

Estudos preliminares para o ante-projeto de lei
que cria o Fundo Nacional de Educação

Senhor Diretor do I.N.E.P.,

Quando dos estudos para a determinação de critérios que regessem a aplicação das atuais verbas do Ministério da Educação e Cultura, determinou V.S. que continuássemos a considerar o assunto tendo em vista a possibilidade de apresentarmos sugestões aproveitáveis na criação legal de um Fundo Nacional de Educação.

Assim, depois de estudarmos o que nos foi possível obter ter a respeito, quer tendo em vista projetos anteriores, quer estudos de especialistas, organizamos um resumo que foi submetido à apreciação e ao debate dos técnicos coordenadores de projetos da CILEME (Octavio Martins, Jaime Abreu, Dagmar Furtado Monteiro e J. Roberto Moreira) além dos diretores Mário de Brito e Francisco Montojos, tendo chegado às seguintes conclusões:

1. Legislação existente sobre o Fundo Nacional de Ensino Primário e sobre auxílios aos Estados, Municípios, Territórios, Distrito Federal e a particulares.

1.1 - Por um rápido apanhado das leis e decretos referentes ao Fundo Nacional do Ensino Primário e a auxílios e subvenções do Governo da República, tendo em vista o desenvolvimento do ensino e a difusão cultura, se verifica que temos vivido, a este respeito num regime empírico de ensaios e erros, talvez responsável pela dispersão de esforços e pelo desperdício de recursos.

1.2 - A instituição do Fundo Nacional de Ensino Primário foi determinada pelo Decreto - lei nº 4 958, de 14 de novembro de 1942. Pelo Decreto-lei nº 5 293, de 1º de março de 1953, era ratificado um Convênio de Ensino Primário, celebrado a 16 de novembro de 1942, entre o Ministério da Educação e os governos dos Estados, do Distrito Federal e do Território do Acre, tendo em vista o desenvolvimento do ensino elementar. A 11 de agosto de 1944, pelo Decreto-lei nº 6 785, eram criados os recursos para o Fundo Nacional do Ensino Primário, resultantes de um adicional de 5% sobre as taxas do Imposto de Consumo, que incidiam sobre bebidas.

1.3 - Um ano depois, a 25 de agosto de 1954, baixado o Decreto nº 19 513, pelo qual se estebelecera~~m~~ disposições regulamentares para reger a concessão do auxílio federal para o ensino Primário. Tal auxílio deveria ser concedido de conformidade com as maiores necessidades de cada Unidade federada. Para isso, deveria ser levado em conta o número de crianças em idade escolar, não matriculadas, quer em todo o país, quer em cada Unidade, de forma que, à relação percentual de um e outro dêesses números, correspondesse a distribuição percentual dos recursos disponíveis em cada exercício financeiro. Além disso, o Decreto em questão fixava que 70% dos auxílios federais se destinariam a construções escolares e os restantes 25% seriam aplicados na educação primária de adolescentes e adultos analfabetos. Os projetos relativos aos prédios escolares deveriam ser aprovados pelo Ministério da Educação e as obras executadas pela autoridade administrativa de cada Unidade, correndo as despesas, no todo ou em parte, por conta do auxílio federal concedido. Ainda, de cada auxílio concedido se destacavam 5% que deviam converter-se em bolsas de estudo, destinadas ao aperfeiçoamento técnico do pessoal dos serviços de inspeção e orientação do ensino primário, a critério do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos.

1.4 - Entretanto, o Decreto-lei nº 9 256, de 13 de maio de 1946 subordinou a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário a critério que fôsse estabelecido pelo Ministério da Educação, embora procurasse disciplinar a prestação de conta das parcelas recebidas, por parte dos Estados, bem como estabelecer a forma de adiantamento parcelado de cada auxílio concedido.

1.5 - Pelo Decreto-lei nº 9 486, de 18 de junho de 1946, ao ser elevada a taxa de educação e saúde de Cr\$ 0,40 para Cr\$ 0,80, ficou estabelecido que 75% da arrecadação dessa taxa, a partir do exercício de 1947, seriam destinados ao Fundo Nacional do Ensino Primário, sendo adicionados à estimativa dos recursos para êsse fim especialmente criados pela legislação vigente.

