

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E SEUS DESAFIOS

PALAVRAS-CHAVE: Financiamento da educação. Fiscalização dos recursos devidos em educação. FUNDEB. FUNDEE.

*Nicholas Davies**

*Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense.
ndavies@uol.com.br

RESUMO: O artigo oferece um panorama de alguns dos principais desafios do financiamento da educação pública no Brasil, como o descumprimento da vinculação constitucional de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, as perdas astronômicas provocadas pela inflação dos recursos vinculados, o desvio de recursos da educação, a corrupção generalizada, a sonegação fiscal, a fiscalização deficiente por parte dos Tribunais de Contas, a inexistência de controle social, a isenção fiscal para escolas privadas e filantrópicas, os subsídios às escolas privadas, o clientelismo e o peso da burocracia. Ressalta-se, no artigo, que esses problemas não devem ser vistos como se fossem separados uns dos outros, mas fazendo parte de uma mesma lógica, que é a da privatização do Estado por dentro e por fora, uma característica estrutural dos Estados capitalistas que se acentuou na fase atual orientada pelo neoliberalismo.

Introdução

Apresentamos a seguir um conjunto de elementos relativos aos desafios do financiamento da educação pública.

Antes de mais nada, é importante ressaltar que não são apenas desafios da educação, mas também das políticas públicas como um todo, que precisam ser compreendidos e enfrentados como parte de projetos de sociedade. Por isso, é necessária uma breve discussão sobre o caráter do Estado brasileiro e de suas políticas sociais mais recentes. Como todo Estado capitalista, o nosso tem sua estrutura e ação orientadas para atender, principalmente, aos interesses gerais das classes dominantes e aos específicos de suas várias frações, embora não seja um bloco monolítico e reflita, em maior ou menor grau, tanto diferenças e divergências no seio das classes dominantes quanto, ainda que minoritariamente, os interesses e ações das várias frações das classes trabalhadoras e/ou das entidades e partidos que alegam representá-las. Vale ressaltar que o Estado não apenas reflete direta e imediatamente essas contradições, mas também atua sobre a sociedade por deter certa autonomia em relação às classes sociais, autonomia essa necessária para a legitimidade perante as classes dominadas e variável em razão da organização e capacidade das diversas classes e suas frações para fazer valer seus interesses aos aparelhos estatais. Além desses traços gerais, o Estado brasileiro possui particularidades, definidas por sua história e inserção variável na divisão internacional do capital/trabalho e do poder, representadas, por exemplo, pelo forte patrimonialismo dos ocupantes de cargos públicos, autoritarismo exacerbado, impermeabilidade às demandas das classes populares e médias e por sua subordinação aos centros hegemônicos do capitalismo (Estados Unidos, Japão, Europa Ocidental).

Os desafios da contabilização e aplicação dos recursos legalmente vinculados à MDE

São muitos os desafios para o financiamento de uma educação pública de qualidade. O primeiro e principal não é fixar, no papel, que os governos

apliquem 10% do Produto Interno Bruto (PIB) em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), como propôs o Plano Nacional de Educação elaborado no 2º Congresso Nacional de Educação (CONED), promovido por um conjunto de entidades educacionais em Belo Horizonte, em 1997, mas garantir que pelo menos cumpram as exigências constitucionais de aplicação do percentual mínimo dos impostos estipulado nas Constituições Federal (no caso do Governo Federal), Estaduais (no caso de governos estaduais) e Leis Orgânicas (no caso de prefeituras). É importante o conhecimento sobre os percentuais previstos nas Constituições estaduais e Leis Orgânicas (se maiores que os 25% previstos na Constituição Federal), pois, ao longo dos anos 90 e mesmo antes, ou não foram cumpridos pelos governos, ou suspensos por medida liminar do Supremo Tribunal Federal (caso do Rio de Janeiro), ou reduzidos para 25% (caso de muitas prefeituras fluminenses). Embora previsto inicialmente na Constituição Federal de 1934 e suprimido em Constituições de períodos autoritários (as de 1937 e 1967), seu descumprimento tem sido muito comum até hoje, como mostram vários estudos. Em âmbito federal, Jacques Velloso (1988b, p. 360) registra que a emenda Calmon foi flagrantemente violada desde seu estabelecimento: em 1983, “em vez dos 13%, a União aplicou apenas 4,4% da sua receita de impostos.” Mais recentemente, Callegari (SÃO PAULO [Estado], Assembléia Legislativa, 1999) denunciou que o Governo Estadual de São Paulo teria deixado de aplicar mais de 5,2 bilhões de reais devidos legalmente em MDE, no período de 1995 a 1998. No Estado do Rio de Janeiro, mostramos que tanto o governo estadual quanto muitas prefeituras deixaram e ainda deixam de aplicar o percentual mínimo. Em 1998 e 1999, a prefeitura do Rio de Janeiro deixou de aplicar mais de 1 bilhão de reais devidos legalmente em MDE (DAVIES, 2001a).

