

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: CONTEXTUALIZAÇÃO

Walderês Nunes Loureiro*
Universidade Federal de Goiás
Grupo de Pesquisa “Qualidade da Educação Básica”
Grupo de Estudo do Financiamento da Educação
Painel
Estado e Políticas Educacionais

Este painel tem como objetivo apresentar uma abordagem do financiamento da educação no Brasil, incluindo os aspectos legais e destacando as determinações históricas e constitucionais. Também será analisada as políticas públicas que viabilizam a manutenção e o desenvolvimento da educação básica. Inspirada nestes dispositivos legais e com a convicção de que o financiamento da educação tem papel importante na organização e funcionamento do sistema municipal de educação, especialmente quando a gestão defende a democratização do sistema de ensino e da escola, a gestão “Democrática e Popular”, eleita para governar a cidade de Goiânia no quadriênio 2001/2004, elaborou e encaminhou, para aprovação na Câmara Municipal, a Lei nº 8.075, de 27 de dezembro de 2001, instituindo o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - FMMDE. O objetivo dessa lei foi criar as condições legais, financeiras e de gerenciamento dos recursos municipais destinados ao desenvolvimento das ações e serviços do ensino, executados e/ou coordenados pela Secretaria Municipal de Educação de Goiânia - SMEG. Como desdobramento desta política pública de financiamento, será apresentado também o Programa de Autonomia Financeira das Instituições Educacionais da Rede Municipal de Ensino - PAFIE, instituído como mecanismo de descentralização e autonomia na gestão dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Palavras-chave: Autonomia. Financiamento da Educação. Gestão Democrática.

Justificativa

Esse painel objetiva compreender o financiamento da Educação Básica no decorrer da história da educação brasileira e situar, nesse contexto, a Secretaria Municipal de Educação de Goiânia, com sua experiência de autonomia de gestão de recursos empreendida na gestão 2001-2004 da Prefeitura de Goiânia e a experiência da Secretaria Municipal de Educação de Anápolis.

A justificativa para realização deste painel é comum aos três painelistas:

a - o princípio de que o financiamento da educação e a gestão democrática devem ser inseparáveis uma vez que, se não houver recursos financeiros para a realização das propostas, mesmo que decididas e legitimadas por um coletivo, elas não se realizam. Não basta prever e defender bandeiras de democratização como universalização da educação básica, melhoria da qualidade da educação sem garantir o provimento dessas implementações. Nenhuma mudança em uma instituição educacional

* Doutora em educação. Professora titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás (FE/UFG). E-mail: <wnloureiro@hotmail.com>.

que contribua para a melhoria da qualidade da educação prescinde da gestão e do financiamento da educação.

b - a convicção, comprovada pela história da educação brasileira, de que a vinculação constitucional de um percentual de recursos da receita cumpre um papel importante na manutenção e no desenvolvimento do ensino;

c - a necessidade de aguçar e estimular o interesse dos educadores pelo conhecimento e pesquisa na área do financiamento da educação. Os educadores, na sua maioria, são pouco interessados pelo estudo da temática do financiamento, que consideram como campo árido e complexo e até pensam que educação e financiamento não devem estar juntos, uma vez que a educação é uma atividade que se desenvolve de forma desinteressada. Mas essa postura contribui para que as políticas públicas da educação não saiam do discurso e/ou do papel.

A história do financiamento da educação brasileira

Nos primeiros cinquenta anos de colonização portuguesa, a educação escolar efetivamente não existiu no Brasil. Em 1549, chegam aqui os jesuítas que instalaram suas escolas e seminários nas principais cidades do litoral brasileiro. Inicialmente, o financiamento da rede educacional jesuítica no Brasil era feito informalmente por meio de doações. Tal situação permaneceu até 1564, quando foi estabelecido pelo governo português um subsídio financeiro, especialmente para os colégios e então, a Companhia de Jesus cresceu e multiplicou no Brasil.

Com a expulsão dos jesuítas em 1759, instalou-se na colônia um novo financiamento por meio do subsídio literário. Esse recurso foi insuficiente, dada a escassa produção dos produtos taxados pelo subsídio, a sonegação de impostos já comum nessa época. Além disso, nem sempre os recursos eram aplicados na educação.

Após a independência, é elaborada a Constituição de 1824, que estabeleceu o princípio da gratuidade, mas não o mecanismo do financiamento. Com a proclamação da república foi aprovada, em 1891, nova Constituição, mas o financiamento público para a educação não foi abordado

Do Brasil Colônia até 1934, não havia uma legislação específica que estabelecesse a aplicação do dinheiro público na educação. A aplicação dos recursos públicos ficava à mercê das opções políticas dos governantes ou para atender as pressões populares por escolarização ou outras razões que considerassem convenientes.