1.6 - Até o decreto acima citado, o auxílio federal aos sistemas estaduais de educação sempre se fêz com os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário, visando sobretudo a ampliação da rede de escolas elementares, a alfabetização de adultos e adolescentes e o aperfeiçoamento de professores primários. Entretanto, a Lei nº 59, de 11 de agosto de 1947, decretada pelo Congresso

Nacional e sancionada pelo Poder Executivo, estabeleceu a cooperação financeira da União com os Estados, os Municípios e particulares, para a ampliação e melhoria do sistema escolar primário, secundário e normal, nas zonas rurais. Já então se deixa de legislar exclusivamente sobre a arrecadação dos recursos para o Fundo Nacional de Ensino Primário e sobre a forma de sua aplicação. Creemos que data de então, a criação de recursos globais em regime de financiamento especial existentes no orçamento do Ministério da Educação e Cultura, e que já sobem, somados ao Fundo Nacional do Ensino Primário, a um total de cerca de Cr\$ 300 000 000,00.

1.7 - Na lei citada, no parágrafo único do Art. 1º, ficou estabelecido que a cooperação se faria mediante acordo firmado entre as partes, cabendo ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos a sua celebração e fiscalização.

1.8 - Ainda pelo Decreto nº 24 191, de 10 de dezembro de 1947, se volta a legislar novamente sobre a aplicação dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário, desta vez para dar nova redação aos artigos 4º e 5º do Decreto nº 19 513, de 25 de 1945, ao que parece para permitir que os referidos recursos pudessem ser aplicados, além de na construção, também na de reconstrução de prédios e na aquisição de equipamento didático, observados os termos do plano que fôsse elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, devidamente aprovado pelo Ministro da Educação.

1.9 - A 15 de outubro de 1948 é baixado o Decreto nº .. 25 667, que aprovou as instruções elaboradas pelo Ministério da Educação, para a execução dos serviços de cooperação financeira com os Estados, Territórios, Municípios, Distrito Federal e particulares, destinada à ampliação e melhoria da rede escolar primária, secundária e normal do país. De acordo com esse decreto, os recursos orçamentários que fôsem consignados, sob a forma de auxílio para os fins em vista, uma vez atribuídos ao Tesouro Nacional, seriam depositados, até o dia 5 do primeiro mês de cada trimestre e em parcelas iguais, em conta especial aberta no Banco do Brasil S/A a favor do Ministério da Educação, para aplicação na conformidade de plano previamente aprovado pelo Presidente da República, e movimentação pelo Ministro de Estado ou servidor por ele designado. Ao I.N.E.P. caberia a promoção dos estudos necessários para a organização anual do plano de aplicação dos recursos disponíveis. Por esta regulamentação se verifica que, embora

o I.N.E.P. devesse promover os estudos para a organização anual do plano de auxílios, a movimentação das verbas caberia ao Ministro de Estado ou a servidor por ele designado. Este tanto poderia ser o Diretor do Instituto, como outro qualquer.

2. Realidade atual da Ação Supletiva do M.E.C.

2.1 - A realidade atual no que concerne à assistência financeira e técnica ao ensino público e ao ensino particular, por parte do Ministério da Educação e Cultura, é a que resulta da aplicação das leis e regulamentos anteriormente citados. De um lado, o I.N.E.P. com os recursos do Fundo Nacional de Ensino Primário, cuja administração lhe cabe em 75%, procura atender ao problema de extensão da rede escolar primária, ao do aperfeiçoamento de professores primários e ao de equipamento didático das escolas. De outro lado, o Departamento Nacional de Educação, com 25% dos recursos do referido Fundo, atende ao problema de incentivar a alfabetização de adultos e adolescentes. Além disso, há a aplicação das verbas globais em regime especial de financiamento, que é feita pelo INEP e por outras Diretorias do Ministério, como as do Ensino Secundário e do Ensino Industrial.