Vale frisar que a receita vinculada à MDE não se limita apenas aos impostos, mas abrange também as receitas de convênios ganhos com o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e salário-educação. Uma novidade positiva de 2004 é que a quota estadual será repassada pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) diretamente às prefeituras, com base no número de matrículas no ensino fundamental (não apenas as do regular, como acontece no caso do FUNDEF), não dependendo mais

de regulamentação por lei estadual, ou seja, os governos devem aplicar não só o percentual mínimo (18% no caso da União, 25% no caso de estados, Distrito Federal e municípios), mas também essas receitas adicionais a ele. É bom ressaltar que os governos não devem limitar-se a aplicar o percentual mínimo, e sim pelo menos o percentual mínimo, uma vez que sua obrigação é atender às necessidades educacionais da população em vários níveis e modalidades de ensino, tendo como referência um padrão de qualidade aceitável.

Outro desafio é garantir que os recursos vinculados à MDE sejam atualizados monetariamente e não corroídos pela inflação que, nas últimas décadas, provocou perdas astronômicas de tais recursos e suscitou leis como a 7.348 que, regulamentando em 1985 a Emenda Constitucional Calmon, de 1983, previa a correção dos valores devidos não aplicados nos primeiros nove meses do ano e sua compensação no último trimestre. Uma disposição semelhante foi instituída pela Lei de Diretrizes e Bases de 1996 (Lei 9.394), que prevê uma correção em período menor: a cada trimestre, descumprida até hoje pelos governos cujas contas analisamos (DAVIES, 2000).

A sonegação fiscal e a corrupção endêmica são outros obstáculos ao financiamento das políticas sociais, a subtrair bilhões (talvez dezenas de bilhões) de reais só da educação todo ano.

Outro prejuízo ao financiamento da educação têm sido os artifícios ou medidas dos governos. O Governo Federal, por exemplo, vem diminuindo a proporção da receita total destinada à educação, mediante artifícios como a criação ou ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como impostos, não entram no cômputo dos recursos vinculados à MDE. Uma foi a Contribuição Provisória [Permanente?] sobre Movimentação Financeira (CPMF); outra foi o Fundo Social de Emergência, criado por Emenda Constitucional em 1994 e, posteriormente, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), desvinculando 20% dos impostos do Governo Federal, que, assim, só foi obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, pois 20% dos 18% (= 3,6%) foram retidos automaticamente no FEF, para aplicação em qualquer setor, não necessariamente em MDE. Também a educação de estados, Distrito Federal e municípios foi prejudicada pelo FEF, em consequência da diminuição da receita do Fundo de Participação dos Estados

(FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM), ambos formados por dois impostos federais – Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados – e destinados aos governos subnacionais (estados e municípios). Segundo o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) (2001, p. 30), em seu relatório de gestão 1999-2000, só com o salário-educação o prejuízo com essa desvinculação de 20% teria sido de 2,7 bilhões de reais entre 1994 e 1999.

Embora o FEF tenha sido extinto em dezembro de 1999, a educação em âmbito federal continuou prejudicada, pois, em março de 2000, foi aprovada nova Emenda Constitucional (a, ou Desvinculação de Receita da União [DRU]), de nº 27, que reproduziu parte da Emenda do FEF e desvinculou 20% dos impostos federais, o que significa concretamente que ao Governo Federal coube a obrigação legal de aplicar apenas 14,4% da receita de impostos em MDE, e não 18%. O prejuízo continuará pelo menos até 2007 em consequência da aprovação da Emenda Constitucional nº 42, em dezembro de 2003, resultante da Proposta de Reforma Tributária encaminhada pelo governo Lula em abril de 2003.

Os desafios da fiscalização e controle social dos recursos da educação

Diante da fragilidade da vinculação de recursos, o que fazer? Seria a solução recorrer aos órgãos encarregados de fiscalizar as contas dos governos (os tribunais de contas e o poder legislativo) e de velar pelo cumprimento das leis (os ministérios públicos)?

Nossa experiência revela que tais órgãos têm eficácia e/ou confiabilidade limitadíssima, para não dizer nula. Os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil são órgãos auxiliares do Poder Legislativo dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos, a partir de acordos entre o executivo e os ‘representantes’ do povo (deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente segundo critérios de ‘afinidade’ entre esses tribunais e os governos, não

necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas ‘seletivamente’. Uma frase famosa no Brasil resume bem a atitude dos TCs e também do Poder dito Público como um todo: “Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei.” Além dessa pouca confiabilidade, os TCs adotam as interpretações mais variadas do que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais.

