

A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECURSOS PARA EDUCAÇÃO E A GARANTIA DO DIREITO A EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES HISTÓRICAS

Wellington Ferreira de Jesus (USP; UFG)
wellingtonfj@gmail.com

Introdução

Embora assegurado constitucionalmente, no artigo 6º. da Constituição Federal de 1998, como primeiro item dos Direitos Sociais; ratificada como “direito de todos e dever do Estado”, no art. 205, considerada em seu nível fundamental e, progressivamente estendido ao nível médio, obrigatória e gratuita, idéias ratificadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, que mantém a gratuidade, conforme art. 3º., inciso IV para o ensino fundamental. O art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias que foi resultou na criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) e, posteriormente, no FUNDEB, ampliando-se a toda a educação básica são documentos que exemplificam o desenvolvimento das contradições históricas da efetivação da educação pública e gratuita no país ao longo do século XXI e início do XXI.

Se por um lado, há uma concordância quanto ao caráter integrante do rol dos direitos humanos e, portanto, inalienável e universal, a educação e o ensino público no Brasil, por outro lado, ainda há muito que se realizar para que este direito se concretize em plenitude. É fato que, não apenas nas regiões mais afastadas dos pólos de desenvolvimento econômico, mas, também em grandes cidades ou áreas periféricas ou contiguas as mesmas, os direitos humanos, em especial a educação básica, é negligenciado ou mesmo inexistente.

Considerando o fato de que a educação pública no Brasil tem seu financiamento diretamente vinculado ao sistema tributário, aspectos como renúncia fiscal, isenção de impostos, o não combate à sonegação e a alocação de recursos tributários para outros fins, considerados “prioridades da área governamental”, inviabilizariam a consecução do direito a educação.

Em verdade, ainda no início do século XXI, no Brasil, ainda se discute um mecanismo eficaz de financiamento da educação pública que tenha como característica central consolidar-se enquanto uma política de Estado. Em outras palavras, que se defina pela permanência e constância, que se situe como imune ou pouco volátil as mudanças de governo

e, sobretudo, expresse a materialidade do direito à educação como princípio legítimo e democrático à sociedade como um todo.

Observe-se **Documento Final da Conferência Nacional de Educação Básica** que ressalta a existência de contradições e entraves que dificultam o processo de desenvolvimento tanto da universalização quanto da efetivação de um projeto que garanta o acesso e a permanência, bem como resultados satisfatórios para os alunos e a para a sociedade em um país de dimensões e disparidades continentais. Neste sentido, conforme o **Documento Final**,

o **financiamento da educação** [grifo do texto] constitui tarefa complexa no País, devido ao envolvimento entre os diferentes entes federados e a esfera privada, bem como à falta de regulamentação do regime de colaboração entre os entes, à ambígua relação entre o público e o privado e a definição do **custo-aluno-qualidade** [grifo do texto] da educação, que dificultam o processo de otimização das políticas de financiamento e gestão transparente no uso, bem com a definição e aplicação dos recursos (BRASIL, 2008, p. 51).

O texto do **Documento Final da Conferência Nacional de Educação Básica**, tendo como referência ratifica a observação de Dourado (2006, p. 28), de que o estudo e a compreensão do financiamento da educação no Brasil resulta, entre outros aspectos, da apreensão dos “limites e possibilidades dessa discussão no âmbito da relação Estado e sociedade que historicamente se processa no Brasil” interferindo diretamente nas políticas e projetos implementados (ou ainda por serem), na gestão e na própria arena em que se desenvolvem os embates sobre a definição dos recursos destinados a educação no país. Observemos que o Estado só pode ser caracterizado como “soberano, na medida em que é a própria sociedade organizada” (GRAMSCI, 2007, p. 204). Resulta, portanto, (re)afirmar que o estudo sobre o financiamento a educação no Brasil se articula com as políticas educacionais materializadas no “Estado em ação” (DOURADO, 2006, p. 31).

Ressalta-se, pois, que um dos aspectos essenciais, em que pese seus limites e contradições, no sentido da efetivação do direito a educação, particularmente da educação básica, no Brasil constituí-se na proteção constitucional de recursos, também conhecida como “vinculação de verbas”.

