

RESGATE HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DOS FUNDOS PÚBLICOS PARA O FINANCIAMENTO DA ESCOLA PÚBLICA BRASILEIRA¹

Antonia de Abreu Sousa²

Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – CEFET – antonia@cefetce.br

Elenilce Gomes de Oliveira³

Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – CEFET – elengomes@bol.com.br

Enéas Arrais Neto⁴

Universidade Federal do Ceará – eneas_arrais@hotmail.com

Tânia Serra Azul Machado Bezerra⁵

Universidade Federal do Ceará – tania.azul@bo.com.br

Márcia Gardênia Lustosa Pires⁶

Universidade Federal do Ceará – gardenialustosa@yahoo.com.br

Ao longo da história do financiamento da educação brasileira, a primeira tentativa de constituição de um fundo data do período colonial, (após a expulsão dos Jesuítas), que financiava a educação, passando o custo do ensino a ser efetivado com recursos arrecadados nas coletas chamadas de subsídio literário⁷. A quantia arrecadada era tão pouca, que nem cobria o pagamento dos professores que trabalhavam nas províncias. No período imperial, foram empreendidas várias tentativas para constituir fundos para a educação, porém todas sem o sucesso esperado (MELCHIOR, 1981).

No Brasil republicano, perdurou até 1921 a falta de definição sobre as fontes e os recursos para a educação, sendo a Conferência Inter-estadual de Ensino Primário organizada pelo Governo federal, durante aquele ano, que cometeu para a União, em colaboração com estados e o Distrito Federal, a responsabilidade pela difusão do Ensino Primário e pelo combate ao analfabetismo, a partir do aumento gradual das despesas até dez por cento dos saldos orçamentários. Houve também a previsão para se constituir um Fundo Escolar do Ensino Primário Nacional, com diversas fontes de receitas, vendas de terrenos, impostos para educação, percentuais adicionados a impostos e recursos orçamentários”. (MELCHIOR, 1981, p. 38).

De acordo com Pinto (2000), no Brasil, o Estado só veio assumir compromissos com a educação pública da população a partir dos anos 1930. Tal fato se deve ao fortalecimento dos movimentos sociais, em especial com a entrada em cena dos trabalhadores na esfera política nacional e internacional, as revoluções de inspiração marxista e a criação de estados socialistas, que marcaram a primeira metade do século XX, acompanhadas pelo desenvolvimento dos estados de bem-estar social nos países capitalistas ocidentais.

Em 1932, ocorreu, verdadeiramente, porém, a criação do Fundo Especial para a Educação e Saúde, instituído pelo Decreto nº 21.335, de 29 de abril, definindo a taxa fixa de duzentos réis sobre quaisquer documentos sujeitos a selo federal, estadual ou municipal, inclusive correspondência postal. A receita arrecadada seria dividida da seguinte maneira: 2/3 para a saúde e 1/3 para a educação pública. Estas taxas perduraram até 1965, quando desapareceram com a reforma tributária. (MELCHIOR, 1981, p. 39).

Data desse período também a primeira vinculação de impostos para financiar o ensino público no Brasil, assegurado pela Constituição Federal de 1934, estabelecendo que a União e os municípios aplicariam em educação o mínimo de 10%, os estados e o Distrito Federal nunca menos de 20% de suas receitas provenientes de impostos. Esta vinculação, no entanto, durou pouco, sendo suprimida pela Constituição de 1937, outorgada pelo Estado Novo.

A primeira medida concreta para a constituição de um fundo, no período republicano, para a educação e com vinculações específicas, tributos federais, surge em 1942 com a criação do Fundo Nacional do Ensino Primário – FNEP, vinculando 5% de impostos sobre o consumo de bebidas. A normatização do FNEP somente aconteceu 10 anos depois, com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 4.024/61 e do Plano Nacional de Educação – PNE, em 1962.