Em estudo sobre os procedimentos adotados pelos TCs de todos os estados brasileiros (são 26 tribunais estaduais, um do Distrito Federal e seis municipais), constatamos muitas diferenças e divergências entre eles, que têm resultado em diminuição dos recursos vinculados à MDE (DAVIES, 2001b). Por exemplo, os TCs de Minas e Rio de Janeiro não incluíam os impostos atrasados (lançados na rubrica da dívida ativa tributária nos orçamentos e balanços) na base de cálculo do percentual mínimo. Outra divergência significativa está no cálculo das receitas que devem ser computadas como acréscimos ao mínimo – as oriundas de convênios, salário-educação e ganhos com o FUNDEF, por exemplo. Enquanto alguns TCs verificam se tais receitas são acrescidas ao montante correspondente ao percentual mínimo, calculado com base apenas na receita de impostos, outros aceitam ou aceitaram incorretamente sua inclusão na base de cálculo, como os do Município (TCM) e do Estado (TCE) do Rio de Janeiro.

Também constatamos divergência nas interpretações do que os TCs consideram despesas legais em MDE. Segundo Callegari (1997), o TC do Estado de São Paulo tem aceitado a inclusão do pagamento dos inativos da educação, correspondente a cerca de 1,957 bilhão de reais em 1998, nas contas do governo estadual de São Paulo, mesmo procedimento adotado pelo de Minas Gerais. No município do Rio de Janeiro, os gastos com os aposentados (de 316 milhões de reais em 1999, cerca de 40% do total despendido com o pessoal da educação) têm sido computados pela prefeitura como MDE, com anuência do TCM. Entretanto, alguns TCs (Pará, Maranhão e Paraíba) adotam uma interpretação contrária, para nós a mais correta, uma vez que os aposentados não mais contribuem para manter e desenvolver o ensino, finalidade a que se destina o percentual mínimo. Os gastos com os inativos

vêm crescendo de modo acelerado: em alguns estados, representam de 30 a 40% dos gastos com todo o pessoal da educação, o que na prática significa a diminuição de recursos legais para as demais despesas da educação, dificultando, assim, a manutenção e sobretudo a expansão da educação estatal, pelo menos com base no percentual mínimo.

As irregularidades na classificação das despesas em MDE têm sido tantas que dois especialistas no assunto (VELLOSO, 1988a; MELCHIOR, 1988) dedicaram longas páginas a uma discussão e definição menos imprecisa delas, e o capítulo dos recursos financeiros na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 reservou dois extensos artigos para definir, nos arts. 70 e 71, o que são ou não despesas em MDE. Porém, apesar do avanço legal, persistiram alguns problemas, pois a despesa com os inativos não está explicitada em nenhum dos artigos, permitindo que autoridades e TCs adotassem as interpretações que mais lhes conviessem.

Mesmo a pormenorização das despesas admissíveis como MDE num documento legal não resolveria um problema aparentemente insolúvel nas contas da educação, que é a maquiagem contábil. Por exemplo, um governo pode lançar na documentação contábil uma despesa como se fosse da educação, mas que é de outro setor, ou então, na sua prestação anual de contas, declarar como gastos o montante empenhado em MDE, cancelando, no exercício seguinte, uma parte desses empenhos. O governo estadual do Rio de Janeiro fez isso em 1996 e o TC não demonstrou atenção para essa manobra contábil. Nesse caso, a diferença entre o valor empenhado e o pago foi astronômica: até 31 de dezembro de 1996, o governo estadual declarou ter pago cerca de 650 milhões de reais à Secretaria de Educação, porém, na sua prestação de contas daquele ano, alegou ter aplicado o total empenhado de 1,4 bilhão de reais; em 1997, uma proporção significativa da diferença de 750 milhões de reais (1,4 bilhão de reais menos 650 milhões de reais) foi simplesmente cancelada e, portanto, não paga, mas as contas do governo estadual foram aprovadas pelo TC na suposição de que o montante de 1,4 bilhão de reais tivesse sido efetivamente gasto em MDE.

Se os TCs e os órgãos legislativos não são confiáveis, resta o Ministério Público, incumbido, segundo o Art. 127 da Constituição Federal, da “defesa da

ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.” A nossa experiência no Rio de Janeiro não tem sido animadora, pois desde 1997 encaminhamos mais de 20 denúncias contra o governo estadual e 15 prefeituras e até hoje a única resposta que obtivemos é a de que o processo se encontra em exame ou aguardando resposta do governo denunciado. Poderíamos pensar que tamanha morosidade se explicasse por excesso de trabalho do Ministério. Entretanto, como ele demonstra bastante agilidade em outros casos, sobretudo quando seus interesses corporativos ou de seus governantes estão em jogo, podemos supor que o excesso de trabalho é uma hipótese remotíssima.

