

Educação e Consolidação da Nacionalidade: a subvenção para o fomento do ensino na Argentina na segunda metade do século 19

Sonia Martins de Almeida Nogueira

Professora associada da Universidade Estadual do Norte Fluminense (Uenf).

O século 20 como marco de milha do financiamento do ensino fundamental no Brasil

A questão da vinculação de recursos para a Educação no Brasil tem um longo trajeto, que pode ser acompanhado desde as *Collecões das Leis de Império no Brasil*, dos *Relatórios do Ministério dos Negócios do Império* apresentados à Assembléia Geral Legislativa, no período de 1854 a 1882, e outros documentos da segunda metade do século 19, até alcançar a Constituição de 1934, quando, pela primeira vez, se fez constar a determinação de vincular um porcentual mínimo de impostos à educação, não sendo considerada a vinculação na Carta outorgada em 1937, mas reaparecendo na Constituição de 1946.

Com a supressão do dispositivo na Constituição de 1967, vimos surgir, a partir de 1976, a bandeira desfraldada pelo senador João Calmon em favor de uma Emenda Constitucional que tornasse vitorioso o princípio da vinculação de recursos, que ele passou a defender desde que adotou a Década da Educação, iniciada em 1970, como seu campo de ação na vida parlamentar, segundo seu próprio relato (Gomes, 1996, p. 14-15).

Apesar da ação política desenvolvida no Congresso Nacional, somente em dezembro de 1983 foi promulgada a denominada Emenda Calmon, regulamentada em 1985, incluindo a transferência de receitas de impostos da União para os Estados e municípios, ampliando a base de cálculo do porcentual mínimo a ser aplicado pelos Estados e municípios e ainda estabelecendo que o salário-educação, embora não sendo imposto, deveria ser destinado integralmente ao ensino, não sendo computado para efeito de porcentual mínimo (idem, ibidem, p. 21). Na verdade, sua aplicação só se deu a partir de 1986, por ter sido considerada no orçamento de 1985.

Em 1988, a nova Constituição dispôs, em seus artigos 34, 35, 153, 155, 158, 159, 208, 211, e 212, e ainda no artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, sobre as ações do Estado, do Distrito Federal, dos Estados e dos municípios concernentes a suas

competências em relação ao dever do Poder Público com a educação, referindo-se à organização e ao funcionamento dos respectivos sistemas. No entanto, por serem percebidas a necessidade de regulamentação de tais dispositivos e a observância de diretrizes que se apresentavam no *Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003*, proposto pelo MEC, foi promulgada, pelo Congresso Nacional, a *Emenda Constitucional nº 14*, de 12 de setembro de 1996, modificando os artigos 34, 208 e 212 e dando nova redação ao artigo 60 do *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias*. Na referida emenda, destacamos a nova redação do § 1º do artigo 211, atribuindo à União “função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios”, e do artigo 60 das Disposições Transitórias, que se torna em seu *caput* e seus sete parágrafos o fundamento doutrinário e normativo do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), expressão da doutrina do inciso I, do artigo 208 da Constituição Federal, em sua nova redação.

Assim, a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, instituiu o Fundef no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, vinculando a aplicação de recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios ao ensino fundamental, com o exercício da função redistributiva e supletiva da União, em consonância com o que dispõe o § 1º, do artigo 211, da Constituição, tal como se lê na Emenda antes mencionada.

Por que este sucinto percurso de leitura da legislação ao longo do século 20, concernente ao financiamento da educação, particularmente referida ao ensino fundamental? Por que buscar recuperar a persistente e devotada luta do senador João Calmon, em nosso passado mais recente, para assegurar a vinculação de recursos? Na verdade, desejamos retomar algumas reflexões sobre problemas que nos afligem no cenário da escolarização, sobretudo os que se delimitam pelo princípio fundante da cidadania, que circunscreve a proposição do direito à educação; colocamos em foco, então, as questões da universalização do ensino e da equidade, que, por si, contêm o repto da qualidade de ensino.

Apesar das mudanças administrativas e fiscais promovidas a partir da Constituição de 1988, Verhine (1999, p. 69-70) registra que os gastos com educação se mantêm baixos, apontando problemas de eficiência, eficácia e equidade, que se configuram em:

... complexidade excessiva do sistema de financiamento, a falta de regras para organizar a distribuição de papéis e responsabilidades entre os vários órgãos que participam do sistema educacional e a ausência de procedimentos efetivos para monitorar e avaliar a distribuição e o uso de fundos públicos.