Vale salientar que a vinculação de receitas resultantes de impostos para financiar a educação foi retomada na Constituição Federal de 1946, mantendo os percentuais de 10% da União e 20% para os estados e Distrito Federal, mas amplia de 10% para 20% o percentual dos municípios. Esta medida contém grave erro, pois responsabiliza municípios pobres, sem recursos, pelo financiamento do ensino público, no mesmo nível dos Estados, sendo superior aos percentuais da União.

Em 1954, foi instituído pelo Decreto nº 2.342 o primeiro Fundo Nacional de Ensino Médio, cujo funcionamento deveria contar com dotação orçamentária nunca inferior a 0,1 (um décimo) da quota destinada à educação e à cultura, a renda dos tributos federais que viessem a ser criados e os juros dos depósitos bancários do próprio Fundo. Segundo Melchior (1981), “nenhum tributo específico foi criado” para tal finalidade (p.48).

De acordo com Melchior (1981), na década de 1960, aconteceu uma diversificação das fontes de recursos para a educação pela União, ou seja, vinculação de 20% da receita do Fundo Especial da Loteria Federal; vinculação de 2,5%

sobre o óleo ou gás da plataforma continental de quem explorasse; vinculação de 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal para os programas de alfabetização de jovens e adultos; instituição dos incentivos fiscais; empréstimos junto aos organismos internacionais.

Ocorre em 1967, pela Constituição Federal, nova desvinculação de recursos da receita resultante de impostos para a educação. Esta mesma Carta, porém, determina a ampliação e a obrigatoriedade do ensino de sete para quatorze anos, mas não garante qualquer recurso para esta cumprir este preceito.

O Plano Nacional de Educação de 1962 estabeleceu os custos de manutenção do sistema de Ensino Primário, o custo anual **per capita** em função do salário mínimo mensal e as normas reguladoras da aplicação dos recursos vinculados ao FNEP. Logo foi constatada a insuficiência de verbas para que as metas estabelecidas no PNE fossem cumpridas. Para resolver o problema, foi criado o salário-educação⁸, pela Lei nº 4.440 de 1964, aumentando significativamente os recursos do FNEP.

Em 1968, o governo militar cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, pela Lei nº 5.537, posteriormente alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 de novembro de 1969, a fim de captar recursos para a educação, passando, assim, a administrar os diferentes fundos existentes na época⁹.

Em 1969, a política de vinculação de impostos é restabelecida por Emenda Constitucional, mas restringia a vinculação apenas aos municípios, que estavam obrigados a gastar 20% da receita de impostos no ensino primário. Esta Emenda isentava a União e os estados da vinculação de impostos.

A luta pela vinculação de impostos para a educação, nas três esferas da administração, é retomada no início dos anos de 1970, pelo então senador João Calmon, que apresentou Proposta de Emenda à Constituição de 1967. Nesta proposta, a União deveria aplicar 12%, enquanto os estados, o Distrito Federal e os municípios dispensariam 24%, no mínimo, das receitas resultantes de impostos. Essa Emenda foi arquivada por ordem política (ditadura militar), mas foi reapresentada, em 1983, elevando o percentual da União para 13% e os demais entes da Federação para 25%, sendo aprovada em dezembro desse mesmo ano. A proposta foi regulamentada pela Lei nº 7.340, de 24 de julho de 1985, passando a vigorar em 1986.

A Constituição Federal de 1988 altera estes percentuais de vinculação, estabelecendo que

(...) a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1988).

Segundo levantamento feito por Pinto (2000), o modelo de financiamento da educação que temos hoje deita raízes no período de 1930, mas sofreu também forte influência do padrão de financiamento priorizado nos governos militares que valorizava a busca de fontes de recursos, que fossem autônomas e distintas da receita tributária, política que se concretizou através das Contribuições Sociais. Foi nesse sentido que surgiu, o Salário-Educação para o fomento do ensino fundamental.