Tendo em vista o descumprimento crônico da exigência de aplicação da receita vinculada à MDE pelos governantes e a falta de confiabilidade dos órgãos fiscalizadores, a questão fundamental que se põe é a possibilidade de submetê-los ao controle social. Uma questão fundamental é saber até que ponto é possível avançar num processo de democratização de um Estado que é estruturalmente privatista por excelência, como o Estado capitalista, em que a desigualdade de recursos de todo tipo entre os indivíduos e classes sociais fragiliza enormemente o potencial de representação popular nas eleições e nos aparelhos de Estado. Até que ponto será possível democratizar esse Estado por meio de eleições e de conselhos com representantes da chamada sociedade civil? Valeria a pena participar de conselhos que, freqüentemente, ou não têm poder nenhum, ou apenas servem para dar a impressão de controle social sobre os governantes? A experiência dos Conselhos do FUNDEF, desde 1998, demonstra que eles pouco serviram para esse fim, como mostram o Relatório da Subcomissão da Câmara dos Deputados para análise de irregularidades do FUNDEF (BRASIL, 2001) e os estudos de Gouveia (2002), no Paraná, e de Verhine (2000), na Bahia.

A desigualdade de recursos entre os governos

A discussão sobre o financiamento da educação estatal não ficaria completa se não relacionasse as responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo (o federal, o do Distrito Federal, os 26 governos estaduais e

os mais de 5,5 mil municipais) com a sua disponibilidade de recursos. Desde a Independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre houve uma grande discrepância entre essas responsabilidades e a disponibilidade de recursos dos governos. O governo central, por exemplo, embora detentor de maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, deixando-a a cargo dos estados e municípios, geralmente menos privilegiados do que ele.

O que mais chama atenção nessa questão é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos municípios e dos estados) e suas responsabilidades, mesmo hoje com a redistribuição tributária promovida pela Constituição Federal (CF) de 1988 em favor dos estados e municípios e com uma certa equalização de recursos para o ensino fundamental no âmbito estadual promovida pelo FUNDEF desde 1998 (comentado mais adiante).

Essa desigualdade se manifesta não só entre as regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), a dependência administrativa (federal, estadual ou municipal) e a localização (urbana ou rural), mas também entre redes municipais de um mesmo Estado. Cabe ressaltar que, embora os estudos empreguem a expressão ‘custos’ ou ‘gastos’, o correto seria o termo ‘disponibilidade contábil’, pois é muito provável que os dados lançados nas prestações de contas e, posteriormente, aceitos nas estatísticas oficiais se refiram a recursos empenhados contabilmente, mas que não foram necessariamente gastos em educação, podendo ser (e às vezes o são) cancelados no exercício seguinte. Nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, constatamos grandes desigualdades na relação entre as despesas contábeis de 1995 e o número de matrículas; enquanto em Niterói a disponibilidade contábil, ou gasto hipotético, era de 1.863 reais por matrícula na rede municipal, no município vizinho de Itaboraí era cinco vezes menor (325 reais), embora a remuneração média dos profissionais da educação em Itaboraí fosse ligeiramente superior à dos de Niterói (DAVIES, 1997).

O FUNDEF: desenvolvimento do ensino ou redistribuição da miséria?

É verdade que as enormes disparidades de recursos entre os governos foram/estão sendo atenuadas (parcialmente) por aquela que foi talvez a principal medida de política educacional do governo Fernando Henrique Cardoso (FHC): o FUNDEF. Criado pela Emenda Constitucional 14, em 1996, e regulamentado pela Lei 9.424, em dezembro de 1996, o Fundo passou a vigorar em 1º de janeiro de 1998 e sua vigência está prevista até 31 de dezembro de 2006. Inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, de priorização do ensino fundamental, o FUNDEF, apesar da promessa de desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, não traz recursos novos para o sistema educacional brasileiro, pois apenas redistribui, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municípios, uma parte dos impostos que, antes de sua criação, já eram vinculados à MDE com base no número de matrículas no ensino fundamental regular das redes de ensino estadual e municipais.

O princípio básico do FUNDEF é o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional (em torno de 550 reais em 2004) por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o Governo Federal considera suficiente para um padrão mínimo de qualidade (até hoje não definido, embora previsto para ser feito até 2001, como reconhece o Grupo de Trabalho (GT) criado pelo MEC em 2003 para estudo sobre o valor mínimo do FUNDEF). Como o número anual de dias letivos é 200, isso significa um valor de pouco mais de 2,70 reais por dia letivo! Embora o FUNDEF seja uma iniciativa do Governo Federal, é minúscula e decrescente sua complementação para os FUNDEFs estaduais que, formados por 15% de alguns impostos do governo estadual e dos municipais existentes em cada estado, não conseguem alcançar esse valor mínimo. Em 2003, por exemplo, a receita nacional do FUNDEF foi de cerca de 25 bilhões de reais, porém a complementação federal não chegou a 400 milhões de reais, ou seja, pouco mais de 1,5% do total. O restante (98,5%) foi constituído por receitas de estados e municípios.

