

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL NUMA PERSPECTIVA DEMOCRÁTICA

José Carlos de Araújo Melchior

da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Reprodução autorizada de artigo publicado em: Senado Federal. Comissão de Educação e Cultura/Fundação Universidade de Brasília. *Projeto Educação*, tomo IV, Brasília, 1979, p. 139-243. Adaptada para esta publicação com permissão do autor.

Este trabalho pretende analisar alguns elementos do financiamento da educação no Brasil, através de uma visão integrada dos aspectos políticos, econômicos e sociais, de forma a propor sugestões concretas a curto, médio e longo prazo.

1. EDUCAÇÃO E SISTEMA POLÍTICO

“**T**odo poder emana do povo e em seu nome é exercido” diz nossa Constituição, no pará-

grafo 1º do Art. 1º. À primeira vista, parece que este enunciado esgota a definição de um sistema democrático. Mas não basta o poder emanar do povo. É preciso que exista também a possibilidade de o povo participar deste poder. Assim, duas idéias são fundamentais no conceito de democracia: governo do povo e para o povo, e a necessidade de participação.

Entretanto, a complexidade dos problemas no mundo atual tem exigido cada vez mais a utilização de especialistas, de técnicos, nas mais diferentes atividades. Seria desejável, ao contrário do que ocorre entre nós, que o poder político convivesse com os técnicos, de forma que a estes últimos competisse o fornecimento de dados que seriam levados em conta na tomada de decisões, a qual deveria sempre ser do poder político. Isto porque foi ele quem recebeu a delegação da sociedade para tomar decisões e ele é que deveria ser capaz de integrar os da-

dos técnicos específicos em universos mais amplos, antes da decisão final.

Para que não houvesse manipulação dos políticos pelos técnicos, seria necessário alterar a forma de apresentação dos dados técnicos. Aos técnicos competiria a tarefa de fornecer soluções e subsídios alternativos, propondo as soluções em termos de vantagens e desvantagens em sua adoção, e não simplesmente propondo uma solução única. Uma das formas de o político evitar a manipulação seria confiar o assessoramento a grupos técnicos de diversas orientações teóricas. Embora esta prática exigisse mais recursos, seria uma solução para evitar a instrumentalização do poder político.

Em síntese, o assessoramento técnico é imprescindível na situação atual. O que deve ser combatido é o poder de decisão dado aos técnicos. Pois os técnicos que controlam a máquina estatal, com sua visão fragmentária de especialistas, com seus objetivos pessoais e de grupo, com sua ação dirigida a curto prazo (dada a alta rotatividade dos postos que ocupam), têm o poder de manipular em grande parte a máquina burocrática, em detrimento dos interesses da sociedade em geral.

A questão fundamental é como fazer com que a máquina do Estado seja colocada a serviço do povo. O poder público vive de receitas recolhidas no seio do povo: receitas tributária (impostos, taxas e contribuições), patrimonial, industrial, etc. Cerca de 90% da receita é oriunda dos impostos. Os impostos derivam da própria origem da estruturação do Estado, para viabilizar seu papel fundamental de atendimento às necessidades sociais coletivas.

É preciso então estabelecer o que é básico, prioritário, em termos de atendimento das necessidades do povo. Entre as necessidades sociais básicas que justificam a existência do Estado, as que mais se destacam são justiça, segurança, educação e saúde. A partir do atendimento dessas necessidades é que o processo produtivo pode ser melhor estruturado. Os gregos já tinham descoberto que a razão fundamental que justifica a existência do Estado é a justiça. E o Estado passa a ser justo quando cria igualdade de oportunidade. No plano individual, essa igualdade deve partir de situações básicas alcançadas na saúde e na educação. Sem saúde e educação o homem não produzirá o que pode produzir. Modernamente, em função de conflitos ideológicos, o Estado necessita proteger-se, e aceita-se a questão da segurança como fator instrumental dos demais objetivos da ação do poder público. Segurança é meio para que os objetivos de governo possam ser alcançados. Sendo meio, não pode ser o objetivo último da ação e do investimento estatal. Assim, dentre os objetivos básicos do Estado, os que tocam mais diretamente ao povo são a educação e a saúde.

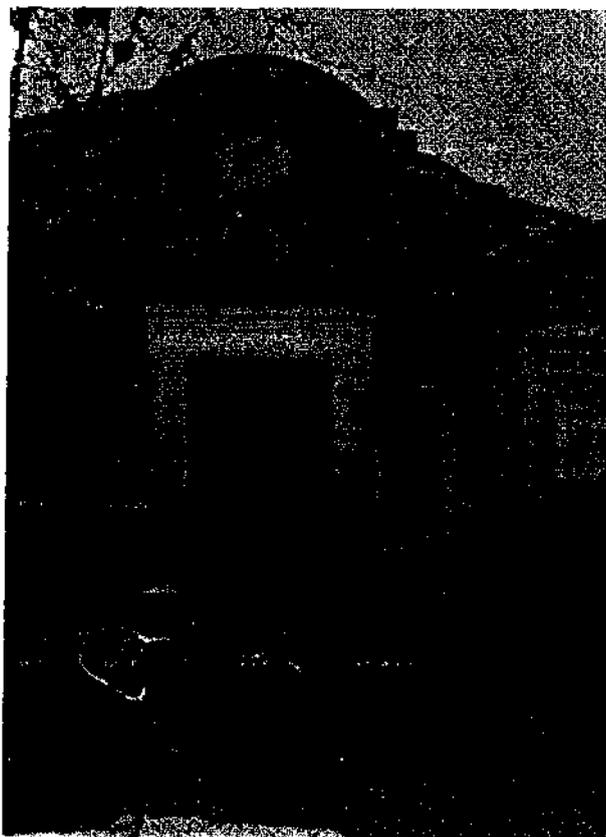
Nosso regime democrático é concretizado, no nível político, pelo regime federalista, isto é, pela "união indissolúvel dos Estados, Distrito Federal e dos Territórios" (Emenda Constitucional nº 1, 17/10/69 — Constituição da República Federativa do

Brasil, Art. 1º). No entanto, o federalismo só se operacionaliza mediante um sistema tributário coerente, que expressa uma determinada política fiscal.

Apesar da definição constitucional, todas as reformas tributárias realizadas nas últimas décadas, ainda que tivessem a bandeira da descentralização, acabaram, cada vez mais, concentrando recursos no centro (União) em detrimento da periferia (Estados e Municípios).

O sistema tributário atualmente em vigor, nascido da Emenda Constitucional nº 18, de 10/12/65, e ligeiramente modificado pelas Constituições de 1967 e 1969, depois de praticamente 10 anos de funcionamento, acabou sendo o sistema mais concentrador de todos os que vigiram em todo o período republicano. Foi criado para centralizar o poder de decisão na esfera federal como instrumento da política econômica. A descentralização foi pensada somente no aspecto de execução. Ainda que seu objetivo tenha sido o de aumentar a racionalidade dos tributos em função de uma política de crescimento econômico orientada para combater a inflação, na realidade os Estados e Municípios tiveram sacrificadas suas fontes mais significativas de recursos, que não foram compensadas pelo sistema de transferências existentes através de fundos.

Hoje pode-se afirmar, sem medo de errar, que, enquanto a União foi beneficiada do ponto de vista econômico, os Estados e Municípios foram quase destruídos. Em vez de caminharmos para o federalismo equilibrado, acabamos caminhando para o unitarismo intensivamente centralizado. E o unitarismo está mais próximo



do totalitarismo. . . Se quisermos democracia, teremos que caminhar para o esforço integrado das três esferas do poder público. Dessa integração deve resultar maior descentralização e, portanto, participação mais equitativa, no bolo da receita pública arrecadada. O poder econômico é fator gerador do poder político. Somente o poder político distribuído equilibradamente pode orientar mais harmoniosamente o processo de desenvolvimento. Em termos lógicos, depois de um sistema centralizar-se excessivamente, o progresso só virá na direção de uma gradativa descentralização.

Vejamos os fatos concretos que fundamentam o que foi dito.

A Tabela 1 expressa o sistema de arrecadação direta. De cada 100 cruzeiros, 57,1 vão para a União, 36,8 para os Estados e 6,1 para os Municípios. "Do total da receita gerada pelo Sistema Tributário durante o período de 1970/74, cerca de 56% couberam à União, 39% aos Estados e 5% aos Municípios" (Langoni, 1978a, p.3).

A tabela 2 expressa a receita efetivamente recebida, incluindo o sistema de transferência. Em cada 100 cruzeiros, a União fica com 49,5%, os Estados com 33,2 e os Municípios com 17,3. Em termos de média, abrangendo 1970/73, a distribuição passa a ser de 50% (União), 35% (Estados) e 15% (Municípios).

Tendo finalidades múltiplas, o sistema tributário pode ser utilizado para prover às necessidades coletivas, como instrumento de estabilidade econômica, de distribuição mais igualitária da renda e de acelerador do processo de desenvolvimento. Dependendo de condições peculiares a cada país, "a conciliação entre as múltiplas funções dos impostos nas economias modernas depende menos de critérios técnicos do que de um consenso político em torno das prioridades sociais" (Langoni, 1978a, p. 3). Como se vê, o sistema tributário tem finalidades políticas, econômicas e sociais e, fundamentalmente, seu estabelecimento depende do jogo democrático.

Nossa situação não coincide, nem se aproxima da média dos outros regimes federalistas, como se pode ver pela distribuição abaixo (Telles Junior, 1976)¹:

Receita Tributária Nacional	- 58%
Receita Tributária Regional	- 11%
Receita Tributária Local	- 31%

O que se observa é que nossa distribuição de receitas privilegia os Estados em detrimento do poder local. Se alguma modificação tiver que ser feita, terá que basear-se no pressuposto de que os Estados é que terão de ser sacrificados, e também a União, em caso de intensificação do processo.

No regime federalista, a centralização dos recursos ocorre em períodos cruciais e de guerra e a descentralização, em períodos de paz, para que haja prosperidade. Isto pode ser constatado pelos números colocados a seguir (Tabelas 3 e 4).

Diante da situação de penúria dos Municípios brasileiros alguma coisa terá de ser feita. Nossas condições político-econômico-sociais já permitem repensar a ques-

tão e tomar medidas concretas.

No entanto, uma mudança na atribuição de cobrar impostos, deslocando alguns mais significativos para a esfera privativa dos Municípios, pode gerar uma série de problemas. Em primeiro lugar, a injeção de recursos seria repentina e poderia não encontrar capacidade administrativa para absorvê-los com a eficácia desejável². Segundo, a simples definição de novas esferas privadas poderia levar a uma concentração de recursos nos Municípios mais ricos das regiões mais desenvolvidas.

Como a questão maior é deslocar recursos gradativamente da esfera estadual para a municipal e, levando em conta que o ICM (Imposto de Circulação de Mercadorias) não se ajusta ao regime federativo, pois acaba privilegiando os Estados produtores em detrimento dos consumidores, a criação de um "Fundo Nacional do ICM" poderia, apesar de algumas desvantagens, solucionar o problema a nível regional. Mas a solução beneficiando os Municípios só poderia advir de deslocamentos desse Fundo, realizados gradativamente, aumentando o percentual de 20% a que têm direito os Municípios sobre a arrecadação do ICM. Assim, poderíamos programar para um período de 10 anos o deslocamento de mais 10%, deslocando-se 1% ao ano. Se a experiência desse certo, novos recursos poderiam ser deslocados, sempre dentro do princípio da correção de desigualdades regionais.

Por outro lado, esse mecanismo de transferência poderia ser intensificado através dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM). Para beneficiar os Municípios, poderíamos deslocar gradativamente recursos do FPE para o FPM. Para beneficiar Estados e Municípios, maiores percentuais deveriam ser gradativamente vinculados ao FPE e ao FPM. Como a crise está localizada na esfera municipal em maior intensidade, a elevação deveria favorecer prioritariamente o FPM.

Somente com a correção de desigualdades na repartição da receita pública, será possível atribuir aos Municípios responsabilidades definidas em relação à educação. Como a Lei 5692 prevê gradativa passagem de encargos e serviços da educação para a esfera municipal, dando prioridade ao ensino de 1º grau (Lei 5692/71, Art. 58, § único), somente com mais recursos financeiros haverá possibilidades de se enfrentar corretamente a questão do analfabetismo e a necessidade de dar escolas para crianças em faixa de escolarização obrigatória. Além disso, os Estados deveriam fixar suas responsabilidades e a de seus Municípios, em termos de atribuições educacionais (Lei 5692/71), para que não houvesse dispersão ou pulverização de recursos escassos e preciosos.

¹ O autor tirou a média de diversos países, englobando-as numa média final. (Discurso perante a Assembléia Constituinte em 18/05/46)

² De acordo com dados do IBAM - Instituto Brasileiro de Administração Municipal, em análise sobre o perfil dos prefeitos brasileiros, 50% dos mesmos só possuem instrução primária.

TABELA 1
RECEITAS TRIBUTÁRIAS DA UNIÃO, ESTADOS E MUNICÍPIOS
(1970/1976)

Anos	União		Estados		Municípios*		Milhões
	(Cr\$ ¹ (milhões))	%	Cr\$ (milhões)	%	(Cr\$ ² (milhões))	%	Total (100%) (Cr\$ (milhões))
1970	18.528	54,4	14.248	41,9	1.253	3,7	34.029
1971	24.951	56,3	17.702	40,0	1.611	3,7	44.264
1972	35.826	57,0	23.251	37,0	3.820	6,0	62.897
1973	48.714	57,1	31.369	36,8	5.185	6,1	85.268
1974	70.045		43.547		2.598**	
1975	92.283		57.872		4.468**	
1976	155.596	

Fonte: (1) Inspeção Geral de Finanças – M.F.

(2) Secretaria de Economia e Finanças – M.F.

* Os dados cobrem 81,1% (1971), 92% (1972) e 94,8% (1973) do total dos Municípios.

** O dado inclui apenas os Municípios das capitais (Langoni, 1978a).

TABELA 2
RECEITAS TRIBUTÁRIAS LÍQUIDAS E TRANSFERÊNCIAS
INTERGOVERNAMENTAIS
1970/1976

Anos	União		Estados		Municípios		Cr\$ milhões Total	
	Cr\$	% do Total	Cr\$	% do Total	Cr\$	% do Total	Cr\$	%
1970	17.424	51,2	12.405	36,5	4.200	12,3	34.029	100,0
1971	22.492	50,8	16.409	37,1	5.363	12,1	44.264	100,0
1972	30.480	48,5	21.287	33,8	11.130	17,7	62.897	100,0
1973	42.219	49,5	28.303	33,2	14.746	17,3	85.268	100,0
1974	...		33.269		5.671 *		...	
1975	...		48.807		9.546 *		...	
1976	

Fontes dos Dados Básicos: Inspeção Geral de Finanças e S. E. F./M. F.

Nota: As receitas dos Municípios estão acrescidas das transferências dos Estados e da União; as dos Estados estão aumentadas das transferências da União e diminuídas das transferências a Entidades Municipais; as da União foram obtidas residualmente a partir do total da Tabela 1.

* Municípios das capitais, somente (Langoni, 1978a, p. 5).

TABELA 3

Estados Unidos – Distribuição da Receita

Esferas	Anos	1914	1929	1939	1944	1949	1952	1957	1961
União		22%	26%	44%	89%	63%	68%	60%	58%
Estados		13%	17%	25%	5%	18%	17%	18%	19%
Entes locais		65%	57%	31%	6%	19%	15%	22%	23%

Fonte: Due, apud Sampaio Dória, 1972, p. 105-106.

TABELA 4

Canadá – Distribuição da Receita

Esferas	Anos	1929	1933	1939	1945	1950	1955	1958	1961
União		34%	36%	36%	82%	53%	59%	55%	52%
Províncias		25%	29%	35%	10%	27%	22%	24%	27%
Entes locais		41%	35%	29%	8%	20%	19%	21%	21%

Fonte: Due, apud Sampaio Dória, 1972, p. 205-106.

Entretanto, a questão da educação a nível municipal não poderia ser colocada somente na perspectiva de dar mais recursos ao Município. É preciso atribuir-lhes mais recursos financeiros dentro do princípio de correção de desigualdades, pois os analfabetos tendem a concentrar-se nos Municípios mais pobres dos Estados mais pobres.

As principais críticas que se fazem aos Municípios dizem respeito à má aplicação de seus recursos financeiros. Montou-se uma ideologia, ora radical, ora cautelosa, com fatos objetivos e subjetivos, procurando demonstrar a incapacidade ad-

ministrativa dos Municípios de gerir seus próprios recursos. Fatores políticos, econômicos, educacionais, morais e religiosos são reunidos para fundamentar as teses antimunicipalistas, que apontam para a incapacidade nas tomadas de decisões dos dirigentes político-administrativos municipais, baseados em fatos na maior parte verdadeiros e provenientes de fontes fidedignas. A imagem negativa, ainda que alicerçada em variáveis diversas, manifesta-se essencialmente pela incapacidade administrativa de gerir recursos financeiros.

Parece-nos, entretanto, que as críticas basicamente ignoram as raízes profundas do "mal" municipal. Analisam-se mais os efeitos do que as causas condicionantes, esquecendo-se do fato fundamental de que em nosso processo de desenvolvimento histórico,

seja político, administrativo ou financeiro, os Municípios foram objetos de um processo cujos agentes foram ou os Estados, ou a União.

A incapacidade administrativa, como qualquer outra variável, pode ser vista numa perspectiva gradual. Existem diferentes graus de incapacidade administrativa. Ela não é uma característica exclusiva da esfera municipal. Pode ser encontrada, em diversos graus, tanto na administração pública federal, como no estadual. No máximo, o que se pode dizer é que, em maior grau, ela será encontrada na esfera municipal, acrescentando-se, porém, que esse grau maior é consequência e reflexo dos graus de incapacidade administrativa encontrados na esfera da administração pública federal e estadual.

Em função da imagem negativa formada em relação aos Municípios, não se lhes dão recursos suficientes. Sem estes, não há possibilidades de melhoria da qualificação de seu pessoal. Qualificação que é essencialmente questão de educação. Educação que não pode ser proporcionada porque são insuficientes os recursos³. Fecha-se o círculo vicioso a que sempre estiveram presos os Municípios. Círculo que deveria ser desfeito gradualmente. Paulatinamente, deveria modificar-se o sistema discriminatório de rendas públicas; os órgãos controladores federais e estaduais deveriam agir gradualmente sobre as finanças municipais; deveria injetar-se paulatinamente novos recursos na esfera municipal. E então, como consequência coerente, se passaria gradualmente a exigir mais dos Municípios.

Conforme declaram a Constituição (Título IV — Da Família, da Educação e da Cultura e Art. 176) e a legislação educacional (Lei 4.024, 20/12/61, Art. 2º e Art. 3º, item II, em vigor), a transmissão dos ideais democráticos da liberdade e da solidariedade humana é um dos objetivos maiores da educação. O direito à educação e à igualdade de oportunidades também são princípios defendidos na legislação.

Portanto, democracia e educação, ou valores políticos e educação, estão indissociavelmente ligados. Querer buscar a democracia sem a educação é entrar no caminho das contradições insolúveis. A escola não é mera agência de transmissão de conhecimentos; é um meio para que se alcancem valores perenes e imutáveis como o da liberdade e da solidariedade humana. E para os educadores conscientes é muito mais do que isto. É a busca de desenvolvimento, "no aluno, das capacidades de observação, reflexão, criação, discriminação de valores, julgamento, comunicação, convívio, cooperação, decisão e ação, encaradas como objetivo geral do processo educativo" (Conselho Federal de Educação, Resolução nº 8, Art. 3º, § 1º, 1/12/71; relator Valmir Chagas).

Em síntese, o Governo que buscar a democracia deve se voltar para os interesses maiores do povo e, conseqüentemente, do país. Entre os interesses mais próximos do povo, estão a educação e a saúde. Educação e saúde devem ser objetivos prioritários permanentes de governos democráticos.

2. EDUCAÇÃO E SISTEMA ECONÔMICO

Como consequência do ideal básico de liberdade, no plano econômico, as democracias permitem, aceitam e estimulam a existência da iniciativa privada, desde que respeite a legislação em vigor. Como consequência do exercício da liberdade no plano político, encontramos, no plano econômico, o capitalismo. Mas em lugar do capitalismo smithiano, baseado no "laissez-faire", que gerou deturpações providas das ações de trustes, cartéis, etc., estruturando monopólios e oligopólios, as democracias passaram a aceitar o capitalismo keynesiano. O Estado neo-capitalista moderno intervém normativamente para proteger o livre jogo do mercado. Intervém em períodos de crises econômicas, para corrigir distorções e reorientar a economia. Intervém em setores em que a iniciativa privada não tem interesse em investir. Intervém em setores-chave ligados a assuntos de segurança nacional. Intervém, ainda, em setores onde a relação insumo-produto exige altos investimentos, para os quais a poupança privada não está preparada, principalmente em setores que exigem longa maturação e nos quais as taxas de retorno são demoradas.

Portanto, o neo-capitalismo moderno aceita o princípio da intervenção estatal como reorientadora de crises, distorções, etc. Mas, intervenção dinâmica, elástica e não intervenção definitiva, ou em grau de intensidade cada vez maior. É a intervenção corretiva, e a volta do Estado à posição de árbitro e coordenador do sistema econômico. É a intervenção na crise, e a não intervenção na normalidade. Se o processo de intervir em períodos críticos se acentua, a próxima fase é o recuo ordenado. Pois, do contrário, a estatização contínua levará à comunização dos bens de produção. O Estado passará a produzir tudo e haverá a supressão da iniciativa privada. E poderá haver, no plano político, a supressão da liberdade, da democracia.

Quando valorizamos a iniciativa privada, valorizamos a liberdade no plano econômico. Esta é a diretriz fundamental do capitalismo que acredita no poder criador do processo competitivo. Quando aceitamos a ação do Estado como corretor dos desvios no processo de competição e nas leis do mercado, aproximamo-nos de princípios socialistas. Em síntese, o neo-capitalismo moderno é um misto de capitalismo

³ Conforme Relatório da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, tamanha é a crise na esfera municipal, que os Municípios pobres, em vez de abrir escolas, estão fechando-as...

liberal e de socialismo democrático. O objetivo é criar uma democracia social. Evitar quistos de privilégios de pessoas e grupos. Colocar os frutos do crescimento econômico em direção do desenvolvimento de toda a sociedade.

O subdesenvolvimento também apresenta algumas vantagens. A maior delas e, talvez, a fundamental é a de que nós não precisamos incorrer nos erros de outros países. Entre esses erros, um dos principais está na radicalização de princípios ideológicos, ora baseados só no capitalismo, ora só no socialismo. Temos que ter a isenção de julgá-los como dois sistemas teóricos que, quando operacionalizados, geram vantagens e desvantagens. O caminho mais correto estaria em buscar as vantagens dos dois sistemas, sem incorrer nos seus erros. A diretriz fundamental tem de ser a do interesse do país e da sociedade, procurando libertar-nos da camisa-de-força do radicalismo ideológico, ora numa, ora noutra direção. O equilíbrio entre forças conflitantes tem que ser buscado. Precisamos acreditar que seremos capazes de operacionalizar esse equilíbrio.

Para que isto possa ser feito, seja no plano político ou econômico, a sociedade deverá manter-se aberta a inovações. A inovações gratuitas, contínuas, corretoras de distorções e/ou desequilíbrios. As grandes inovações salvadoras, as mudanças bruscas, terão que ser rejeitadas porque artificiais, porque quase sempre transpostas de outros países. O processo político e econômico brasileiro somente atenderá aos interesses do país quando centrado em gradativa inovação corrigindo situações concretas, com soluções próprias.

Ainda no plano teórico teremos que harmonizar, ou para ser mais correto, compatibilizar alguns aspectos conflitantes. Um desses aspectos é a concentração de renda, produto típico do desenvolvimento capitalista. O capitalismo, para se expandir, precisa concentrar capital. É a concentração do capital que permite a abertura de novos empreendimentos, gera a produção de novos produtos, novos empregos, salários, etc., e garante a absorção da taxa de crescimento demográfico. Pela própria mecânica do processo, a concentração de recursos financeiros em empreendimentos gera mais lucros, mais poupança e, portanto, concentra o capital cada vez mais. É o ciclo de acumulação de riquezas. Cada vez mais a concentração, desde que o país esteja em desenvolvimento, passa a se centrar nos grupos reduzidos que detêm o capital. Os frutos do desenvolvimento passam a ser usufruídos por uma pequena e reduzida minoria da população do país. Em ritmos de crescimento econômico a altas taxas, o processo de concentração de riquezas se intensifica de forma assustadora. Marx não acreditava na reversibilidade deste processo e achava que, de tanto haver concentração nas mãos de poucos e a disseminação da miséria entre muitos, estes muitos acabariam tendo consciência e mudariam o sistema político em benefício deles. O processo acabou acontecendo, sendo que em alguns países, de forma violenta.

Se, do ponto de vista econômico, é altamente compensadora a concentração de riquezas, no plano

social, isto é, na distribuição mais eqüitativa dessa riqueza entre os diversos segmentos da população, ela não é salutar e, mais ainda, ela se torna imoral na perspectiva dos grupos de baixa renda. E tem de ser considerada imoral pela elite dirigente do País, que lá deveria estar por delegação de todas as camadas, e não de grupos que detêm o privilégio em determinado instante.

Tendo por princípio que é preciso concentrar capital e, ao mesmo tempo, ir desconcentrando-o (distribuir o bolo enquanto este está crescendo), é preciso buscar continuamente o ponto de equilíbrio no processo de concentração — distribuição de riquezas. Mas, para que isto possa ser realizado, há a necessidade de buscarmos mecanismos operacionais que corrijam as desigualdades oriundas do processo de crescimento econômico. O governo é o maior responsável na criação destes mecanismos corretores de desigualdades. Somente com a criação destes mecanismos haverá moralidade no processo de crescimento econômico que poderá gerar o desenvolvimento em todos os setores. Caso contrário, cresceremos economicamente e geraremos uma série de desequilíbrios político-sociais, fato que não interessa ao desenvolvimento harmônico do país.