2.2 - Pelo exame da Lei nº 2 135, de 14 de dezembro de 1953, que estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 1954, se verifica a seguinte atribuição de recursos ao Ministério da Educação e Cultura, tendo em vista a ação supletiva e estimuladora do Governo Federal junto aos diversos sistemas de ensino público e particular, inclusive tendo em vista o aperfeiçoamento de pessoal e do magistério, levantamentos, pesquisas e estudos, assistência aos estudantes, etc.

VERBA 3 - S E R V I Ç O S E E N C A R G O S

Consignação 3 - Serviços em Regime Especial de Financiamento - Total da Consignação..... 303.672.797

Consignação 4 - Fundos Especiais:

Fundo Nacional de Ensino
Primário 115.696.000

Total das Consignações 3 e 4, sendo que,
desta ultima, apenas a parte referente
ao F.N.E.P. 419 368 794

Devemos, porém, considerar, ainda que a Consignação 2, da Verba 3, se refere a auxílios e subvenções, perfazendo um total de Cr\$ 561.381.089. Vê-se, portanto, que a ação supletiva e auxiliar do Ministério da Educação e Cultura, tendo em vista quer os diversos ramos de ensino público e particular, quer instituições culturais, oficiais e privadas, implica uma despesa orçamentária de Cr\$ 980.749.883, em 1954.

3. Necessidade de disciplinar a distribuição de recursos

3.1 - Em face do exposto parece oportuno disciplinar a distribuição pelas Unidades Federadas de tais recursos, já relativamente vultosos, a fim de que possam dar os resultados esperados em todo o país, fortalecendo a política de estímulo e auxílio aos Estados, Territórios, Municípios e particulares, em bases racionais de planejamento prévio, de modo a reduzir, por uma tendência à equalização, as grandes diferenças econômicas entre as diversas regiões do país.

Até o presente momento essa distribuição, geralmente já discriminada na própria lei orçamentária, é feita por critérios empíricos, aos quais não falta, como nos parece fácil verificar, o fator de influências pessoais ou de grupos, razão pela qual, muitas vezes, certos Estados são extremamente beneficiados, em detrimento de outros igualmente necessitados, ou, ainda, com maior carência de recursos e maiores deficiências educacionais e culturais.

3.2 - A Constituição Federal assegura a todos o direito fundamental de acesso aos benefícios da educação e impõe à União o dever de difundí-la em todo o território nacional. Isto, naturalmente, pode ser feito quer remediando, em caráter supletivo, as já mencionadas deficiências locais dos sistemas de ensino dos Estados e dos Municípios, quer estimulando a iniciativa particular, a fim de que esta possa atender às necessidades do ensino. Daí, pensamos, a razão de ser das consignações orçamentárias da Verba 3, do Ministério da Educação e Cultura.

Compreendendo a importância e o alcance dos dispositivos que formam o Capítulo VII da Constituição, dedicado à Educação e à Cultura, pensamos que cabe ao Ministério da Educação e Cultura sentir a necessidade de enfrentar seriamente um problema de tal magnitude e urgência, superando a fase das providências fragmentárias e dispersas, para adotar um plano de conjunto, que

tenha assegurada a sua continuidade, mediante a elaboração de um ante-projeto de lei, a ser submetido à consideração do Sr. Presidente da República, para posterior encaminhamento ao Congresso Nacional.

4. Necessidade de Criação do Fundo Nacional de Educação.

4.1 - Para conseguir os objetivos visados, nos parece que a forma mais viável é a criação de um FUNDO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, que, aliás, já foi assunto de cogitação do Poder Executivo da República, conforme se verifica da Mensagem apresentada ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura da sessão legislativa de 1951, em que foi declarado que, "na medida em que as presentes dificuldades o permitam, deve-se cuidar imediatamente da ampliação dos recursos financeiros para um Fundo Nacional de Educação". Também na "10ª Conferência Nacional de Educação", realizada de 15 a 30 de novembro de 1950, sob os auspícios da "Associação Brasileira de Educação", se debateu extensamente a necessidade da criação de um tal Fundo, sendo que as conclusões da Comissão Geral, entre outras coisas, recomendam a criação do mesmo, com recursos amplos, aos quais se agregariam os do atual Fundo Nacional do Ensino Primário, desde que a parte da arrecadação a este correspondente continuasse a ter naquela a sua finalidade própria, como parcela mínima a ser destinada ao ensino elementar.