É verdade que essa complementação, ainda que ilegal e muito aquém das

possibilidades financeiras do Governo Federal e das necessidades educacionais da população, vem contribuindo para diminuir a miséria de recursos educacionais dos municípios e estados mais pobres do Brasil (sobretudo do Nordeste), assim como a sistemática de redistribuição de recursos do FUNDEF entre o governo estadual e os municipais vem promovendo uma redução das desigualdades de recursos educacionais em cada Estado (porém não de um estado para outro). Entretanto, esses pontos positivos precisam ser vistos com cautela, pois, tendo em vista a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação ou redistribuição em âmbito estadual sejam canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino. As denúncias divulgadas pela imprensa brasileira nos últimos anos só confirmam essa suspeita.

O potencial equalizador do FUNDEF também é minado por não incluir o percentual mínimo (25%) de todos os impostos, mas apenas 15% de alguns, fazendo com que as desigualdades entre os estados e os municípios continuem existindo, embora em menor grau. A fragilidade equalizadora do FUNDEF reside no fato de que, como está previsto para durar até 31 de dezembro de 2006, após essa data as desigualdades de recursos entre os governos voltarão aos altíssimos níveis anteriores à sua criação.

FUNDEB: mais uma panacéia?

Para supostamente sanar as várias deficiências do FUNDEF (privilegiamento de apenas um nível de ensino em detrimento de outros, por exemplo), um grupo de deputados do Partido dos Trabalhadores (PT) encaminhou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 112, em setembro de 1999, para criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1999), considerado prioritário no programa do governo Lula.

Antes de analisá-lo, cabe ressaltar três fatos que fragilizam a proposta ou pelo menos sua intenção declarada. O primeiro é que o valor mínimo anual por matrícula previsto no FUNDEF não foi cumprido pelo governo Lula em 2003 e 2004, embora durante o governo FHC esse descumprimento tenha sido veementemente denunciado pelo PT e sindicatos/entidades com ele alinhadas. Por conta dessa discrepância entre os valores mínimos fixados pelo governo e os devidos de acordo com a lei, o Governo Federal deixou de complementar, em 2003, com mais de 3 bilhões de reais os FUNDEFs estaduais e, em 2004, deixará de complementar com pelo menos outro tanto, ampliando, assim, a dívida acumulada de mais de 12 bilhões de reais, de 1998 a 2002, de complementação legalmente devida pelo Governo Federal para um montante próximo de 20 bilhões de reais até o final de 2004. O segundo é que o aumento e melhoria dos gastos federais em educação não dependem da criação do FUNDEB, que, por ser uma proposta de emenda constitucional, carece da aprovação de 3/5 dos deputados federais e senadores. Basta vontade política, o que o atual governo não tem demonstrado, optando por um ajuste fiscal baseado em propostas como as reformas previdenciária e tributária, para gerar receita adicional e pagar, sobretudo, os juros (não necessariamente o principal) da dívida interna e externa, em suma, para remunerar o capital financeiro. Ao contrário do esperado, a vontade política do governo Lula tem sido a de estimular não a educação pública, e sim a iniciativa privada, como demonstra o aumento significativo do Financiamento ao Estudante do Ensino Superior Privado (FIES) em 2004 (para cerca de 870 milhões de reais) e a proposta de renúncia fiscal às instituições privadas de ensino superior em troca de vagas para estudantes que frequentaram escola pública ou carentes. O último é que até maio de 2004, 16 meses após a posse de Lula, os vetos de FHC à Lei 10.172, do Plano Nacional de Educação, basicamente vetos de aumento de verbas, não foram derrubados pelo atual governo, cujo programa, é verdade, prometia apenas reexaminá-los.

Quanto ao FUNDEB, suas diferenças básicas em relação ao FUNDEF são: primeiro, 25% de todos os impostos dos Estados, Distrito Federal e municípios constituem o FUNDEB, e não apenas 15% de alguns impostos, como no caso do FUNDEF; segundo, todas as matrículas iniciais da educação básica (educação infantil, ensino fundamental, ensino médio), assim como toda a população de 0

a 17 anos e a de jovens e adultos que não freqüentou escola na idade própria, são consideradas na distribuição dos recursos, e não apenas as do ensino fundamental regular, como no FUNDEF; terceiro, o Governo Federal faz uma suplementação para garantir um padrão mínimo de qualidade na educação de estados, municípios e Distrito Federal cujos 25% dos impostos não sejam suficientes para os custos-aluno-qualidade (diferenciados segundo o nível e modalidade de ensino), a ser definidos em lei complementar; quarto, 80% do FUNDEB se destina à valorização de todos os profissionais da educação básica, ao contrário do FUNDEF, que prevê, na Lei 9.424, pelo menos 60% dos 15% de alguns impostos para os profissionais do magistério no ensino fundamental; quinto, instituição de Conselhos Gestores com representação do Poder executivo estadual e municipal e da sociedade civil, a ser definidos em lei complementar. Além disso, a PEC 112 obrigaria o Governo Federal a gastar 20% dos impostos em MDE (ao contrário dos atuais 18%) e os governos estaduais e municipais a não usarem, no prazo de cinco anos, os 25% dos impostos para financiar suas instituições de ensino superior, reservando-os apenas para a educação básica.