O processo de concentração de riquezas é tão intenso, em ritmos acelerados de crescimento econômico, que teríamos de corrigir distorções nos mecanismos corretores de desigualdades e criar novos mecanismos. Os mecanismos corretores de desigualdades deveriam existir na esfera do poder público, desconcentrando recursos da União para os Estados e Municípios e no plano dos Estados, desconcentrando para os Municípios. Deveriam existir nas três esferas do poder público, redistribuindo recursos para setores privados não atingidos pelo processo de desenvolvimento, e nos planos setoriais, regionais e individuais.

A partir das idéias expostas, passaremos a analisar alguns aspectos da realidade econômica do Brasil de hoje que, direta ou indiretamente, acabam influenciando nos problemas do financiamento da educação no Brasil.

Segundo análise de Langoni (1977), que resumimos a seguir, a participação do Estado na Economia vem se ampliando em todas as dimensões. Existe a preocupação em assegurar o controle nacional de setores estratégicos, fazendo com que o Estado harmonize o capital estrangeiro e os objetivos nacionais. A carga tributária bruta cresceu de 15% para 25% do PIB, entre 1949 e 1975. Depois da atuação na ampliação e modernização da infra-estrutura e das indústrias de base, o Estado direciona sua capacidade crescente de investimento para atividades diversas, inclusive por meio de novas formas associativas.

Entretanto, são os aspectos qualitativos desta intervenção que fazem temer pelo papel futuro do

setor privado. Os empreendimentos de maior porte não são levados adiante sem a interveniência dos agentes governamentais. O crescimento da burocracia levou o empresariado a uma crescente dependência do Estado, com a proliferação de regulamentos, incentivos, confiscos, etc.

Langoni defende o ponto de vista de que seria necessário uma definição clara das atribuições do Estado e da empresa privada, a partir de uma política de desenvolvimento que tivesse seus objetivos também claramente definidos. Mecanismos simples, permanentes e de aplicação quase automática deveriam ser operacionalizados.

De acordo com ele, a alegação de que o Estado necessita preencher espaços vazios não procede, pois todas as nações enfrentam o problema da escassez relativa dos recursos. Na realidade, a origem das economias para investimento está em um fundo comum que pertence a toda a comunidade. A decisão do setor público investir depende da transferência de recursos poupados por todos. Diz Langoni: "Tudo gira em torno do processo decisório" (1977, p.6). Assim, a concentração de poder político está ligada à concentração de forças econômicas.

O autor mostra, também, como as empresas do setor público, excluídas as do Governo, passaram de 17% para 30% do Produto Interno Bruto - PIB, de 1947 a 1969, tendo se estabilizado a partir desta data. A média brasileira aproxima-se da média dos países desenvolvidos (27,1%), se bem que alguns países apresentam média mais elevada: 60% na Inglaterra, mais de 40% na Suécia, cerca de 38% na Noruega e Holanda.

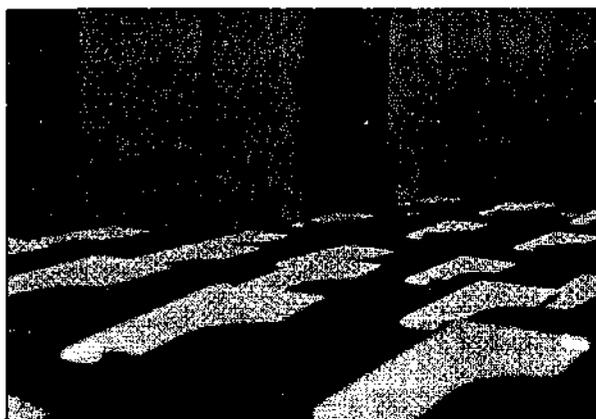
Apesar de as empresas do Governo serem, em média, maiores que as privadas, inclusive as estrangeiras, sua rentabilidade tende a ser menor.

Mas a questão mais grave está na dimensão qualitativa da ação governamental, isto é, na intervenção indireta do Estado na Economia Brasileira.

"De maneira geral, o Governo participa indiretamente da atividade econômica através de suas interferências nos mecanismos de mercado. Essas interferências aparecem, por exemplo, sob a forma de imposição de tarifas alfandegárias, de concessões de subsídios a determinadas atividades (sejam subsídios implícitos, via crédito a taxas de juros favorecidas, sejam subsídios diretos), de controle sobre exportações de produtos primários, de controle sobre os preços de certos produtos, etc. Além disso, o Governo interfere na economia através da manipulação da política cambial, da política monetária, da estrutura tributária (inclusive mediante a concessão de isenções para projetos específicos), da colocação de barreiras não tarifárias ao comércio internacional, etc." (Langoni, 1977, p.8).

A multiplicidade de instrumentos faz com que certas atividades econômicas sejam estimuladas por determinadas políticas e desestimuladas por outras. Para corrigir distorções, sob pressões dos setores prejudicados, o Governo introduz outras distorções, que, por sua vez, vão "sufocar" outras atividades.

No campo do mercado de capitais, Langoni mostra como o mesmo fenômeno ocorre (1978b, p.43). O Governo Federal passou a controlar a maior parte dos ativos financeiros em circulação. Em entrevista dada em 1978, o então Ministro da Fazenda mostrava que 82% de todo o crédito concedido no País se encontrava controlado (Vital e Bulhões, 1978). Entretanto, o autor aponta para o comportamento dinâmico dos recursos voluntários, que acabam por ser absorvidos pelas fontes estatais, o que demonstra a fragilidade do principal argumento que fundamenta a criação de mecanismos de captação forçada. Na realidade, estes acabam por limitar o espaço econômico que po-



deria ser ocupado pela captação voluntária e descentralizada de recursos.

"O enfoque 'social' utilizado como justificativa para a alocação centralizada de recursos torna-se muitas vezes vago e essencialmente subjetivo numa economia como a brasileira, cujo caráter marcante é a crescente complexidade e diversidade a nível setorial e regional. Parece impossível captar estes diferentes matizes de uma estrutura econômica em formação, sem uma maior descentralização, inclusive no processo de fixação de prioridades, de forma a permitir que 'as rentabilidades sociais sejam de fato um espelho das preferências reveladas pela comunidade' ... "O que deve ser amplamente discutido é exatamente a conveniência, ou não, para a sociedade brasileira, de se manter a atual estrutura, cujos mecanismos criam automaticamente o 'momentum' para a contínua concentração de recursos nas mãos do Estado" (Langoni, 1978b, p. 43).

Mas a questão maior é a distribuição do crédito que, quando utilizamos os recursos fi-

nanceiros do Governo Federal, é um crédito realizado com dinheiro do povo. O dinheiro tem sido distribuído principalmente através de subsídios de crédito através de taxas nominais de juros inferiores à inflação ou prefixação da correção monetária abaixo dos índices reais. Estes subsídios buscam tornar rentável, do ponto de vista privado, projetos de interesse social mais de baixo, ou negativo, retorno financeiro. Neste caso, são instrumentos importantes para aumentar o bem estar social e reduzir os desníveis de renda pessoal e regional, ou reduzir riscos inerentes a certas atividades econômicas. Entretanto, o uso indiscriminado de subsídios, como mostram Vital e Bulhões (1978), pode gerar uma série de distorções: 1º, a perda da eficiência alocacional do sistema econômico, com elevados montantes de recursos alocados em projetos de baixa (ou negativa) rentabilidade; 2º, redistribuição "perversa" de renda, com transferência de recursos dos contribuintes de renda baixa para os de elevada; 3º, aumento do poder do governo na gestão das poupanças; e 4º, intensificação dos controles de preços.

Segundo os mesmos autores, o governo tem subsidiado todos os setores da economia, sendo que somente a agricultura absorveu 10% do orçamento da União; a outorga indiscriminada desses subsídios à agricultura levou a uma concentração de recursos nas mãos de reduzida parcela de produtores, na maioria do Centro-Sul, e a uma alta do preço da terra, como demonstra Caetano Filho (1978).

Outra consequência perversa da atual forma de controle de crédito é o prejuízo que os consumidores sofrem, com taxas de juros variando de 100% a 500% ao ano (Vital e Bulhões, 1978). Segundo o Serviço de Proteção dos Consumidores do Estado de São Paulo, esta taxa tem chegado até 1.500% ao ano. Assim (ainda segundo Vital e Bulhões), se é possível construir-se uma fábrica com custos financeiros altamente subsidiados, não é possível comprar uma casa na vizinhança, ou um eletrodoméstico, ou roupa, com vantagens equivalentes. As classes de renda mais baixa são as que acabam sofrendo os maiores custos financeiros.

De acordo com este autor, se 10% das despesas públicas corresponde a pouco mais que o orçamento de Educação do país, incluindo-se aí os gastos da União assim como as transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, somente com os recursos destinados ao subsídio de crédito rural seria possível dobrar os gastos em Educação, sem aumento de impostos. Com a mesma quantia, seria também possível quadruplicar os dispêndios em saúde e saneamento.

Os mesmos autores mostram, além disso, como o Governo Federal é o principal agente das altas taxas de inflação que assolam o país. Pois os subsídios de crédito se fazem, quase sempre, através de expansões monetárias, aumento da dívida pública e contribuições parafiscais compulsórias, que equivalem a um empréstimo forçado, sem juros. Como as classes de padrão mais elevado conseguem passar adiante estes custos, quem acaba sofrendo mais agudamente a alta dos preços são as classes de renda baixa.

Por outro lado, a dívida pública vai aumentando, pois, para captar recursos, o Governo, ao utilizar-se das ORTN (Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional) e LTN (Letras do Tesouro Nacional), é obrigado a oferecer alta rentabilidade para ter o poder de competição com outros papéis em circulação no mercado. E depois, para resgatá-los, precisa endividar-se mais ainda. Está formada a "bola de neve" que precisa ser urgentemente desfeita. Uma das soluções é começar a tomar consciência do montante da dívida consignando-a integralmente no orçamento, conforme dispositivo obrigatório constante da Lei. 4.320, que manda constar a dívida na conta de transferência de capital. Somente são registrados 10,5% dos recursos, pois os "89,5% restantes serviram para girar a dívida cobrindo os juros, correção monetária e descontos das emissões anteriores" (Vital e Bulhões, 1978). Este tem sido um meio de equilibrar o orçamento de forma artificial, mas que acaba sendo instrumento a favor da concentração de rendas. A dívida interna como percentagem do PIB cresceu de 5,1%, em 1971, para 9,4%, em 1977. "A rigor a 'despesa' é apenas contábil, pois corresponde a mera transferência de fundos dentro da mesma sociedade: há débito e crédito contra a mesma comunidade. Mas, dada a grande desigualdade das rendas, o grosso dos títulos públicos está, geralmente, em poder das classes de renda mais elevada" (Vital e Bulhões, 1978). Em síntese, pagar a dívida é também um instrumento de fortalecimento dos que possuem mais recursos em detrimento dos que menos os possuem.

Enquanto o regime foi autoritário, o mecanismo da correção monetária funcionou como instrumento de equilíbrio no sistema. Mas também um equilíbrio artificial, imposto, e que acabou agindo como mecanismo concentrador de recursos. Basta ver os sacrifícios que se fizeram no âmbito da política salarial, com reajustamentos abaixo dos reais índices inflacionários e o sacrifício nos critérios de produtividade. A correção monetária ou funciona para todos, ou para ninguém. Se ela fosse satisfatória, todos os países já a teriam adotado. Para nós é um instrumento altamente inflacionário e mistificador e só pode vigorar em regimes autocráticos e por períodos curtos. Ela não deveria se eternizar entre nós, a não ser que fosse utilizada como instrumento de transferência de recursos das classes de renda alta para as de baixa renda.

○ Estado, como já vimos, deve concentrar-se no atendimento das necessidades sociais básicas. Entre nós, a ação estatal desvirtuou-se. O Estado passou a ser produtor de coisas materiais. O processo de estatização não atingiu somente os ativos financeiros. O Estado passou a criar empresas, com capital próprio ou misto, nos mais diferentes setores de atividades. Para criar suas empresas, o Estado recorreu a recursos próprios oriundos do orçamento, a recursos privados de origem interna e externa, a empréstimos, principalmente do setor externo. O mais grave é que, quando essas

empresas dão lucros, estes lucros não retornam à fonte da receita orçamentária para beneficiar o povo. Hoje em dia levanta-se a hipótese, inclusive, de que a estatização acabou privilegiando grupos privados nacionais de setores específicos ou, com certeza, um grupo interno de tecnocratas que dirigem as empresas estatais recebendo polpidos salários. Uma coisa também é certa, as estatais nacionais se rebelam com os processos de controle administrativo, não dão satisfações, e praticamente tornam-se incontroláveis, num sistema em que o poder político nada pode fazer. Criadas com objetivos específicos e defensáveis, elas evoluem, posteriormente, numa diversificação de atividades completamente diferentes daquelas para as quais haviam sido criadas, como é o caso da Cia. Vale do Rio Doce. A consequência é que as atividades estatais vão-se alargando cada vez mais. Cada vez mais a iniciativa privada vai sendo comprimida. A competição começa a se fazer de forma desigual, pois geralmente as empresas estatais vão criando, pelo poder de pressão, uma série de regalias ao longo do tempo. As empresas do governo e o próprio governo vão-se fortalecendo, enquanto o povo não recebe os benefícios. Cada vez que uma empresa retira recursos do orçamento, são recursos escassos que acabam sacrificando os setores sociais da ação governamental.

Um dos argumentos muito utilizados para justificar a estatização, é que se prefere a ação estatizadora do governo federal à ação das multinacionais. Se o governo não intervir, não havendo capitais privados, diversos setores da atividade governamental teriam que ser entregues às companhias multinacionais estrangeiras. Na perspectiva do povo, que em quase nada se tem beneficiado do processo de estatização, preferiríamos a ação das multinacionais, pois estas pagariam impostos que, ao entrar no orçamento, seriam redistribuídos de alguma forma para parcelas do povo. Precisamos começar a perder o medo das multinacionais e transnacionais e acreditar que seremos capazes de colocá-las a serviço do desenvolvimento nacional, utilizando de seus recursos financeiros, tecnológicos, administrativos, etc. Ao efeitos perniciosos de sua atuação — a corrupção, o suborno, o poder de influenciar decisões — responderemos com medidas concretas para corrigir desvios e distorções. A aceitar o raciocínio de que todas as multinacionais são nefastas, teríamos que achar que as multinacionais que aqui já atuam só produziram prejuízos para o desenvolvimento brasileiro, o que não é verdade. Mas também é verdade que o processo de remessa de lucros para suas matrizes no exterior precisaria ser melhor controlado, pois não teria sentido investir 100 e remeter 1.000 ou 2.000 para o exterior.

As prioridades nesta área precisam ser claramente definidas, na seguinte ordem: investimento privado nacional, "joint-ventures" com capital privado interno e externo, capital estrangeiro. O poder público como produtor de bens e serviços, deve ser a última alternativa possível, a não ser, excepcionalmente, em questões de segurança nacional.

O processo de concentração de recursos financeiros na esfera governamental, em detrimento da iniciativa privada e das classes de baixa renda, ocorreu em vir-

tude das condições excepcionais existentes no plano político, e que não poderão ser mantidas a longo prazo. No plano econômico, como reflexo da esfera política impositiva e da vontade de crescer a taxas de 10% ao ano, causou as distorções já citadas: o aparecimento do capitalismo estatal, a estatização de diversos setores de atividades, o processo de má distribuição de renda, etc.

Segundo Edmar Bacha (1978), com o objetivo prioritário de manter a taxa de crescimento do PIB ao nível de 10% ao ano, a estratégia econômica adotou, como pedra de toque, a compressão dos salários urbanos, o que permitiu que os grupos com mais condição de poupar se apropriassem da maior parte dos ganhos de produtividade.

Mesmo após a quadruplicação dos preços do petróleo em 1973, esta estratégia continuou a ser mantida. A atitude mais realista de aceitar um crescimento mais lento só foi adotada depois da aceleração da inflação e do acúmulo da dívida externa.

Porém, ainda conforme Bacha, as decisões econômicas não dependem só dos tecnocratas. Com o movimento de redemocratização, a realidade política se modifica e outros grupos sociais deverão ter condição de pressionar o poder central.

De outro lado, se o desempenho econômico do país na década de 80 falhar, tanto o apoio empresarial como o militar tenderão a desaparecer, como argumenta o autor. Esta possibilidade existe, já que o fator inflacionário é estrutural na economia brasileira, isto é, a inflação continuará a se manter, embora em níveis mais baixos, mesmo no caso da taxa de crescimento declinar.

O desafio, assim, não é optar entre o mercado perfeito e o planejador perfeito, mas sim encontrar uma solução mista que minimize as imperfeições de lado a lado, como apontou Mario Henrique Simonsen (1977).

Ninguém afirma que só a educação é que produz o desenvolvimento. Sendo a atividade que forma recursos humanos para os setores econômicos primário, secundário e terciário, ela também depende do desenvolvimento destes setores.

O que é preciso que se entenda é que a educação é essencial para o desenvolvimento econômico, não só porque é por ela que realmente se eleva a produtividade econômica, mas porque é através dela que poderemos estruturar uma política salarial mais justa que contribua para a desconcentração da renda. A educação é um dos principais instrumentos que devem ser utilizados para a distribuição de renda mais equitativa. Num país onde a educação não é tratada como capital humano, e onde passa a ser instrumento conquistado pelas minorias, ela acaba atuando como principal instrumento da concentração de rendas na mão dessas minorias privilegiadas.

José Pastore (1977, p. 114) mostra como o crescimento acelerado da economia, combinada com a pe-

quena oferta de pessoal qualificado, faz com que esse grupo se aproprie de ganhos de renda mais elevados.

O desequilíbrio resultante da expansão demográfica, com a conseqüente formação de uma força de trabalho pouco qualificada e da necessidade crescente de indivíduos cada vez mais especializados, vai beneficiar principalmente as pessoas mais educadas. Pois os indivíduos com graus mais elevados de escolaridade são os que têm condições de explorar melhor os desequilíbrios salariais em seu próprio benefício, mudando de emprego e obtendo melhor remuneração.

Ainda conforme Pastore, as intervenções governamentais na economia contribuíram para aumentar os desajustes no mercado de trabalho. Isso aconteceu na medida em que distorções nos preços dos fatores de produção, criadas, por exemplo, pela concessão de subsídios à utilização de capital físico, tornaram rentável, do ponto de vista privado, a importação pura e simples de tecnologia intensiva no uso de capital físico moderno e capital humano. A adoção sem maiores adaptações dessas inovações, concebidas de acordo com a escassez relativa de fatores de produção dos países mais desenvolvidos, certamente contribuiu para exacerbar as pressões da demanda por mão-de-obra qualificada.

"Portanto, a inter-relação dessas forças tem como conseqüência a elevação transitória dos diferenciais relativos de remuneração a favor dos indivíduos mais qualificados e, por conseguinte, da desigualdade" (Pastore, 1977, p. 114).

O autor, pesquisando a realidade brasileira, descobriu que o "nível de escolaridade, o tempo de serviço no emprego corrente e o tempo de experiência em empregos anteriores explicam 43% e 45%, respectivamente, da variância observada dos rendimentos individuais em 1969 e 1973... O nível de escolaridade é, com raras exceções em alguns subsetores, a variável mais significativa sobre os salários. ...Assim, por exemplo, em 1969, um

ano adicional de educação dos empregados na indústria química e farmacêutica, aumentavam em 16,5% os salários, mas apenas em 5,9% na indústria gráfica. ...A média das taxas de retorno em educação no setor urbano se elevou, passando de 13,7%, em 1969, para 15,1%, em 1973, confirmando assim a existência de uma situação de escassez relativa de mão-de-obra qualificada. De forma ainda mais nítida, isso é constatado pelo comportamento das taxas de crescimento dos salários reais nesses quatro anos, as quais se mostram crescentes com os níveis de educação formal" (Pastore, 1977, p. 115), conforme se pode observar na Tabela 5.

Como se vê, os indivíduos com instrução superior obtiveram aumentos de remuneração à taxa anual (geométrica) de 11,8%, ao passo que os rendimentos daqueles com curso primário cresciam a 6,5% ao ano. Há uma grande disparidade na remuneração intersetores da economia. O autor conclui, depois de analisar vários setores, que esses "resultados sustentam, portanto, a hipótese de que num ambiente econômico mais dinâmico e complexo, os investimentos em recursos humanos e, em particular, a educação formal, se tornam essenciais para a determinação da produtividade dos indivíduos e, conseqüentemente, de seus salários no mercado" (Pastore, 1977, p. 115).

Daí podermos concluir que pouca educação concentra a renda. Há a necessidade urgente de disseminar a educação, não só para distribuir melhor a renda, pois ela é o principal instrumento dessa distribuição, mas para que os indivíduos que vão entrar, e que já estão no mercado de trabalho, possam, efetivamente, aumentar sua produtividade, ganhar melhores salários e ter uma vida mais digna.

Assim como o produto da educação é fundamental para o desenvolvimento político nas democracias, também é essencial para o desenvolvimento econômico.

TABELA 5
SALÁRIOS MENSAIS POR NÍVEL DE EDUCAÇÃO EM CR\$ DE 1973

Nível	1969	1973	Taxa geométrica de crescimento (em%)
Analfabeto/primário incompleto	388,00	487,00	5,8
Primário completo	522,00	671,00	6,5
Ginasial	878,00	1.197,00	8,1
Colegial	1.239,00	1.868,00	10,8
Superior	2.085,00	3.253,00	11,8

Fonte: Pastore, 1977.

Com o processo de redemocratização, o poder de decisão deveria retornar ao mundo político, com o desenvolvimento sendo pensado de forma integrada: desenvolvimento econômico, político e social. Sem resolver estes problemas, não conseguiremos resolver os problemas da educação e, muito menos, as questões de seu financiamento.

3. FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

3.1. Filosofia do financiamento da educação

A educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos e esforços para promovê-la e incentivá-la" (Lei 5692, 1971, Art. 41).

Antigamente, pensava-se que a atribuição e o dever de financiar a educação era única e exclusivamente do poder público. A Lei 5.692 explicitou o que as Constituintes de 46, 67 e 69 já continham de forma implícita e esparsa, isto é, que a educação deve resultar do esforço solidário do poder público, das empresas, das famílias e da comunidade. E esse esforço não é só idéia, ações ou meras intenções. É esforço que está contido no Capítulo VI da Lei e que trata do financiamento, o que significa que esses diferentes grupos devem arcar com o ônus financeiro gerado pela atividade de produzir a educação.

Apesar dessas disposições obrigatórias constarem da Constituição e leis menores, pouco se faz em termos de operacionalização das idéias. Responsabilidades definidas em termos taxativos e compulsórios, no momento atual, só existem para os Municípios e para as empresas, como veremos no decorrer deste trabalho. Como são os Estados e a União os que possuem maior capacidade econômico-financeira, enquanto suas responsabilidades não forem definidas claramente dentro do sistema de corresponsabilidade, não poderemos enfrentar adequadamente os crônicos problemas da educação, entre os quais o do analfabetismo.

3.2. A ação supletiva da União

"Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais." (Art. 177, Em. Const. nº 1, 17/10/69).

A ação supletiva da União tem sido erroneamente interpretada entre nós, principalmente pelas autoridades colocadas em postos de decisão na esfera federal.

O artigo citado é corolário do art. 1º da Constituição do Brasil, isto é, que "O Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".

A ação supletiva do sistema federal visa a resguardar a autonomia dos Estados e do Distrito Federal. Como essa ação diz respeito ao sistema federal, o resguardo se dá principalmente pela limitação da ação direta que é exercida pela União através do sistema federal de ensino. Por isso, define-se em função "dos estritos limites das deficiências locais". Portanto, a ação supletiva diz respeito à ação de intervir diretamente nas esferas federadas, mas não exige a União do esforço solidário exigido pela educação. O que está no cerne da ação supletiva é que a ação da União na esfera da educação deve ser preferentemente indireta, isto é, auxiliando financeiramente os Estados e Distrito Federal, evitando a ação direta de manter escolas através do sistema federal.

Quase sempre se argumenta que a União custeia o ensino superior (55% da sua receita educacional) e que sua ação no 1º e 2º graus é "meramente supletiva". Como já vimos, a ação da União não é "meramente" supletiva, mas supletiva em função dos estritos limites das deficiências locais. Portanto, se examinarmos o "intervir" em função das deficiências, podemos entender, ao contrário do que tem sido o comum entendimento, que o analfabetismo expressa uma deficiência local e, se a União não intervém, não está cumprindo sua função supletiva e, portanto, se o número de analfabetos cresce, a responsabilidade, em última instância, não é dos Estados e, muito menos, dos Municípios, mas da União.

O argumento da ação supletiva é um argumento contra a União, um "boomerang". Desde o período imperial já se desconfiava que a ação supletiva poderia gerar o comodismo do governo central, levando-o ao afastamento dos graus iniciais do ensino. No período republicano, a título de respeito às unidades federadas, a União só interviria em função dos estritos limites das deficiências locais e, de preferência, indiretamente, ajudando através de recursos financeiros e não montando escolas. Como já vimos, no cerne da ação supletiva, está o conceito de ação direta e indireta. Os Estados (e, conseqüentemente, seus Municípios) e o Distrito Federal têm responsabilidade direta de atuar nos graus de ensino. A responsabilidade financeira é da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios (Art. 41, Lei 5.690-71). Se Estados e Municípios já intervêm, mas não conseguem suprir todas as necessidades, a responsabilidade pelas deficiências de recursos financeiros passa a ser da União. Na prática, o comodismo na ação supletiva federal gerou os milhões de analfabetos. A estrutura centralizada de poder político e econômico-financeiro na esfera da União gerou uma pseudo-descentralização: descentralizaram-se responsabilidades sem adequados recursos financeiros para concretizá-las.

3.3. A política de Vinculação de Recursos

3.3.1. A supressão da Vinculação e seu efeito

A saúde e a educação do povo não podem ficar ao sabor de fatores ocasionais. A experiência brasileira demonstra que o investimento em educação, quando havia recursos vinculados a nível de Constituição, tendia a chegar perto e, às vezes, até ultrapassava o "quantum" preestabelecido. Havia objetivos prioritários e permanentes, ainda que grupos de pessoas se alternassem no poder. Havia uma continuidade no fluxo de investimento em educação. Havia responsabilidade definida das três esferas do poder público em termos taxativos e compulsórios. Havia um "quantum" preestabelecido que funcionava pedagogicamente como ideal a ser atingido, gerando esforço solidário nas três esferas do poder público. Havia esperança no povo brasileiro de que as coisas iam melhorar, e isto é fundamental na vida dos seres humanos, na coesão interna que poderá criar um país mais feliz, mais rico, mais desenvolvido.