O presente trabalho, elaborado como um estudo exploratório, tendo como referenciais a pesquisa nas Constituições Brasileiras do período monárquico (1824) e republicanas (1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1967, 1988), bem como os Anais e os Diários das Assembléias Constituintes de 1933-34, 1946, além da literatura pertinente, busca refletir sobre o papel histórico da proteção constitucional de recursos como um dos mecanismos que contribuem para a efetivação do direito a educação, especialmente a educação básica no país.

Historicamente, a proposta de uma fonte de recursos permanentes para a manutenção, desenvolvimento e consolidação da educação constitucionalmente definida no país, tem seus ecos mais fortes a partir da década de 1920 e, especialmente, nos anos de 30 do século passado. No entanto, conforme Cury (2008, p. 833) “o marco básico de uma intervenção estatal-nacional decisiva nos sistemas de ensino é Constituição Federal de 1934”.

A importância da vinculação de verbas não se restringe exclusivamente ao aspecto do financiamento, da alocação de recursos a educação. Há que se considerar também uma dimensão política proteção constitucional de recursos no Brasil.

Gomes e Carnielli (2005) consideraram a existência de um “movimento pendular” com relação à vinculação constitucional de recursos a educação, durante os períodos onde predominou governos ditatoriais ocorreu a supressão, no retorno ao Estado democrático e de direito se faz presente uma luta pelo retorno e consolidação da proteção de recursos. Cury (2008, p. 836) também recordou que “a Constituição (outorgada) de 1937 retirou a vinculação constitucional de recursos para a educação, tal ocorrerá 30 anos mais tarde, já sob outro tipo de regime autoritário”.

No período 1946-1964 e, posteriormente, a retomada do processo constituinte, antecedido pela Emenda 24/83, proposta pelo Senador João Calmon, ainda sob a vigência do último governo da ditadura militar de 1964, foi objeto de intensos debates a vinculação de recursos à educação na Constituição de 1988. Em outras palavras, caracteriza-se como uma das “principais marcas dos governos democráticos brasileiros” (MENEZES, 2008, p. 155).

Caminhamos entre “um movimento pendular” e uma “espada de Dâmocles”, se pensarmos que, historicamente, a supressão da vinculação foi algo comum aos governos autoritários, se levarmos em consideração o fato de que o processo de universalização, democratização e controle social de recursos aprofundam e consolidam o Estado de democrático. Além disto, devemos observar que, como afirma Cury (2008, p. 834) “políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas”. Soluções fáceis e amparadas no tradicional radicalismo da supressão sem debates são excelentes subterfúgios no sentido da prática autoritária e antidemocrática.

A proteção constitucional de recursos a educação: uma história e muitas controvérsias.

Historicamente a primeira experiência que se aproxima da vinculação de recursos tem como referência a Argentina do século XIX, durante o governo de Domingos Faustino Sarmiento (1811- 1868). Transformando a escola primária em obrigatória, Sarmiento destinou

percentuais de recursos para sua organização e manutenção, além disto, criou as “comissões populares de fiscalização dos gastos do presidente”, para funcionarem como uma espécie de órgão fiscalizador dos gastos públicos do governo argentino (WERTHEIN, 2004). Interessante recordar que, mais de um século depois, o Senador João Calmon, um dos principais defensores da proteção de recursos para a educação, desde os anos 70, evocava em muitos de seus discursos a máxima de Sarmiento: “O povo é soberano! Educai o soberano!”. Além da Argentina, Uruguai e Chile, na América do Sul, e a Costa Rica, na América Central, desde o século XIX, recorreram à vinculação recursos para a educação, garantindo desta forma o acesso e a gratuidade. Werthein (2004) chama atenção ao fato de que, a Costa Rica, em 1997, momento em que se consolidavam as posições neoliberais de reforma do Estado e limitações dos gastos públicos, vinculou em 6% de seu Produto Interno Bruto (PIB) o percentual mínimo a ser aplicado na educação.