Estamos no início do século 21 enfrentando o desafio de resolver, entre outras questões, os problemas gerados pelos “níveis altíssimos de desperdício, desigualdade e manipulação política encontrados” (Verhine, 1999, p. 70), acalentados pela estrutura do sistema de financiamento do ensino fundamental. Se a vinculação de recursos gerou um certo alento para assegurar iniciativas governamentais no sentido da distribuição de recursos públicos para o ensino fundamental, permitindo supor o efetivo atendimento ao direito à educação, por outro lado ainda nos deparamos com o cenário da realidade do não cumprimento dos dispositivos da legislação, realidade desenhada, sobretudo, pelos problemas assinalados por Verhine.

Ao apontarmos o fato de estarmos já no século 21, desejamos acentuar a cronologia que se inicia no século 19, quando, à luz das teses liberais, o direito à educação, originado no direito à liberdade, conduzia à discussão sobre financiamento da instrução pública, a partir do papel fundamental atribuído à educação para a implementação do projeto político do Estado nacional.

O financiamento da instrução pública na Argentina no século 19: para educar o soberano

No período delimitado pela segunda metade do século 19, o direito à educação se estabelecia na “relação da função da

educação com a construção e consolidação do Estado, o que, no plano ideológico, inspirava-se na tese de John Stuart Mill sobre o valor do Estado como valor dos indivíduos que o constituem” (Nogueira, 1995, p. 103).

Assim, o papel da educação se configurava de extrema relevância e o direito à educação se apresentava assegurado por princípios constitucionais. O Estado tornava-se fiduciário do cumprimento do que a legislação estabelecia, assegurando a gratuidade e a oferta de oportunidades educacionais para todos, no nível da instrução primária.

Havia, à época, o projeto de criação de uma nova sociedade, na qual estivessem presentes a pluralidade e a participação de diferentes grupos sociais, quando, então, discursos similares no Brasil e na Argentina eram percebidos:

A necessidade de superação do *atraso* cultural e econômico punha em foco a concepção de educação como um fator de progresso, estabelecendo uma vinculação essencial entre evolução da sociedade, desenvolvimento do país e educação do povo. Eram sublinhadas, portanto, as funções política e econômica da educação ao ser defendida a premência da transformação da sociedade... (Nogueira, 1995, p. 104).

No caso da Argentina, o período presidencial do General Mitre (1862-1868) se caracterizou por um “imenso esforço de organização do país, de medidas para assegurar a liberdade e a ordem, de luta pela consolidação das instituições democráticas e, em conseqüência, do desenvolvimento da instrução pública...” (Nogueira, 1993, p. 182). No entanto, foi no período subsequente (1868-1874), quando Sarmiento exerceu a presidência, que o sistema nacional de ensino se tornou um compromisso político mais acentuado, sobretudo no que se referia ao ensino primário.

Em seu programa de governo, Sarmiento propunha-se a “construir uma nação moderna a partir da realidade social existente originada na colônia” (Pomer, 1983, p. 18). Buscando dar forma concreta às teses liberais de construção e consolidação do Estado, promoveu ações voltadas para este objetivo, caracterizando seu mandato como

uma fase de pleno desenvolvimento do país; dentre tais ações, por ser objeto desta argumentação, destacamos as que conduziram a um grande avanço na organização do sistema público de ensino:

Promover o desenvolvimento da instrução pública importava para Sarmiento não só buscar a meta de universalização da matrícula, ou seja, criar escolas para todas as crianças em idade escolar, como também assegurar, através de documentos legais, uma ação política para o comprometimento das autoridades provinciais e locais com as diretrizes políticas e administrativas que visavam garantir o direito à educação (Nogueira, 1993, p. 184).

Sarmiento sabia haver, então, no país 468.139 indivíduos de 5 a 14 anos, pois promovera, em 1869, o primeiro recenseamento geral. Tinha em mãos o quantitativo e, portanto, a meta a ser atingida. Em 1870, foi promulgada a Lei de Proteção às Bibliotecas Populares e, em 1871, a Lei de Subvenções para o Fomento da Instrução Primária nas Províncias. Embora este último documento seja alvo de nossa atenção específica, vale a pena registrar que as questões de estrutura e do funcionamento do sistema de ensino eram entendidas em seus aspectos administrativo e pedagógico e muitas iniciativas se concretizaram, entre as quais destacamos neste texto a criação de centenas de escolas primárias, novos colégios nacionais e, sobretudo, da Escola Normal do Paraná, por decreto de 13 de junho de 1870, para promover a formação de professores para escolas primárias.