Em 1967, foi suprimida a política de vincular recursos da receita de impostos para a educação. A vinculação retornou em 1969, somente para a esfera municipal, e a vinculação começou a recair na receita tributária. União e Estados não são mais obrigados a investir recursos financeiros em educação. Os Municípios, que possuem a menor capacidade econômico-financeira, constituem a única esfera obrigada, pela Constituição, a investir recursos em educação (20% da receita tributária e 20% do Fundo de Participação Federal).

Suprimida a vinculação a nível de Constituição, veja-se, a seguir, o que aconteceu com o investimento em educação, na esfera federal (Tabela 6).

A metodologia adotada foi a de analisar dispêndio em educação e cultura, em relação à receita de impostos. Os dados foram retirados de balanços e, portanto, expressam efetivamente o que foi aplicado. Os orçamentos, se bem que sejam leis, são, no caso brasileiro, mais um plano de intenções, que de efetiva realização. Há sempre um viés entre as intenções do orçamento e a aplicação efetiva expressa pelos balanços. Durante o decorrer do exercício financeiro, vários programas novos são adotados e outros suprimidos. Além disso, créditos adicionais são abertos, em suas diferentes formas, isto é, créditos suplementares, especiais e extraordinários. O balanço é fonte de maior fidedignidade porque acaba expressando todas as modificações ocorridas no orçamento durante a execução de um período financeiro. Mesmo que os dados fossem de orçamentos, estes expressariam uma tendência declinante no investimento em educação conforme dados de orçamentos trabalhados pela Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal.

O que se observa pelos dados da Tabela 6 é que, a partir de 1968, houve um declínio no investimento

TABELA 6

DISPÊNDIO EM EDUCAÇÃO E CULTURA DA UNIÃO
COMO PORCENTAGEM DA RECEITA
DE IMPOSTOS - DADOS DE BALANÇOS

ANOS	PORCENTAGEM
1960	9,9
1961	10,1
1962	11,6
1963	9,2
1964	9,4
1965	13,1
1966	9,6
1967	11,8
1968	8,3
1969	8,0
1970	7,5
1971	6,3
1972	6,4
1973	5,5
1974	5,2
1975	6,0
1976	7,0

Fontes: 1960 a 63: Brasil, Ministério do Planejamento, 1966, p. 94; 1964 em diante: Fundação IBGE, 64, 66, 67, 68, 69, 72, 73, 74, 76 e 77.

federal em educação. Este declínio foi consequência direta da supressão da vinculação constitucional efetivada pela Constituição de 1967 e pelo aumento intenso na arrecadação da receita de impostos. O declínio somente foi sustado em 75 e 76. Para aumentar o investimento em 76 para 7%, o governo federal teve que, praticamente, dobrar o investimento em educação. Mas assim mesmo, o esforço atual é bem menor do que o verificado na década de 60-70.

A partir de 1972, quando o governo federal descobriu a tendência declinante no investimento em educação, adotou vários artifícios contábeis, deslocando para a função educação a despesa que vários Ministérios tinham e que, segundo os técnicos, eram também despesas em educação. O esforço para "mascarar" o investimento em educação nestes últimos anos, pode ser visto na Tabela 7.

Como se observa pela Tabela 7, com a introdução de despesas de outros ministérios houve elevação, em 1972, do percentual destinado à educação de 6,4% para 8,5%. Mas, mesmo incluindo as despesas de outros ministérios, a tendência declinante continuou em 73 (8,1%)

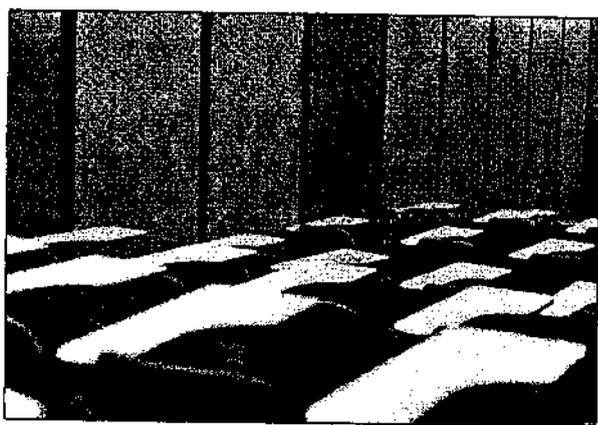
TABELA 7

DISPÊNDIO DA UNIÃO EM EDUCAÇÃO E CULTURA
COMO PORCENTAGEM DA RECEITA
DE IMPOSTOS - DADOS DE BALANÇOS

ANOS	Ministério da Educação e Cultura - %	MEC + outros Ministérios %
1972	6,4	8,5
1973	5,5	8,1
1974	5,2	7,7
1975	6,0	9,6
1976	7,0	9,5

Fonte: Fundação IBGE, v. 73, 74, 76 e 77.

e 74 (7,7%). Em 1975, várias contas foram deslocadas também para a função educação e cultura. Começou-se, então, a colocar em educação e cultura as verbas gastas em ciências e tecnologia e, como diversos ministérios gastam em ciências e tecnologia, as verbas de quase todos os ministérios começaram a ser agregadas na função educação e cultura. Hoje em dia, junta-se à verba do MEC, despesas ditas de educação, abrangendo a Presidência da República, o Ministério do Exército, o Ministério da Saúde, os Ministérios do Trabalho, Transportes, Agricultura, Indústria e Comércio, Interior, Marinha e Minas e Ener-



gia. Apesar de todo um esforço realizado pelos técnicos para inverter tendências, observa-se pela Tabela 7 que, quando se agregam novas contas, como em 72, há elevação, mas no ano seguinte há um declínio. Em 1975, como resultado de novas agregações, o dispêndio subia para 9,6%, mas no ano seguinte já declinava (9,5%).

Estes dados nos levam a acreditar que foi estruturado um processo de mistificação contábil na esfera federal para conseguir demonstrar que o investimento em educação é muito maior do que se pensa. Esta suposição é confirmada pelo fato de que este sistema de alocar verbas de outros ministérios somente foi adotado para o setor educação e cultura. Se o mesmo sistema fosse seguido para todos os ministérios, verbas gastas pelo MEC em alimentação das crianças deveriam ir para o Ministério da Saúde; as da Divisão de Segurança e Informação do MEC, teriam que ser agregadas ao SNI; verbas gastas em equipamentos, instalações e professores engajados na profissionalização a nível de 2º e 3º graus, deveriam ir para o Ministério do Trabalho, e assim por diante. Veríamos quão pouco, realmente, se gasta com educação na esfera federal.

Achamos, ainda, que está havendo uma mistificação quando se agregam as verbas gastas em ciência e tecnologia. Quando se examina no que é gasta essa verba, verifica-se que a menor parte é investida no ensino superior e a maior parte das verbas destinam-se às empresas públicas e privadas que nada tem a ver com educação e cultura. Para confirmar o que dissemos, é só verificar a aplicação da verba do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.

Pode-se mistificar tudo. Mas não podemos mistificar que, em 1979, 7 milhões de crianças brasileiras não terão vaga no ensino de 1º grau. E se alguma esfera pública tiver que fazer esforço, esta será a União, pois como se pode observar (Tabela 8), os Estados já estão investindo adequadamente em educação.

Apesar do sistema de discriminação de rendas beneficiar a União, os Estados, em 1976, aplicaram duas vezes e meia (Cr\$ 25.138.083) o que a União gastou em educação (Cr\$ 10.256.717).

Pelos dados da Tabela 8, verificamos que, apesar do decréscimo verificado em 1967, quando se suprimiu a vinculação obrigatória, os Estados recuperaram-se gradativamente e, em 1976, estavam aplicando 31,1% da receita de impostos em educação. É preciso que se diga que, em alguns Estados que pesam significativamente no investimento dos Estados, como é o caso de São Paulo, a vinculação obrigatória não deixou de existir, pois inseriu-se em sua Constituição a obrigação de um dispêndio mínimo. Por outro lado, em virtude das condições políticas anômalas, os Estados foram pressionados pelo Governo Federal para investir em educação, como meio de contrabalançar o decréscimo verificado na esfera federal. O dispositivo constitucional da vinculação foi substituído pelo poder de pressão do Governo Federal, principalmente em verbas redistribuídas dos impostos, pelo sistema de transferências correntes e pelos recursos do Fundo de Participação dos Estados. Numa situação normal, democrática, o poder de pressão teria que ceder à vinculação. Mas, talvez, um dos maiores fatores interferentes tenha sido o esvaziamento da receita de impostos dos Estados realizada pelos incentivos fiscais à exportação. Apesar da arrecadação estadual declinar, os Estados continuaram a manter e a expandir seus sistemas escolares, principalmente com a redistribuição da parcela do salário-educação, beneficiando, em maior montante, os Esta-

TABELA 9

RECEITA DE IMPOSTOS E DISPÊNDIOS EM EDUCAÇÃO – ESTADOS E DISTRITO FEDERAL

Estados e Distrito Federal	Receita de Impostos		Dispêndios em Educação			Média em Educação em 3 anos – Porcentagem			Geral	
	1973	1974	1976	1973	1974	1976	1973	1974		1976
Acre	13.779	19.103	39.105	7.284	13.539	50.416	52,8	70,8	128,9	84,1
Amazonas	156.481	208.186	486.071	45.585	89.561	184.931	29,1	43,0	38,0	36,7
Pará	160.995	198.394	308.971	72.182	106.025	127.301	44,8	53,4	41,2	46,4
Maranhão	160.807	267.644	468.556	60.546	87.879	176.956	37,6	32,8	37,7	36,0
Piauí	81.010	119.358	248.076	70.681	96.884	241.603	87,2	81,1	97,3	88,5
Ceará	287.813	383.087	753.330	89.823	107.437	220.095	31,2	28,0	29,2	29,4
Rio Grande do Norte	95.465	168.055	376.863	40.328	52.719	159.124	42,2	31,3	42,2	38,5
Paraíba	168.838	223.229	445.181	49.470	122.414	193.626	29,3	54,8	43,4	42,5
Pernambuco	634.668	874.127	1.709.193	189.341	272.325	619.481	29,8	31,1	36,2	32,3
Alagoas	172.595	247.325	363.406	39.116	65.333	—	22,6	26,4	—	24,5
Sergipe	84.110	124.273	280.726	37.045	62.751	137.649	44,0	50,4	49,0	47,8
Bahia	711.319	1.060.805	2.168.454	269.501	356.122	806.438	37,8	33,5	37,1	36,1
Minas Gerais	2.156.174	3.222.572	6.986.559	609.351	812.623	1.882.870	28,2	25,2	26,9	26,7
Espírito Santo	278.560	408.389	783.470	127.665	164.627	403.539	45,8	40,3	51,5	45,8
Rio de Janeiro	4.192.654	5.578.517	10.695.887	1.042.014	1.717.573	2.039.106	24,8	30,7	19,0	24,8
São Paulo	14.613.783	20.509.252	36.872.497	3.921.852	5.540.863	11.562.259	26,8	27,0	31,3	28,3
Paraná	1.758.245	2.370.677	5.012.328	542.187	759.970	1.420.724	30,8	32,0	28,3	30,3
Stª Catarina	855.870	1.239.092	2.284.534	231.825	307.565	801.178	27,0	24,8	35,0	29,5
Rio Grande do Sul	2.668.894	3.568.229	6.768.811	734.967	1.067.176	2.492.085	27,5	29,9	36,8	31,4
Mato Grosso	300.509	507.117	1.109.028	77.245	17.077	407.367	25,7	3,3	36,7	21,9
Goias	548.462	728.027	1.390.924	200.312	416.153	480.489	36,5	57,1	34,5	42,7
Distrito Federal	471.445	548.590	1.022.929	236.203	289.388	730.846	50,1	52,7	71,4	58,0
TOTAL	30.572.476	42.574.048	80.574.899	8.694.523	12.526.004	25.138.083	28,4	29,4	31,1	29,6

Fontes: 1960 a 63: Brasil Ministério do Planejamento, 1966, p. 94; 1964 em diante: Fundação IBGE, v. 65, 66, 68, 69, 71, 72, 73, 75, 76 e 77.

dos, tributo este necessariamente vinculado ao 1º grau de ensino.

nas áreas é que os problemas da educação poderão ser enfrentados de forma mais eficaz. De modo geral, podemos dizer, que, dentro de suas capacidades tributárias, os Estados estão assumindo suas responsabilidades no campo da educação.

TABELA 8

DESPESAS EM EDUCAÇÃO E CULTURA DOS ESTADOS COMO PORCENTAGEM DA RECEITA DE IMPOSTOS – DADOS DE BALANÇOS

ANOS	PORCENTAGEM
1960	19,6
1961	21,6
1962	23,9
1963	19,5
1964	15,5
1966	24,3
1967	25,4
1968	22,1
1969	24,9
1970	24,8
1971	27,7
1972	29,0
1973	28,4
1974	29,4
1975	24,5*
1976	31,1

Fontes: 1960 a 63: Brasil, Ministério de Planejamento, 1966, p. 94; 1964 em diante: Fundação IBGE, v. 65, 66, 68, 69, 71, 72, 73, 75, 76 e 77.

* A despesa em educação de 1975 foi calculada por dados do orçamento, por não terem sido publicados, oficialmente, os balanços dos Estados, de 1975.

A análise da situação de investimento em educação, por parte dos Estados, exige maior desagregação. É o que passaremos a ver em seguida (Tabela 9).

Pela Tabela 9 observa-se o esforço realizado em educação, Estado por Estado, podendo-se observar, de modo geral, que alguns Estados do Norte e Nordeste, tais como o Acre, Piauí, Pará, Paraíba e Sergipe estão fazendo um tremendo esforço para investir em educação. Por outro lado, observa-se que os Estados mais desenvolvidos fazem menor esforço. Isto pode também ser visto, pelo investimento em educação por regiões, que vamos descrever a seguir.

Pela Tabela 10, observa-se que os Estados localizados nas regiões mais pobres são, relativamente, os que mais investem em educação, chegando ao ponto de saturação em sua capacidade de investir. Se considerarmos que, apesar do esforço, é nesses Estados que as deficiências educacionais se apresentam de forma mais grave, somente com a injeção de mais recursos financeiros nes-

TABELA 10

DISPÊNDIO EM EDUCAÇÃO COMO PORCENTAGEM DA RECEITA DE IMPOSTOS POR REGIÕES

REGIÕES	PORCENTAGEM
Norte	55,7
Nordeste	41,7
Centro-Oeste	40,8
Sudeste	31,4
Sul	30,4

Fontes: 1960 a 63: Brasil. Ministério do Planejamento, 1966, p. 94; 1964 em diante: Fundação IBGE, v. 65, 66, 68, 69, 71, 72, 73, 75, 76 e 77.

Com os Municípios, o mesmo acontece, como se pode ver conforme os últimos dados disponíveis (Tabela 11).

TABELA 11

DISPÊNDIOS EM EDUCAÇÃO E CULTURA DOS MUNICÍPIOS COMO PORCENTAGEM DA RECEITA DE IMPOSTOS ATÉ 1966, E COMO PORCENTAGEM DA RECEITA TRIBUTÁRIA ENTRE 1967 a 1971 – DADOS DE BALANÇOS

ANOS	PORCENTAGEM
1960	21,6
1961	21,3
1962	17,4
1963	17,4
1966	20,5
1967	37,6
1968	49,8
1969	50,6
1970	50,6
1971	54,5

Fontes: 1960 a 63: Brasil. Ministério do Planejamento, 1966, p. 94; 1964 em diante: Fundação IBGE, v. 69, 73 e 75.

Como se observa, pela Tabela 11, os Municípios estão fazendo um esforço descomunal em relação à educação, se bem que as verbas aplicadas sejam pequenas, dada a pequena capacidade financeira. É preciso não esquecer que os Municípios aplicam recursos vinculados da receita tributária e do Fundo de Participação dos Municípios, de origem federal. Além disso, os Municípios das capitais e, portanto, os que melhores condições têm, fazem esforço ainda maior, como se pode ver pela Tabela 12.

Pela Tabela 12, verifica-se que os Municípios das capitais estão aplicando, em média, 57,4% de sua receita

tributária em educação. Mais uma vez, verifica-se que são os Municípios das capitais mais pobres, os que fazem maior esforço educacional. Com exceção dos Municípios das capitais localizadas na Região Centro-Oeste, as regiões mais pobres (Norte e Nordeste) estão aplicando, em média, 96,1% e 55,6%, respectivamente, de sua receita tributária em educação, enquanto que os das regiões mais ricas (Sudeste e Sul) aplicam, em média, 39,6% e 29,2%, respectivamente.

Depois de analisarmos o investimento em educação por parte da União, Estados e Municípios, podemos verificar que, se algum esforço terá de ser maior, não há dú-

TABELA 12

ORÇAMENTOS PREVISTOS DOS MUNICÍPIOS
DAS CAPITAIS, 1976. RECEITA TRIBUTÁRIA -
DISPÊNDIO EM EDUCAÇÃO E CULTURA

NOME	Rec. Tributária	Disp. em Educação	%	% por Região
Porto Velho	6.355	4.752	74,7	Norte 96,1
Rio Branco	6.100	2.064	33,8	
Manaus	27.730	20.692	74,6	
Boa Vista	3.500	4.115	117,5	
Belém	40.450	32.605	80,6	
Macapá	2.315	4.532	195,7	
São Luiz	16.872	26.106	154,7	NORDESTE 55,6
Teresina	10.223	7.668	75,0	
Fortaleza	87.873	40.049	45,5	
Natal	17.405	11.700	67,2	
João Pessoa	20.720	5.187	25,0	
Recife	166.200	56.221	33,8	
Maceió	37.384	13.029	34,8	
Aracaju	21.323	9.216	43,2	
Salvador	181.419	39.526	21,7	
Belo Horizonte	313.815	108.852	34,6	SUDESTE 39,6
Vitória	43.912	15.730	35,8	
Rio de Janeiro	1.524.301	932.291	61,1	
São Paulo	3.474.340	945.800	27,2	
Curitiba	165.290	45.620	27,5	SUL 29,2
Florianópolis	42.573	12.961	30,4	
Porto Alegre	295.801	88.337	29,8	
Cuiabá	42.708	6.936	16,2	CENTRO -OESTE 26,9
Goiânia	77.500	29.177	37,6	
Média			57,4	

Fonte: Fundação IBGE, 1977, p. 745-747.

vida que terá de ser o da esfera federal. Na esfera dos Estados e Municípios, somente aqueles situados nas regiões mais desenvolvidas têm condições de intensificar o esforço. Estados e Municípios situados no Norte-Nordeste praticamente estão exauridos em sua capacidade de investir em educação. Somente modificações nos Fundos de Participação dos Estados e Municípios, de origem federal, poderá permitir que Estados e Municípios das Regiões Centro-Oeste, Norte e Nordeste possam enfrentar mais adequadamente seus problemas, de modo geral, e particularmente no âmbito da educação.

3.3.2. Argumentos para a supressão da vinculação

Mesmo no período em que havia vinculação de recursos, quando ocorria qualquer crise, seja econômica, seja político-social, o orçamento da educação era o que mais cortes sofriam (Carneiro, 1968, p. 23-24). Suprimida a vinculação, o investimento em educação ficou condicionado ao sabor do acaso e de circunstâncias conjunturais. O resultado é o que se vê nas tabelas expostas.

O argumento fundamental e objetivo para a supressão da vinculação constitucional, a partir de 1967, foi o de que a vinculação não permitia liberdade na alocação dos recursos quando da preparação do orçamento que, em teoria, é o instrumento fundamental do planejamento.

Operacionalmente foi a forma encontrada pelos técnicos da área econômica para perseguir seus objetivos de crescimento econômico, maior produto interno bruto, mercado interno forte, consumerismo, aumento de exportação. Argumentos perfeitamente válidos sob uma ótica econômica imediatista, de governos que não têm visão do futuro. Os setores sociais foram os mais prejudicados pela orientação predominantemente econômica. Convém observar que, mesmo quando as taxas de crescimento econômico se aceleravam, o ritmo de investimento em educação diminuía discrepando de tendências quase universais, que mostram um nítido aumento de recursos em educação, nos períodos de maior crescimento econômico.

A questão básica que precisa ser examinada é que a vinculação não deixou de existir, e pode existir de acordo com a Constituição em vigor. Hoje sabemos que apesar da desvinculação sofrida pela educação, com o setor público ativamente participando na promoção do desenvolvimento, parte significativa dos encargos fiscais assumiu destinações específicas, para programas de transportes, eletrificação etc. (Gusso, 1975).

A despesa no setor público aumentou entre 1950 e 1975, principalmente onde existe vinculação de tributos arrecadados. Observe-se que, neste período, "a arrecadação do Imposto Único sobre Combustíveis e Lubrificantes vinculado em parte ao setor de transportes,

cresceu aproximadamente 900% em termos reais. Note-se que o crescimento real da receita orçamentária do Governo Federal foi de apenas 700% (Langoni, 1977).

De acordo com dados recentes publicados em artigo de fundo do jornal "O Estado de São Paulo", cerca de 48,8% da receita está novamente vinculada. O que não se diz é que a nova vinculação recai em atividades que têm rentabilidade econômica, são despesas de capital e que contribuem para o aumento dos indicadores econômicos, tais como PIB (Produto Interno Bruto), PNB (Produto Nacional Bruto) e RN (Renda Nacional). A supressão da vinculação baseou-se no fato de que quase a metade da receita estava vinculada, dificultando a flexibilidade orçamentária. Hoje nós temos 48,8% vinculados para setores predominantemente econômicos. Enquanto nos setores sociais há desvinculação, o contrário ocorre nos setores econômicos. Entretanto, ainda é preciso indagar: quem deve vincular?

3.3.3 Quem deve tomar a decisão de vincular ou não vincular os recursos para a educação?

Uma coisa é certa: não deveriam ser os tecnoburocratas de nenhuma área específica, mas sim os representantes legítimos do povo, isto é, os políticos. Se estes tivessem liberdade, acredito que se aproximariam das necessidades e anseios do povo. Mas em nosso sistema, onde as decisões econômicas dominaram todas as demais decisões, inclusive as tomadas pela Instituição maior de um país — o Congresso Nacional — pouco se deveria esperar para a educação.

E foi exatamente isso que aconteceu. Em 1976, pela quase unanimidade do Congresso Nacional, com os dois partidos unidos em torno da volta da obrigação de um dispêndio mínimo para a educação, nas esferas federal e estadual, verificamos o imponderável do sistema: o engavetamento do projeto. A ação dos técnicos da área econômica levou grande parte dos deputados e senadores a se descaracterizarem moralmente. Comprometeram-se, por escrito, a votar numa necessidade básica do povo, mas, na última hora, curvaram-se diante do fator econômico, abdicando de seu poder de decidir, delegado pelo povo. Acabaram aceitando a idéia de que, se recursos fossem vinculados para a educação, logo em seguida teríamos recursos vinculados para a saúde etc. . . E qual o mal disso, se saúde e educação do povo devem ser objetivos prioritários permanentes?

Talvez o fator principal tenha sido o de que, ao se vincular recursos para a educação, haveria uma paralisação em programas e projetos de outras áreas do governo, o que também não é verdade, pois depende do tipo e grau de vinculação que se faz. A vinculação pode ser estabelecida gradualmente, elevando-se até atingir um teto preestabelecido. Esse é o sistema que se utiliza, no aumento das vinculações para os Fundos de Participação na esfera federal, como veremos mais adiante. A elevação

gradual permite que a administração vá tomando medidas de ajuste às novas condições.

3.3.4. O "quantum" da vinculação

O "quantum" da vinculação da receita não pode ser estabelecido aprioristicamente, a não ser que seja baseado em dados reais. A gradatividade deverá ser estabelecida até chegar num ponto ideal. Suponha-se que verificamos que o índice percentual ideal deve ser de 12% e que há uma aplicação real de 6%. Podemos estabelecer, gradualmente, que, nos exercícios seguintes, haja um aumento escalonado em 7, 8, 9, 10, 11 e 12%. Suponha-se que queremos intensificar o nível de gradação aumentando a velocidade no ritmo de investimento. Podemos então estabelecer que, nos exercícios seguintes, haja uma elevação obedecendo a escala de 8, 10 até chegar nos 12%. Ao nível da vinculação dos Estados, o percentual real tem que ser estabelecido por rateio e por média, em relação ao que se está investindo em educação.

3.3.5. A vinculação e sua incidência na receita

Existem diversos indicadores para avaliarmos o esforço que se faz em relação à educação. Podemos querer avaliar o esforço do País, e então utilizar o dispêndio em educação pública e privada em relação ao PIB (Produto Interno Bruto), ou ao PNB (Produto Nacional Bruto) ou, ainda, ao PNL (Produto Nacional Líquido) ou RN (Renda Nacional), que são indicadores globais e, portanto, incluem dados de origem pública e privada.

Mas quando queremos avaliar o esforço da esfera pública em relação à educação, o caminho correto é avaliar o dispêndio em educação, relacionando-o com a receita de impostos. São os impostos que custeiam as atividades gerais do Estado. A educação é uma dessas atividades gerais. As atividades gerais são, potencialmente, colocadas a serviço de todo o País, sem discriminar grupos, instituições ou pessoas. É o caso da educação, da justiça, da segurança.

Em consequência, a vinculação deverá incidir na receita de impostos. A incidência não pode ser realizada na receita geral, pois vários tipos de outras receitas têm finalidades próprias e surgiriam inúmeros problemas. A vinculação também não deve incidir na receita tributária, que é o conjunto da receita oriunda dos impostos, taxas e contribuições. Nas contribuições não deve incidir porque, em sua maioria, expressam objetivos específicos a serem atendidos. E não deve incidir nas taxas, porque estas são cobradas em virtude da contraprestação de serviços por parte do poder público, para grupos específicos. Os serviços atingem grupos pequenos que passam a pagar o custo do serviço, que é distribuído parceladamente pelo grupo, através do

sistema de rateio. Em tese, o poder público deve cobrar o custo do serviço, não obtendo lucro. Caso haja vinculação das importâncias recolhidas através de taxas, o poder público, para não ter prejuízos, em vários de seus serviços, teria que começar a ter lucros, agregando ao valor oriundo do custo as importâncias vinculadas a outros serviços beneficiados pela vinculação. Neste aspecto, as Prefeituras Municipais estão tendo prejuízo em vários de seus serviços, pois elas estão sob o sistema de vinculação da receita tributária.