4.2 - Pode-se arguir de inconstitucional esta agregação dos recursos de um Fundo em outro a ser criado, uma vez que a Constituição Federal faz referência ao Fundo Nacional do Ensino Primário, no parágrafo único do art. 171, Capítulo II. Cremos, entretanto, que mencionar ou fazer referência a um Fundo que já existia, quando da promulgação da Constituição, não é o mesmo que estabelecer a obrigatoriedade de sua existência específica, de modo a impedir a sua fusão ou anexação a outro mais amplo, que em nada prejudicará o encaminhamento dos recursos do primeiro para os fins especiais que tem em vista. Em todo caso, embora haja importantes vantagens na existência de apenas um só Fundo, se os constitucionalistas opinarem pela não constitucionalidade da anexação do Fundo Nacional do Ensino Primário ao novo, a ser criado, cremos ser isso tecnicamente possível, embora se perca de vista o critério de unidade de ação.

5. Dos recursos do Fundo Nacional de Educação

5.1 - Inicialmente, para a constituição dos primeiros recursos do Fundo Nacional de Educação, poder-se-ia tomar a percentagem de 2,5% das rendas tributárias da União, isto é, a cêrca de Cr\$ 900 000 000, que constitui pouco menos dos totais das Consignações 2, 3 e 4 da Verba III do orçamento da União para 1954. Poder-se-ia, portanto, de princípio, retirar as parcelas relativas a essas consignações da Verba 3 e estabelecer que nunca menos de 2,5% das rendas tributárias da União seriam destinadas ao Fundo Nacional de Educação, a cujo encargo ficariam os auxílios e subvenções e os serviços em regime especial de financiamento, que se destinassem a atender às necessidades do ensino e da difusão cultural, quer oficial, quer particular, dos Estados, Territórios, Municípios e do Distrito Federal. Nesse mínimo, assim estabelecido, já estariam anexados os atuais recursos do Fundo Nacional do Ensino Primário, que não poderiam ser aplicados senão em sua finalidade específica.

5.2 - De futuro, poder-se-iam acrescentar a essa base financeira do Fundo, o produto de taxações especiais que se tornassem possíveis, desde que não houvesse bi-tributação ou sobrecarga tributária para o contribuinte. Rômulo de Almeida, no trabalho "Interesse Econômico e Responsabilidade Federal na Educação", que apresentou à "10ª Conferência Nacional de Educação", não só advogou a incorporação das verbas globais aplicadas presentemente em auxílios e subvenções, mas também:

1) um esforço sistemático de transferência de recursos desperdiçados pela administração pública para a educação;

2) o reforço dos fundos para educação com o produto:

- a) do aumento do imposto progressivo sobre a renda das pessoas físicas. Acima de um mínimo justo, não seria oneroso a contribuição de 0,5% sobre essa renda, para o Fundo Nacional de Educação;
- b) do aumento do imposto de importação sobre artigos não essenciais;
- c) do aumento do imposto de consumo sobre artigos de luxo;
- d) de outras receitas que incidissem sobre as classes mais favorecidas ou sobre bens e serviços de consumo suntuário. A obtenção de tais reforços deveria, entretanto, obedecer a critérios que evitassem agravar a organização tributária nacional pelo aumento de taxas e impostos que, embora de fácil coleta, entravassem as atividades do país.

5.3 - Esses recursos, expôs o autor citado, se deveriam incorporar a um Fundo Nacional de Educação, mais amplo de recursos e responsabilidades que o atual Fundo Nacional de Ensino Primário. Se não o fossem diretamente, como tributos com destinação especial, o seriam através de dotações orçamentárias equivalentes. No caso de se adotar como ponto de partida a nossa sugestão de, suprimindo as dotações das consignações 2, 3 e 4 da Verba 3, do Ministério da Educação e Cultura, estabelecer logo como recurso básico do Fundo Nacional de Educação o correspondente a 2,5% das rendas tributárias da União, desde que, mediante sobre-taxação e sobre-tributação pelos meios indicados por Rômulo de Almeida, se obtivessem novos recursos, se faria o acréscimo correspondente na percentagem da receita tributária, destinada ao Fundo. Em vez de 2,5%, teríamos, proporcionalmente ao cálculo dos novos recursos, 3 ou 3,5% ou mais. Ficaria, desta forma, ao que nos parece, ressaltada a ortodoxia do princípio do orçamento uno, muito prezado pelo Ministério da Fazenda. Outra vantagem deste sistema de proporcionalidade dos recursos do Fundo, em relação à receita tributária, é a de que eles aumentariam na medida em que crescesse a arrecadação da União, permitindo assim progresso na magnitude dos investimentos em educação e difusão cultural, sem maiores prejuízos de outros setores da administração pública.