Com a Constituição Federal de 1934, teve início, no Brasil, a vinculação constitucional de recursos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. No Artigo 156 dessa Carta Magna ficou disposto, pela primeira vez, que *“a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.”* Essa vinculação estabelecida na Constituição de 1934 quase não se concretizou porque, com a implantação do Estado Novo, a Constituição de 1937 a ignorou. Em 1945, a sociedade brasileira se reorganiza em defesa da democracia e na Constituição de 1946, após intensos debates, é reintroduzida a vinculação de recursos para a educação, conforme o disposto no seu artigo 169: *“anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino”*.

A Lei 4.024/61, em relação ao financiamento da educação, elevou o percentual da União, de 10%, estabelecido pela Constituição, para 12% de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, preferencialmente o público.

A partir do golpe de 1964, foi elaborada a Constituição de 1967, que vai revelar o descompromisso do Estado com a educação pública. A Constituição de 1967 suprime os percentuais a serem aplicados em educação pela União, Estados e Distrito Federal e mantém a obrigatoriedade da aplicação somente para os Municípios.

A Lei 5.692/71, conhecida como reforma de ensino de 1º e 2º graus, seguindo as determinações constitucionais, omitiu os percentuais a serem aplicados pela União e Estados em educação.

Em meados da década de 1970, volta o debate sobre a vinculação de parte da receita de impostos para manutenção e desenvolvimento do ensino, que culmina, em 1976, com a apresentação, pelo Senador João Calmon, membro da Comissão de Educação do Senado, de proposta de vinculação.

Na década de 1980, com o processo de abertura política, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 24/83, conhecida como emenda Calmon, que estabelecia a seguinte vinculação: União 13%, Estados, Distrito Federal e Municípios 25%. Essa emenda, aprovada em 1983, só se efetivou em 1986. Com a Constituição de 1988, estabeleceram-se novos percentuais.

Pode-se concluir que, com exceção dos períodos ditatoriais, como o Estado Novo, por meio da Constituição Federal de 1937, e a Ditadura Militar, pela Constituição Federal de 1967, esse princípio tem sido respeitado e vem sendo o meio de se assegurar o financiamento público para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

A Constituição Federal (CF) de 1988, no artigo 212, dispõe 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*”. Em razão disso, estabelece a atualização do vínculo legal à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Quando as constituições estaduais e as leis orgânicas dos municípios fixam percentuais mínimos superiores aos preestabelecidos na Constituição Federal de 1988, ficam prevalecendo os novos índices.

Promulgada a Constituição Federal, as Assembléias Legislativas voltaram-se para a elaboração das Constituições Estaduais. A maioria das Constituições Estaduais absorveu o estabelecido pela Constituição Federal, com exceção de sete estados, dentre eles Goiás, que o elevou para 30%.¹

Corroborando o dispositivo legal referido no parágrafo anterior, a Lei 9.394/2006, de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), dispõe, no artigo 69, §º 5º, que o repasse das receitas vinculadas, do caixa da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação no décimo e no vigésimo dias de cada mês. A Lei Orgânica do Município de Goiânia vai além e diz, no § 8º do artigo 257, que *o repasse de recursos da União e do Estado para o Município deverá ser feito diretamente para a Secretaria Municipal de Educação*.

Reafirmando os dispositivos legais acima referidos, o legislador no § 6º do artigo 69 da LDB dispõe, ainda, que *o atraso da liberação [dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino] sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes*. A penalização é uma forma estabelecida em lei para motivar o gestor público a disponibilizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino de forma periódica ao órgão responsável pela educação pública.

Para além da vinculação de receitas para a educação

Sem dúvida, a fixação de dispositivos legais, comparada a situações anteriores, foi um avanço no financiamento da educação. Mas, hoje, esses índices são considerados insuficientes para a manutenção de uma educação de qualidade (Pinto, 2005). Agrava ainda mais a insuficiência de recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação o fato de que essa legislação nem sempre é cumprida - realidade muito comum na maioria dos municípios brasileiros, demonstrando a falta de compromisso de muitos gestores públicos com a manutenção e o desenvolvimento do ensino público.

A história do financiamento da educação no Brasil mostra que a vinculação da receita para a educação cumpriu um papel importante para o setor educacional. No entanto, isso ainda não garante que o recurso seja de fato repassado para a educação e que o atendimento da população por meio de uma educação pública de boa qualidade esteja garantida.

Nesse cenário de poucos recursos e ainda de não aplicação desses poucos recursos na educação, são fundamentais a criação e implantação de novos processos de organização e de gestão capazes de estimular a participação coletiva, tanto nos sistemas de ensino como nas escolas, visando à democratização da escola e da gestão escolar. Por outro lado, democratizar sistemas de ensino e escolas estimulando e exercitando a participação nas decisões, requer, entre outras condições objetivas, o financiamento da educação e a autonomia do órgão gestor dos recursos.

Foi por isso que a gestão *Democrática e Popular 2001/2004*, na Prefeitura de Goiânia, que tinha o compromisso com a inclusão social e com o processo de escolarização orientado pelo paradigma da qualidade social da educação, buscou formas inovadoras de financiamento da educação.