Incidindo a vinculação sobre a receita de impostos, haveria incidência no que é significativo, desde que são os impostos que respondem por cerca de 80 a 90% das diversas receitas tributárias, nas três esferas do poder público. E uma série de problemas menores seriam solucionados.

3.3.6. Vinculação: Conclusões

A vinculação a nível da Constituição é um mecanismo que assegura a prioridade permanente. É um mecanismo compulsório, que na prática produz resultados benéficos. Assegura ao poder político (executivo e legislativo) o cumprimento de suas disposições, evitando que os técnicos, postados no 2º e 3º escalões, subvertam os objetivos prioritários traçados e, em consequência, passem a impor objetivos pessoais e de grupos no processo de alocação de recursos para fins orçamentários.

Os problemas da educação e, nesta, o do analfabetismo, são tão graves, que exigem esforço solidário, continuado e permanente por várias décadas. A vinculação não é uma panacéia que resolverá tudo, mas é uma das mais efetivas armas com que podemos contar. Mais ainda, a vinculação não é um mecanismo antidemocrático, pois nasce da vontade do poder político no exercício da liberdade que lhe foi delegada pelo povo. Nos Estados Unidos da América do Norte, vários estados utilizam a vinculação de recursos. A vinculação não é um mecanismo definitivo. Quando os problemas forem solucionados de forma mais satisfatória ela poderá ser gradualmente eliminada. Mas no momento, dentro da realidade brasileira, ela precisa existir.

3.4. Fundos de Participação Federal

É um dos principais instrumentos da política fiscal, utilizado para reduzir as disparidades econômico-sociais de caráter regional.

Foi criado como mecanismo para descentralizar recursos da esfera federal para Estados e Municípios, e para compensar a reforma tributária de 1966, que foi centralizadora de recursos na esfera federal. Acabou sendo utilizado como um dos principais instrumentos do planejamento dirigido pelo Governo Federal.

Seu mecanismo já estava na Constituição de 1946. Foi modificado em 1961, pela Emenda Constitucional nº 5. O mecanismo deteriorou-se provocando o descrédito no sistema de transferência, pois as quotas eram entregues com atraso. O governo federal começou a utilizar-se de programas especiais para transferir recursos.

Com a Emenda Constitucional nº 18, de 10/12/65, que instituiu o novo Sistema Tributário Brasileiro, foram criados os Fundos de Participação, que deveriam contar com 20% do produto da arrecadação dos impostos de renda e sobre produtos industrializados. Esses 20% seriam divididos igualmente entre o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), "sendo que, dos recursos recebidos, cada entidade participante ficaria obrigada a destinar 50% a seu orçamento de capital" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 99-104).

O Banco do Brasil ficou encarregado de recolher e distribuir os recursos e o controle ficou afeto ao Tribu-



nal de Contas da União (Lei 5.172, Out. 1966). Os critérios de distribuição dos Fundos de Participação foram estabelecidos da seguinte forma:

I - 5% proporcionalmente à superfície de cada entidade participante.

II - 95% proporcionalmente ao coeficiente individual de participação, resultante do produto do fator representativo da população pelo fator representativo do inverso da renda 'per capita' de cada entidade participante" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 99).

No caso dos Municípios, o critério de distribuição seria feito "atribuindo-se um coeficiente individual de participação a cada Município, segundo seu número de habitantes" (Fundação Getúlio Vargas, 1977). Dos recursos do FPM, 10% dos recursos seriam distribuídos para os Municípios da Capital e 90% aos demais Municípios do país" (Ato Complementar nº 35, 28/12/67). No caso dos Municípios das Capitais, o fator de distribuição seria o de população pelo inverso da renda "per capita".

Em 1967, ocorreram déficits no orçamento da União. Em consequência, foram reduzidos os recursos reais de participação no imposto de renda e produtos industrializados. Foi criado um Fundo Especial de Participação com 2% e o FPE passou a contar com 5% e o FPM com outros 5% (Ato Complementar, 30/12/68). A partir de 1969, os recursos somente seriam liberados se os planos de aplicação seguissem as prioridades do Programa Estratégico do Desenvolvimento, vedando-se despesas de simples embelezamento urbanístico ou caráter supérfluo (Decreto-lei 468, 14/2/69). A partir de 1969, 75% dos recursos do Fundo Especial deveriam ser aplicados nos Estados do Norte-Nordeste (Decreto-lei 468, 14/2/69). A partir de 1969, os recursos dos Fundos seriam aplicados conforme as diretrizes e prioridades dos planos e programas federais e, a partir de 1972, de acordo com os Planos Nacionais de Desenvolvimento (Decreto-lei 835, 8/9/69).

No plano de Metas e Bases para a Ação do Governo, de 1970, previu-se a "expansão substancial dos dispendios totais do País em Educação" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 100). Vincularam-se 20% dos recursos dos Fundos para a educação e 10% para a saúde e saneamento (Decreto-lei 66.254, 24/2/70).

"Demonstrando a importância que foi dada pelo governo central ao programa de educação, tivemos naquele mesmo exercício mais dois atos normativos sobre o assunto. O decreto nº 66.259, de 25 de fevereiro de 1970, que dispôs sobre as condições para a utilização da parcela de 20% correspondente à educação, e o Decreto nº 67.322, de 2 de outubro de 1970, fixando o limite mínimo para a remuneração de professores do ensino médio oficial a ser observado pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios das capitais, como condição para a utilização da parcela destinada à educação" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 100-101).

Em 1971, foi alterada a aplicação mínima em despesas de capital. "Assim é que, os municípios com receita igual ou inferior a cinco milhões de cruzeiros e os Estados com receita igual ou inferior a duzentos e cinquenta milhões deveriam aplicar 30%, e os municípios e estados com receitas superiores àqueles valores aplicariam um mínimo de 50% em gastos de capital..." (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 101).

Em 1971, vinculou-se para o "ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências" que coubessem aos Municípios no Fundo de Participação (Lei 5.692, Art. 59, § único). Ao mesmo tempo, permitia-se aos Estados que aplicassem recursos do Fundo de Participação no ensino superior (Decreto 69-775, 13/12/71).

Em 1974, houve a fixação de novos critérios para a distribuição das quotas-parces. Foi utilizada a "média trienal, por habitante, da arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias".

"Os Estados, Distrito Federal e Territórios que tivessem essa média superior à média verificada no País deveriam destinar 60% dos recursos a despesas de capital; 50% quando a média for igual ou inferior à do País e superior a 1/3 da mesma; e 25% quando for igual ou inferior a 1/3 da verificada no País."

"Por sua vez, os municípios deveriam aplicar em gastos de capital um mínimo de 50% se a sua receita em 1973 houvesse sido superior a Cr\$ 13.5 milhões e 30% se houvesse sido igual ou inferior àquela quantia" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 101).

Com a perda, em 1969, da capacidade financeira, os Estados de baixa renda reagiram contra os critérios do ICM, que acabava beneficiando os estados produtores. Por outro lado, até recentemente, o governo federal estava utilizando o ICM como incentivo à exportação, esvaziando mais ainda as finanças estaduais.

Em janeiro de 1976, foi alterado o art. 25 da Constituição "estabelecendo que a partir de 1º de janeiro de 1976 a União passaria a distribuir 20% do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados e do imposto de renda, destinando 9% ao Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Territórios, 9% ao Fundo de Participação dos Municípios e 2% ao Fundo Especial". Entretanto, nos exercícios de 1976, 1977 e 1978, essa distribuição será de 14%, 16% e 18%, sendo de 2% a parcela do Fundo Especial e de 6%, 7% e 8% a parcela dos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, naqueles exercícios, respectivamente (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 102).

Pelo II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979) "foi preconizado o aperfeiçoamento das transferências da União aos Estados e Municípios com o objetivo, entre outros, de 'acentuar o seu caráter regionalmente redistributivo' ". Em 76 e 77, 10% do Fundo de Participação dos Estados, e 20% a partir de 1978, do mesmo Fundo, deverão ser destacados "para distribuição adicional aos estados do Norte e do Nordeste, sem prejuízo da participação desses estados nos 90% e 80% restantes, visando acentuar progressivamente o caráter redistributivo do referido Fundo" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 102; Decreto-lei 1.434, 11/12/75).

Apesar de todas essas medidas visando a evitar o processo de concentração regional de riquezas, vejamos o que tudo isso produziu nos últimos 10 anos (Tabela 13).

Pela Tabela 13 verificamos que o processo de concentração de riquezas a nível regional só parcialmente foi alterado na região nordeste. As regiões Sudeste e Sul, as mais desenvolvidas do país, continuam a receber mais recursos que as regiões Norte e Centro-Oeste. Observe-se, por exemplo, que o FPM distribuiu Cr\$ 8.332,7 (52%) para os municípios das regiões sudeste e sul (as mais ricas) e Cr\$ 7.682,8 (48%) para os municípios das regiões norte, nordeste e centro-oeste (as mais pobres).

Pode-se facilmente avaliar as conseqüências dessa distribuição desigual para a educação, pois a maior massa de analfabetos tende a concentrar-se nas regiões mais pobres, nos estados e municípios mais pobres. São estes estados e municípios mais pobres que pagam pesadamente os professores e possuem uma clientela escolar subalimentada, carente de tudo, inclusive de saúde.

Os critérios de distribuição dos Fundos de Participação precisam ser alterados. Aliás, quase tudo precisa ser alterado, para que os Fundos de Participação alcancem seu objetivo de mecanismo corretor de desigualdades regionais e locais. Os principais problemas estão relacionados a seguir.

A) Vinculação para determinados tipos de despesa

"Alega-se que as transferências vinculadas a determinados tipos de despesas podem estimular a má alocação dos recursos, dirigindo-os para programas já suficientemente assistidos, em detrimento de outros ainda carentes" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 108).

A solução estaria em vincular os recursos para os setores sociais básicos, tais como educação, saúde e sa-

TABELA 13

VALORES DISTRIBUÍDOS - FUNDOS DE PARTICIPAÇÃO
1967-1976 - CR\$ MILHÕES

REGIÕES	FPE	FPM	FE	TOTAL	PORCENTAGEM
Norte	2.728,4	880,0	813,1	4.421,5	12
Nordeste	6.807,1	5.741,9	3.005,4	15.554,4	43
Sudeste	3.462,7	5.242,5	243,3	8.948,5	25
Sul	1.870,8	3.090,2	72,7	5.033,7	14
Centro-Oeste	1.149,9	1.060,9	155,0	2.365,8	6
Brasil	16.018,9	16.015,5	4.289,5	36.323,9	100

Fonte: Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 102.

neamento. Abandonar os critérios eminentemente econômicos, obrigando a vinculação em despesas de capital, quando as necessidades podem ser outras. Os Estados e Municípios carentes, quando colocados debaixo desse critério, acabam construindo prédios, expandem-se, mas não têm condições para fazer funcionar os serviços (despesas correntes, de custeio, pagamento do pessoal). Os técnicos da área econômica, que impõem estes critérios, não podem ter a pretensão de enquadrar todos os Estados e Municípios dentro de critérios que não espelham a realidade. O planejamento a nível central, nas democracias, tem de ser suficientemente flexível, principalmente no caso do Brasil que possui uma grande extensão territorial com universos extremamente diversificados.

Os Estados e Municípios devem apresentar planos de aplicação de recursos de acordo com suas necessidades reais e não impostas. Somente os casos de desvios e distorções flagrantes, como o caso de superfluidade nos gastos ou obras de embelezamento, devem ser combatidos. Planos nessa direção deverão ser reformulados. Que haja maior liberdade na aplicação dos recursos e que seja intensificado o controle do Tribunal de Contas da União numa linha eminentemente pedagógica e não coercitivo-punitiva.

B – Critérios de distribuição

Os critérios de 5% proporcionais à superfície dos Estados e 95% divididos em função do produto do fator representativo do inverso da renda individual pelo fator representativo da população acabam prejudicando os estados de baixa densidade demográfica, como são os Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Este fator é responsável pela distorção na aplicação do Fundo de Participação dos Estados. A solução seria a alteração destes critérios ou, então, subvincular recursos para a região Centro-Oeste nos mesmos moldes em que foi subvinculado para as regiões Norte-Nordeste. "No exercício de 1976 foram distribuídos Cr\$ 5.377,8 milhões através do PFE, correspondendo a um crescimento de 100,6% em relação a igual período de 1975, enquanto as Regiões Norte e Nordeste, como resultado das modificações introduzidas a partir de 1976, com a retenção de 10% dos recursos do PFE, para que sejam aplicados nos Estados dessas regiões, apresentaram crescimentos de 109,7% e 120%, respectivamente" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 10). Se acharmos que as regiões Norte e Nordeste são prioritárias, a vinculação para a região Centro-Oeste pode ser menor. Percentuais gradativos deverão ser subvinculados.

A distorção no FPM foi acarretada pelo maior número de Municípios que tendem a concentrar-se nos Estados mais desenvolvidos. No tocante à distribuição dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, os Estados de Minas Gerais (Cr\$ 767,2 milhões), São Paulo (Cr\$ 682,3 milhões), Bahia (Cr\$ 508,9 milhões), Paraná (Cr\$ 451,4 milhões) e Rio Grande do Sul (Cr\$ 372,9 milhões) foram as cinco unidades que mais recursos receberam em 1976, estando esses recebimentos na razão direta do maior número de municípios em seus territórios. A alteração no critério, desde que julgada conveniente,

estaria em vincular os recursos para as regiões, inicialmente, passando aos critérios menores dentro dos Estados das diversas regiões. Assim, ainda que alguns Estados desenvolvidos recebam mais recursos, em função do número de seus municípios, haveria um maior equilíbrio entre as regiões mais pobres em relação às mais ricas.

O problema básico em relação aos Fundos de Participação, é que eles constituem o principal instrumento de transferência dos recursos da União. Estados e Municípios são tutelados pela União. "Condensa-se também o aumento dos níveis de dependência em relação às transferências, principalmente por parte dos municípios, os quais passaram, em sua maioria, a não controlar mais suas próprias fontes de receita, apesar do incremento após a reforma tributária de 1966" (Fundação Getúlio Vargas, 1977, p. 104).

Na medida em que o País deseja maiores níveis de liberdade, não basta colocar a perspectiva isolada de que os Fundos de Participação são agentes importantes do planejamento a nível central. Já em 1941, Carvalho Pinto criticava o sistema de redistribuir a receita, existente naquela época. Afirmava que esse sistema "importará sempre numa restrição à autonomia financeira e administrativa da entidade credora da reversão, o que significa dizer, num distanciamento do padrão federativo" (Carvalho Pinto, 1941, p. 82).

A solução ideal estaria na estruturação de um novo sistema de discriminação de rendas das esferas públicas, aquinhando melhor os Municípios, o poder local, sem esquecer que "o sistema de discriminação de rendas públicas depende intimamente do tipo de estruturação do Estado em que se integra, não podendo ser considerado isoladamente, sob pena de conduzir o seu estudo a soluções incompatíveis e inadequadas" (Carvalho Pinto, 1941, p. 7). Nos Estados democráticos e federalistas tanto o poder central como o local precisam ser fortalecidos. No entanto, mesmo com nova discriminação de renda, os Fundos de Participação devem ser mantidos como agentes redistributivos. O sacrifício, neste aspecto, da autonomia regional e local, visa aos interesses maiores, isto é, ao desenvolvimento harmônico e mais equilibrado do País.

Deixamos propositalmente para o fim as questões específicas da educação no que se relaciona aos Fundos de Participação.

Já vimos que se permitiu aos Estados que aplicassem verbas da educação no ensino superior. Agora, recentemente, a tecnocracia econômica imposta ao país desferiu seu último golpe na educação, fazendo passar sorrateiramente a Lei 6.536, de 16/06/1978. "Até o Ministério da Educação foi surpreendido pela mudança, não a conhecia e depois de feita tentou explicá-la..." (O Estado de S. Paulo, 8/10/78). Técnicos da área econômica resolveram desvincular os recursos do Fundo de Participação dos Municípios do ensino de 1º grau para poderem ser aplicados em "educação e cultura". No mo-

mento em que os Municípios passariam a contar com mais recursos e passariam a tentar sanar os eternos problemas do analfabetismo, pois os Fundos de Participação, tanto dos Estados, como dos Municípios tinham sido aumentados, aparece essa lei. Continuamos a legislar para a exceção. Isto porque, baseados no falso argumento de que alguns Municípios já atenderam satisfatoriamente às necessidades do 1º grau, passamos a permitir que eles assumam responsabilidades no 2º e 3º graus, ensino supletivo, Mobral e outros. E o dinheiro poderá ser aplicado em cultura também. Para alguns educadores, a medida visa a permitir a alocação dos recursos para o ensino superior municipal, porque interessa muito mais, do ponto de vista político, que o Prefeito crie faculdades que escolas de 1º grau.

Desvinculando os recursos do Fundo de Participação que tinham destinação obrigatória para o ensino de 1º grau, esses técnicos prestaram um desserviço à educação. Vamos começar a refletir, agora, sobre o que é atender satisfatoriamente às necessidades do ensino de 1º grau.

Atender satisfatoriamente é simplesmente oferecer a gratuidade passiva em classes repletas, com alunos amontoados? É fornecer escolas em péssimas condições: materiais abrangendo o prédio, equipamentos, material de consumo e didático? É pagar mal aos professores, sem infra-estrutura de pessoal administrativo de base (serventes, inspetores de alunos, escriturários etc.) e de pessoal técnico-administrativo-docente (abrangendo os especialistas de educação, tais como o diretor, orientadores educacionais e pedagógico, inspetores etc.)? Quantos Municípios oferecem reciclagem, em termos de aperfeiçoamento e atualização de seu pessoal técnico, em nível significativo? Isto é dar educação satisfatória? Qual o Município deste País que, mesmo dentro dessas condições precárias, já ofereceu um número de vagas que atende às crianças em faixa de escolarização obrigatória?

Educação satisfatória, segundo entendemos, é o contrário de tudo que foi perguntado e, mais ainda, educação satisfatória depende de alunos satisfatórios. O aluno, entre nós, expressa o quadro de carências em que vive o povo brasileiro. São crianças que dependem urgentemente de uma gratuidade ativa que forneça a vaga na escola, comida, vestuário, material didático, transporte, assistência médico-odontológica e hospitalar e, mais ainda, se preciso for, em zonas mais carentes, sejam zonas da periferia urbana ou rural, o poder público precisa oferecer o salário-não-recebido, isto é, pagar para as famílias que, não possuindo recursos, dependem da mão-de-obra infantil porque não podem se dar ao luxo de mandar o filho para a escola. Qual o Município brasileiro que atende a estes preceitos? Nenhum. Mesmo os Municípios do Brasil que cuidam com atenção, desvelo e carinho deste problema, como é o caso do Município de São Paulo, descobrem que, apesar de todos os esforços, cerca de 30% dos alunos apresentam diferentes tipos e graus de anemia. A atuação dos Estados, neste aspecto, é mais carente ainda.

O mecanismo dos Fundos de Participação tem que, se possível, atingir até o nível redistributivo individual. A clientela de menos recursos não está no 2º grau e,

muito menos, no 3º grau de ensino. Quando a clientela atinge esses graus de ensino, já passou, em sua maioria, por uma seletividade econômica. A clientela mais carente de recursos ou é analfabeta, ou está no 1º grau de ensino. O 1º grau do ensino regular deve ser a prioridade um, se quisermos realmente democracia neste país. É o 1º grau de ensino que dá os fundamentos mínimos necessários para a vida política, econômica e social das democracias.

Como já dissemos anteriormente, os recursos dos dois Fundos de Participação devem ser vinculados, em parte, para a educação do povo: para o ensino de 1º grau regular. Deve-se evitar desvios para outros tipos de ensino. Caso a pré-escola seja julgada conveniente, vincule-se parcela maior e subvincule-se para a educação pré-escolar. Por exemplo, 25% dos recursos dos Fundos vinculam-se à educação, sendo 20% para o ensino regular de 1º grau e 5% para a educação pré-escolar em zonas carentes de recursos.

Os privilégios estruturados na sociedade brasileira precisam ser ferrenhamente combatidos. Aqui estão algumas sugestões para que isto possa ser efetivamente feito.

3.5 O salário-educação

O salário-educação é, depois dos recursos orçamentários, a mais importante fonte de financiamento da educação no Brasil. É um mecanismo compulsório que obriga as empresas a colaborar com a educação de 1º grau e ensino supletivo. Quem gerencia a maior parte dos recursos é o poder público, isto é, a União e os Estados. Dos recursos arrecadados, 1/3 fica com a União e 2/3 com o Estado que fez a arrecadação.

Aqui, não vamos tratar de todas as questões que envolvem o salário-educação, mas nos cingir àquilo que parece mais grave no momento atual.

O salário-educação foi criado, sob a liderança do Prof. Carlos Pasquale, para combater o analfabetismo no País através da injeção de recursos no ensino primário regular, agora ensino de 1º grau. Foi com a criação do salário-educação, em 1964, que o ensino primário saiu do processo de estagnação e deterioração em que se encontrava, possibilitando o aumento gradativo nos índices de escolarização. Nasceu sobre o impacto da consciência nacional, que exigia a eliminação dos grandes contingentes de analfabetos, e da pressão internacional, realizada pelos países do Continente americano, manifestada, principalmente, na Conferência de Punta Del Este, no Uruguai. O analfabetismo não era somente "uma vergonha nacional", mas uma vergonha pan-americana e, mais ainda, uma vergonha latino-americana.

Esta é a primeira questão que tem de ser enfrentada. Com as últimas modificações introduzidas no salário-educação, permitiu-se o emprego dos recursos no ensino de 1º grau e supletivo. Como entre nós, ensino supletivo ou é mero adestramento nos processos de alfabetização ou é compactação em dois anos, daquilo

que deveria ser dado em oito anos no ensino regular de 1º grau, ou em 3-4 anos no ensino regular de 2º grau, os recursos poderão ser pulverizados e mal aplicados. Ensino supletivo, entre nós, apesar dos seus elevados objetivos de dar educação permanente, na prática, deu no Mobral e em cursos informativos que adestram para os exames de 1º e 2º graus, esvaziando o ensino regular, que é onde as pessoas poderão ser realmente educadas. Em conseqüência, quando consideramos a realidade política dos Estados, chegamos à conclusão que essa medida poderá acarretar resultados funestos para o ensino de 1º grau regular. Vários Estados, anteriormente, já pressionavam para desviar os recursos vinculados do salário-educação à educação de 1º grau. Queriam aplicar no ensino supletivo. Desde que se permitiu essa aplicação, os Estados poderão aumentar enganadoramente as matrículas dos que ingressam nas escolas. Do ponto de vista da política, em termos imediatistas, pouco importa o tipo de ensino que se vai fornecer. Interessam as estatísticas, a movimentação supérflua de professores e alunos, a consciência ou inconsciência agradecida de quem, não tendo escola alguma, passa a poder freqüentar alguma coisa que se parece com escola. A escola, dentro dessas perspectivas negativas, passa a ser o ambiente em que "uns fingem que ensinam" e outros, sem ter culpa alguma, são obrigados a "fingir que aprendem".

O que poderia e ainda pode ser feito? Desde que o objetivo é regulamentar tanto a obrigação constitucional de dar escolas às crianças em faixa de escolarização obrigatória, como aos adultos analfabetos que trabalham nas empresas, é justo que se inclua o ensino supletivo, como modalidade de aplicação dos recursos financeiros do salário-educação, pois a educação de adultos é uma das formas de ensino supletivo. Mas haveria a necessidade de se limitar percentualmente os recursos que poderão ser aplicados no ensino supletivo, dentro da diretriz que a prioridade é dar ensino regular para as crianças que estão na faixa de escolarização obrigatória. Permitir que se aplique, no máximo, 10% dos recursos do salário-educação nas diversas modalidades de ensino supletivo. Caso isto não seja feito, qualquer Estado poderá esvaziar rapidamente o ensino regular de 1º grau, podendo para isso, encontrar as razões imediatistas, tais como, baixo custo, maior atendimento de clientela ou motivos semelhantes. Observe-se que, se assim fizerem, estarão dentro das diretrizes federais, estabelecidas no II PND, que prevê uma expansão maior de matrículas para o MOBREAL em detrimento do ensino regular de 1º grau.

Os Estados, com o aumento da alíquota de 1,4 para 2,5% incidente na folha de contribuição paga ao INPS, passaram a reter 2/3 dos recursos diretamente arrecadados. A descentralização pretendida, agora, poderá atuar como mais um instrumento de concentração de riquezas. Os Estados que mais arrecadam são os mais ricos. Na medida em que retêm 2/3 dos recursos diretamente arrecadados, haverá maior concentração. A solução está em vincular os recursos retidos pela União em benefício, único e exclusivo, das regiões do Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Com a redistribuição dos recursos do salário-educação, perdeu-se grande oportunidade de beneficiar os

Municípios. Resta-lhes a esperança de receberem recursos dos Estados e da União, através da dinamização de suas ações supletivas. Mas, na atual conjuntura política, isso não interessa, principalmente porque os efeitos positivos da ampliação de oportunidades locais estarão ligados à imagem do governo local. Assistência da União diretamente aos Municípios e programas Pró-Município não resolveram os problemas do Município.

Na medida em que se fixou a política de municipalização do ensino (Lei 5642, Art. 58, § único), principalmente o de 1º grau, e na medida em que a taxa específica para a manutenção e desenvolvimento do ensino de 1º grau, está em poder da União e dos Estados, a alternativa mais objetiva e operacionalizável, a curto prazo, é deslocar 1/3, da parcela de 2/3 retidas pelos Estados, entregando-a gradativamente para os Municípios. Se as parcelas dos Estados forem gradativamente sendo transferidas para os Municípios, no prazo de 10 anos, deslocando 3,3% ao ano, transferiremos toda a parcela de 1/3. Em 10 anos, os Municípios passarão a contar com 33,33% da parcela do salário-educação. Com isto, os Estados poderão fazer os ajustes administrativos necessários e os Municípios absorverão gradativamente mais recursos vinculados à educação do ensino de 1º grau. Será um dos passos mais importantes a ser dado na luta para erradicar o analfabetismo no Brasil.