Cury (2008) afirmou que

a vinculação representa um vetor distintivo para a conformação do direito à educação no Brasil [grifo nosso], uma raridade em constituições de outros países, a formalização de demandas cuja inserção nacional se reproduz nos dispositivos similares correntes nos estados (CURY, 2008, p. 835).

Dourado (2006, p. 31) afirma que os defensores da ampliação do raio de ação das políticas públicas, historicamente, defendem a vinculação de recursos, especialmente em áreas sociais. Observa também, o referido autor, o fato de que, as grandes mobilizações da sociedade civil organizada, destacadamente a partir dos anos 80 nas lutas pelo retorno ao Estado democrático de direito e seus desdobramentos no campo institucional, político, jurídico e, particularmente, educacional tem gerado estudos de relevância tendo por referência a dinâmica da vinculação e das subvinculações contábeis para o setor público educacional.

Mendes (2002) contribuindo de forma significativa para o debate sobre a proteção constitucional de recursos considerou como fator positivo e válido a vinculação de recursos do setor público, particularmente a educação, observando a existência de resultados mais eficientes neste setor. Conforme Mendes (2002) a vinculação de recursos, quando orientada para no sentido de bens públicos que se situam no rol das prioridades nacionais, tem a capacidade de minorar substancialmente dois problemas decorrentes da descentralização de recursos públicos. Em outras palavras a vinculação é sim um instrumento adequado para a solução das contradições geradas pela regressividade tributária, do perfil dos gastos e externalidades. Desta forma,

como os governos locais tendem a sub-ofertar bens públicos geradores de externalidades e que beneficiam os pobres, a constituição da federação os obriga a fazer um gasto mínimo em tais bens.

Trata-se, portanto, de um acordo cooperativo entre os membros da federação, em que cada ente federativo fica obrigado a fazer uma despesa que individualmente, não lhe convém, mas que coletivamente beneficia toda a federação. A obrigação constitucional ou legal, e a punição daqueles que não cumprem a lei, reduz o incentivo e aumenta o risco de adoção de um comportamento *free rider* [grifo do autor] de um estado ou município individual, que consistiria em não fazer o gasto mínimo e, ao mesmo tempo, beneficiar-se do fato de os demais entes estarem cumprindo a regra (MENDES, 2002, p. 9-10).

Ao discutir as contradições históricas que originam a vinculação constitucional de recursos na Carta de 1934 e, por extensão, ao processo de que se desenvolve durante os séculos XX e XXI, no contexto de criação/supressão/recriação, Cury (2008, p. 836) afirmou que no sentido de viabilizar a educação pública e gratuita, só ocorreria se “houvesse recursos públicos para mantê-la e desenvolvê-la”. Daí a imposição da proteção de um percentual de recursos, obtidos a partir dos impostos arrecadados. No entanto, “para que tal impositividade não ficasse sujeita à dispersividade e ao arbítrio de cada qual, a Constituição [de 1934]” (CURY, 2008, p. 836) previa uma lei nacional, de competência exclusiva da União, normatizada pelo Plano Nacional de Educação.

Em outras palavras, articulando-se as políticas públicas e os mecanismos de gerenciamento, administração e fiscalização tanto do cumprimento da norma jurídica institucional, quanto do efetivo exercício do direito à educação.

A proteção constitucional de recursos a educação básica no Brasil: breves considerações históricas

No caso da destinação de recursos públicos à educação, conforme Pinto (2000, p.46), podemos dividir historicamente, de forma sintética, em três momentos:

Um primeiro momento, que durou de 1549 a 1759, no qual o Estado delegou aos Jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país. Em um segundo período, que vai da expulsão desta ordem religiosa até o fim da República Velha, viveu-se um momento em que, ou se buscaram fontes autônomas de financiamento da educação (como foi a criação do Subsídio Literário, ou deixou-se à conta das dotações orçamentárias a definição dos recursos para o ensino). Finalmente, um terceiro momento, que vem da Constituição de 1934 até hoje, pode ser definido como o da busca da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação.

Conforme Saviani (2005, p. 11):

Efetivamente, foi após a Revolução de 1930 que começamos a enfrentar os problemas próprios de uma sociedade burguesa moderna, entre eles, o da Instrução pública popular. Assim é que, ainda em 1930, logo após a vitória da Revolução, é criado o Ministério da Educação e Saúde. A educação começava ser reconhecida, inclusive no plano Institucional, como uma questão nacional.