Embora a Constituição, em seu artigo 5º, atribuísse às províncias o funcionamento do ensino, este se caracterizava como uma preocupação do Estado, uma vez que as limitações orçamentárias existentes nas unidades da Federação eram reconhecidas pelo poder central. Como superintendente-geral de Educação, cuja jurisdição do cargo se estendia aos territórios e províncias que recebiam subvenções do Tesouro Nacional com base na Lei de Subvenções, de 1871, Sarmiento defendeu “o direito de que usufruía o Estado de fazer cumprir as prescrições legais e acentuou a importância de uma ação fiscalizadora para que os recursos votados para a educação

fossem aplicados estritamente ao que eram destinados” (Nogueira, 1993, p. 189). Uma intervenção, portanto, por meio de ação normativa e fiscalizadora.

Temos dois pontos a serem assinalados: as subvenções destinadas às províncias com base na Lei de 1871 e o papel do Conselho Nacional de Educação, posteriormente exercido no âmbito dos sistemas de ensino provinciais. A Lei de Subvenções para o Fomento da Instrução Primária nas Províncias definiu condições e formalidades para as subvenções, sendo os recursos destinados à construção de prédios escolares, à aquisição de mobiliário, livros e materiais e ao salário dos professores. A origem dos recursos era a oitava parte do produto de terras nacionais vendidas e a aplicação de recursos das rendas nacionais, quando necessário, cabendo ao poder Executivo determinar tal aplicação.

No plano de ação fiscalizadora, cabia também ao Poder Executivo adotar “medidas tendentes a garantir a fiel aplicação dos fundos que forem distribuídos às Províncias em virtude desta Lei”, segundo o artigo 10 da referida lei, e, por outro lado, assegurar a criação de comissões, cujos membros seriam eleitos pela comunidade, para administrarem os recursos destinados às escolas.

A presença de irregularidades e desvios dos propósitos da Lei de 1871, causados pelas sucessivas alterações em diferentes artigos, sob a alegação de facilitar os procedimentos de aplicação dos recursos, levaram o Ministério da Instrução Pública a insistir num sistema de garantias para assegurar maior rigor na fiscalização exercida pelas comissões. Assim, em 28 de janeiro de 1881, foi criado o Conselho Nacional de Educação, com o objetivo de reunir em um só órgão a administração de todos os estabelecimentos de ensino providos ou subvencionados pelo governo.

Em 1875, a Lei de Educação Comum, ao estabelecer o princípio de que a propriedade deveria prover os recursos para o financiamento da instrução pública, assentou uma contribuição direta, de forma regular. As fontes de recursos constituíam-se de dois milésimos do imposto cobrado à propriedade territorial e pelo menos 15% das rendas e recolhimentos dos municípios.

Essa legislação visava à institucionalização da instrução pública na Província de Buenos Aires e foi fruto da persistente ação política de Sarmiento, mesmo após a conclusão de seu mandato presidencial. A Lei nº 1.420, de 8 de julho de 1884, que teve seus dispositivos em grande parte inspirados no texto da Lei de Educação Comum e considerou as questões originadas na aplicação de suas normas e diretrizes, definiu, por sua vez, em seu artigo 44, a origem dos recursos para o “tesouro comum das escolas e o fundo escolar permanente”: recolhimentos provindos de venda de terras públicas, depósitos judiciais, multas, heranças, doações, matrícula escolar, fundo de administração escolar e subvenções do governo. A aplicação dos recursos, tendo ficado estabelecida na Lei de 1884, se efetivava por meio de mecanismos de distribuição, que destinavam os recursos oriundos do orçamento do Ministério da Justiça, Instrução Pública e Culto e também das subvenções.

Na década de 80, segundo Tedesco (1985, p. 148), a instrução pública recebia o maior orçamento destinado ao Ministério, ocorrendo um crescimento porcentual de 11,5% no período 1882-1889. Também os índices dos fundos destinados à educação no orçamento geral do Estado tiveram um aumento anual progressivo, de 10,5% em 1882 e 16,4% em 1890, à exceção de 1889, quando ocorreu ligeiro decréscimo (Tedesco, 1985, p. 143-144). O que pretendemos assinalar é que esses dados nos permitem considerar a presença de uma ação política efetiva para o desenvolvimento do sistema de ensino, uma vez que entendemos que tal desenvolvimento dependia em grande parte da autonomia financeira, isto é, de dotação orçamentária específica: vinculação de recursos.

A autonomia financeira representava um requisito fundamental para a organização e o desenvolvimento da instrução pública, pondo-a a salvo de mudanças políticas e crises de ordem econômica, isto é, educadores e políticos se apercebiam do significado político da vinculação de recursos para a educação (Tedesco, 1985, p. 140).