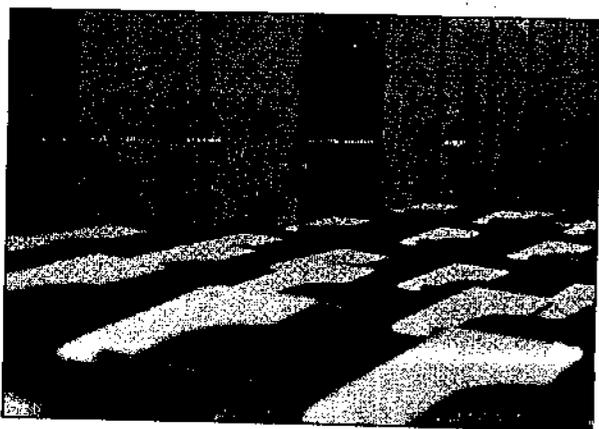
3.6 — O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social — FAS

Reconhecendo o decréscimo do investimento nos setores sociais, o governo federal criou o FAS — Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social. Este Fundo é "destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social, que se enquadrem nas diretrizes e prioridades da estratégia de desenvolvimento social dos Planos Nacionais de Desenvolvimento" (Lei 6.168, 9/12/74). Os recursos do FAS são constituídos com a renda líquida das loterias esportiva e federal, com os recursos destacados para esse fim nos orçamentos operacionais da Caixa Econômica Federal e com recursos de dotações orçamentárias da União. Os montantes relativos aos recursos próprios da Caixa Econômica Federal e aos recursos orçamentários da União, são estabelecidos anualmente, e devem estar em relação direta com as previsões de distribuição dos prêmios brutos das loterias, no respectivo exercício, e com outros recursos, de origem interna ou externa, inclusive provenientes de repasses ou financiamentos.

Antes do FAS ser criado, parte dos recursos das loterias esportiva e federal eram vinculados à educação e, portanto, tinham destinação certa e obrigatória. Com a criação do FAS, o que se objetivava era elevar os montantes, triplicando-os, no mínimo, e encaminhando-os para a Saúde e Saneamento, Educação, Trabalho e Assistência Social. Mas com a crise do sistema financeiro atin-

gindo a Caixa Econômica Federal, diminuindo os recursos oriundos da poupança popular, esta congelou os recursos do FAS. No lugar da educação receber mais, acaba recebendo menos recursos do que aqueles recebidos anteriormente. A educação não pode continuar a pagar pela imprevisão de pessoas que liberam recursos da Caixa além dos limites de segurança. A solução estaria em proibir o congelamento dos recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social.

Outra questão que terá de ser enfrentado é a forma de distribuição dos recursos do FAS. Anteriormente, com os recursos das loterias, a educação recebia recursos no sistema de transferência, sem juros nem correção. Agora a Caixa Econômica empresta, financia com juros e correção subsidiados. Os Estados que não têm condições são obrigados a se endividarem mais ainda. Para Estados mais desenvolvidos o sistema pode vigorar, mas deveria ser abolido nos casos dos Estados mais pobres. Subsidiem-se os Estados mais pobres com parte do lucro lí-



quido da Caixa Econômica Federal, nada exigindo em troca, ao mesmo tempo que os Estados mais desenvolvidos poderão ser financiados com juros e correção monetária favorecidos conforme critério adotado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico. No Brasil subsidia-se quase tudo. Quando é a vez da educação sempre surgem obstáculos intransponíveis, que ninguém fica sabendo quais são.

3.7 — O mecanismo de incentivos fiscais e a educação

Hoje em dia questiona-se a política de incentivos fiscais. Criado para auxiliar setores e regiões marginalizadas, esperava-se estabelecer as "bases para um crescimento econômico mais acelerado" (Langoni, 1978a, p.9). Entre os vários problemas dos incentivos, o que mais de perto nos toca, é que, "na realidade, os incentivos fiscais concedidos através do imposto de renda se constituem em um mecanismo de pagamento de subsídios (princi-

palmente os através do IR-PI) a um segmento da sociedade que não se coloca exatamente entre os mais necessitados. Um maior conteúdo social na utilização desses recursos poderia perfeitamente sugerir uma maior participação direta do governo na ampliação da infra-estrutura econômica e na provisão de alguns bens públicos e semipúblicos, tais como educação e saúde" (Langoni, 1978a, p.9).

Os incentivos fiscais nunca funcionaram adequadamente entre nós. Os incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação constituem fonte inexplorada e, até os dias atuais, não foi encontrada a fórmula correta para realmente canalizar tais recursos para a educação.

A rigor, só existe incentivo em qualquer setor de atividades, quando a pessoa física ou jurídica recebe benefícios diretos pelo investimento que faz. Nenhum dos sistemas adotados, até agora, no setor educacional trouxe ou promete benefício ao investidor. Pelo contrário, entre as várias alternativas que se apresentam, a educação é a menos interessante do ponto de vista da rentabilidade. O sistema de incentivos fiscais para a educação, que se fundamenta em fatores emocionais e altruísticos não é rentável para o investidor, que tende a ter uma visão pragmática de investir em alguma coisa para ganhar. Ainda que os sentimentos altruísticos o levem à ponderação de que investir em educação constitui um bem, as outras alternativas setoriais e de organismos regionais são tão flagrantemente mais atrativas, que o demovem, fazendo-o esquecer a educação como alternativa possível. E isto porque, indivíduo ou empresa, que resolva aplicar recursos em educação, estará fazendo doação, ao contrário das outras alternativas no campo dos incentivos fiscais que acenam com altas taxas de retorno.

A política de incentivos fiscais para a educação foi iniciada, no Brasil, em 1968, através de anteprojeto de iniciativa do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, transformado na Lei 5.531, de 13/11/68.

Instituída em lei, não importaria em prejuízo dos demais incentivos já previstos na legislação. Permitia às pessoas físicas ou jurídicas destinarem até 2% da importância de seu imposto de renda, para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, prevendo, outrossim, que 5% dos recursos de todos os mecanismos de incentivos fiscais, já estabelecidos, (com exceção do incentivo à compra de ações) deveriam ser aplicados em projetos de educação ou em treinamento de mão-de-obra. Assim, do montante dos incentivos fiscais instituídos em favor de pessoas jurídicas, que fossem canalizados para organismos regionais (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-SUDENE ou Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — SUDAM), 5% deveriam ser reservados à educação na região, alocando o mesmo com aqueles canalizados para organismos setoriais (Turismo, Pesca e Reflorestamento). No caso dos recursos canalizados para atividades pesqueiras, os 5% poderiam ser empregados em projetos de mão-de-obra especializada, mediante convênio com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação e a Superintendência do Desenvolvimento da Pesca — SUDEPE. Os 5% reservados à educação pelos organismos regionais, se da SUDENE, seriam

creditados no Banco do Nordeste do Brasil; se da SUDAM, no Banco da Amazônia. Tanto num, como noutro caso, o crédito seria para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Os 5% reservados pelos organismos setoriais seriam creditados no Banco do Brasil, em conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. É interessante recordar que, quando o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária enviou o anteprojeto para o Conselho Federal de Educação, este sugeriu que os 5% dos estímulos fiscais regionais e setoriais, a serem aplicados em educação, deveriam ser elevados para 10%. A sugestão, no entanto, não foi aceita.

Em 06/02/1969, respondendo a consulta formulada pelo Banco Nordeste do Brasil, o Consultor-geral da República, pelo Parecer 789-H, julgou a lei nº 5.531, que estabelecia incentivos fiscais para a educação, era inconstitucional porque conflitava com o parágrafo 3º, do Art. 65, da Lei Maior, que proíbe a vinculação antecipada. Depois de citar vários casos já julgados dentro da mesma linha, concluiu o Consultor-Geral: "parece-me estar a lei 5.531, de 1968, conflitando com o mandamento constitucional, motivo pelo qual não deve prevalecer". Posteriormente, tendo em vista este parecer, a lei nº 5.531/68 foi revogada pelo Decreto-Lei nº 568, de 7 de maio de 1969⁴.

É nossa opinião que o mecanismo suprimido tem que ser restabelecido. Os incentivos fiscais são instrumentos de uma política de desconcentração de rendas orientada para setores e atividades. Como já foi visto, a educação quando disseminada entre a maioria pode ser um instrumento eficaz de aumento da produtividade e da eliminação de desigualdades acentuadas. Os incentivos fiscais estão com seus objetivos colocados numa perspectiva eminentemente econômica. Também devem ser colocados a serviço dos trabalhadores e, em consequência, teremos o benefício das próprias empresas que poderão contar com a melhoria qualitativa na força de trabalho. Desenvolvimento não se consegue só com a construção de prédios e equipamentos das empresas. Desenvolvimento é um processo que, fundamentalmente, depende da qualidade da mão-de-obra.

O restabelecimento, no entanto, não pode ser feito nos moldes anteriores. O percentual de 2% encaminhado para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação precisa ter um mínimo de rentabilidade. Para que haja rentabilidade este recurso precisa ser aplicado em escolas privadas que dêem lucro e que, portanto, possam dar taxas de retorno mais atrativas. As escolas que receberem este incentivo deverão contraprestar serviços em relação à metade dos recursos recebidos, oferecendo bolsas para alunos carentes.

A parcela dos 5% dos totais encaminhados para os fundos de incentivos fiscais regionais (abrangendo o FINOR — Investimentos do Nordeste e FINAM — Investimento da Amazônia), setoriais (abrangendo o Fiset — Investimentos setoriais na Pesca, Reflorestamento e Turismo) e aqueles encaminhados para a EMBRAER (Indústria Aeronáutica) e GERES (Recuperação Econômica do Espírito Santo), deve ser subvinculada para o ensino formal de 1º grau, levando-se em conta que é a escolaridade formal, isto é, do ensino regular, aquela que

mais influi na produtividade e na distribuição de salários. Leve-se em conta, ainda, que o sistema nacional de Formação de Mão-de-Obra, vinculado ao Ministério do Trabalho, conta atualmente com recursos abundantes, pois já foram executados e/ou estão em fase de execução, 1500 projetos aprovados pelo Conselho Nacional de Formação de Mão-de-Obra. Os recursos passaram a ser abundantes depois que se permitiu às empresas abaterem em dobro, do lucro tributável do imposto de renda, as quantias encaminhadas para a melhoria da mão-de-obra. Por isso, propomos que a vinculação se oriente para o ensino regular de 1º grau.

E não se diga que isto será inconstitucional, pois, então, não teríamos a subvinculação que existe para os Fundos de Participação na esfera federal. A Constituição, como norma geral proíbe vinculações, mas abre exceções. Esta deverá ser uma das exceções. E se não puder ser considerada, modifique-se a Constituição, pois a educação do povo deve prevalecer sobre os preceitos técnicos.

O MOBREAL — Movimento Brasileiro de Alfabetização também se beneficia do sistema de incentivos fiscais. As pessoas jurídicas podem aplicar 2% ou 1% do imposto de renda devido. Quando se aplica em projetos gerais deduz-se até 2% e, em projetos específicos, somente 1%. Este mecanismo, ainda que tenha ajudado o MOBREAL, foi uma ajuda irrisória diante dos outros sistemas de incentivos fiscais, conforme pode se ver na Tabela 14.

De acordo com os dados do quadro anterior, o incentivo fiscal para o Mobreal arrecadou a menor importância de todos os sistemas de incentivos fiscais, excluindo o GERES (Recuperação Econômica do Espírito Santo). A atratividade, para ser maior, deve permitir que se desconte em dobro as importâncias canalizadas pelas pessoas jurídicas para o Mobreal, pois o único sistema que tem atraído os empresários é o sistema montado para deduzir em dobro, do lucro tributável, as importâncias dirigidas para a formação e aperfeiçoamento da mão-de-obra. É o sistema que permite às empresas deduzirem um máximo de 10% do lucro tributável, para fins do imposto de renda, desde que os recursos sejam utilizados em projetos de formação profissional e previamente aprovados pelo Conselho Nacional de Mão-de-Obra, do Ministério do Trabalho. A dedução incidirá sobre o dobro das despesas comprovadamente realizadas (Lei 6.297, 15/12/75).

Quando observamos os atuais sistemas de incentivos, verificamos que o sistema regular não recebe recursos significativos, como poderia receber. Só o MOBREAL e a mão-de-obra recebem recursos. O ensino regular é es-

⁴ Causa espanto que neste País um decreto-lei revogue uma Lei: Decreto-Lei nº 568, de 06/05/1969, que revoga a Lei nº 5531/68 publicado no Diário Oficial da União, em 08/05/1969 e retificado a 26/05/1969.

TABELA 14
ARRECAÇÃO DE INCENTIVOS FISCAIS E
PROGRAMAS ESPECIAIS
1970/1976

Cr\$ 1 000,00

ESPECIFICAÇÃO	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Incentivos Fiscais:							
FINOR (Inv. do Nordeste)	953.632	777.667	820.577	1.120.988	1.578.712	2.647.317	2.556.740
FINAM (Inv. da Amazônia)	344.700	292.606	321.104	397.837	628.258	833.223	854.781
FISET (Inv. Setoriais)	436.677	642.224	550.186	705.552	962.857	1.178.664	2.143.083
FISET – Pesca	208.620	163.274	103.928	100.155	87.515	102.289	104.100
FISET – Reflorestam.	160.800	418.024	386.438	533.712	697.213	952.417	1.863.359
FISET – Turismo	67.257	60.926	59.820	71.685	178.129	123.958	175.624
EMBRAER (Ind. Aeronáutica)	1.107	26.646	45.818	50.216	111.308	168.850	221.069
GERES (Recuperação Econômica do ES)	5.622	8.741	10.778	13.292	21.527	40.309	69.271
Programas:							
MOBRAL (Alfabetização)	1.552	25.900	43.229	54.339	99.122	115.334	164.449
PIN (Integração Nacional)	—	561.724	964.114	1.343.274	2.113.116	3.035.910	3.708.297
PROTERRA (Redistribuição de Terras)	—	—	609.945	895.841	1.412.612	2.023.940	2.472.198
TOTAL (A)	1.743.290	2.335.518	3.365.751	4.581.339	6.927.512	10.043.547	12.189.888
ARRECAÇÃO							
IRPJ (líquida) (B)	1.817.422	2.229.767	3.201.177	4.195.537	6.507.174	8.738.022	12.957.334
(A) / (A+B) – %	49,0	51,2	51,3	52,2	51,6	53,5	48,5

FONTE: Coordenação do Sistema de Arrecadação – S.R.F./M.F.

estimulado pelas deduções que se permite fazer na renda bruta do imposto de renda. Mas limita-se o montante da dedução. O limite de investimentos em educação deveria ser retirado.

Em países em que as empresas privadas são mais conscientes do papel que representam na sociedade, a filantropia, isto é, as doações para a educação, constituem-se em importante fonte para o financiamento do sistema escolar. Permite-se que abata o dinheiro doado da renda bruta do imposto de renda. Entre nós, este sistema não funciona adequadamente. É preciso permitir que as empresas, que façam doações para escolas, fundações etc., possam descontar em dobro a importância doada. Se se permite para a formação da mão-de-obra, porque não se poderá desejar para o ensino regular? Observe-se que, se isso for feito, a escola privada poderá receber um forte estímulo.

3.8 – Financiamento da educação e ensino profissionalizante

Fala-se muito em ensino profissionalizante, mas pouco se pensa a respeito da natureza do ensino profissionalizante. Em consequência, muitos estão defendendo um ensino profissionalizante altamente pernicioso para os indivíduos e, conseqüentemente, para a sociedade brasileira.

Há a necessidade de se compreender que ensino profissionalizante é parte de um todo mais complexo, que é a educação. A educação tem objetivos muito mais amplos que a simples profissionalização. A profissionalização, ou em termos mais precisos, a qualificação profissional, é um processo que se inicia no 1º grau, estendendo-se pelo 2º e 3º graus, finalizando na pós-graduação

universitária em sua segunda fase, com a obtenção do doutoramento. Isto numa perspectiva estática, porque visto, dinamicamente, o processo de qualificação profissional, como parte da educação permanente, não se encerra nos simples umbrais da escola regular. Há a necessidade de ter-se a consciência de que quem realmente profissionaliza é a profissão. A escola transmite valores e ações instrumentais que permitem que os indivíduos se ajustem melhor às diferentes profissões.

Em conseqüência, há a necessidade de se pensar na qualificação profissional em duas fases:

1ª) os indivíduos que não estão trabalhando e estão ainda na escola regular procurando qualificar-se profissionalmente.

2ª) os indivíduos que já estão trabalhando e que necessitam aperfeiçoar e atualizar conhecimentos e técnicas operacionais para que haja um melhor desempenho profissional.

Portanto, existem duas situações perfeitamente distintas. A dos indivíduos que estão num processo de formação, qualificando-se profissionalmente, mas que não estão ainda engajados em profissões específicas. Neste caso, a escola regular tem que atuar instrumentalmente evitando excessivas especializações ou habilitações específicas. A instrumentação necessita fundamentar-se em conhecimentos, valores e ações que sirvam para grupos de profissões afins. Ao contrário, se os indivíduos já estão trabalhando, pode-se pensar em objetivos mais específicos e concretos em função da atividade profissional que estão exercendo, mas sem nunca descuidar de aspectos ligados à formação geral.

A Lei 5.692, quando trata da qualificação profissional, integra-a em objetivos voltados para o desenvolvimento de potencialidades individuais e formação de cidadania consciente. A grande confusão em tratar isoladamente o ensino profissional talvez venha da organização do sistema escolar que defeituosamente operacionaliza a filosofia da Lei.

Portanto, a partir do ideal da Lei, de suas concepções teóricas à realidade, encontramos os reais problemas do ensino profissionalizante. Entre estes, podemos destacar a dificuldade de encontrar recursos financeiros para operacionalizar as idéias da Lei. É preciso que se aumente o investimento em educação para que esta possa alcançar também a qualificação profissional da clientela do ensino regular, do ensino supletivo e da massa de trabalhadores componentes da força de trabalho ativa do País. Em conseqüência, não basta investir em qualquer tipo de ensino que seja rotulado como profissionalizante, porque então, a situação será pior ainda que a atual. Alguns Estados, pretendendo integrar-se rapidamente dentro dos objetivos da reforma, trataram de implantar escolas com currículos profissionalizantes. Em zonas de minérios fizeram escolas industriais, em zonas industriais fizeram escolas comerciais e em zonas de comércio desenvolvido fizeram escolas de mineração. Investir neste tipo de profissionalização é jogar dinheiro fora. É colocar a

escola como agente desintegrador do indivíduo e da sociedade.

Não há uma política preestabelecida de formação de recursos humanos abrangendo as diferentes necessidades do País, os diferentes graus de ensino regular e o supletivo, as diferentes faixas de clientela do País e nem da força engajada no mercado de trabalho. O que há é uma política de mão-de-obra que instrumentaliza o homem brasileiro mas não lhe dá a possibilidade de continuidade, fator fundamental para o sucesso justo, onde cada um ascende de acordo com seu potencial.

Não basta investir em qualquer escola que vise à terminalidade. A continuidade garantida pelo ensino regular é a forma mais democrática de se investir e alcançar com equilíbrio os objetivos da sociedade brasileira. O ensino regular deve ser prioritário numa política de investimentos que vise a qualificar profissionalmente.

Nós devemos ter, como reflexo de uma sociedade aberta, desde os sistemas mais rudimentares até os mais complexos, encarregados de qualificar profissionalmente, desde o MOBRAF funcional, passando pelo SENAI, SENAC e SENAR, pelos programas do Ministério do Trabalho e outras formas de ensino supletivo, até chegarmos no ensino regular, onde as diferentes variáveis em jogo poderão ser melhor concretizadas — os interesses do indivíduo, das empresas, do desenvolvimento econômico e do País. No entanto, nós estamos dando prioridade à emergência, sem pensar que o sistema regular, pela Lei 5.692, é que eliminou a dualidade dentro do sistema escolar brasileiro, porque estabeleceu a escola única. Agora começamos a criar outra dualidade. Para os que não têm oportunidades damos ensino tipo Mobral, Supletivos, Senais e Senacs. Para os privilegiados, oferecemos o ensino regular, que mesmo não qualificando profissionalmente no 2º grau, possibilita-lhes a continuidade para o ensino superior.

O mais grave é que esta política nefasta para a educação brasileira é capitaneada pelos tecnocratas-econômicos da esfera federal. Basta examinar o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Neste documento, a previsão de matrículas para o ensino regular de 1º grau é menor que o previsto para o ensino do MOBRAF. Enquanto o ensino de 1º grau regular deveria crescer, entre 1974-1979, cerca de 4.800.000 matrículas, para o MOBRAF previu-se mais do que o dobro, isto é, 10.200.000 matrículas. Enquanto que, para o ensino regular, era previsto um ritmo de desenvolvimento de 26%, para o MOBRAF, de mera alfabetização, esse ritmo era de 72% (Brasil, Presidência da República, p.101). O planejamento precisa ser preventivo e profilático e não corretivo e de emergência. A continuarmos no caminho em que estamos dando prioridade a processos rápidos e superficiais de instrução, em virtude da regressão que esses processos acabam acarretando, nunca eliminaremos o analfabetismo do País. Estamos pulverizando recursos financeiros que teriam melhor aplicação no ensino regular de 1º grau. Entre adolescentes e adultos analfabetos e crianças em faixa de escolarização obrigatória, a prioridade terá de ser das crianças.

A profissionalização não é uma questão só da escola. Tem que ser entendida como da escola, das empresas e dos sindicatos.

Entre os vícios da organização brasileira que pretende fazer ensino profissionalizante estão os seguintes:

A — Montou-se uma estrutura denominada Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra. Criou-se no Ministério do Trabalho uma Secretaria de Mão-de-Obra. Foi criado o Conselho Nacional de Formação de Mão-de-Obra. Vincularam ao Ministério do Trabalho entidades privadas, como o Senai e Senac, autarquizando-as e retirando sua liberdade de ação. Tudo isso foi feito para atingir os objetivos de uma política econômica imediatista: fornecer mão-de-obra para o desenvolvimento. Num sociedade que pretende se democratizar, isto terá que ser mudado.

Em primeiro lugar, o Ministério do Trabalho e o Ministério da Educação, em conjunto, precisam cuidar da política de formação de recursos humanos. Maior liberdade terá que ser dada às entidades patronais (SENAI e SENAC) para que se ajustem rapidamente às necessidades das empresas.

Assim, como as entidades patronais possuem recursos vinculados, oriundos da folha de contribuição das empresas, pagas ao INPS, sistema próprio deverá ser criado para envolver os Sindicatos no processo de formação profissional.

No momento, parece-nos que só as organizações patronais podem desincumbir-se, a contento, da qualificação dos trabalhadores. O que não é verdade, como mostra o livro de Joseph Mire, *La Educación del trabajador en los Estados Unidos* (1958), através de um inventário das necessidades mais imperiosas inerentes à educação do trabalhador, de uma revisão avaliativa e atual do que fizeram e fazem os sindicatos e outras entidades para satisfazer a estas necessidades e através de um conjunto de recomendações tendentes a produzir uma ampliação importante no raio de ação e volume da educação dos trabalhadores.

Este estudo mostra que são os sindicatos e as faculdades as principais organizações que cuidam da educação dos trabalhadores. Esta é voltada para o adestramento de dirigentes, de educadores, de desenvolvimento progressivo e sistemático dos cursos, contatos mais efetivos entre grupos, ampliação dos programas no campo da educação liberal e experimentação contínua de novas técnicas, materiais e modos de abordar problemas velhos.

Os programas visam fundamentalmente à educação geral de cunho liberal, cuja meta é o desenvolvimento máximo do talento e aptidões individuais, garantido para todos.

Partindo do pressuposto de que quem melhor conhece as necessidades dos trabalhadores são eles mesmos, os recursos financeiros para suas atividades, nos Estados Unidos, são fornecidos pelo governo federal, pelos sindicatos e associações filantrópicas. E isto poderá ser feito no Brasil desde que se julgue conveniente.

No momento em que o governo federal tenta fazer com que os sindicatos retomem seu lugar dentro das

instituições de um país democrático, criando formas benéficas de atração, como a distribuição de bolsas de estudo do PEBE, será altamente conveniente para o País que os sindicatos se integrem no esforço de formar trabalhadores aptos profissionalmente e cômicos de seu papel dentro do regime democrático.

3.9 A regulamentação da gratuidade escolar na escola pública

A filosofia educacional de nosso sistema, pretendendo ser democrática, tem na igualdade de oportunidades educacionais um de seus pilares mestres. E é por meio da gratuidade escolar que em grande parte ela se concretiza.

No entanto, a gratuidade escolar, quando concretizada, é quase totalmente distorcida nos graus de ensino. O que faremos a seguir é demonstrar as diferentes distorções na idéia de gratuidade e nos instrumentos que a concretizam, e mostrar como essas distorções afetam o financiamento da escola privada.

Em torno do conceito de gratuidade escolar, podemos fazer uma divisão em dois aspectos essenciais, a que denominamos gratuidade "ativa" e a gratuidade "passiva". São duas formas de entendimento de uma única questão, escalonadas de acordo com o grau de idealização que se estabelece a respeito:

— gratuidade passiva é o fornecimento de escolas sem exigência de pagamento;

— gratuidade ativa é aquela que se ajusta às diferentes condições sócio-econômicas dos alunos e implica, necessariamente, em fornecimento de escolas, sem exigência de pagamento, e em assistência ao educando durante o desenvolvimento do processo educativo, mediante o fornecimento de material didático, vestuário, alimentação, transporte e assistência médica, odontológica e hospitalar. Em zonas carentes de recursos, a gratuidade ativa pode assistir até às famílias, complementando-lhes a receita, com o salário-não-recebido por seus componentes, principalmente na zona rural, na qual o braço infantil ainda é tido como precioso auxiliar em períodos de plantio e colheita.

O tratamento dado à gratuidade escolar, explícita ou implicitamente, refere-se quase sempre à sua forma passiva, isto é, o simples fornecimento de escolas sem pagamento. É tratamento estático, que decorre mais da insuficiência de recursos financeiros, do que da verdadeira natureza do princípio.