Destaca-se então, neste contexto, o papel político-social e histórico dos “Pioneiros da Educação Nova” não apenas como reformadores de um sistema pedagógico ainda de tradições coloniais, mas, sobretudo, propositores e agentes de uma transformação estrutural na educação. Entre as propostas defendidas por esses educadores se destacavam a universalização e gratuidade do ensino básico e a responsabilização do Estado no campo do financiamento da educação básica.

Conforme Miguel Couto, médico, professor, um dos Pioneiros de 1932, e autor da Emenda que originou a instituição da vinculação de verbas à educação na Constituição de 1934, caberia à União duas “despesas sagradas”:

A União só tem duas despesas sagradas – a defesa nacional e a cultura do povo: uma preserva o território, a outra o valoriza. São credores privilegiados do orçamento; as restantes hão de se cumprir dentro das obras [grifo nosso]. E tudo quanto ela destinar à cultura lhe voltará em três dobro (sic), porque não há mais rendoso emprego do capital de um país de que o que ele emprega na educação de um povo. Em menos de quarenta anos, o milagre da cultura, só e só, centuplicou a receita nos orçamentos japoneses. A sua freqüência escolar tinha-se elevado subitamente a 99,5% . A Alemanha, para assombrar o mundo com seu progresso estonteante, obrigou antes a totalidade de seus filhos ao estudo primário. Nos Estados Unidos – apesar da extensão de seu ‘Far-west’ -, 95% das crianças comparecem à escola. Por ventura reduzidas a 20% de população culta, estas nações seriam o que são? Que nos falta para lhes seguir o exemplo – Inteligência ou patriotismo? Já ocupamos no continente o primeiro lugar na escala do analfabetismo. Até onde mais crescer? (COUTO, 2003, p. 85-86).

Em 1932, Nóbrega da Cunha, educador e um dos integrantes da “**V Conferência Nacional de Educação**”, afirmava:

O professor Miguel Couto, depois de discutir, com muita sinceridade e valiosa argumentação, a controvérsia constitucional, assentou que, pelo menos, agora, triunfante o movimento revolucionário, pode o caso ficar definitivamente resolvido com um dispositivo claro no texto da nova Constituição. O professor Miguel Couto não perdoa, e nisto é intransigente, que se evite, por motivos de ordem financeira, atribuir à União a responsabilidade de promover a educação do povo (CUNHA, 2003, p. 85).

Cury (2008, p. 832) afirmou que a Constituinte de 1933-34 “estabeleceu para todos os entes federativos, a gratuidade e a obrigatoriedade do (então) ensino primário, um Plano Nacional de Educação sob Diretrizes e Bases” além da vinculação de um percentual dos impostos para o financiamento do setor educacional. E, estes “constrangimentos” se deram em um capítulo da Constituição que transformava a educação em “direito de todos” e sua oferta sob a fiscalização dos órgãos públicos oficiais (HORTA, 2000).

No entanto, em novembro 1937, Getúlio Vargas, após um golpe de Estado, em meio a um intenso processo de radicalidade que opunha tendências ligadas ao movimento comunista, através da Aliança Nacional Libertadora (ANL), e o fascismo, representado pela