A proposta é um avanço em relação ao FUNDEF porque pensa a educação básica e os profissionais da educação como um todo e se baseia no critério de custo-aluno-qualidade de acordo com o nível e modalidade de ensino. Deste critério deriva outro ponto positivo, qual seja, a pretensão de nivelar por cima, e não por baixo, como tem feito o Governo Federal na implementação do FUNDEF.

Entretanto, a PEC 112 apresenta alguns elementos pouco claros, que talvez sejam sanados ou atenuados pela futura lei complementar tantas vezes mencionada na PEC 112. Um deles é a operacionalização do Fundo que, às vezes, parece reunir impostos apenas de um governo e, outras vezes, do conjunto do governo estadual e prefeituras de cada Unidade Federativa. No entanto, a grande fragilidade do FUNDEB não está no seu conteúdo explícito, mas na sua suposição ingênua de que os valores disponíveis para o custo-aluno-qualidade sejam realmente aplicados pelos governantes para beneficiar a qualidade do ensino. Ora, os nossos estudos sobre gastos em educação de governos (estadual e municipais) fluminenses demonstram a não-aplicação de montantes astronômicos, com a conivência da imensa maioria dos ‘representantes’ do povo (deputados e vereadores) e dos Tribunais de Contas (DAVIES, 2000). Por isso, a

proposta do FUNDEB, se aprovada por Emenda Constitucional, pode na prática ser subvertida pelas práticas concretas dos governantes e cumplicidade do Legislativo e do Judiciário.

A burocracia, o clientelismo e a privatização dos recursos públicos

Mesmo que os problemas apontados não existissem, o financiamento da educação enfrentaria, como enfrenta, outros tão ou mais sérios que impossibilitariam a oferta de um ensino de qualidade para todos. Não basta garantir a disponibilidade contábil de recursos para o sistema educacional; é preciso assegurar a sua destinação real sobretudo às atividades-fim da educação. Conforme explica Germano (1994, p. 205), “a alocação de uma soma adequada de recursos é uma condição necessária para o desenvolvimento do sistema educacional, porém não é uma condição suficiente.” Para ele, a corrupção, a burocratização, o clientelismo e a excessiva centralização administrativa “impedem que o dinheiro público chegue às escolas” (id. ib.). Um quadro igualmente dramático é apontado por Cunha (1991, p. 301), segundo o qual

um levantamento realizado pela Secretaria de Ensino Básico do MEC em 1987 revelou que apenas 52% dos recursos federais transferidos aos estados para fins educacionais chegaram efetivamente às salas de aula. O restante [...] foi gasto com o pagamento da grande e morosa máquina administrativa que controlava a outra metade, assim como com as pessoas enquadradas como professor mas que não estavam envolvidas com o ensino nem direta nem indiretamente.

Como se não bastassem todos esses percalços, a educação estatal no Brasil sofreu e ainda sofre a interferência dos interesses das instituições privadas de ensino. Um breve retrospecto da legislação educacional referente ao público e ao privado mostra como, apesar do avanço do Estado no setor educacional no século 20, sobretudo após 1930, a educação privada continuou a gozar e ainda goza de vantagens e proteção do Estado. Um tipo de vantagem consistiu na isenção fiscal

às instituições privadas, prevista nas Constituições Federais de 1934, 1946, 1967, perdurando, com pequenas alterações, até a mais recente, de 1988. Ela significou e significa concretamente que os governos federal, estaduais e municipais não podiam cobrar impostos a tais instituições. A diferença mais significativa foi introduzida pela Constituição de 1988, que exigiu fossem tais instituições sem fins lucrativos. Entretanto, não é difícil contornar tal exigência, uma vez que, segundo Velloso (1988a), mesmo quando as escolas particulares apresentam receita superior à despesa, a diferença positiva nunca é apresentada como lucro porque é repassada como contribuição a entidades mantenedoras (que, na verdade, são mantidas), ou, então, quando suas receitas se igualam às despesas, estas últimas encobrem remunerações e privilégios astronômicos concedidos a seus diretores ou dispêndios para a ampliação do patrimônio. Em outras palavras, o que seria considerado lucro em qualquer empresa nunca é registrado como tal nas escolas particulares, que, assim, ‘comprovam’ não ter fins lucrativos.

Outro tipo de desvio de recursos públicos para instituições privadas consistiu na concessão de subvenções e empréstimos a juros subsidiados ou a fundo perdido, desde o período monárquico (século 19) até hoje. Cury (1992, p. 53) informa que o Art. 8º do Decreto 7.247, do Império, permitia subvenção às escolas particulares, desde que não houvesse escolas públicas por perto. No início do período republicano, o Art. 71 do Decreto 981, de 8/11/1890, permitia a subvenção a “escolas particulares, que receberem e derem instrução gratuitamente a 15 alunos pobres, pelo menos.” A primeira Lei de Diretrizes e Bases, de 1961, autorizava o Governo Federal a financiar estabelecimentos particulares para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos (Art. 93, alínea c), além de conceder outras vantagens a eles. A Lei 5.692, de 1971, que reformou o ensino de 1º e 2º graus, manteve vários itens privatistas, como o de que o poder público ofereceria amparo técnico e financeiro às instituições particulares (Art. 45). O favorecimento a instituições particulares com recursos públicos continuou na Constituição de 1988, embora com algumas ressalvas legais de pouca eficácia real. O seu Art. 213, por exemplo, permite a destinação de recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que “comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a

destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades”, exigências facilmente contornáveis, segundo Velloso (1988a).