O objetivo fundamental da gratuidade escolar é fornecer escolas para quem não possui recursos para pagá-las e corrigir os desnivelamentos oriundos de diferentes condições sócio-econômicas. O simples oferecimento de escolas sem exigência de pagamento propicia igualdade de oportunidades somente no início do processo educativo ou, para ser mais exato, no ato da matrícula. Se, durante o desenvolvimento do processo educativo, não procurarmos corrigir as desigualdades existentes entre os alunos, no caso específico, as desigualdades econômicas

— que assumem diferentes manifestações — estaremos promovendo o desperdício de recursos econômicos com alunos reprovados e evadidos, gerando frustrações, recalques e desajustes sociais.

A gratuidade escolar ativa não visa, evidentemente, corrigir todas as desigualdades, mas aquelas nascidas de um processo artificial, condicionado de fora para dentro, passíveis, em parte, de serem removidas.

O processo diferenciador nascido da ação educativa repousa nas diferenças naturais decorrentes de limitações bio-psíquicas, inatas, dos indivíduos. Qualquer ação educativa baseada nas diferenças sociais e econômicas, falseia o verdadeiro sentimento da ação educativa diferenciadora. A concepção de gratuidade ativa e sua concretização pelo fornecimento de recursos auxiliares visa a diminuir e, quando possível, eliminar tais desigualdades artificiais, sem o que não será possível criar as condições mínimas para a igualdade de oportunidades educacionais, sem as quais não há educação verdadeiramente democrática.

Na perspectiva aqui traçada, quer se examine o conceito de gratuidade passiva quer o de gratuidade ativa, sua fundamentação, está associada, em parte, ao conceito de insuficiência de recursos por parte dos alunos.

A ação de gratuidade ativa fica sempre na dependência de diferentes graus de insuficiência de recursos. Quanto maior for esta, maior terá de ser a ação auxiliar no desenvolvimento do processo educativo.

Ao contrário do que se propõe comumente, o princípio da gratuidade escolar não é a contrapartida necessária e natural do princípio da obrigatoriedade escolar. A escola não é gratuita porque é obrigatória, mas é gratuita porque há insuficiência de recursos por parte da clientela. A correspondência e correlação integrais entre gratuidade e obrigatoriedade escolar tem sempre por fundamento a insuficiência de recursos. Assim, a escola por ser obrigatória passa a ser gratuita para os insuficientes de recursos.

Observe-se que, dentro do nosso processo histórico, o conceito de gratuidade escolar é anterior ao conceito de obrigatoriedade escolar como princípios reguladores e obrigatórios na estruturação e funcionamento dos sistemas escolares. A gratuidade escolar foi inserida em texto constitucional em 1824 e seu escopo foi o de proporcionar escolas para as populações destituídas de recursos. A obrigatoriedade escolar foi inserida como dispositivo obrigatório na Reforma de 1854, no Município da Corte. Seu escopo fundamental foi o de eliminar o arbítrio, na interpretação dos pais ou responsáveis, da validade e necessidade de educar as crianças. A obrigatoriedade escolar é a forma impositiva de que o poder público lança mão para reconhecer como indispensável, a todos os cidadãos, recebem a ação do processo educativo.

Qualquer que seja a posição que se adote em relação à gratuidade escolar, quer se correlacione ou não gratuidade com obrigatoriedade escolar, o

princípio fundamental da insuficiência de recursos permanece. E se permanece o princípio, o poder público não deve e não pode aplicar a gratuidade escolar de forma indiscriminada, abrindo as portas de suas escolas a todos, indistintamente, ignorando as diferentes condições econômicas dos alunos.

O não dever é condicionado pela própria natureza do princípio, que visa essencialmente à democratização do ensino, criando condições de igualdade de oportunidades educacionais. O abrir as portas das escolas para todos é aumentar as possibilidades de convivência entre diferentes classes sociais, é contribuir para que o processo democratizador se efetive. Mas a abertura da escola a todos, numa convivência democrática, não anula a necessidade de um processo corretivo fundamentado nos diversos graus da insuficiência de recursos, para que a própria idéia de obrigatoriedade se concretize sem distorções, evitando passar a atuar no sentido inverso do seu conceito, isto é, como instrumento antidemocrático, limitador do processo de ascensão social, porque fundamentado em diferenças artificiais.

É preciso evitar que o poder público se torne, num regime democrático, o agente principal de um sistema antidemocrático. Sem o processo corretivo das desigualdades econômicas, no âmbito do sistema escolar público, não há condições de concretizar nem a gratuidade passiva, nem a ativa, e, muito menos, a igualdade de oportunidades educacionais.

O não poder aplicar a gratuidade indiscriminada decorre da filosofia inserida em dispositivos legais. Se examinarmos os diversos dispositivos Constitucionais, historicamente, observaremos que, apesar dos interesses terem sido os mais variados, em relação à gratuidade escolar, a linha evolutiva das idéias não foi totalmente contraditória. Apesar de algumas incoerências, notamos uma tendência a conceituar a gratuidade cada vez mais realisticamente. Isso pode ser observado, principalmente, a partir de 1967, 1969 e 1971, anos em que foi lançada a estrutura jurídica atualmente em vigor.

Todavia, se do ponto de vista jurídico houve evolução quase coerente em relação à realidade, aquilo que de concreto se fez apresentou uma grande distorção: na prática, a ação do poder público, após as Reformas Pombalinas, foi a de oferecer escolas gratuitas, sem fazer, concomitantemente, a política de auxílio a alunos necessitados. A gratuidade nasceu sob a forma passiva, assim se mantendo na maioria dos sistemas de ensino, até a atualidade. Mas a maior distorção não diz respeito à concretização errônea da gratuidade, que só em sua forma ativa é princípio defensável, mas sim em estender a outros graus de ensino a simples gratuidade passiva. Sem atender às necessidades da escola primária, executando nela apenas uma política de meia gratuidade, estenderam-na ao ensino superior e médio. O princípio fundamental, o da insuficiência de recursos, foi desprezado.

O simples fato de procurar-se cumprir o princípio da gratuidade escolar, em sua forma passiva, é indicador da insuficiência de recursos financeiros. Para nós, os erros e resistências decorrem da falta de uma filosofia explícita da gratuidade escolar, que passe a condicionar a

ação político-administrativa relacionada com o financiamento da educação no Brasil. Ainda que a legislação esteja coincidente em vários dos seus aspectos, entendemos que as idéias fundamentais deveriam ser as seguintes:

1. a gratuidade deverá ser aplicada em sua forma ativa;

2. a gratuidade ativa é princípio que se aplica a todos os graus de ensino;

3. a gratuidade ativa só abrange os alunos carentes de recursos;

4. a gratuidade ativa deverá ser aplicada, prioritariamente, nos graus iniciais de ensino, estendendo-se, numa segunda fase, ao segundo e terceiro graus;

5. quando aplicada ao segundo e terceiro graus de ensino, a gratuidade ativa abrangerá alunos carentes de recursos e que demonstrem aproveitamento nos estudos;

6. os alunos que usufruírem da gratuidade ativa, no segundo e terceiro graus, deverão reembolsar aos cofres públicos a quantia que foi com eles despedida;

7. o reembolso a que estarão obrigados os alunos de segundo e terceiro graus, que usufruírem da gratuidade ativa poderá, a critério optativo, por parte deles, ser realizado em espécie ou em prestação de serviços profissionais;

8. o reembolso a que estarão sujeitos os alunos de segundo e terceiro graus, que usufruírem da gratuidade ativa, desde que realizem a opção para pagamento em espécie, terá prazo de resgate não superior a quinze anos, a critério da administração do sistema;

9. sempre que a opção dos alunos de segundo e terceiro graus, que usufruírem da gratuidade ativa, recaia na forma de reembolso que abranja a prestação de serviços profissionais, estes deverão ser prestados prioritariamente nas zonas mais carentes de recursos, a critério da administração do sistema.

O não poder aplicar a gratuidade indiscriminada, ainda decorre, em grande parte, da insuficiência dos mecanismos corretores de desigualdades com que conta o poder público.

Em tese, o poder público deveria, cobrando impostos, arrecadar recursos para custear seus serviços gerais e específicos. Os outros instrumentos de tributação, no entanto, começaram a ser utilizados porque somente os impostos não bastavam para cobrir as despesas governamentais, que cresceram em função do crescimento do campo de ação e do atendimento de interesse sociais coletivos. Passaram, portanto, a existir diferentes instrumentos de tributação, como a taxa, contribuição de melhoria, contribuições parafiscais e empréstimos compulsórios, em função dos diferentes graus de intervenção da ação estatal nos diversos setores de atividades.

Em tese, pagando impostos já teríamos condições de exigir escolas do poder público.

Em tese, pagando os impostos corretores de desigualdades — imposto de renda e patrimônio — já estaríamos em condições de exigir escolas gratuitas, sem nenhum outro mecanismo corretor das desigualdades verificados no âmbito das escolas.

No entanto, nas outras atividades, não foi isso que se verificou. No âmbito geral, serviços que eram gratui-

tos passaram progressivamente a ser taxados, ainda que os indivíduos e grupos continuassem a pagar impostos. No âmbito específico dos instrumentos corretores de desigualdades, ao lado dos instrumentos fundamentais, que são o imposto de renda e patrimônio, o poder público criou mecanismos corretores de desigualdades regionais, setoriais e individuais. Passaram a existir diferentes níveis de intervenção no processo corretivo de desigualdades, fundamento legítimo para aumentar a carga tributária nos países democrático-capitalistas, e moderna tendência dos sistemas de tributação.



No caso brasileiro, isto ainda não aconteceu no setor escolar na medida em que, nos parece, deveria ter acontecido. Se diferentes setores são importantes como instrumentos de um processo corretivo de desigualdades, o mais importante é o educacional. Isto porque é a escola o instrumento de que a sociedade se utiliza para transmitir, aperfeiçoar e expandir seu patrimônio cultural. Num sistema em que desiguais condições econômicas geram desiguais possibilidades de educação, a igualdade, se transmitida como filosofia do sistema, torna-se uma farsa, um ideal artificial que a própria realidade desmente.

Para que o processo seja corrigido é preciso que o poder público conte com mais recursos, para ter os meios auxiliares de neutralização do processo de desigualdade existente no seio de sua clientela. Dentro da política de descentralização administrativa proposta pelo sistema, são os Municípios que mais carecem desses recursos. O melhor instrumento de tributação de que dispõem os Municípios, no momento, e que se ajusta aos objetivos propostos pelos serviços escolares, é a taxa, que pode ser utilizada pela União como também pelos Estados.

Os tributos que incidem segundo o critério da contraprestação de serviços denominam-se taxas. Estas, por princípio, podem ser aplicadas sempre que a prestação

de um serviço público se efetuar para grupos ou indivíduos isolados, beneficiando-os exclusiva ou principalmente. Em geral, o tributo cobrado não visa a lucro, sendo o resultado do custo do serviço distribuído pelos seus beneficiários. Em virtude das dificuldades de controle, a maior parte dos gastos públicos não se situa na concepção de taxa. Não obstante, tal concepção é bem elástica, estendendo-se da concepção rigorosa da contraprestação direta dos serviços, ou seja, a "utilização efetiva", à utilização "potencial" ou posta à disposição do contribuinte.

Analisando o empreendimento escolar numa perspectiva técnica, oriunda do conceito de taxa, nada há que impeça a sua adoção.

O empreendimento escolar é um serviço que o poder público contrapresta à comunidade; é prestado mediante solicitação expressa do beneficiário ou seu responsável, ato que se verifica por ocasião da matrícula do aluno; os benefícios usufruídos podem ser controlados pelo rendimento escolar do aluno mas, ainda que não haja rendimento, isto é, o aluno não passe de série ou nível, potencialmente o serviço foi colocado à sua disposição; o "quantum" da taxa também pode ser aferido, pois já se desenvolveram critérios de custos "per capita" de alunos, tanto fundamentados em critérios discricionários como em critérios mais sofisticados. Portanto, existindo possibilidades de individualização do serviço prestado, há condições de exercício do poder de controle, fato que pode ser exemplificado verificando-se a sistemática adotada pelo salário-educação.

A taxa, no âmbito dos serviços escolares, pode ser o instrumento de reajustamento das novas concepções diante da questão de responsabilidades relativas ao financiamento da educação. Enquanto a educação era exclusivo *dever* do poder público, as responsabilidades de outros grupos da sociedade eram vagas e difusas e o imposto foi utilizado para cobrir os gastos com os serviços escolares. À medida que se define um sistema de dever no qual as empresas, a família e a comunidade em geral são corresponsáveis, juntamente com o poder público, instrumentos adequados devem ser utilizados para concretizar esse dever. Assim deve acontecer para regulamentar o dever das famílias que são as beneficiárias diretas da educação dos filhos, utilizando o poder público o instrumento de taxa.

A política de vinculação de recursos específicos para a educação no Brasil, pretendida principalmente no período imperial, não vingou, porque os instrumentos propostos como fundamentais baseavam-se em impostos ou taxas de capitação, tributo que era cobrado por cabeça, não fazendo distinções de renda, riqueza ou de qualquer outra condição do contribuinte.

Mesmo quando se propunha a cobrança de taxas, propunha-se, na realidade, um imposto. A capitação em si, expressa a própria regressividade. A título de se conseguir nova fonte de financiamento para o sistema escolar, lançava-se mão de instrumentos tributários que contribuíam para gerar desigualdades dentro do sistema geral e escolar. A gratuidade escolar passou a atuar como entrave principal que não foi removido. Com a finalidade de proporcioná-la, principalmente para os carentes de recur-

sos, lançava-se mão de instrumentos que não atendiam aos diversos graus de carência.

Ainda que, desde o Brasil colonial, de certa forma, já existisse imposto de renda (décima secular ou direta), sua incidência, em função de deficiências nos mecanismos legais e órgãos fiscais, nunca foi significativa do ponto de vista de arrecadação. Como instrumento eficiente, mas não eficaz, passou a ter significação somente nos dias atuais, inclusive como uma das fontes principais de recursos do sistema tributário.

Atualmente, há possibilidade de controle de renda de uma família; de controle dos diversos graus de riqueza. Esses graus, sejam de insuficiência, sejam de riqueza, são expressos pelo rendimento líquido da declaração do imposto de renda. É óbvio que não achamos o imposto de renda um instrumento tributário perfeito e que qualquer item dos abatimentos pode ser discutido teoricamente e, em grande parte, reflete a política dos órgãos geradores da política global do país e, em especial, daqueles responsáveis pela política tributária. É óbvio que posso discutir e não aceitar alíquotas de incidência em faixas de rendimento líquido que não expressem grande poder aquisitivo. Mas também é óbvio que o imposto de renda é um tributo dinâmico e pode ser aperfeiçoado em função do desenvolvimento do país. E o fato mais óbvio é que nosso sistema não possui outro instrumento tributário que expresse os diversos graus de riqueza ou pobreza com maiores detalhes que o imposto de renda.

Para que a taxa escolar se concretize, qualquer outro instrumento tributário, que não seja o imposto de renda, pode falsear seu objetivo de instrumento corretivo de desigualdades e auxiliar da concretização do princípio da gratuidade escolar.

Os diversos critérios utilizados até o momento para a caracterização da insuficiência de recursos são falhos porque fundamentam-se na renda bruta. É claro que dois indivíduos que ganham uma mesma quantia, necessariamente, não possuem a mesma capacidade contributiva, se considerarmos seus encargos sociais, profissionais e familiares, num prazo determinado. Um indivíduo pode ganhar menos que o outro e ter mais capacidade contributiva. Alguns Estados, pretendendo fixar critérios de insuficiência de recursos, utilizam-se do salário-mínimo regional, estabelecendo taxas para todos os que ganharem mais de um ou dois salários-mínimos. É possível, dentro desse critério, isentarmos indivíduos com maior capacidade contributiva do que outros. O sistema de bolsas de estudos espelha os mesmos vícios apontados, quer sejam bolsas de estudos convencionais do Ministério da Educação e Cultura, quer sejam as do Programa Especial de Bolsas de Estudo (PEBE), distribuídas pelo Ministério do Trabalho através dos Sindicatos de trabalhadores. Ainda que os critérios sejam mais sofisticados, deixam a desejar quando comparados com o imposto de renda. O imposto de renda é o instrumento tributário que mais se

aproxima das posições teóricas do distributivismo equilibrado. Daí porque o propomos.

Para a fixação de critérios de incidência da taxa escolar deve-se levar em consideração a renda líquida familiar, tendo como instrumento o imposto de renda, imposto que já em si espelha os desprovidos de recursos, isentando-os.

Para a fixação do "quantum" da taxa escolar, ainda que nos fundamentemos em critérios de outro imposto, o critério final deve ser baseado no próprio sistema de responsabilidades, definido em lei. Por esta, são identificados quatro grupos para se responsabilizarem solidariamente, pelo financiamento da educação: o Poder Público, as Empresas, a Família e a Comunidade. Desses quatro grupos, três são mais facilmente individualizados: Poder Público, as Empresas e a Família. A Comunidade é difusa e congrega em si, de uma ou de outra forma, o agrupamento dos três grupos identificados, sendo que dois deles, o Poder Público e as Empresas, já arcam, em parte, com ônus educacionais.

Numa linha de bom senso, nascida do estudo e não de intuição, pré-requisito fundamental que deve ser aplicado "a priori" e "a posteriori" no processo de planejamento, poderíamos propor que à família coubesse um terço desse ônus. A taxa escolar, incidente na família, deve expressar em sua incidência final um terço do custo "per capita" do aluno. Com base em amostras, retirada de declarações de imposto de renda, por sistema de rateio, o custo de 1/3 do sistema, pode ser distribuído igualmente entre as famílias que têm filhos nas escolas, obedecendo ao princípio da capacidade contributiva. O sistema de rateio permite a quantificação da alíquota da taxa num sistema unificado.

Esse sistema de rateio, distribuição do custo e unificação da alíquota já foi utilizado no salário-educação. No caso em pauta, suponha-se que o custo "per capita" de um aluno de primeiro grau seja de Cr\$ 300,00 anuais. Atendendo a 10 alunos, o custo, para cálculo da taxa, seria de Cr\$ 3 000,00. A responsabilidade da família corresponderia a 1/3 desse custo, isto é, a Cr\$ 1 000,00. Pelas declarações do imposto de renda, suponhamos que essas 10 famílias têm o seguinte rendimento líquido familiar:

Famílias	Renda Líquida
1	
2	Cr\$ 6 000,00
3	Cr\$ 7 000,00
4	Cr\$ 3 000,00
5	Cr\$ 10 000,00
6	Cr\$ 4 000,00
7	Cr\$ 25 000,00
8	Cr\$ 5 000,00
9	Cr\$ 20 000,00
10	Cr\$ 8 000,00
Total	Cr\$ 100 000,00

Suponha-se que as famílias ganhem Cr\$ 100 000,00 e sendo sua carga tributária de Cr\$ 1 000,00, a alíquota final que deveria incidir sobre os rendimentos líquidos seria de 1%. Casos de insuficiência de recursos seriam os casos de isenção de pagamento do imposto de renda e, conseqüentemente, isenção do pagamento da taxa escolar.

A insuficiência de renda familiar ocorreria quando a soma das rendas líquidas dos membros produtivos da família fosse igual ou menor que o produto da faixa limite de isenção do imposto de renda individual (suponha-se que seja Cr\$ 10 000,00 (dez mil cruzeiros) pelo número de membros produtivos da família. Por exemplo, uma família em que trabalhem dois elementos, cujos rendimentos líquidos sejam de Cr\$ 5 000,00 e Cr\$ 9 000,00 estaria isenta porque:

$$\text{Cr\$ } 5\,000,00 + \text{Cr\$ } 9\,000,00 < \text{Cr\$ } 10\,000,00 \times 2$$

$$\text{Cr\$ } 14\,000,00 < \text{Cr\$ } 20\,000,00$$

Num outro exemplo: uma família que tenha três elementos produtivos, cujas rendas líquidas sejam de Cr\$ 16 000,00, Cr\$ 10 000,00 e Cr\$ 8 000,00, teria que pagar Cr\$ 340,00 anuais de taxa escolar porque:

$$\text{Cr\$ } 16\,000,00 + \text{Cr\$ } 10\,000,00 + \text{Cr\$ } 8\,000,00 \leq \text{Cr\$ } 10\,000,00 \times 3$$

$$\text{Cr\$ } 34\,000,00 > \text{Cr\$ } 30\,000,00$$

1% (alíquota da taxa escolar) de Cr\$ 34 000,00 (renda familiar) = Cr\$ 340,00.

Casos de famílias com 2, 3 ou mais filhos na escola, implicam numa maior utilização, uma vez que a renda líquida familiar já corrigiu o número de dependentes. Se a taxa for de 1% sobre a renda líquida familiar, como no exemplo citado, famílias com dois filhos na escola pagarão 2%, com três filhos 3%, etc. No caso das famílias com insuficiência de recursos e, portanto, isentas do pagamento da taxa escolar, compete ao governo cobrir as despesas de custo do aluno.

Um dos fatores de sucesso do salário-educação foi sua arrecadação ficar vinculada a outros tributos. A taxa escolar deve ficar vinculada à cobrança de tributos já existentes nas esferas públicas.

Para que o sistema seja operacional e descentralizado, o lançamento da taxa deve ser realizado nas próprias escolas durante o ato da matrícula. Com base nas declarações do imposto de renda da família, os professores ou funcionários calculam a renda líquida familiar e fazem incidir a alíquota estabelecida "a priori", calculando o "quantum" final a ser recolhido. Realizadas e encerradas as matrículas, a escola deverá encaminhar ao serviço a que ficar vinculada a arrecadação, cópia das taxas lançadas em livro próprio.

Assim como é recomendável a arrecadação ficar vinculada a tributos e serviços já existentes, a mesma providência deve ser tomada quanto ao sistema de sanções. Multas, juros, correção monetária e cobrança judicial devem acompanhar o processo usualmente já estabelecido para os outros tributos.

O sistema que propomos, apesar de poder parecer a alguns como nova utopia, ao contrário, é forma operacional que se for bem orientada em sua implanta-

ção poderá alcançar os objetivos que antevemos com certa dose de otimismo. Otimismo que não brotou do nada, mas foi fruto de estudo do salário-educação, que de início também parecia utopia e hoje, apesar de suas falhas, constitui uma das mais vigorosas fontes de financiamento do sistema escolar brasileiro.

Portanto, aqui defendemos a tese do ensino pago por quem tem recursos, para que o dinheiro seja colocado a serviço dos mais carentes.

Uma solução mais simples, mas com uma série de outros problemas é vincular uma determinada importância do imposto de renda — principal instrumento de correção de desigualdades — a um sistema de distribuição de bolsas gratuitas para os carentes de recursos. O sistema do Crédito Educativo cobra juros compostos de quem não tem recursos e permite a gratuidade para aqueles que podem pagar parte de seus estudos. Este sistema é altamente injusto e precisa ser revisto.

A conveniência de implantar a cobrança no ensino é da esfera política. O preço político, no entanto, será irrisório em relação aos benefícios que poderá trazer para a grande maioria de crianças brasileiras que não possuem as mínimas condições para estudar.

Pelos últimos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios — IBGE, abrangendo amostra de cinco regiões, o analfabetismo entre 1973 a 1976 aumentou de 28 para 30%. Das regiões pesquisadas somente São Paulo diminuiu o índice, passando de 18,5 para 17,2% entre as crianças de 5 anos e mais. Entre as crianças de 5 a 9 anos, nem São Paulo conseguiu diminuir o índice, pois de 49,1 passou para 54,1%. Nas regiões Norte-Nordeste a situação é alarmante, pois entre as crianças de 5 a 9 anos, entre 1973 e 1976, o índice que era de 65,9 passou para 80,9% de analfabetos.

Portanto, mesmo nos locais mais desenvolvidos em que já se introduziu a merenda escolar, conseguindo baixar os índices de evasão⁵, a luta é vagarosa e difícil. É por isso que não podemos pensar só em fornecer escolas ou pensar somente em índices de escolarização. É preciso criar condições especiais para que as crianças entrem nas escolas e tenham condições suficientes, mínimas, para poder frequentá-las.

3.10 — A regulamentação de gratuidade na escola pública e a escola privada.

É ponto de vista axiomático no regime democrático que a competição, seja de indivíduos, grupos ou instituições, leva ao aperfeiçoamento. Ora, a noção de competição implica sempre "pretender uma coisa simultaneamente com outrem". Na medida em que existam controles eficazes, a competição atua como força dinâmica e seletiva, propiciando melhores escolhas. Sem controles, a competição pode levar a escolhas de meios para alcançar os objetivos, meios que nem sempre são os mais defensáveis e condizente com os fins. Em síntese, a competição em si não é boa ou ruim. São os mecanismos de

controle, que atuam sobre os meios, que podem levá-la à deterioração ou ao aperfeiçoamento.

A competição entre escola pública e escola privada é um dos tabus da sociedade brasileira. A competição entre escola pública e escola privada é entendida como escola pública contra a escola privada, ou vice-versa. A competição, pela existência de mecanismos adequados, deve ser o instrumento integrador de esforços para atingir os objetivos do sistema escolar. Portanto, os objetivos são aqueles do sistema escolar, da educação e não de escolas isoladas ou entidades mantenedoras, sejam públicas ou privadas.

No momento atual quase não existe competição dentro do sistema escolar brasileiro. Aquela competição que experimenta, inova, cria, recria, buscando melhores formas de educação é exceção dentro da regra geral. De um lado, o sistema público, na inércia em que tanto faz acertar como errar, continua sendo financiado ano após ano. De outro, a escola privada para conseguir fontes de financiamento, vai se deslocando de um grau para outro, deslocando em grande parte propiciada pela expansão do sistema público. Deslocou-se do primeiro para o segundo grau e, atualmente, desloca-se para o terceiro grau. Por não haver recursos suficientes para propiciar a habilitação profissional de segundo grau, fecha-se a escola. Para compensar, abre-se uma outra de ensino superior. Eis um dos paradoxos atuais. A competição deixa de existir quando uma entidade mantenedora passa a saltar de grau em grau de ensino, mais preocupada em preencher as lacunas deixadas pelo poder público. O exemplo citado e o recente encaminhamento da escola privada para o ensino supletivo são exemplos concretos do que acabamos de afirmar.