Embora nas décadas de 70 e 90 tenha ocorrido uma decisão política de favorecer o ensino médio na distribuição dos recursos do orçamento geral do Estado, os recursos provindos das

subvenções, sob a regulamentação da Lei de 1871, mantiveram-se exclusivamente destinados à educação primária, “respondendo às exigências políticas do projeto de consolidação do Estado nacional e promovendo condições para que as províncias cumprissem suas atribuições de estabelecer e manter a rede de escolas para o ensino primário” (Nogueira, 1993, p. 200).

Em 1884, a Argentina tinha aproximadamente 29% de sua população em idade escolar na escola. Apesar de não ser um porcentual muito expressivo na perspectiva de uma ação política voltada para a educação para todos, é preciso considerar que haviam sido destinados 9,1% dos gastos públicos para a instrução pública, o que deixava a Argentina em quarto lugar entre os países que mais investiam em educação, situando-se atrás da Suíça (17,9%), Suécia (12,9%) e Rumania (9,3%), segundo o Censo Escolar Nacional, de 1884 (contracapa e p. v, xi e xii).

A crise política vivenciada em 1890 criou sérias consequências para as finanças das províncias com repercussão imediata no sistema de ensino, acentuando, por um lado, o decréscimo dos índices de absorção da população em idade escolar e, por outro, o crescimento dos índices de deserção dos alunos. No entanto, como já se institucionalizara o sistema de ensino, havia a exigência de definição de uma política educacional nos planos de governo e o ensino primário se mantinha como proposta de *educação do povo*.

Constata-se que a forte presença do Estado, sobretudo na ação política de financiamento da instrução pública, proporcionou um inegável apoio para as decisões políticas no sentido de promover implementação de medidas fundamentais à organização e à implementação do sistema nacional de ensino, favorecendo, sobretudo, o desenvolvimento da instrução pública em nível de ensino primário.

Tem-se em conta que, no período histórico delimitado, a Argentina, bem como o Brasil, vivenciava a organização nacional e a consolidação do Estado. A instrução pública se apresentava no plano ideológico segundo a concepção de sua função política, isto é, segundo os postulados de ser a educação fator de desenvolvimento

da consciência nacional e via para o progresso. Assim, apesar do modelo de uma república federativa, ocorreu uma clara intervenção do governo central na questão da instrução pública com o objetivo de fortalecer uma política voltada para os objetivos proclamados de educação do povo: *educar o soberano*. Esta intervenção se deu, como expusemos brevemente, por meio da legislação e de uma política de financiamento, permitindo uma ação de supervisão das diretrizes e medidas estabelecidas pelas províncias e uma ação fiscalizadora sobre os gastos das subvenções.

Os resultados se apresentaram alentadores, uma vez que, em 1876, por exemplo, um indivíduo em cada cinco da população escolar (6 a 16 anos) se encontrava na escola (Napp, 1876, p. 457). O Brasil registrava, então, a relação de um para cada 19.

Este relato é apenas introdutório e pode oferecer subsídios para o estudo da política de financiamento da educação. Destacamos, no entanto, que, no Brasil, somente na década de 80, do século 20, asseguramos medidas efetivas, por meio da vinculação de recursos, para o financiamento do ensino e, na década de 90, uma ação política voltada especificamente para o ensino fundamental. Temos um ponto de partida, segundo nosso juízo, para levantar questões.

Referências bibliográficas

- GOMES, Cândido Alberto (Org.). *João Calmon, batalhador da educação*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- NAPP, R. *La République Argentine*. Aidé de plusieurs collaborateurs. Ouvrage écrit par ordre du Comité Central Argentine pour L'Exposition de Philadelphie. Buenos Ayres: Courrier de La Plata, 1876.
- NOGUEIRA, Sonia M. A. Não há systema de instrucção efficaz sem dispêndio de muito dinheiro. *Universa*, Brasília, v. 3, n. 1, mar. 1995, p. 99-114.

NOGUEIRA, Sonia M. A. *O surgimento dos sistemas nacionais de ensino: a instrução pública no Brasil e na Argentina, na segunda metade do século 20*. Rio de Janeiro, 1993. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio de Janeiro.

POMER, Léon (Org.). *D. F. Sarmiento: política*. Tradução de Vicente Cechelero. São Paulo: Ática, 1983. (Grandes Cientistas Sociais,

35). Primeira Exposição Pedagógica do Rio de Janeiro: Typographya Nacional, 1884.

TEDESCO, Juan Carlos. *Educación y sociedad en la Argentina (1880-1945)*. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1985.

VERHINE, Robert E. Financiamento da educação no Brasil e na Bahia. In: OLIVEIRA, Maria Neuza de. (Org.). *As políticas educacionais no contexto da globalização*. Ilhéus: Editus, 1999.