Este tipo de financiamento educacional que valoriza as fontes autônomas de recursos, em especial por parte da União, apresenta alguns problemas. O principal deles é a dificuldade de propiciar recursos exatamente nos momentos em que eles são mais necessários. Isto ocorre porque, como estas fontes (PIS/PASEP, FGTS, Salário-Educação), em sua maioria, se baseiam na folha de salários, qualquer retração na atividade econômica tem como consequência imediata uma queda na sua arrecadação.

O segundo problema que decore também do fato da maioria dessas contribuições incidir sobre a massa salarial, é que elas penalizam os setores mais atrasados da economia, que dependem do fator trabalho, deixando escapar os setores mais modernos da economia que, por trabalharem com alta tecnologia, possuem poucos trabalhadores. Além disto, por pagarem salários mais altos, estas empresas beneficiam-se também do teto de 20 salários-mínimos de contribuição (para a Previdência e o Salário-Educação) (Rezende & Silva, 1987 e Melchior, 1987).

Cabe ressaltar que as contribuições sociais na medida que são tributos indiretos possuem forte caráter regressivo e penalizam assim os setores mais pobres da população. Então os fundos públicos têm financiado parte da educação das pessoas no Brasil é o que vamos ver com o Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT¹⁰ que a partir da segunda metade dos anos 1990, vem “financiando” a qualificação de significativa parcela da população brasileira.

A discussão sobre os fundos para financiar a educação na década de 1990 é retomada no Plano Decenal de Educação para Todos, como consequência de acordos assumidos na Conferência de Educação, realizada em Jomtien,

na Tailândia, em 1990, promovida pelos organismos internacionais, Banco Mundial e outros. Dos objetivos estabelecidos pelo Plano Decenal de Educação, destaca-se a universalização do Ensino Fundamental, a erradicação do analfabetismo e o aumento da oferta de Ensino Médio. Para tal, era necessário encontrar “maneiras” de “incrementar os recursos financeiros para manutenção e para investimentos na qualidade da educação básica, conferindo maior eficiência e equidade em sua distribuição e aplicação”. (BRASIL, 1993, p.15).

Estas medidas são implantadas por meio da criação de fundos, na maioria das vezes, mediante a alteração da Constituição Federal. A Emenda Constitucional nº 14, de 1996, é um exemplo dessa situação, porquanto redefiniu as responsabilidades na oferta de ensino entre os entes federados para criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

O FUNDEF somente foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1988, com duração de 10 anos, tendo vigência até 2006. Caracterizado como um Fundo de natureza contábil é composto de 15% das receitas do: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações – IPIexp; Desoneração de Exportações (LC 87/96); complementação da União, de acordo com o valor mínimo nacional por aluno/ano, fixado para cada ano.

É importante esclarecer que estes 15% que compõem o FUNDEF, já fazem parte dos impostos constitucionalmente vinculados para a educação totalizando 25% da receita de tributos (Art. 212, da CF/88).

Diversas deficiências foram apontadas no FUNDEF, conforme estudos de Davies (2002), Pinto (2000). Além dos problemas apontados, diversas entidades/sindicatos se mobilizaram em torno da criação do FUNDEB (incluindo a educação de jovens e adultos).

O FUNDEB foi criado por meio da Emenda Constitucional 09/2006, sendo composto de 20% dos seguintes impostos: Fundo de Participação dos Estados – FPE; Fundo de Participação dos Municípios – FPM; Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS; Desoneração de Exportações (LC 87/96); Imposto sobre Transmissão **Causa Mortis** – ITCM; Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores – IPVA; Imposto sobre Renda e Proventos incidentes sobre rendimentos pagos pelos Estados e municipi-

os; Quota Parte 50% do Imposto Territorial Rural devida aos Municípios – ITR; Complementação da União, de acordo com o valor mínimo nacional por aluno/ano, fixado para cada exercício, com diferenciações.

Vale ressaltar que a criação de outro fundo tramita no Congresso Nacional Senado. Trata-se do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional e Qualificação do Trabalhador FUNDEF, cujos recursos serão provenientes de: 7% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, excluindo-se as quotas financeiras que constituem recursos do FUNDEF; 5% dos recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT; as contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, doados por instituições de direito público ou privado, nacionais e internacionais; outros recursos que lhe venham a ser destinados.