Várias são as causas dessa distorção no processo competitivo entre escolas públicas e privadas. A não regulamentação da gratuidade escolar é uma das variáveis que mais tem pesado como causa condicionante dessa distorção.

A regulamentação da gratuidade na escola pública passa a ser quase vital para a sobrevivência da escola privada. Não pensamos nessa ou naquela escola privada. Pensamos na escola privada como instituição mantenedora, que seja capaz de igualar-se e competir nos diversos graus de ensino. Em grande parte, a crise da escola privada localiza-se na expansão dos sistemas públicos de ensino. Expansão que lhe tira as mínimas chances de competição, mormente quando esta se faz fundamentada numa gratuidade indiscriminada, permitindo que parte de sua clientela — aquela que possui recursos — encaminhe-se para o ensino gratuito quando poderia e deveria pagá-lo. A manter-se tal tendência, não será difícil, num futuro próximo, encontrarmos os indivíduos providos de recurso nas escolas públicas e, os menos providos, frequentando e pagando escolas particulares. Essa aberração já começa a aparecer em grandes centros populacionais.

⁵ Vide Relatórios de 1976 e 1977 da Secretaria da Educação da Prefeitura de São Paulo.

O poder de competição, em parte, só pode ser reajustado na medida em que o poder público regulamente a gratuidade escolar, cobrando o custo do ensino de quem tem recursos para pagá-lo. A alternativa de quem possui recursos financeiros, desde que tenha de pagar seu estudo, seja na escola pública ou particular, não será mais a escolha da escola pública porque a mesma é gratuita, mas sim, a escola que melhor lhe interesse. Interesse que pode ser o mais variado possível (inclusive, porque a escola possui um bom padrão qualitativo de ensino). Então, poderemos afirmar que, em parte, as famílias poderão escolher o gênero de educação que desejam para seus filhos.

Na realidade, o que se verifica no momento atual é uma farsa em relação à escolha de gênero de educação. Os que não possuem recursos não têm escolhas — encaminham-se para a escola pública, porque esta nada lhes cobra aparentemente. Como o sistema de bolsas de estudo nunca funcionou convenientemente, os desprovidos de recursos não podem escolher escolas privadas. E parte dos que possuem recursos acabam escolhendo a escola pública, pelas mesmas razões dos que não os possuem — nada precisam pagar. O que se quer é que a variável predominante passe a ser a boa escola. Se a escolha do gênero de educação por parte da clientela de menos recursos torna-se difícil, em função do deficiente funcionamento dos mecanismos de bolsas de estudo, pelo menos em relação à clientela de mais recursos isto poderá ser realizado, na medida em que se regulamente a gratuidade escolar. Talvez, então, com mais recursos, possamos colocar o sistema de bolsas de estudo em funcionamento em nível significativo.

Observa-se que o objetivo fundamental da regulamentação da gratuidade escolar no sistema público não é passar a cobrar o ensino dos que possuem melhor condição econômica para obrigá-los a ir para as escolas privadas do sistema. O objetivo fundamental é cobrar dos que podem, vinculando os recursos em favor dos que não podem, fazendo com que a gratuidade passiva assuma forma ativa. Mas isto beneficiará também, em parte, a escola privada e isto, segundo nos parece, é benéfico, de acordo com o regime político em que vivemos.

A estatização da educação só pode ser pregada por quem desconhece a história das nações, em períodos passados e nos dias atuais, e os perigos que ela representa como máquina a serviço de ideologias. Ora, estatizar a educação, do ponto de vista de seu financiamento, significa ter de estatizar os demais setores de atividades. Somente os países que estatizam os bens de produção podem dar-se ao requinte de oferecer gratuidade indiscriminada a toda a população, nos diferentes graus de ensino.

O regime político em que vivemos deseja e aspira a iniciativa pública e privada. Do ponto de vista do financiamento da educação, é essencial que os dois tipos de entidades mantenedoras assumam parte

das responsabilidades nos diferentes graus de ensino. O poder público não tem as mínimas chances de arcar com toda a responsabilidade financeira. A regulamentação da gratuidade escolar poderá ser um dos instrumentos dessa convivência nos três graus de ensino, mas fundamentalmente é boa para o país, para o sistema escolar, para a clientela de poucos recursos e para as escolas privadas. Na medida em que a escola privada progrida e aumente sua clientela, o poder público poderá então desincumbir-se de suas responsabilidades, com mais possibilidades de êxito. O fato de sabermos que, em 1979, 7 milhões de crianças, na faixa de 7-14 anos, não terão vagas nas escolas brasileiras, é que nos leva à necessidade de integrar os esforços da escola privada com a pública, evitando a ação isolada das entidades mantenedoras, como quase sempre tem sido feito, até os dias atuais. O que deve levar a essa integração são os interesses da escola pública ou da escola privada, mas os interesses do País. Quando se sabe, de acordo com as Atualidades Estatísticas do Brasil, de 1971, que o poder público atendia a cerca de 65% da clientela de 1º e 2º graus e que, em 1973, de acordo com o Anuário Estatístico do Brasil, esse percentual elevou-se para 79,5%, compreende-se a tendência ao monopólio. E o monopólio, seja de qual for a entidade mantenedora, deve ser ferrenhamente combatido.

Em educação, acreditamos que é também pela competição equilibrada entre as entidades mantenedoras que a produtividade pode ser melhorada. Ainda que saibamos que a competição equilibrada é uma posição teórica dificilmente atingível em nível concreto, nossa posição é a de tentar reajustar o desequilíbrio existente.

Outro problema que precisa ser enfrentado na esfera da iniciativa privada escolar é o da política de preços que pode cobrar, submetida aos controles da Comissão Interministerial de Preços (CIP) e pela Comissão de Encargos Educacionais dos Conselhos da Educação.

Na política de controle de preços há que se considerar que "apenas os custos variáveis de produção (mais depreciação) são levados em conta no pedido de reajustes" (...) "O sistema de julgamento do CIP para ajustes de preços, baseia-se, fundamentalmente, na evolução dos custos variáveis médios" (Langoni, 1977, p. 16), ocorridos no passado. "O erro básico da estratégia está em que, num contexto dinâmico, onde é importante uma política de investimentos, há que se considerar o custo marginal de longo prazo que incorpore os custos dos investimentos adicionais, ou seja, preço igual a custo marginal de longo prazo" (Langoni, 1977, p. 17).

Por outro lado, o sistema de controle de preços, que de certa forma controla o lucro, gera uma série de outros problemas. Entre eles, destacam-se os seguintes:

A — as escolas que já se submeteram ao controle de preços, passam a ter lucros controlados. Novos cursos ou novas escolas podem iniciar o processo dentro de melhores condições;

B — se houvesse lucro, os recursos poderiam ser alocados com mais flexibilidade, inclusive com cursos

deficitários sendo cobertos com lucros em outros cursos superavitários;

C — quando “os limites de lucro são atingidos, não há mais estímulo para a empresa aumentar sua produtividade” (Langoni, 1977, p. 17);

D — os reajustamentos são sempre realizados com atraso. Quando “há aumento de custos é preciso fazer estudo que mostre esse aumento, e aguardar a aprovação do pedido de ajustamento de preços. . . Como a empresa não pode praticar o aumento antes de receber a autorização, a defasagem, na prática, é ainda maior”, principalmente quando se considera que há reajustamentos realizados abaixo dos índices inflacionários, como o que ocorreu em 1978. (Langoni, 1977, p. 17);

E — o mecanismo de aumento e rebaixamento de preços é desestruturado. “O controle faz com que as empresas fiquem menos dispostas a reduzir preços quando há retração na demanda, pois a base de aumentos futuros são os preços correntes” (Langoni, 1977, p. 17).

Parece-nos que a política de controle de preços foi imposição de circunstâncias conjunturais e de emergência diante dos altos índices de inflação. Mas a variável econômica não deve predominar sempre. Profilaticamente, a ação dos Conselhos de Educação deverá orientar-se pelo controle dos padrões quantitativos e qualitativos das escolas, estabelecendo um sistema de acreditação (ou creditação) onde haja escalonamento de diversos níveis relacionados com uma hierarquia de valores centrada em conceitos qualitativos. Eventualmente, caso se julgue conveniente, de acordo com as circunstâncias, outros tipos de controles poderão ser estabelecidos, inclusive o de preços, mas fundamentando-se em dados fornecidos pelo critério anteriormente elaborado. Em um futuro próximo deverá haver controle de padrão do ensino e não de preços, que poderão ser gradativamente liberados, sob o regime de “liberdade vigiada”. A clientela, com base em relações de escolas acreditadas no sistema, será o instrumento que controlará realmente os preços, quebrando a artificialidade de uma política de preços, que, no momento, ainda que não sacrifique a manutenção das escolas, inibe o desenvolvimento, a tomada de iniciativas, a renovação e busca de alternativas que podem contribuir para a melhoria dos padrões de ensino.

Se considerarmos que os recursos públicos devem ser aplicados “preferencialmente” no ensino oficial — mas não exclusivamente — e que os representantes das escolas privadas já desenvolveram uma “ideologia” para justificar sua necessidade de também ter de contar com recursos públicos, o Governo se vê diante do dilema relacionado com a política de controle de preços: da maior ou menor intensificação do controle decorrerá, em contrapartida, a maior ou menor pressão da iniciativa privada para conseguir usufruir dos recursos públicos. Ora, se considerarmos que o Poder Público luta contra a insuficiência de recursos para manter seu próprio sistema —

que é, principalmente, usufruído pelas classes de menores recursos — desde que adote por política intensificar o controle de preços da rede privada — que, geralmente, é sustentada pela clientela de maiores recursos — teremos que subsidiá-la mais, porque a pressão tenderá a aumentar, e se estará contribuindo, de certa forma, para uma política que beneficia os que mais podem em detrimento dos que menos podem e mais necessitam de educação.

A uma política de controle de preços, artificial, instrumento provisório que se vai eternizando, segue-se uma pressão contra o Poder Público. Para solucionar a crise da escola privada, que cada vez possui menos clientela de recursos e que, quando a possui, se vê tolhida sem poder cobrar o preço caro de uma boa educação, descobriu-se o artifício de comprar vagas com o dinheiro do povo ou isentá-las das contribuições previdenciárias — o que também é dinheiro do povo. As medidas paliativas vão sendo tomadas e o mal permanece pela raiz.

3.11 — Políticas de captação e novas fontes de recursos

As fontes de recursos para a educação no Brasil só foram efetivamente significativas em termos de manutenção, expansão e aperfeiçoamento do sistema escolar, quando foram vinculadas através de dispositivos legais e compulsórios. Todas as vezes em que o sistema escolar dependeu da alocação voluntária dos governantes, o sistema escolar tendeu à paralisação, à simples manutenção e a um latente processo de deterioração.

Duas foram as políticas de vinculação utilizadas no Brasil. Uma vinculou recursos da receita de impostos ou da receita tributária. A outra, vinculou recursos parafiscais e recursos de atividades em que o poder público é concessionário. Portanto, duas foram as políticas: a política de vinculação de recursos da receita geral e a política de vincular recursos específicos.

No momento atual, convém relembrar as afirmações de Raymond Poignant (1970) de que “a expansão do financiamento permanecerá uma das condições fundamentais para a realização dos objetivos educativos que os Estados se impuseram”. “. . . os países em vias de desenvolvimento têm todo o interesse em diversificar suas fontes de financiamento, a fim de, por um lado, ampliar, como é necessário, o montante de recursos e, por outro, usufruir as vantagens apresentadas em cada uma das formas de financiamento, evitando, em qualquer caso, os inconvenientes respectivos”. “. . . Nenhuma receita-padrão poderia ser recomendada para qualquer país: o essencial será pôr em prova o realismo e a imaginação para diversificar as fontes de financiamento e ampliar o seu montante global” (Poignant, 1970, p. 88, 100 e 103).

No momento atual, existem atividades exercidas dentro do sistema escolar que não possuem recursos próprios e/ou existem de forma esparsa e não significativa. É o caso da educação pré-escolar, da educação dos excepcionais e de escolas supletivas orientadas para a educação

permanente. Se quisermos estruturar uma sociedade mais democrática, teremos que conseguir recursos para estes tipos de educação.

Conforme entendemos, na captação de novas fontes de recursos, duas linhas básicas deverão ser seguidas:

A — captar recursos dos que realmente os possuem. Captar recursos dentro de uma política de desconcentração de rendas e, portanto, de eliminação de desigualdades. Vincular recursos dos que possuem automóveis, aumentando a taxa de licenciamento e vinculando o percentual de aumento. Vincular recursos dos que possuem imóveis caros, elevando o imposto predial e vinculando o percentual do aumento para a educação. Nesta linha analítica, existem inúmeras fontes, que poderão ser colocadas a serviço da educação;

B — captar recursos de atividades ou produtos negativos. Há inúmeros setores de atividades, onde a incidência de impostos ou taxas nenhum malefício traria à sociedade, posto que, pela sua natureza, são negativos, como é o caso do fumo, das bebidas alcoólicas e dos jogos de azar. Nêles, a carga tributária, apesar de pesada, nunca o é na quantidade suficiente, porque, em princípio, só se admite a sua existência na medida em que possam, indiretamente, beneficiar setores positivos da sociedade, como é o caso da educação. E a sugestão não é nova. É medida praticada em outros países, faz parte de recomendação de conferências internacionais e já foi tentada em nosso meio (bebidas, loteria esportiva e loteria federal).

Convém observar que não se deseja que a sociedade seja puritana. Essas atividades existem na sociedade, sejam ou não regulamentadas. A regulamentação, além de permitir melhor controle, coloca-as a serviço de um setor positivo da sociedade, como é o da educação. O que se quer é que, à semelhança da loteria federal, loteria esportiva e outras atividades, se regulamente o jogo organizado em clubes, associações, cabarês ou cassinos, ou qualquer outro nome que se queira dar. Também aqui notamos um processo antidemocrático de resolver a questão. O povo, que de modo geral joga nas loterias, principalmente a esportiva, contribui para o setor educacional. A parte da classe média e alta, que joga em clubes e associações clandestinas, nenhum proveito traz. Neste aspecto, os que mais podem são os que menos contribuem. Além disso, o turismo internacional seria, em parte, cerceada. E, mais ainda, deixaríamos de enriquecer alguns milionários do jogo do bicho e jogo clandestino que não trazem nenhum benefício para o País, pois não pagam impostos.

Se o fundamental é conseguir recursos sem concorrer para agravar os índices inflacionários, o caso adapta-se a este tipo de política.

O mesmo aconteceria se as corridas de cavalo tivessem percentual adicionado aos tributos comuns para beneficiar a educação. Observe-se, no caso em pauta, que os Jockeys Clubs foram desvinculados do sistema de impostos do INPS, com a finalidade de apurar a raça dos cavalos puro-sangues nacionais. Seria melhor que come-

çassemos a tentar apurar a educação das crianças brasileiras, em primeiro lugar.

Podemos captar recursos em outras direções, tais como:

A — vinculando recursos do lucro líquido operacional e não operacional das empresas estatais. Este é um problema que tem de ser enfrentado a curto e médio prazo. As estatais precisam reverter seus benefícios à sociedade. No momento, o lucro delas somente beneficia a expansão e/ou criação de novos conglomerados. Perderam até a finalidade de produzir, pois seus lucros não operacionais, resultantes da agiotagem no "open-market", lhes deu mais lucros que suas atividades operacionais;

B — vincular parte dos lucros de transações imobiliárias, setor descoberto de impostos significativos no momento atual;

C — vincular parte do lucro de transações financeiras⁶. Com o monetarismo, a agiotagem tornou-se a principal atividade do país. Será um meio de reorientarmos o emprego do capital que não foi feito para gerar mais capital, sem trazer nenhum benefício à sociedade. Capitalismo sadio é aquele em que o capital gera empresas, produtos, empregos, salários e, em consequência, produz mais lucros e, portanto, mais capital. O nosso capitalismo está falseado neste aspecto;

D — vincular recursos da transmissão de heranças. Bens de raízes podem ser transmitidos, mas parte dos mesmos devem ser redistribuídos para a sociedade. É um dos instrumentos utilizados, em outros países, para evitar a concentração de riquezas.

Os projetos de fundos para a educação, tentados durante o desenrolar do nosso processo histórico, dão inúmeros exemplos de novas fontes de recursos que podem ser tentadas em nosso meio.

3.12 — A aplicação de recursos financeiros em educação

Quanto à questão da má aplicação de recursos financeiros em educação, convém deixar claro que ela não decorre por culpa exclusiva do pessoal que trabalha nas escolas. A questão é muito mais profunda e pode ser localizada principalmente na esfera econômica. Vejamos por que isto acontece. A questão está na própria natureza da economia. Apesar de toda uma valorização da edu-

⁶ Observe-se que o IOF — Imposto Sobre Operações Financeiras é que permitiu ao Governo injetar 20 bilhões nas finanças falidas.

cação realizada por economistas clássicos como Adam Smith, Marshall, Marx e alguns mais recentes como Friedman; apesar dos economistas da educação como Vaizey, Schultz e outros procurarem fundamentar a afirmativa de que a educação também é investimento, o economista que está em postos ativos de decisão precisa considerar concretamente a educação como consumo. Vejamos o porquê.

Os índices macro-econômicos de desenvolvimento de uma nação repousam nos conceitos de Renda Nacional (RN), de Produto Interno Bruto (PIB) ou de Produto Nacional Bruto (PNB). Em quaisquer desses conceitos, o que se está medindo são bens e serviços, materiais e imateriais, que o país está produzindo em determinado período de tempo. Sendo a educação um serviço que produz um bem imaterial não passível de transformação em quantidade de recursos financeiros, ela não é computada integralmente como bem produzido. Mesmo porque, a própria natureza da educação está orientada para potencializar a produção de bens e serviços e não para produzi-los. A parte mensurável da educação que entra na contabilidade social são as despesas de capital, isto é, despesas de investimentos, inversões financeiras e transferências de capital, comumente também rotulados como "investimento". São aquelas despesas associadas à parte material do empreendimento escolar, tais como prédios, equipamentos etc., passíveis de serem transformados em quantidades de dinheiro. Isto em educação é investimento e também o é no sentido econômico.

No entanto, as despesas de capital em educação variam, em todas as partes do mundo, por volta dos 40 a 10 por cento (Vaizey, 1968). Seguramente, entre nós, as despesas de capital em educação devem estar por volta dos 10% ou menos. Isto é o que se computa como "produtivo" na Renda Nacional Real ou no Produto Nacional Líquido. As despesas maciças no sistema escolar, isto é, as despesas correntes que são gastas principalmente com os professores, e que correspondem a cerca de 90%, são consideradas de consumo. Em outras palavras, quando gastamos em prédios, aumentamos a Renda Nacional e, ao contrário, quando pagamos os salários dos professores, ou seu aperfeiçoamento, estamos diminuindo a Renda Nacional. Cerca de 90% do investimento em educação contribui para diminuir a Renda Nacional⁷.

Isto explica o fato de que mesmo os economistas que valorizam a educação, em termos teóricos, quando colocados em postos político-administrativos e sob sistemas contábeis que valorizam padrões de crescimento, como é o caso da Renda Nacional, são obrigados, em parte, a atuar contra o investimento em professores e a defender o emprego dos recursos maciçamente em prédios e equipamentos duráveis. Isto explica, em parte, porque os professores são tratados como "párias" em uma sociedade em que o indivíduo deve estar vinculado à legalização trabalhista ou ao Estatuto do Funcionalismo Público. Mas o que interessa em toda essa digressão é sabermos como essas posições intrínsecas da economia podem afetar a má aplicação dos recursos, em termos de Administração Pública de modo geral e, em especial, na atividade escolar.

Todos os recursos financeiros, para que tenham uma aplicação correta, devem passar pelo crivo do orçamento-programa que é o instrumento que assegura o planejamento, a organização, a coordenação, a execução e o controle e a avaliação dos tomadores de decisões financeiras, devendo-se deixar bem claro que são poucas as decisões técnicas que não implicam em gasto de recursos financeiros.

A feitura de um orçamento-programa implica no uso de diferentes classificações que se cruzam e se completam. Classificamos a despesa por função, por categoria econômica, por programas, etc. Um dos problemas da má aplicação dos recursos financeiros em educação é originado pela classificação da categoria econômica.

Como o país é orientado pelos tecnocratas da área econômica, e a classificação econômica recebe a influência da política econômica atual, ela é causa de desvios e distorções.

O grosso das despesas enquadra-se ou em despesas de capital ou em despesas correntes. Vejamos o que acontece quando a política orçamentária, pressionada pela política econômica, recomenda aos administradores públicos que comprimam as despesas correntes e aumentem as despesas de capital. Elaborado o orçamento nessa base, os problemas de má aplicação começam logo a aparecer. A título de exemplo, aqui vão algumas situações em que a culpa parece ser do administrador escolar, mas que na realidade é da política econômica, refletindo-se no cumprimento do orçamento-instrumento de aplicação de recurso.

No ensino público, cuja administração financeira é altamente centralizada no 1º e 2º graus, os problemas surgem a nível central, acarretando problemas para o serviço operativo desenvolvido pelas unidades escolares. No ensino superior surgem a nível das Faculdades que compõem as Universidades, já que há maior autonomia na aplicação dos recursos financeiros. Mas a origem dos problemas é a mesma. Vejamos exemplos concretos.

Quando precisamos contratar professores, serventes, pessoal técnico-administrativo, não há verba, porque isto é despesa corrente, custeio, isto é, economicamente, é consumo. Os orçamentos públicos no setor de pessoal vão sendo comprimidos. A expansão da máquina pública se dá por compressão nos salários, reflexo de uma política salarial catastrófica para a produtividade. Ao lado dessas situações, começam a surgir os paradoxos que, para o leigo, quase sempre parecem com má aplicação. Precisa-se de serventes e compram-se máquinas de escrever. Mas máquina de escrever é considerada investimento do ponto de vista econômico, isto é, equipamentos e instalações, bens duráveis. Há necessidade de pagar direitos do pessoal como licença-prêmio etc., mas não há verba: isto é consumo. Ao mesmo tempo, poderemos já ter máquinas de escrever suficientes e passamos a sofisti-

⁷ O raciocínio é estritamente válido para os recursos públicos investidos em educação.

car, passamos a comprar aparelhos de ar condicionado: porque isto é investimento, despesas de capital. É comum não se ter material de limpeza para manter o asseio, papel para as atividades diárias de secretaria e, ao mesmo tempo, ter dinheiro para objetos sofisticados, como aparelhos elétricos etc. É difícil de entender, quando estamos fora do processo de aplicação de recursos financeiros públicos, porque não há dinheiro para pagar um professor que ascendeu na carreira acadêmica e, ao mesmo tempo, compramos uma geladeira que poderia esperar mais tempo. O fato é este: dinheiro para pessoal (professores, diretores, secretárias, serventes etc.) é consumo, isto é, diminui a Renda Nacional; geladeira é bem durável, equipamento que entra na conta de investimentos, isto é, contribui para o aumento da renda nacional, segundo os critérios da contabilidade social.

A questão que se coloca a seguir é esta: "Por que então os administradores, corresponsáveis pela elaboração orçamentária, quando expressam suas necessidades em quantidade financeiras, não aproveitam e corrigem estes desvios?"

Vejamos a seguir, a mecânica da elaboração orçamentária para entendermos porque a atuação dos administradores públicos de modo geral, e especialmente dos administradores escolares (que recebem a maior pressão, pois a educação é que conta com maior número de pessoal entre as diferentes classes do funcionalismo público) é restrita em relação às posições econômicas comandadas pela Fazenda e Planejamento.

Teoricamente, o orçamento-programa como instrumento de expressão das necessidades, deve expressá-las fidedignamente. Poucos são os administradores que, conhecendo a técnica do orçamento-programa, podem expressar com fidedignidade suas necessidades e transformá-las em quantidades financeiras. Inicialmente já temos esse viés introduzido por deficiência de formação dos administradores. Mas suponha-se que todos sejam capazes de, na fase inicial, apresentar corretamente quais as necessidades de sua unidade, estabelecendo quais as prioridades em termos de programas, subprogramas, projetos e atividades. Tudo isto pode cair por terra e ser inútil, diante das disponibilidades financeiras condicionadas por posições estritamente econômicas, como a do exemplo dado: comprimam-se as despesas correntes e aumentem-se as despesas de capital.

O administrador capaz e consciente acaba tendo que fazer um reajustamento e que endossar um planejamento viciado de erros, com relação às suas reais necessidades. Isto quando ainda se lhe permite fazer esse reajustamento. Às vezes, o reajustamento é realizado a nível central (grupos de planejamento setorial, Fazenda e Planejamento), e a função do administrador é cumprir as disposições estabelecidas arbitrariamente, sem discutí-las. As possibilidades reais de correção dos itens errados, através de remanejamento, são tão difíceis e burocratizadas, que podemos dizer que são possibilidades for-

mais, principalmente se levarmos em conta a proibição taxativa de remanejamento do item despesas de capital para o de despesas correntes.

O que é preciso que se entenda é isto: a má aplicação de recursos financeiros se dá na função educação e em todas as demais funções exercidas pelo poder público. Portanto, é um problema que transcende à Administração Escolar para ser um problema da Administração Pública. Os administradores escolares são os executores dos erros a varejo. Mas os maiores responsáveis estão na esfera da política econômica — os administradores do Planejamento e da Fazenda que erram por atacado. Aliás, como foi visto, o problema é muito mais profundo, pois está na natureza da ciência econômica e na classificação arbitrária do que é consumo e do que é investimento. A educação continua, de acordo com a perspectiva econômica concreta, a ser 90% consumo e a 10% investimento, por mais que os economistas da educação procurem mostrar que educação é investimento.

Como vimos, a prevalência do econômico acarreta, indiretamente, a queda em investimentos sociais e, portanto, na educação, sem contar que distorce a aplicação de recursos financeiros no âmbito geral da administração pública.

