

BREVE HISTORICO SOBRE A EDUCAÇÃO

Antonio Roque Citadini ()*

Educação é matéria que sempre traz grande interesse dado o envolvimento que com ela tem toda a sociedade, e esta é a razão de se constituir em agenda permanente de discussão nos diversos fóruns de debate e com ampla divulgação nos meios de comunicação.

Em algumas oportunidades que tive pude me manifestar, tanto no exercício de minha função pública de Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, como em artigos que escrevi e foram publicados, entre os quais discorri sobre as *regras para as despesas com ensino; os gastos com educação; o Brasil faz uma revolução na educação.*

Levando em conta as notícias de que o Brasil tem tido melhora na sua posição no ranking de competitividade global, ganhando cinco posições, e, relendo os artigos que escrevi, entendi oportuno reavivar o assunto, com possíveis atualizações que se mostrem de interesse.

Como dado histórico interessa recordar que em julho de 1985 para disciplinar o disposto na Constituição vigente à época, - neste particular com a Emenda Constitucional nº 24, de julho de 1983 (conhecida por Emenda Calmon) - entrou em vigor a Lei nº 7.348, também chamada de Lei Calmon, que regulamentou, naquele momento, a questão das referidas despesas com ensino, estipulando em seu art. 6º, § 2º as que

não seriam consideradas como tais, estando entre elas as despesas com pesquisa não vinculada ao ensino ou que não visasse ao aprimoramento da qualidade e da expansão do ensino, bem como as subvenções às instituições privadas e as que se destinassem à formação específica de quadros para a Administração Pública.

Interessante destacar, ainda, que antes da Constituição de 1988 os Estados e Municípios que não aplicassem no ensino o mínimo constitucionalmente exigido eram proibidos de receber os repasses financeiros, a título de subvenções e auxílios, respectivamente da União e dos estados. Após 1988 acrescentou-se a essa penalidade, a possibilidade de intervenção estadual nos municípios.

No caso dos Municípios do Estado de São Paulo, a falta de comprovação da aplicação no ensino, no limite mínimo legalmente exigido, recebia do Tribunal de Contas do Estado, rigoroso tratamento que implicava na emissão de parecer prévio no sentido da rejeição das contas do Município. E continua assim.

Importa considerar ainda o fato da vinculação dos gastos à lei orçamentária. Conquanto sempre se tenha os que defendem pensamento contrário, é relevante o argumento dos que são a favor da vinculação, uma vez que a Constituição Federal considera o ensino como "programa de Estado". E desta forma, a vinculação se mostra como algo de vital importância para que se dê efetivo cumprimento ao programa constante na Constituição.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, no seu mister de fiscalizar os municípios, prestou-lhes a necessária contribuição ao elencar, à época, de forma clara por meio de Instruções próprias (em especial as de nº 2/89 e 10/89), os tipos de despesas aceitáveis como de aplicação no ensino, dentro do espírito da legislação em vigor. E como resultado facilitou, por certo, a gestão administrativa dos municípios.

Importante lembrar que no Brasil vem ocorrendo uma verdadeira revolução na área da educação, ainda que silenciosa. Os resultados positivos dela advindos devem-se muito à vinculação constitucional de recursos para a educação, que, na verdade, tem seu marco inicial com a Constituição de 1934, e posteriores alterações benéficas ocorridas na Lei Maior e também na legislação infraconstitucional.

Assim, é de toda importância lembrar essa previsão legal de receitas vinculadas porque se constitui num mecanismo valioso para o administrador público.

A vinculação de receitas possibilita ao gestor planejar suas atividades na área educacional, vez que conhece as fontes e estimativos de receitas com as quais poderá contar, e, de outro lado, a obrigatoriedade de gastos mínimos com educação, em percentual e tipos de despesas pré-estabelecidos garante investimentos apropriados à educação, com resultados favoráveis para a sociedade.

Com as modificações introduzidas pela Emenda Constitucional nº 14, de outubro de 1996, pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação - a Lei 9.394, de 20 de

dezembro de 1996 -, e também pela Lei 9.424/96, que criou o FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o Tribunal adotou posição frente à nova legislação. O art. 71 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação - Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - estabeleceu de forma muito clara a relação das despesas que nos exercícios vindouros não poderiam ser consideradas como destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino. São as realizadas com:

"I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou a sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino".

Ressaltei, na época, que aquele ordenamento jurídico impediria investimentos maciços e continuados em ações governamentais que, embora necessários, úteis e até aceitáveis do ponto de vista social, não se destinassem

exclusiva e diretamente à manutenção e ao desenvolvimento do ensino. Assim é que após aquela Lei, as despesas com merenda escolar, assistência médica, odontológica, segurança nas escolas, ou qualquer outra com assistência social, e também as despesas de infra-estrutura beneficiando escolas, como as de asfaltamento de ruas, rede de iluminação, e outras, deixaram de ser aceitas como destinadas ao ensino. Assim tem sido na análise dos gastos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

Pelo disposto no artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é possível compreender que os constituintes de 1988 entenderam que o prazo de dez anos – que terminou em 1998 –, seria suficiente para que o Poder Público desenvolvesse esforços para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Para isto bastaria que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios destinassem ao ensino fundamental, pelo menos 50% (cinquenta por cento) dos recursos que obrigatoriamente deveriam aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. Só para lembrar, o artigo 212 da Constituição continua exigindo a aplicação mínima da receita de impostos, de 18% por parte da União e 25% dos estados, Distrito Federal e municípios.