Ação Integralista Brasileira (AIB), implanta a Ditadura do Estado Novo (1937-1945). O Estado Novo expressava um governo autocrático e centrado na supressão dos direitos e garantias individuais. A censura, a repressão política, a tortura e a sujeição dos órgãos representativos dos trabalhadores, bem como a criação de instrumentos de propaganda do regime e de Vargas sintetizam o período. A educação também foi utilizada como instrumento de propaganda pró-Estado Novo, entretanto, sua importância era fundamental no sentido do desenvolvimento capitalista, sob o controle estatal, preconizado por Vargas e elaborado por um grupo de intelectuais de renome. No entanto, a proteção de recursos foi suprimida da Carta de 1937. Contudo, os reclamos pelo retorno e a definição da significação da mesma, surgem de dentro do regime. O intelectual e educador baiano, em 1941, Teixeira de Freitas, então responsável pelos dados estatísticos do Ministério da Educação e Saúde, tendo em vista os dados obtidos pela coleta realizada e apresentada na 1ª. Conferência Nacional de Saúde e Educação alertou para a necessidade de retorno da vinculação de recursos para a educação (CURY, 2008). Embora reconhecendo a necessidade do retorno da proteção de recursos, mas, envolvido no contexto das estruturas típicas de um governo autoritário e antidemocrático, apenas em 2 de janeiro 1946, em meio ao processo de distensão da ditadura do Estado Novo, o Decreto-Lei de n. 8.529, conforme Cury (2008), a Lei Orgânica do Ensino Primário, regulamentaria o Decreto-Lei de n. 4.958, de 1942.

O retorno ao Estado de Direito após o Estado Novo expuseram as contradições sociais e políticas em um país onde o modelo de desenvolvimento capitalista periférico era acirrado pela emergência da “guerra fria”. No campo da educação diversos temas retornavam com toda a força aspectos que não foram resolvidos a partir da curta vigência da Carta de 1934 ou sepultados pelo autoritarismo do Estado Novo, somados ao fato da necessidade de reorganizar a visão da filosofia da educação, fomentada pelas novas exigências da sociedade e da economia.

Na Assembléia Constituinte de 1946 se fazia necessário retomar o sentido da educação como “direito público subjetivo” (BOAVENTURA, 2000), e a diferenciação entre *instrução* e *educação*, reorganizar e redefinir os papéis dos entes federativos, repensar a dimensão filosófica e pedagógica da educação, entre outros aspectos.

Significativamente, passava pela questão tributária a transição de um Estado centralista e autocrático, em que o poder Executivo, personalizado na figura de Vargas, era a única forma de gerenciamento e administração para uma nova forma de organização política e de estabelecimento de harmonia e independência entre poderes. E, no caso específico, pela

rediscussão do financiamento da educação. A Carta de 1946 recuperou novamente o instrumento da vinculação de recursos à educação. O eixo dos debates estava centrado em três posições principais: a posição contrária à vinculação, a proposta de criação de um imposto exclusivo destinado à educação e a defesa da vinculação, incluída a questão do *quantum* a ser vinculado.

A Emenda que foi a base definidora do artigo que estatuiu a vinculação de verbas à educação foi a de **n. 2.984** (24 de junho de 1946), apresentada por Max Tavares d’Amaral (UDN-SC) e assinada pelos Deputados Thomas Fontes (UDN-SC), Raul Pilla (PL-RS), Altino Arantes (PR-SP), José Bonifácio (UDN-MG), Lycurgo Leite (UDN-MG), Euclides de Figueiredo (UDN-DF), Romeu Lourenção (UDN-SP) e Osório Tuyty (UDN-RS). Apresentava em seu texto a seguinte modificação ao Art. 138 do Anteprojeto: “Anualmente aplicarão, a União e os Municípios nunca menos de dez por cento e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino” (ANAIS, 1946, vol. XIX, p. 6-7). Na Justificativa argumentava-se a necessidade da educação como fator fundamental ao país, mas, tendo por referência o Estado de Santa Catarina, Max Tavares D’ Amaral e os demais signatários da Emenda alertavam para o fato da sobrecarga nos municípios e da obrigação com a saúde e o desenvolvimento de obras públicas. Desta forma, era observada a necessidade da equidade entre os entes federativos.

O golpe militar que, em 1964, depôs um governo legítima e constitucionalmente eleito, caminhou a passos largos para a institucionalização de um regime ditatorial que vigorou no país até meados dos anos oitenta do século passado. Paralelamente ao conjunto de arbitrariedades e ao processo de supressão de direitos, de violências e revogação de garantias individuais ocorreu nos textos constitucionais de 1967 e 1969, a supressão da proteção de recursos a educação (FÁVERO, 2000). Como diversos outros setores, o campo educacional passava a servir aos interesses do regime, buscando-se efetivar a idéia de uma massificação do ensino primário e a difusão do ensino profissionalizante para os setores populares. Já a educação superior permaneceria sob a perspectiva de construção de uma “elite tecnocrática”. O financiamento, tal qual no regime do Estado Novo, era centralizado nas mãos do governo militar. Germano (2005) aponta para a diminuição dos investimentos em educação e o processo de privatização do setor de forma acelerada durante a ditadura militar. Além disto, um dos fatores de maior contradição refere-se ao fato de que, a importância da educação era dada conforme os interesses do governo militar, e não conforme os reclamos e necessidades

da sociedade, responsável pelo pagamento dos recursos, oriundos dos impostos, que financiam a educação.