Além das várias Constituições e leis federais (LDB e Lei 5.692, por exemplo), a iniciativa privada foi favorecida pela criação, em 1964, do salário-educação que, embora apresentado como um instrumento para financiar o ensino primário público (constituído na época pelas quatro primeiras séries do ensino obrigatório), permitia às empresas a substituição do seu recolhimento aos cofres públicos pela aquisição de vagas em escolas particulares para seus funcionários e dependentes que não tivessem cursado o ensino primário (até 1971) ou o ensino de 1º grau (a partir de 1971). A liberdade para o uso privado desses recursos possibilitou fraudes – como a compra de recibos relativos a alunos fantasmas em escolas particulares – e expansão do ensino privado. Contribuição social calculada com base na folha de pagamento das empresas e em critérios e percentuais que variaram desde 1964 (sendo atualmente de 2,5%), o salário-educação movimentava um volume considerável de recursos públicos que beneficiaram a rede privada. Segundo Velloso (1987, p. 9), em 1981 os recursos do salário-educação canalizados por meio do Sistema de Manutenção de Ensino (SME) chegaram a financiar 70% das vagas (muitas delas falsas) da rede privada do ensino fundamental no país. É verdade que a Lei 9.424, de 1996 (que regulamentou o FUNDEF), extinguiu a possibilidade de continuação do traço privatizante do salário-educação, uma vez que as empresas não poderão financiar novas bolsas com esses recursos. No entanto, podem continuar pagando as bolsas de alunos que tinham sido beneficiados antes da promulgação da Lei 9.424.

Outro instrumento legal de canalização de recursos públicos para as instituições particulares foi o crédito educativo, criado pelo Governo Federal em 1975 e substituído pelo FIES em 1999, quando, segundo o relatório do Tribunal de Contas da União (TCU) (2000, p. 430) sobre as contas do Governo Federal em 1999, teria contado com uma dotação orçamentária de 244 milhões de reais, dos quais 141 milhões de reais teriam sido utilizados para ‘beneficiar’ 104.736 estudantes. Basicamente, o crédito educativo consistiu num empréstimo para o pagamento de mensalidades e manutenção de estudantes supostamente carentes matriculados em instituições particulares de ensino superior. Financiado com

recursos públicos, o programa, embora justificado como auxílio aos estudantes pobres, serviu para subsidiar instituições particulares que, sem o programa, perderiam uma parcela de sua clientela. Além de subsidiar instituições particulares, o programa trouxe grandes prejuízos aos cofres públicos, pois uma parcela significativa dos empréstimos não foi paga pelos estudantes após a conclusão do curso (SCHWARTZMAN, 1995).

Conclusão

Os vários obstáculos do financiamento da educação no Brasil – descumprimento da vinculação, desvio de recursos da educação, corrupção generalizada, sonegação fiscal, isenção fiscal para escolas privadas e filantrópicas, subsídios às escolas privadas, clientelismo, peso da burocracia – não devem ser vistos como se fossem separados uns dos outros; ao contrário, fazem parte de uma mesma lógica, que é a da privatização do Estado por dentro e por fora, uma característica estrutural dos Estados capitalistas, porém acentuada com o avanço do neoliberalismo nos anos 90.

É possível enfrentá-los e diminuí-los (não eliminá-los completamente) dentro da ordem capitalista, desde que os trabalhadores da educação, em todos os níveis, estejam organizados e aliados com outros setores explorados e oprimidos em torno não só de questões pontuais, de curto prazo, mas também de um projeto de educação e de sociedade de longo prazo que aponte para a ruptura com a ordem burguesa e a construção de uma educação e sociedade sem nenhum tipo de exploração e opressão.

THE FINANCING OF THE EDUCATION AND ITS CHALLENGES

ABSTRACT: The article provides an overview of some of the main challenges of education funding in Brazil, such as non-compliance by governments of a constitutional requirement that a percentage of taxes should be spent on

KEY WORDS: Education funding. Inspection of due resources for education. FUNDEF. FUNDEB.

maintenance and development of education, the astronomical losses caused by inflation to such constitution-linked funds, widespread corruption, tax evasion, deficient inspection by Audit Offices and a non-existent social control, tax exemption for private and non-profit making schools, subsidies to private schools, clientelism, the burden of bureaucracy. The article emphasizes that such problems should not be seen as separate from one another, for they are part of the same logic, which is the logic of privatization of the State from within to without, a structural feature of capitalist States, which has become acute in the present stage of neoliberalism.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Congresso. *Lei 9.394*, de 20/12/1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: fev. 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: fev. 2004.