Reafirmo ser desanimador verificar que decorridos 23 anos de promulgação da Constituição ainda não se alcançou o objetivo de erradicar o analfabetismo em nosso país. Vale lembrar que a Constituição estimou, inicialmente, para isto o prazo de dez anos, que em 1996 foi renovado pela Emenda

Constitucional nº 14, e, finalmente, em 2006 a Emenda nº 53 ao substituir o FUNDEF pelo **FUNDEB** *renovou-o* ao fixar para sua vigência o prazo de 14 anos.

Assunto como este, que reúne complexidade em múltiplas direções, permitem compreender as muitas dificuldades que se apresentam e que dificultam, como tem acontecido, alcançar-se resultados favoráveis no prazo pré-estabelecido. Louvável, felizmente, é o esforço que se tem do governo em não desistir do objetivo principal, vindo, assim, a renovar seu intento com a revisão de metas e atualizando, a cada período, as ações que buscam aquele alcançar aquele fim.

Nesse contexto é que se compreende a alteração do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias trazida pela Emenda Constitucional nº 14, de outubro de 1996. Entre as novidades teve-se o novo período de dez anos estabelecido à época para que os estados, o Distrito Federal e os municípios, do percentual mínimo a que estão obrigados a despender com ensino, destinassem – e assim continua – *"...não menos de 60% (...) à manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização do seu atendimento e à remuneração condigna do magistério"*. A nova redação do "caput" do artigo 60 não mais fala em erradicação do analfabetismo. Esta meta consta, porém, do parágrafo 6º quando se refere à aplicação, por parte da União e exige que não menos de 30% dos recursos ali definidos o sejam para aquele fim e para o desenvolvimento do ensino. O que de fato importa para se alcançar a almejada erradicação é

muito mais a efetiva ação determinada neste sentido - e é o que se espera - que o simples enunciado do texto legal.

Além dessa alteração do "caput" do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a referida Emenda regulamentou, também, a forma de colaboração entre os Municípios, Estados e a União, já prevista no artigo 211 da Constituição para os seus sistemas de ensino, objetivando, com isto, a universalização do ensino obrigatório. Ficou reservada à União a função de organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições federais de ensino público e também garantir equalização de oportunidades e padrão mínimo de qualidade do ensino, implicando tal função, em proporcionar assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

O ensino fundamental e a educação infantil passou a ser prioridade dos municípios, enquanto a dos estados passou a ser o ensino fundamental e médio.

Para assegurar a distribuição de responsabilidade e recursos entre os Estados e Municípios, a referida Emenda previu a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF, tendo disciplinado a maneira de sua constituição e previsto um valor mínimo nacional, por aluno, o que se concretizou com a Lei nº 9.424 com vigência obrigatória a partir de 1998.

Permitiu, ainda, aquela lei, que os estados pudessem antecipar a implantação do Fundo, podendo, portanto, fazê-lo

ainda no exercício de 1997. No caso do Estado de São Paulo, o referido Fundo só foi implantado a partir de 1º de janeiro de 1998, por meio do Decreto nº 42.778, de 31 de dezembro de 1997, que também dispôs sobre a constituição do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social. Tal Conselho será presidido pelo secretário da Educação, quando este comparecer às reuniões, ou pelo representante da Pasta, quando ausente o titular. Cabe ao Conselho fazer o acompanhamento e o controle social sobre a aplicação, repartição e transferência dos recursos provenientes do Fundo.

Criou-se, assim, como se vê, a municipalização do ensino e se estabeleceu algumas regras novas, entre as quais a da obrigatoriedade de haver registros contábeis e demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, que ficarão à disposição permanente dos Conselhos - também instituídos pela mesma Lei - e do Tribunal de Contas.

Interessante ressaltar ainda que a nova Lei de Diretrizes e Bases exigiu que as diferenças entre as receitas e despesas previstas e realizadas, sejam apuradas e corrigidas a cada trimestre financeiro, para a efetiva aplicação do percentual mínimo exigido, resultando disto não mais estar autorizada a compensação no exercício seguinte antes aceita pela Lei Calmon.

Como consta no Manual Básico elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, editado em 2007, quando tive a honra de exercer sua Presidência, o FUNDEF cumpriu relevante papel sócio-educacional no país, tendo em

vista que no ano do término de sua vigência, 2006, 97% das crianças na faixa de 7 a 14 anos de idade encontravam-se matriculadas no ensino fundamental, o que possibilita afirmar que teve seu objetivo alcançado. Naquele Manual e por meio de novas Instruções que foram editadas, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, atualizou suas normas como sempre faz para, assim, possibilitar aos jurisdicionados conhecerem as alterações legislativas sobre o assunto.

Assim, a Emenda Constitucional nº 53, que substituiu o FUNDEF pelo FUNDEB objetivou trazer efetiva universalização do atendimento no ensino fundamental e a inclusão gradual da educação infantil, do ensino médio e da educação de jovens e adultos.

O FUNDEB manteve as fontes de recursos do FUNDEF e acrescentou outras, tendo prevista sua implantação de forma gradual, vindo a alcançar sua plenitude em 2009.

Para regulamentar o FUNDEB surgiu a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, a qual trouxe importante alteração no que se refere à obrigatoriedade de que seus recursos sejam utilizados no exercício financeiro de seu crédito, possibilitando, apenas, que 5% possam ser aplicados no primeiro trimestre do exercício seguinte. Para o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo o descumprimento dessa regra legal implica na emissão de parecer desfavorável das contas anuais.

O administrador municipal que der atendimento aos dispositivos constitucionais e legais, e também às normas e

instruções emitidas pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, demonstrará sua boa gestão, e, por certo, terá bom resultado nos índices de avaliação na área da educação de seu município, com reflexos abrangentes.

(*) **ANTONIO ROQUE CITADINI** é *Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e autor de livros: O Controle Externo da Administração Pública e Comentários e Jurisprudência sobre a Lei de Licitações Públicas (Ed. Max Limonad), entre outros.*