Em 1983, o Senador João Calmon, apresenta proposta de Emenda Constitucional, de n. 24 que restabelecia a proteção de recursos a educação. Após um grave diagnóstico da situação da educação brasileira, o Senador Calmon, concluía sobre a necessidade de proteger os recursos educacionais no país (GOMES, 1996).

Contudo, Davies (2006) afirma que o avanço na proposta de Emenda Constitucional do Senador João Calmon, EC 24/83, conquistado pela CF de 1988, esvaiu-se pela inflação que atingiu patamares mensais de até 40% entre os anos de 1988 e 1993. Jacques Velloso (1996) advertiu ao fato de que a EC 24/83 fora violada, nos anos que se sucederam a sua aprovação, fato também reconhecido pelo Senador João Calmon. Aliás, a lei de n. 7.348/85, em meio ao processo inflacionário que caracterizou o final da ditadura militar de 1964-1985, e que regulamentou a proposta de vinculação do Senador Calmon, já previa uma correção nos valores devidos e não aplicados nos três primeiros trimestres do ano, bem como sua compensação no último trimestre.

A Carta de 1988 recupera e institui a proteção de recursos, o artigo 212 dispõe que

Art. 212. 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, 2005, p. 200).

Outro documento que retoma a temática da educação e seu financiamento como integrantes do rol dos direitos sociais e responsabilização do Estado e do poder público são a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), Lei. 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que preceitua em seus artigos 70 e 71 o que se define como “manutenção e desenvolvimento do ensino” onde devem ser, obrigatoriamente, aplicado os recursos públicos para a educação. Também Sena (2004) chamou atenção ao fato de que, o Plano Nacional de Educação reconhece a vinculação de recursos como a primeira diretriz básica para o financiamento da educação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Segundo Melchior (1972, p. 19), a educação pública no Brasil já nasceu inserida no contexto “de uma política de vincular recursos específicos”, nem sempre existentes ou em suficiência capaz de atender às necessidades do setor. Por outro lado, é preciso considerar que tanto a obtenção quanto a distribuição dos recursos fiscais no Brasil pode ser considerada como um labiríntico processo de descaminhos e sub-utilização (GOMES, 1994), quer pela

ineficiência do Estado na arrecadação e destinação dos recursos (SENA, 2004; DAVIES, 2006) quer pela forma, na maioria das vezes autoritária e com requintes de violência: desde a exploração predatória do pau-brasil, passando pelo regime de *exclusivo mercantil* e consolidando-se perspectiva da *derrama* colonial e vivendo por confiscos e a criação de novos tributos no período republicano mais recente (PINTO, 2000).

Há que se considerar o contexto da *arena política* na qual os grupos sociais e políticos, com interesses antagônicos se entrecrocaram de forma sutil ou violenta. Neste sentido, as prioridades orçamentárias, geralmente, não se constituem naquelas definidas pelas necessidades da sociedade, ou que busquem o bem-estar da mesma. Em outras palavras, a burocracia e os grupos que detêm o poder de fato, na questão do orçamento visam “ao seu próprio bem-estar, com uma agenda diferente da sociedade” (GOMES, 1996, p. 07).