BRASIL. *Constituições do Brasil* (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações). Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). Conselho Nacional de Educação. *Parecer CP 26/97*, 2 dez. 1997. Brasília, DF: 1997. Disponível em: <<http://www.mec.gov.br>>. Acesso em: jun. 1998.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Proposta de Emenda Constitucional 112 (FUNDEB)*, 2 set. 1999. Brasília, DF, 1999.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. *Relatório da Subcomissão Especial para Apuração de Irregularidades do FUNDEF*. Brasília, DF, 2001.

BRASIL. Tribunal de Contas da União (TCU). *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República* (Exercício de 1999). Brasília, DF: TCU, 2000.

CALLEGARI, Cesar. A luta contra a sonegação de recursos do ensino público no Estado de São Paulo. *As verbas da educação*. São Paulo: Entrelinhas, 1997.

CALMON, João. *Depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Aplicação das Verbas da Educação* (Transcrição da sessão). Brasília, DF: Congresso Nacional, 19 abr. 1988.

CONSELHO DE SECRETÁRIOS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO (CONSED). *Relatório da gestão 1999-2000*. Brasília, DF, 2001.

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. Brasília, DF: Flacso; Niterói: EDUFF; São Paulo: Cortez, 1991.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar como concessão. In: *Alberto*, ano 10, n. 50/51. Brasília, DF: abr./set. 1992.

DAVIES, Nicholas. Educação do município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 1 bilhão em 1998 e 1999. *Movimento*, n. 3. Niterói: Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), maio 2001a.

_____. *Estudo sobre a relação entre despesas contábeis em educação e número de matrículas e funções docentes nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro* (mimeo). Niterói: Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), 1997.

_____. *O estatal, o público e o privado em educação: tensões e ambigüidades* (Tese de Doutorado em Sociologia). São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 1999a.

_____. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001c.

_____. Política fiscal golpeia política educacional. *Universidade e Sociedade*, n. 15. São Paulo: fev. 1998.

_____. O financiamento da educação no governo Lula: o “ajuste fiscal” continua. *Universidade e Sociedade*, n. 30. São Paulo: jun. 2003.

_____. Plano Nacional de Educação: muito discurso, nenhum recurso. *Universidade e Sociedade*, n. 25. São Paulo: dez. 2001d.

_____. O financiamento público às escolas privadas. *Universidade e Sociedade*, n. 27. São Paulo: jun. 2002.

_____. *Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília, DF: Editora Plano, 2001b.

_____. Tribunal de Contas: faz as contas ou “faz de conta” na avaliação dos gastos governamentais em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 80, n. 194. Brasília, DF: jan./abr. 1999b.

_____. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói: Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense (UFF), 2000.

GERMANO, José Willington. *Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)*, ed. 2. Campinas: UNICAMP; São Paulo: Cortez, 1994.

GOMES, Cândido Alberto. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 75, n. 179/180/181, p. 9-32. Brasília, DF: jan./dez. 1994.

GOUVEIA, Andréia Barbosa. *O FUNDEF e a democratização da educação básica no Paraná* (mimeo). Curitiba: 2000.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*, ed. 28 (A lei dispõe sobre a elaboração de orçamentos públicos no Brasil). Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1997.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas: Editora Autores Associados, 1997.

_____. O financiamento da educação e a nova LDB. *Educação Municipal*, n. 3. São Paulo: dez. 1988.

_____. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.

MONLEVADE, João. *Por que FUNDEB e não mais FUNDEF?* (mimeo), 1999.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Tribunal de Contas do Estado. *O papel dos tribunais de contas na reforma educacional* (Painel apresentado no 1º Seminário Comparativo de Procedimentos de Fiscalização, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em maio de 1998). Porto Alegre: maio 1998.

SÃO PAULO (Estado). Assembléia Legislativa. *CPI da educação: uma ampla exposição de motivos*. São Paulo: nov. 1999.

SCHWARTZMAN, Jacques. O crédito educativo no Brasil. *Educação Brasileira*, v. 17, n. 35, p. 71-84. Brasília, DF: 1º semestre de 1995.

VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde? *Ciência e Cultura*, v. 40, n. 4, p. 359-365. São Paulo: abr. 1988b.

_____. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*, n. 30. Campinas: ago. 1988a.

_____. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal. *Cadernos de Pesquisa*, n. 61, p. 3-29. São Paulo: 1987.

VERHINE, Robert. O financiamento da educação básica na década de 90: tendências longitudinais no Estado da Bahia. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 16, n. 2, jul./dez. 2000.

**E
C
C
O
S**

**R
E
V.**

**C
I
E
N
T.**

**v. 6
n. 1**

**jun.
2004**