Inspirada nos dispositivos legais referidos neste texto e com a convicção de que o financiamento da educação tem papel importante na organização e funcionamento do sistema municipal de educação, é que essa gestão elaborou e encaminhou para aprovação na Câmara Municipal a Lei nº 8.075, de 27 de dezembro de 2001, instituindo o Fundo Municipal de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (FMMDE). O objetivo dessa Lei foi criar as condições legais, financeiras e de gerenciamento dos recursos municipais destinados ao desenvolvimento das ações e serviços do ensino, executados e/ou coordenados pela Secretaria Municipal de Educação de Goiânia (Smeg).

A Lei de criação do FMMDE só veio a ser aprovada em final de dezembro de 2001, ou seja, com quase um ano de gestão, porque sua elaboração, no âmbito da Prefeitura, não foi uma decisão de consenso. A convicção do prefeito, da secretária de educação e de parte dos dirigentes do governo municipal não foi suficiente para implantar, de imediato, o FMMDE, mesmo sendo a gestão da Prefeitura composta por uma coligação de partidos políticos de esquerda, que, historicamente, vinham defendendo tanto o princípio da vinculação legal dos recursos da educação quanto o artigo 69 da LDB/96. Mesmo assim, a defesa histórica dessas bandeiras não impediu, numa situação concreta de governo, o surgimento de dúvidas sobre sua implementação. Os argumentos eram os mais diversos, desde a existência de outras prioridades da administração que absorveriam grandes investimentos financeiros, até a dificuldade que teria a Smeg, pela sua inexperiência, de gerir o montante dos recursos. Finalmente, o empenho do prefeito, em conjunto com a Smeg, com parte dos gestores da Prefeitura e alguns parlamentares, conseguiu enviar a Lei para aprovação na Câmara Municipal de Goiânia.

Além das receitas previstas no Art. 212 da CF, o FMMDE tinha o objetivo de gerenciar, também, a aplicação das receitas de convênios e programas celebrados com o Governo Federal e Estadual bem como aquelas recebidas à conta do Fundo Municipal

de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Resolução Normativa nº 007/2000, do Tribunal de Contas dos Municípios de Goiás, dispôs, em seu art. 1º que *lei de iniciativa do Poder Executivo criará, no âmbito da Secretaria Municipal de Educação, Fundo Municipal, de natureza contábil, para gestão exclusiva da movimentação dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Essa movimentação deveria ser gerenciada no âmbito do órgão municipal responsável pela educação. A mesma Resolução, no § 1º do Art. 1º dispôs ainda que *considerar-se-á gestor municipal da educação o Secretário Municipal de Educação ou, na inexistência deste, a autoridade responsável pela área de educação municipal*.

Na perspectiva da democratização da educação, a temática do financiamento ganha maior destaque. Nesse papel de destaque, é preciso também que as Secretarias de Educação conquistem maior autonomia na utilização das verbas e que garantam que os recursos públicos destinados à educação sejam aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Notas

¹ Em Goiás os índices tanto o da Constituição Estadual quanto o da Lei Orgânica do Município de Goiânia foram ampliados em relação ao estabelecido na Constituição Federal. A Constituição Estadual, na sua redação inicial, no Artigo 158, vinculava o percentual mínimo de 30% (trinta por cento) à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público; todavia, por meio da Emenda Constitucional nº 33, de 21-01-2003, foi dada nova redação a esse artigo e atualmente está disposto que será aplicado o mínimo de 28,5%, sendo 25% na manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, e 3,25% na sua política de ciência e tecnologia, incluindo a educação superior estadual. A Lei Orgânica do Município de Goiânia, na sua redação original, Artigo 257, dispôs que seriam destinados à educação e ao ensino até 35% da receita resultante de impostos, não inclusas as provenientes de transferências; todavia o § 9º deste mesmo artigo estabelece que o Município se obrigará a aplicar na educação percentual nunca inferior a 30% da receita resultante de impostos. Por meio da Emenda nº 33 à Lei Orgânica, de 16-11-2005, os percentuais iniciais foram reduzidos para 25%, conforme preceitua o Artigo 212 da Constituição Federal. Estas alterações na Constituição Estadual e na Lei Orgânica do Município de Goiânia representaram um retrocesso na política de financiamento da educação pública estadual e do Município de Goiânia.

Referências

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 16 de julho de 1934). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (decretada e promulgada em 24 de janeiro de 1967). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (promulgada em 5 de outubro de 1988). Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. *Emenda Constitucional nº 14*, de 12/9/96, publicada no DOU em 13/9/96. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>

_____. Leis, etc. Lei 9.394, de 20/12/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), publicada no DOU em 23/12/96. Disponível em <http://www.mec.gov.br>

PINTO, José Marcelino R. *Financiamento da educação do Brasil: da vinculação constitucional à construção de uma escola com padrões mínimos de qualidade*. Brasília: Revista da Faculdade de Educação da UnB, 2005.

RONCHI, Olga Izilda. Os (des)caminhos do financiamento da Educação Básica pública. 2000, 138 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2000.