Os cortes orçamentários acabam por sacrificar as necessidades essenciais da sociedade, afetam os grupos que, embora majoritários, dispõem de menor poder de decisão, influência e voz ativa, sendo comumente vitimados pelo controle do assistencialismo e perpetuação da dependência. Sejam cortes, redução de gastos, de investimentos ou escassez de recursos podem até ter uma dimensão de realidade objetiva, entretanto, as decisões de ordem política para sua efetivação ou enfrentamento são fortemente subjetivas (GOMES, 1996). Por fim, é acrescida a este contexto a pouca disposição para pagar e um arsenal de justificativas para a sonegação por parte de uma parcela considerável da sociedade que, por um lado, não recebe a contrapartida de seus impostos e, por outro, sente a destruição dos recursos públicos no esgoto da corrupção, desde a origem do processo de dominação colonial europeia no Brasil.

O que caracteriza a proteção constitucional de recursos para a educação no Brasil contemporâneo, constitui-se no fato de que os percentuais previstos no art. 212 situam-se como uma base mínima, podendo ser elevados pelos Estados e Municípios, bem como por propostas oriundas da sociedade ou do poder público. Alguns Estados inclusive em suas Constituições e Leis Orgânicas já o fizeram. Oliveira e Catani (1993) demonstraram que diversas unidades da federação já aplicam percentuais maiores que o disposto na CF de 1988 (quadro1):

Estado	Artigo da Constituição Estadual	Percentual
Goiás	Art. 158	30%
Mato Grosso	Art. 245	35%
Mato Grosso do Sul	Art. 198	30%
Piauí	Art. 223	30%
Rio de Janeiro	Art. 314	35%
Rio Grande do Sul	Art. 202	35%
São Paulo	Art. 225	30%

Fonte: Oliveira e Catani, 1993, p. 34.

É preciso recordar, no entanto, que existem limites claros e “aberturas no texto” que, ainda carece de plena regulamentação, entravando o pleno desenvolvimento da proteção de recursos. Um exemplo destes limites refere-se ao fato de que os percentuais vinculados possuem como referência a receita resultante (ou líquida) de impostos, portanto, não se utiliza a totalidade dos recursos orçamentários. O que se coloca em meio a este embate é ainda a dívida histórica, a promiscuidade dos setores “público e privado” no campo da educação, a limitação do direito democrático da sociedade a participação na destinação e não apenas fiscalização dos recursos públicos aos diversos setores, especialmente, a educação.

Para além do debate sobre valores, orçamento, alocação de recursos tem-se no fulcro da questão a educação como direito público, como, afirmou Afrânio Peixoto nas primeiras décadas do século XX, após apresentar sua emenda constitucional na revisão da Carta de 1891, ocorrida em 1926: “o direito do povo a educação se faz associar a um dever do poder público” (CURY, 2000).

A Conferência Nacional de Educação Básica, ocorrida em Brasília, no ano de 2008, em seu **Documento Final**, no **Eixo III: construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação**, (p. 47) afirma que o financiamento adequado das políticas educacionais constitui-se em “alicerce” da construção de um sistema nacional articulado, tendo como resultado a conquista das metas definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) e no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Mas, o referido documento, reafirma a necessidade de um mecanismo perene, eficiente e sob o controle da sociedade e que se defina como uma verdadeira política de Estado ao destacar que, como passo inicial para a superação das desigualdades e disparidades regionais, para a universalização da educação básica e, por extensão, em todos os níveis e modalidades, surge a necessidade da ampliação dos recursos públicos investidos na área educacional.

REFERÊNCIAS

ANAIS da Assembléia Nacional Constituinte de 1934. Brasília: Câmara dos Deputados, vol. I - XX, 1935. Disponível em: <http://www.camara.gov.br> . Acesso em: 05 maio 2005.

ANAIS da Assembléia Nacional Constituinte de 1946. Brasília: Câmara dos Deputados, vol. I - XX, 1949-50, p. 120-121. Disponível em: <http://www.camara.gov.br> . Acesso em: 10 maio 2006.

BOAVENTURA, Edivaldo M. A educação na Constituinte de 1946: comentários. In: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p.191-199.

BRASIL. **CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO BÁSICA - Documento Final**. Brasília, abril de 2008. Disponível em <http://www.mec.gov.br> . Acesso em: 10 out. 2008.

BRASIL. **CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988**. Brasília: Senado Federal, 2005.