6. Da administração do Fundo

6.1 - Estabelecidos os recursos de que disporá o FUNDO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, resta definir o campo de sua aplicação e a forma de sua administração.

6.2 - Quanto ao primeiro, pensamos que as necessidades mais amplas da educação e da difusão da cultura no país só podem ser definidas em função dos estudos e levantamentos que, já iniciados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos, seriam ampliados, aprofundados e acelerados, tendo em vista as deficiências dos Estados, Territórios e do Distrito Federal, quer quanto às instituições públicas, quer quanto às privadas ou particulares, de modo a ensejar uma distribuição de recursos capaz de desfazer as grandes diferenças de meios financeiros e econômicos, aplicáveis em educação e cultura, que se verifiquem entre as diversas regiões do país.

6.3 - Para administração do FUNDO NACIONAL DE EDUCAÇÃO,

achamos que a melhor forma seria a de um Conselho Diretor, constituído de educadores e administradores de reconhecida competência e pelos diretores das diretorias especializadas do Ministério da Educação e Cultura, sob a presidência do Ministro da Educação e Cultura. O número de membros do Conselho seria igual ao dobro do de diretores do Ministério, que dêle fôsem membros natos.

6.4 - Ao Conselho Diretor competiria: a) apreciar, discutir, emendar e aprovar os planos elaborados inicialmente pelas diretorias especializadas do Ministério da Educação; b) determinar a sua execução pelos órgãos adequados do Ministério da Educação e Cultura ou por intermédio de instituições técnicas de caráter transitório, tais como campanhas e outras; c) apreciar, discutir e aprovar os relatórios e prestações de contas dos órgãos executores quer do Ministério, quer das unidades federativas, sem prejuízo do julgamento das contas pelo Tribunal de Contas, conforme preceitua a Constituição Federal.

6.5 - A participação dos Estados no plano de auxílios do Fundo Nacional de Educação se faria não só por intermédio dos respectivos Governos, mas também pelo atendimento a reivindicações de instituições privadas e das administrações municipais, a juízo do Conselho que poderia, se julgasse conveniente, criar comissões estaduais para os estudos iniciais e a execução dos planos que fôsem elaborados.

6.6 - O Conselho Diretor do Fundo Nacional de Educação, pelos órgãos especializados do Ministério da Educação e Cultura ou por órgãos técnicos de caráter transitório que venha a constituir, poderia diretamente conhecer das atividades dos Estados, Territórios, Distrito Federal, Municípios e instituições particulares no campo da execução dos planos de educação e difusão cultural, a fim de verificar o cumprimento das condições que fôsem estabelecidas para o recebimento do auxílio financeiro, cumprindo-lhes facilitar todos os meios necessários a êsse fim.

São estas as conclusões gerais a que chegou a CILEME, as quais, se julgadas justas e exequíveis por V. Sa., poderiam ser submetidas à apreciação do Exmo. Sr. Ministro da Educação, para posterior conversão em projeto de lei a ser encaminhado ao exame da

Como poderá V. S^a. verificar, propomos apenas uma lei substantiva que estabeleça as bases e diretrizes da ação supletiva da União, cabendo a sua regulamentação executiva a um Conselho presidido pelo Ministro da Educação e Cultura e composto de técnicos e especialistas de educação e administração. Cremos que só assim se poderá atender às reais necessidades do País em matéria de ensino e cultura, sem desperdício de recursos e sem dispersão de esforços.

Cileme, 5 de novembro de 1954.

ass.) J. Roberto Moreira - relator