Ainda sobre a má aplicação de recursos financeiros em educação, convém deixar claro que isto não acontece em nível de pessoal técnico (administradores, supervisores, orientadores e professores) porque a possibilidade de manipulação de verbas significativas é quase nula. Os casos raríssimos de desvios, desonestidades etc., ocorrem em nível de cúpula administrativa. São os administradores escolares de sistemas, com funções eminentemente políticas, os responsáveis pelos erros, quando estes ocorrem. Outro aspecto da questão é que erros de má aplicação dificilmente ocorrem no sistema regular de ensino submetido a controles internos e externos. O fato verifica-se mais em programas específicos, com verbas não controladas pela sistemática orçamentária. Uma coisa é certa: os professores são os menos responsáveis pela má aplicação de recursos em educação. E o interessante de tudo isto é que são os administradores de sistemas, com funções intrinsecamente políticas, que ficam reiteradamente afirmando que os recursos em educação são mal aplicados. Convém que reflitam na questão: quem são os responsáveis por essa má aplicação?

Em síntese, é preciso democratizar o processo de elaboração orçamentária, abandonando posições estritamente econômicas.

Considerando que a maior fonte de recursos internos é consignada à educação por meio dos orçamentos, a necessidade de elaborá-los corretamente é imprescindível, pois da sua execução, controle e avaliação dependem a manutenção e o desenvolvimento do ensino público em suas diferentes esferas e, também, em parte, do ensino ministrado pelas entidades privadas, já que parte dos recursos consignados no orçamento da União é redistribuída para Estados, Municípios e entidades privadas, o mesmo acontecendo com os recursos orçamentários dos Estados e Municípios que, direta ou indiretamente, podem beneficiar entidades privadas.

O grande desafio dos administradores públicos e, especialmente, dos administradores escolares, está no fato de serem capazes de planejar a curto, médio e longo prazo e, ao mesmo tempo, integrarem este planejamento em orçamentos-programas anuais e orçamentos plurianuais de investimentos. Esta é a preocupação fundamen-



tal da técnica de análise de sistema denominada "Planning-Programming-Budgeting Systems" (PPBS). "Um sistema de PPBS é um sistema integrado, destinado a fornecer aos funcionários executivos e legislativos melhores e mais copiosas informações para planejar programas e realizar escolhas entre maneiras opcionais com que as verbas podem ser destinadas à consecução de objetivos governamentais. Auxilia os processos de tomada de decisão, ajudando a encontrar maneiras mais rápidas, melhores e menos onerosas de resolver os assuntos públicos, através da análise e da avaliação de programas públicos" (NEA, 1968, apud Piele, et alii, 1976, cap. 25).

Tudo que foi dito até aqui sobre o orçamento relaciona-se com seus antecedentes e problemas fundamentais do processo de elaboração. Ainda sobre a elaboração, restaria definir melhor o papel dos Conselhos de Educação nesse processo.

Durante a elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1961, discutiu-se muito o papel dos Conselhos, especialmente do Conselho Federal, no processo de aplicação de recursos financeiros no sistema escolar. Chegou-se a propor que uma das atribuições específicas era aprovar planos de aplicação de recursos. No entanto, o dispositivo não entrou em vigor. Hoje, os Conselhos atuam somente nos recursos financeiros oriundos do salário-educação. A atuação no processo orçamentário geral, que engloba recursos de impostos, taxas e contribuições, inexistente. O argumento de que os Conselhos de Educação não possuem estrutura bu-

rocrática adequada para analisar o orçamento precisa ser esmiuçado com mais profundidade.

O poder executivo (Ministério da Educação e Secretarias da Educação) é que possui a estrutura adequada para fazer levantamentos específicos de necessidades reais. Os Conselhos de Educação como órgãos administrativos normativos não integram o poder executivo, mas a ele se vinculam para fins exclusivamente orçamentários. São órgãos de assessoramento superior, quando funcionam consultivamente. No entanto, é neles que, apesar das distorções provocadas pelo processo político, se concentram os educadores de "notável saber e experiência" e, portanto, as pessoas mais abalizadas para julgar questões relacionadas com o sistema escolar. Principalmente se se considera a natureza da tomada de decisão dos Conselhos, que visa sempre ao todo, ao sistema escolar, à norma geral. Enquanto o poder executivo possui condições para fazer julgamentos específicos, é o Conselho de Educação que, por possuir pessoas altamente qualificadas, pode ter a visão geral, a supervisão do sistema escolar, situando-se numa posição muito mais adequada para emitir o julgamento geral e final sobre o orçamento, corrigindo a visão parcial e específica do poder executivo, quase sempre vinculado a opiniões pessoais dos técnicos que o elaboraram, ou a posições demagógicas que ferem frontalmente os interesses da educação.

Em outros países, diga-se de passagem, com níveis mais elevados de democracia, embora haja "muita participação no desenvolvimento do documento orçamentário, o conselho de educação tem a autoridade legal para aprovar o orçamento final. A discussão anterior relaciona-se com a preparação de um documento, em forma de projeto. Ao apresentar as recomendações para o Conselho, o superintendente das escolas preparará diversas alternativas, embora possa, certamente, recomendar uma delas ao Conselho. Quando o Conselho vota a aprovação de um documento final, este passa a ser o orçamento adotado para o distrito.

O processo passa para os procedimentos de execução do plano de aplicação de verbas" (Kimbrough, 1977, p.417). É evidente que a situação brasileira não é a mesma dos Estados Unidos, mas nem por isso os Conselhos devem ficar inermes diante dos desmandos que se verificam. Podem e devem participar do processo de elaboração orçamentária sugerindo as prioridades maiores ao poder executivo, isto é, metas qualitativas que devem ser buscadas. Elaborado o anteprojeto pelo poder Executivo, antes do mesmo ser enviado ao poder legislativo para a aprovação final, deve ser passado pelo crivo dos Conselhos de Educação que emitirão parecer por escrito para servir de subsídio aos poderes executivo e legislativo. Se assim não for, qual o motivo da manutenção dos Conselhos de Educação? Acometem-lhes várias responsabilidades no campo da educação, mas naquilo que é fundamental — a questão dos recursos financeiros — retiram-lhes o poder de decidir e, mais ainda, o de opinar.

Um orçamento bem elaborado é condição "sine qua non" para que possa haver uma execução correta. Quando o orçamento entra em execução ele passa a ser

controlado, tanto interna, como externamente. A administração pública tem, por exigência constitucional, dois tipos de controles: o interno e o externo. O controle interno é executado pelos órgãos de unidade-orçamentária e pelo sistema de órgãos de administração financeira e contábil. O controle externo, executado pelo Poder Legislativo, assessorado por pareceres técnico-legais dos Tribunais de Contas, depende da eficiência dos controles internos. Portanto, melhorar a aplicação de recursos públicos, inclusive na área da educação depende da integração de vários mecanismos e, portanto, da ação pedagógica e corretiva de todos eles. Os Tribunais de Contas, por serem órgãos mais difíceis de sofrerem pressão política, e por suas características tecno-estruturais, devem desempenhar papel ativo e intensivo no processo de aplicação dos recursos do povo.

3.13 – Revisão das prioridades dentro do sistema escolar

Como já vimos, há necessidade de investirmos mais recursos financeiros em educação. Mas só isto não basta. Diante das necessidades do sistema escolar, que tenderão cada vez mais a sofisticar-se, os recursos serão sempre escassos diante das necessidades. Há urgência em fixarmos prioridades claras.

A prioridade número um, condicionante dos investimentos públicos, deve ser o ensino de 1º grau regular. Mesmo porque é o ensino de 1º grau que cobre a faixa de escolarização obrigatória, abrangendo as idades de 7 a 14 anos. A prioridade número dois deve ser o ensino de 2º grau regular.

O estabelecimento de prioridades não significa que somente o 1º e 2º graus do ensino regular devam ser financiados com os recursos públicos. Significa o estabelecimento de alternativas claras que devem predominar sobre as demais num sistema múltiplo de alternativas. Implica em investir mais do ponto de vista quantitativo. O ensino regular não pode mais ser construído de cima para baixo, como na Idade Média. Lá, as condições políticas, econômicas e sociais justificavam a valorização prioritária do ensino superior. Entre nós, se quisermos redemocratizar a sociedade e a educação, teremos de abandonar as posturas aristocráticas.

Na esfera federal, o problema número um será inverter o investimento nos graus de ensino. O investimento federal está distorcido, como se pode ver a seguir (Tabela 15).

Para que possa haver maior investimento no 1º e 2º graus, o ensino superior deverá ter limitada sua expansão. O investimento no ensino superior deverá, gradativamente, diminuir seu ritmo, enquanto o ritmo de investimento no 1º e 2º graus deverá aumentar. As novas fontes ou o maior grau de investimento deverão beneficiar predominantemente o 1º e 2º graus.

A limitação da expansão do ensino superior federal, não implica em estancamento na possibilidade de

TABELA 15
INVESTIMENTO FEDERAL EM EDUCAÇÃO

Graus de Ensino.	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Ens. Fundamental	16.52	16.01	14.39	13.09	17.45	12.52
Ensino Médio	9.54	10.83	13.31	13.08	16.20	12.46
Ensino Superior	54.72	65.66	57.82	58.47	66.35	75.02

Fontes: Anos de 71 a 74 – Calmon, 1977, p.25.
Ano de 75 – Fundação IBGE, 1976, p.571.
Ano de 76 – Fundação IBGE, 1977, p.253.

expansão da rede privada de ensino superior. O ensino superior público deve ser entendido como padrão e modelo a ser seguido. Sua função tem de ser eminentemente qualitativa. As posturas de atendimento quantitativo devem ser abandonadas ou deixadas para a rede privada.

Em termos de desenvolvimento do País, o ensino superior é importante, porque é a partir dele que poderemos criar uma tecnologia nacional. Mas a criação de tecnologia depende de um ensino altamente sofisticado, em termos de padrões qualitativos de ensino. Somente com a composição de uma "massa crítica" entre o núcleo de professores universitários atuando sobre alunos com boa qualificação, poderemos, nos diversos campos, formar indivíduos criativos, que poderão levar ao estabelecimento de tecnologias próprias e adequadas ao desenvolvimento nacional. A questão do ensino superior é de qualidade e não de quantidade, mesmo porque nenhum País do mundo pretende oferecer ensino superior para todos. Pela sua própria natureza, o ensino superior é seletivo. Deve ser oferecido para quem realmente possua aptidões.

Em consequência, o padrão de democratização do ensino não deve ser o ensino superior, mas o de 1º grau de ensino. Será preferível manter um ensino superior reduzido, com professores altamente qualificados e com alunos rigorosamente selecionados, criando algo de novo, do que manter uma máquina repetitiva de idéias e ações – velhas ou estrangeiras, sem nenhum significado para nós.

E a prioridade deve ser extensiva aos Estados e Municípios. Criar escolas superiores públicas onde campeia o analfabetismo, não é honra alguma, mas desonra. É trair os interesses da maioria das populações.

3.14 – Revisão das prioridades maiores da sociedade

Com a ascensão da tecno-burocracia estatal, as atividades-meio cresceram desmesuradamente. Os as-

sessores técnicos proliferaram. Os percentuais de recursos financeiros retirados do orçamento, para a função de administração geral e, nesta, para a do planejamento, cresceram de forma acelerada. Será necessário achar o ponto de equilíbrio entre a expansão das atividades-meio e das atividades-fins, isto é, as funções exercidas pelo poder executivo, tais como educação, saúde, agricultura, transportes etc. Será preciso considerar o fato de que, quase sempre, a expansão das atividades-meio se dá em detrimento das atividades-fim.

Com relação às atividades-fim, o setor de Transportes, Viação e Obras Públicas tem sido dos mais privilegiados. Conforme dados já citados, a função transportes manteve ritmo de crescimento maior que o ritmo de arrecadação da receita pública da União. Observe-se (Tabela 16) o investimento em Transportes, Viação e Obras Públicas, em relação ao que se investiu em educação, isto é, conforme atribuição de verbas para o Ministério de Educação e Cultura.

TABELA 16

INVESTIMENTO EM TRANSPORTES, VIAÇÃO
E OBRAS PÚBLICAS E EM EDUCAÇÃO
E CULTURA

Anos	Ministério da Educação e Cultura - %	Ministério dos Transportes, Viação e Obras Públicas - %
1960	8,64	27,34
1961	9,25	27,61
1962	8,46	28,87
1963	9,37	31,06
1964	9,74	30,38
1965	11,25	22,32
1966	9,69	22,01
1967	8,71	16,07
1968	6,32	13,70
1969	7,57	17,61
1970	7,32	14,93
1971	6,25	12,02
1972	5,35	17,29
1973	4,38	10,54
1975	4,72	18,61
1976	4,41	24,97
1977	5,58	18,41

Fonte: PRODASEN - Processamento de Dados do Senado Federal. In: Calmon, 1977, p.168-169 e 178.

Como se observa, houve concentração de recursos no setor de Transportes. Em consequência, no futuro, deveremos adotar posições mais equilibradas, não

investindo somente em funções de imediata repercussão econômica. A educação é uma das funções básicas de alicerçamento de uma infra-estrutura sólida.

Outro aspecto a ser considerado, se as condições mudarem, é o do investimento em segurança nacional. Por questões internas, nos últimos anos, investiu-se muito em segurança nacional, como se pode ver na Tabela 17.

Os dados citados consideram como segurança nacional o investimento nas três armas. Portanto, exclui-se a comunidade de informações do SNI (Serviço Nacional de Informações) e as Divisões de Segurança e Informações existentes nos diversos Ministérios. Pelos dados de balanço, observa-se que, somente o Ministério do Exército, num prazo de 5 anos, investiu mais que o Ministério da Educação e Cultura. Por outro lado, observa-se uma tendência declinante no investimento em segurança. Considerando-se o prazo de 5 anos, e com os dados atualizados conforme o último balanço publicado, observa-se que a média de investimento em Segurança Nacional (18,1%) foi mais que o triplo do que se investiu em Educação e Cultura (6,0%) (Tabela 17).

O investimento em segurança tem muito a ver com o conceito de ordem. Segurança e desenvolvimento estão indissociavelmente ligados aos conceitos de ordem e progresso. "Na acepção mais restrita, Ordem quer dizer obediência. Diz-se que um governo mantém a ordem se consegue ver-se obedecido. Existem, porém, vários graus de obediência, nem todos eles sendo recomendáveis. Somente despotismo absoluto exige do cidadão obediência incondicional a todas as ordens emanadas das pessoas que detêm o poder. Devemos pelo menos restringir a definição às ordens gerais, promulgadas sob a forma intencional de leis. A ordem assim entendida exprime, sem dúvida, atributo indispensável do governo. ...Mas embora seja condição necessária não constitui objetivo do governo. O fazer-se obedecido é requisito para que realize algum outro objetivo...". "Em sentido um tanto mais extenso, a Ordem significa a manutenção da paz pela abolição da violência privada. Diz-se existir Ordem quando a gente de um país deixou de levar avante as controvérsias empregando a força privada, tendo adquirido o hábito de reportar a decisão de controvérsias ou o desagravo de ofensas às autoridades públicas. Todavia, neste emprego mais lato do termo, tanto no anterior mais limitado, a Ordem exprime mais uma das condições do governo do que o objetivo ou o critério de sua excelência". Seria "mais correto filosoficamente abandonar a definição da palavra 'Ordem', dizendo ser melhor o governo que mais conduz ao Progresso. Porque este compreende a Ordem, mas esta não inclui aquele. O Progresso é maior grau daquilo de que a Ordem é menor grau". "...Se a nós mesmos perguntarmos de que causas e condições depende o bom governo em todos os sentidos, desde o mais humilde até o mais elevado, verificaremos que a principal dentre todas, a que transcende a todas as demais, consiste na qualidade dos seres humanos que compõem a sociedade sobre a qual se exerce o governo" (Stuart Mill, 1958, p.17 a 23). Quando vemos o governo armar-se e começar a

TABELA 17

INVESTIMENTO EM SEGURANÇA E EDUCAÇÃO E CULTURA
PERÍODO DE 5 ANOS – DADOS DE BALANÇO

Anos	Receita Imp.	FUNÇÕES									
		Exército		Aeronáutica		Marinha		Segurança		Educação	
1972	34.820.842	3.901.144	11.2	2.086.065	5.9	2.015.476	5.8	8.032.685	23.0	2.243.784	
1973	46.074.333	5.183.870	11.2	2.869.644	6.2	2.777.179	6.0	10.830.693	23.5	2.537.288	
1974	66.172.735	4.373.764	6.6	2.799.886	4.2	2.516.248	3.8	9.689.900	14.6	3.495.503	
1975	87.426.816	6.090.237	6.9	3.557.282	4.0	3.611.533	4.1	13.259.052	15.1	5.262.058	
1976	144.743.012	8.993.160	6.2	5.963.044	4.1	6.004.025	4.1	20.960.229	14.4	10.266.717	
Média Percentual			8.4		4.8		4.7		18.1		

Fonte: Fundação IBGE, 1975, p.894; 1976, p.722; 1977, p.730 (Dados da Inspeção Geral de Finanças, MF).

produzir armas para a exportação⁸, convém lembrarmos as palavras insuspeitas de um renomado estrategista como Kissinger⁹, que afirma que a verdadeira estratégia da paz está em desarmar-se, está no desarmamento. A contínua corrida às armas acaba acarretando a insegurança coletiva, a desordem mundial. De tanto investirmos em segurança acabaremos introduzindo a insegurança na sociedade.

As prioridades da democracia na paz não são as prioridades da guerra. Nenhum governo desenvolverá a inteligência do povo sem a educação. E sem educação não haverá bom governo, nem leis legítimas e, muito menos, segurança, em níveis satisfatórios.

Como disse Stuart Mill: "O primeiro elemento de bom governo, sendo, portanto, a virtude e a inteligência dos seres humanos que compõem a comunidade, o ponto mais importante de excelência que qualquer forma de governo pode possuir consiste na promoção da virtude e da inteligência do próprio povo" (Stuart Mill, 1958, p.24).

5. Colocar a região Centro-Oeste nas mesmas condições das regiões Norte e Nordeste, vinculando, antecipada e gradativamente, recursos do Fundo de Participação dos Estados, sem prejuízo dos demais critérios de distribuição.

6. Vincular 20% dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios para o ensino de 1º grau e 5% para a educação pré-escolar.

7. Permitir que se aplique, no máximo, 10% dos recursos do salário-educação nas diversas modalidades de ensino suplementar.

8. Deslocar 1/3 da parcela de 2/3 retida pelos Estados, da arrecadação do salário-educação, para a esfera dos Municípios. Deslocá-la gradativamente num prazo de 10 anos, em cerca de 3,3% ao ano. Vincular a parcela de 1/3 distribuída pela União para os Estados das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

9. Proibir o congelamento dos recursos do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS.

10. Subsidiar os Estados mais pobres com os recursos do FAS e financiar os Estados mais desenvolvidos com os critérios de juros e correção monetária adotados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, isto é, com diversas linhas de crédito favorecidas.

11. Restabelecer o mecanismo de incentivos fiscais para a educação, subvinculando 2% dos recursos dos demais mecanismos de incentivos para serem aplicados em escolas privadas e 5% dos recursos para serem aplicados nas regiões cobertas pelos mecanismos regionais. Os 5% dos mecanismos regionais e setoriais deverão ser vinculados à educação de 1º grau.

SUMÁRIO DAS SUGESTÕES

1. Operacionalizar a filosofia de financiamento da educação, integrando e definindo o esforço do poder público, das empresas, das famílias e da comunidade.

2. Dar um novo significado à ação supletiva da União, integrando-a no esforço conjugado para eliminar o analfabetismo.

3. Vincular à educação recursos da receita orçamentária de impostos na esfera da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Vinculá-los a nível de Constituição e, gradativamente, a partir de dados da realidade até um limite idealizado.

4. Reformular os critérios de distribuição de recursos dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios.

⁸ Portanto, a questão não é só de nacionalização, mas de exportação.

⁹ Insuspeito, porque ninguém mais do que ele teria condições de sustentar o ponto de vista inverso.

12. Permitir que as importâncias encaminhadas pelo incentivo fiscal ao MOBRAF sejam deduzidas em dobro.
13. Envolver os Sindicatos no processo de formação e aperfeiçoamento da mão-de-obra, consignando-lhe parte dos recursos orçamentários da União e dos Estados. As empresas também deverão colaborar através de mecanismo idêntico ao que financia as entidades patronais do SENAI e SENAC.
14. Suprimir gradativamente a gratuidade no ensino de 3º e 2º graus para os alunos que possuem recursos. Vincular a aplicação dos recursos recolhidos para os alunos carentes, fornecendo-lhes bolsas gratuitas nas modalidades de manutenção, alimentação, vestuário, transporte, assistência médico-odontológica-hospitalar, e pelo salário-não-recebido.
15. Suprimir o sistema de Crédito Educativo, subsidiando-o com recursos vinculados ao imposto de renda. Distribuir bolsas reembolsáveis onde se exija somente a devolução do principal, ou a prestação de serviços em regiões carentes.
16. Estruturar um sistema de acreditação para controlar os padrões de ensino das escolas públicas e privadas.
17. Depois de estruturado o sistema de acreditação, suprimir a política de controle de preços das escolas privadas.
18. Imprimir clareza e definição nas políticas de captação de recursos financeiros para a educação, dentro da diretriz da diversificação de fontes de recursos.
19. Orientar a diversificação de recursos, dentro das linhas básicas de desconcentrar a renda e de regulamentar atividades ou produtos negativos à sociedade, colocando os recursos em direção da educação e de atividades socialmente desejáveis.
20. Regulamentar o jogo, vinculando recursos para a educação,
21. Estruturar sistema de contribuição dos Jockeys Clubes à educação.
22. Estruturar sistema específico para captar recursos para a educação pré-escolar e ensino de excepcionais. Entre as fontes que poderão ser utilizadas estão:
 - 22.1. a vinculação de lucros operacionais e não operacionais das empresas estatais;
 - 22.2. a vinculação de parte dos lucros de transações imobiliárias;
 - 22.3. a vinculação de parte do lucro de transações financeiras; e
 - 22.4. a vinculação de recursos da transmissão de heranças.
23. Elaborar orçamentos dentro de uma perspectiva democrática, onde se equilibrem as variáveis sociais e econômicas.
24. Passar ao entendimento de que a aplicação de recursos para a educação depende do funcionamento correto e integrado de toda a Administração Pública.
25. Estruturar mecanismos mais eficientes de controle interno, e estimular e valorizar a atribuição dos Tribunais de Contas, órgãos fundamentais na mecânica de controle externo.
26. Envolver os Conselhos de Educação na sistemática de planejamento para fins orçamentários.
27. Rever o sistema de prioridades dentro do sistema escolar, estabelecendo como prioridade um, o investimento de recursos no 1º grau.
28. Rever as prioridades maiores da sociedade, dando maior equilíbrio à sistemática de alocar recursos. Em consequência, limitar a expansão indiscriminada de montantes de recursos encaminhados para as funções Administração Geral, Transportes e Segurança Nacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BACHA, Edmar L. O Brasil e a crise do petróleo: análise e perspectivas. *Revista de Finanças Públicas*, (335) jul./set. 1978.
- BRASIL. Ministério do Planejamento. *Diagnóstico Preliminar - Desenvolvimento Social - Educação I*. s.c.p., EPEA, 1966.
- BRASIL. Presidência da República. *II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento: 1975/79*. Brasília, s.c.p., 1974.
- CAETANO FILHO, Antonio. Os subsídios implícitos nos empréstimos rurais. *Revista de Finanças Públicas*, (334) abr./jun. 1978.
- CALMON, João. *História de uma proposta de Emenda à Constituição*. Brasília, Senado Federal, 1977.
- CARNEIRO, José Fernando. Recursos para a educação. *Carta Mensal*, Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio, (161) ago. 1968.
- CARVALHO PINTO, Carlos Alberto de. *Discriminação de rendas - Prefeitura do Município de São Paulo*. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE LEGISLAÇÃO TRIBUTÁRIA, Rio de Janeiro, 19/05/1941.
- CRITICADA a redução de verba do 1º grau, *O Estado de São Paulo*, 08/10/78.
- DÓRIA, A.R. Sampaio. *Discriminação de rendas tributárias*. São Paulo, José Bushatsky Ed. 1972.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Fundos de participação. *Conjuntura Econômica*, 31(5) maio, 1977.
- FUNDAÇÃO IBGE. Anuário Estatístico do Brasil.
- GUSSO, Divonzir A. Sistema de financiamento da educação: notas para estudo e análise. *Boletim Econômico IPEA*, (3) maio-jun. 1975.
- KIMBROUGH, Ralph B. *Princípios e métodos de administração escolar*. São Paulo, Saraiva, 1977.
- LANGONI, Carlos Geraldo. Considerações sobre o sistema tributário nacional. *Revista de Finanças Públicas*, (333) jan./mar. 1978(a).
- _____. Mercado de capitais no Brasil. *Revista de Finanças Públicas*, (334) abr./jun. 1978(b).
- _____. A participação do estado na economia brasileira. *Revista de Finanças Públicas*, (332) out./dez. 1977.

- MILL, John Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. São Paulo, IBRASA, 1958. (Clássicos da Democracia).
- MIRE, Joseph. *La Educacion del trabajador en los Estados Unidos*. Organização dos Estados Americanos/ Union Panamericana, 1958.
- PASTORE, José. Crescimento acelerado, desigualdade de salários e mobilidade social. *Conjuntura Econômica*, 31(9) set. 1977. (Resumo de Tese de Doutorado – Fundação Getúlio Vargas).
- PIELE, P.K. et alii. *Mudança social e mudança tecnológica: suas implicações na educação*. São Paulo, EDUSP, 1976.
- POIGNANT, Raymond. *Curso de planejamento da educação*. Convênio UFPE – Faculdade de Educação/ UNESCO/SUDENE. Recife, 1970.
- SÃO PAULO (Município) Secretaria da Educação. *Relatórios: 1976/77*.
- SIMONSEN, Mário Henrique. Relações entre governo e setor privado. *Revista de Finanças Públicas*, (332) out./dez. 1977.
- TELLES JÚNIOR, Goffredo. *O sistema brasileiro de discriminação de rendas*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1946.
- VAISEY, J. *Economia da educação*. São Paulo, IBRASA, 1968.
- VITAL, Sebastião Marcos. Previsões econômicas para 1985. *Revista de Finanças Públicas*, (331) jul./set. 1977.
- VITAL, S.M. & BULHÕES FILHO, Otávio Gouvea. Subsídios e dívida pública interna. *O Estado de S. Paulo*, 15/10/78.