COUTO, Miguel. As idéias dos guias. In: CUNHA, Nóbrega da. **A Revolução e a educação**. Brasília: Plano - Autores Associados, 2003, p.80-96 .

COUTO, Miguel. O problema nacional. **Carta – falas, memórias, reflexões**. Brasília, Senado Federal, n.5, 1992, p. 111-120.

CUNHA, Nóbrega da. **A Revolução e a educação**. Brasília: Plano - Autores Associados, 2003.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. In: **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 (Especial), out. / 2007, p. 831-855.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação na revisão constitucional de 1926. In: **A educação nas constituintes brasileiras – 1823-1988**. Campinas: Autores Associados, 2000, p. 81-107.

DAVIES, Nicholas. A política de fundos no financiamento da educação- Fundeb: solução ou remendo para o financiamento da educação básica. In: GOUVEIA, Andréa B.; SOUZA, Ângelo R. de; TAVARES, Taís M. **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba, Editora UFPR, 2006, p. 43-70.

DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1934-34. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933-1936. Disponível em <http://www2.camara.gov.br>. Acesso em: 27 jul. 2006.

DIÁRIOS DA ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE DE 1946. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1933-1936. Disponível em: <http://www2.camara.gov.br> Acesso em: 27 jul. 2006.

DOURADO, L. F. Financiamento da Educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, Andréa B.; SOUZA, Ângelo R. de; TAVARES, Taís M. **Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil**. Curitiba, Editora UFPR, 2006, p. 27-39.

FÁVERO, O. A educação no Congresso Constituinte de 1966-67: contrapontos. In: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p.241-253.

GERMANO, José Willington. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, C. A. **João Calmon, batalhador da educação**. Campinas-SP: Autores Associados, 1996.

GOMES, C. A. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros da Educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 75, n. 179/180/181, p. 9-32, jan./dez 1994.

GOMES, C. A.; CARNIELLI, B. L. **Coletânea da bibliografia sobre o financiamento da educação no Brasil, do programa de pesquisa em financiamento da educação no Brasil: o estado da arte**. Brasília: SPO/SE/MEC/UGP, 2005, 67 p.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere: Maquiavel – Notas sobre o Estado e a política**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, vol. 3, 2007.

HORTA, José Silvério Baía. Constituinte de 1934: comentários. In: FÁVERO, O. (org.). **A educação nas Constituintes brasileiras: 1823-1988**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000, p.139-152.

JESUS, Wellington Ferreira de. **“Despesa Sagrada”**: estudo sobre a vinculação constitucional de verbas a educação nas Constituições Brasileiras de 1934 e 1946. Brasília, Dissertação (Mestrado em Educação pela Universidade Católica de Brasília), 2007.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. 1972. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 1972.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

MENDES, Marcos José. **A eficácia da vinculação de recursos no federalismo brasileiro: o caso do Fundef**. 2002 (Monografia apresentada ao VII Prêmio Tesouro Nacional) Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 2002.

MENEZES, Janaina S.S. A vinculação constitucional de recursos para a educação: os (des)caminhos do ordenamento constitucional. In: **Revista HISTEDBR on-line**, Campinas, n. 30, jun/ 2008, p. 149-163. Disponível em: <http://www.histedbr.br> . Acesso em 18 out. 2008.

PINTO, José Marcelino R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das Finanças públicas**. Brasília: Plano-Inep, 2000.

SAVIANI, Dermeval. História da escola pública no Brasil: questões para pesquisa. In: LOMBARDI, J.C. SAVIANI, D. NASCIMENTO, Maria I. M.(orgs.). **A escola pública no Brasil – história e historiografia**. Campinas, SP: Autores Associados, 2005, p.1-33.

SENA, Paulo de. **O financiamento da educação**. Brasília: MEC/TVE, 2004. Disponível em: <http://www.tvebrasil.com.br/salto/boletins2004/feb/text2.htm> . Acesso em: 18 out. 2008.

WERTHEIN, Jorge. Educação: investimento caro ou barato para o Brasil? **Educação**, São Paulo, 01/03/2005. Disponível em: <http://revistaeducacao.uol.com.br/textos.asp?codigo=10366>. Acesso em: 01 fevereiro 2008.