A história dos fundos para o financiamento da educação brasileira até os dias atuais apresenta, portanto, avanços e retrocessos e demonstra que o envolvimento do Estado na educação está diretamente vinculado à correlação de forças que expressa o poder de frações dominantes e as concessões de segmentos dominados. A trajetória dos fundos expressa, neste sentido, a luta pela escola pública e gratuita por meio da vinculação de impostos para a educação, nas três esferas do Poder Público.

Referências Bibliográficas

BRASIL. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Senado Federal, Brasília: 1988.

_____. **Plano Decenal de Educação para Todos**. Ministério da Educação e do Desporto. Brasília, 1993.

_____. **Diretrizes Básicas do FUNDEB**. Ministério da Educação e do Desporto. Brasília, 2004.

_____. **Projeto de Lei do Senado nº 274 de 2003**. Senador Paulo Paim. Brasília, 2003.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento do Ensino Médio Estatal: obstáculos estruturais e conjunturais**. IN: ZIBAS, Dagmar; AGUIAR, Márcia; BUENO, Maria. O Ensino Médio e a Reforma da Educação Básica. Brasília: Plano Editora, 2002.

MELCHIOR, José Carlos Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. Estudos e Documentos. Publicação da Faculdade de Educação da USP São Paulo: USP, 1981.

PINTO, Jose Marcelino de Resende. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000.

TOMASI, Livia de e Warde, Mirian Jorge e HADDAD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. São Paulo: Ed. Cortez, 1996.

NOTAS

¹ Este estudo integra pesquisa desenvolvida no Laboratório de Estudos sobre o Trabalho e Qualificação Profissional – LABOR.

² Pedagoga do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – CEFET; mestra em Educação Brasileira na Universidade Federal do Ceará – UFC. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Educação Profissional – NUPEP, e do Laboratório de Estudos sobre o Trabalho e Qualificação Profissional – LABOR. E-mail: antonia@cefetce.br.

³ Pedagoga do Centro Federal de Educação Tecnológica do Ceará – CEFET; doutoranda em Educação Brasileira na Universidade Federal do Ceará – UFC. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Educação Profissional – NUPEP, e do Laboratório de Estudos sobre o Trabalho e Qualificação Profissional – LABOR. E-mail: elengomes@bol.com.br.

⁴ Doutor em Educação; professor adjunto na Universidade Federal do Ceará – UFC; coordenador do Núcleo de Pesquisa em Educação Profissional – NUPEP; coordenador do Laboratório de Estudos sobre o Trabalho e Qualificação Profissional – LABOR. E-mail: eneas_arrais@hotmail.com.

⁵ Mestranda na UFC; bolsista da FUNCAP; pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre o Trabalho e Qualificação Profissional – LABOR. E-mail: tânia.azul@bo.com.br.

⁶ Mestranda na UFC; bolsista da CAPES; pesquisadora do Laboratório de Estudos sobre o Trabalho e Qualificação Profissional – LABOR. E-mail: gardenialustosa@yahoo.com.br.

⁷ Segundo Melchior (1981), o subsídio literário era um imposto destinado a custear a instrução pública. Era constituído por um real de cada arrátel de carne cortada nos açougues e a dez réis de cada cana de aguardente.

⁸ O Salário-Educação surgiu, portanto, como importante mecanismo que obrigava as empresas a contribuírem para o ensino primário.

⁹ O FNDE é uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação, cuja finalidade é captar recursos financeiros para projetos educacionais nas áreas de ensino, pesquisa, alimentação, material escolar, transporte escolar e bolsas de estudo e atualmente administra os recursos a serem transferidos ao FUNDEF. Segundo a Constituição Federal, em seu artigo 212:

¹⁰ Fundo Público formado com recursos do PIS/PASEP para custear o seguro desemprego do trabalhador brasileiro.