

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA TRANSIÇÃO DEMOCRÁTICA*

Jacques R. Velloso**

INTRODUÇÃO

O financiamento da educação faz parte integrante das políticas educacionais e consiste em poderoso e indispensável elemento para efetivá-las. Constitui instrumento igualmente poderoso para que se identifique a face oculta dessas políticas, desvendando-se sua verdadeira natureza. Daí a importância do estudo das políticas de financiamento. O presente texto tem por objetivo fazer uma breve análise do financiamento da educação no Brasil e indicar alternativas para o governo de transição democrática que em breve deverá instalar-se no país.

Na primeira parte do texto, após nos situarmos no contexto das relações de poder e das políticas econômicas do passado recente, indicamos os principais traços das políticas de financiamento da educação vigentes, sobretudo no que diz respeito ao ensino de 1º e 2º graus. Na segunda parte, abordamos sucintamente duas questões-chave para esse financiamento***.

* Comunicação apresentada no Seminário "Educação e Transição Democrática", promovido pela Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal, em 28 de novembro de 1984. Versão revista e ampliada.

** Professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

*** As principais questões relativas ao financiamento do ensino superior serão tratadas em outra oportunidade. Note-se, contudo, que um dos temas discutidos nesta segunda parte é da maior relevância para o financiamento desse nível de ensino.

A primeira refere-se ao salário-educação. Discutimos sua concepção e mecanismos de aplicação e sugerimos alterações que o tornem compatível com uma política de financiamento comprometida com o ensino público e gratuito. A segunda questão diz respeito ao novo preceito constitucional para o financiamento do ensino e às tentativas que o governo federal da União vem fazendo para burlá-lo. Concluímos o texto com uma nota sobre as diretrizes essenciais para o financiamento da educação num governo de transição democrática.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO, POLÍTICA ECONÔMICA E AUTORITARISMO

A história do autoritarismo, da concentração da renda e da riqueza dos últimos 20 anos, que modificou drasticamente a fisionomia do país, também afetou profundamente o volume e o perfil da alocação dos recursos destinados à educação. É nesse contexto que devem ser analisadas as políticas de financiamento da educação.

A Política Econômica e o Financiamento da Educação

As políticas econômicas concentradoras de renda e da riqueza só se tornaram possíveis no regime autoritário em que vivemos desde 1964. O processo de aumento da desigualdade de renda, iniciado na segunda metade dos anos 60, continuou na década de 70¹, intensificando-se nos

¹ Como ilustração deste processo, podemos tomar o coeficiente de Gini, uma das medidas usuais de concentração de renda. Este, depois de crescer entre 1960 e 1970, aumentou ainda de 0,59 para 0,63 entre 1970 e 1980 na população economicamente ativa do sexo masculino. Veja-se, por exemplo, VELLOSO, J. Distribuição de renda: educação e políticas do estado. In: LEVIN, H., COSTA, M., VELLOSO J. et alii. *Educação e desigualdade no Brasil*. Petrópolis, Vozes, 1984. p. 255-289 — especialmente p. 282.

anos 80 com as políticas salariais que vêm erodindo o poder aquisitivo da maioria da população brasileira.

O sistema tributário nacional não é sequer um paliativo para as políticas de compressão dos salários. Ao contrário, tem um caráter altamente regressivo, estando a serviço do processo de concentração de renda e de acumulação da riqueza. Estudos recentes mostram que os 1.000 maiores contribuintes recolhem ao imposto de renda somente 1% dos seus ganhos durante o ano, ao passo que os 25.000 maiores pagam o equivalente a apenas 2,6% de seus rendimentos anuais. Enquanto isso, os trabalhadores que percebem um salário mínimo mensal, e que estão, portanto, isentos do imposto sobre a renda, entregam ao Estado quase 1/3 de seus ganhos em tributos marcadamente regressivos².

Com o empobrecimento das camadas populares e também das camadas médias, intensificaram-se os problemas da repetência e de evasão na escola de 1º grau. Além disso, o programa de merenda escolar, cujas ações vêm sendo ampliadas, passou a ser uma necessidade premente para grandes contingentes de alunos, diante do aumento da subnutrição das crianças, resultado da violenta queda dos rendimentos da maioria da população. Boa parte dos recursos da merenda escolar, indispensável à própria sobrevivência das crianças que dela se beneficiam, corresponde a uma redução nas verbas que poderiam estar sendo destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino público, fosse outro o padrão de vida do trabalhador brasileiro.

É assim que o achatamento dos salários, transferindo renda do fator trabalho para o capital e baixando o padrão de vida do trabalhador, vem exigindo uma crescente injeção de recursos públicos em atividades acessórias dos sistemas de ensino. Isso se faz em prejuízo da melhoria e da expansão das oportunidades educacionais e do desempenho da atividade primordial da escola, que é de ensinar. O que as injustas políticas econômicas tiram com uma mão devolvem parcialmente com a outra,

² MELCHIOR, J. C. O financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. Em *Aberto*, Brasília, 2(14): 1-11, abr. 1983.

com conta-gotas e de forma errática, ao mesmo tempo em que impõem pesado ônus sobre o financiamento da educação.

Os professores vêm sendo duramente atingidos pela política de achatamento salarial. Com salários cada vez menos competitivos, para não falar dos níveis irrisórios vigentes em várias das regiões pobres e áreas rurais do país, torna-se cada vez mais difícil atrair profissionais competentes e dispostos a uma efetiva dedicação ao seu trabalho. Aumentos reais dos vencimentos dos professores de 1º e 2º graus, por fora e além da política salarial definida pelo governo da União, vêm sendo virtualmente inviáveis.

Do ponto de vista político não é fácil obter esses aumentos, pois boa parte dos trabalhadores brasileiros encontra-se submetida a idênticas condições de compressão salarial. Do ponto de vista financeiro vem sendo difícil para os estados e municípios conceder tais aumentos, diante do forte impacto que eles provocariam em seus orçamentos, depauperados pelo esgotamento a que vem sendo submetida sua capacidade de gerar e captar recursos. Nesse impasse, gerado pelo autoritarismo e por suas políticas econômicas, inclusive pela recessão que ele implantou, nega-se ao trabalhador salários justos, impõem-se pesadas pressões ao financiamento da educação, e impede-se a melhoria do desempenho do sistema de ensino.

A Política Tributária e o Financiamento

O esgotamento da capacidade financeira dos estados e municípios decorre da centralização do poder de arrecadação de tributos pela União. Esta, a partir de 1965, mediante sucessivos decretos-lei e através da imposição da vontade do Executivo ao Congresso Nacional, teve grandemente aumentado seu poder de geração de receita via impostos, taxas e contribuições em detrimento da capacidade de arrecadação dos estados e municípios. Os estados contam com o Imposto Sobre Circulação de Mercadorias (ICM) e com o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) como principais tributos para sua receita. Os municípios contam basicamente com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e com o Imposto Sobre Serviços (ISS). Ambos, estados e mu-

nicipios, completam suas fontes de receitas sobretudo com as transferências da União, mas em matéria de alterações na sistemática tributária sua autonomia está limitada pela legislação federal.

Uma excelente ilustração do processo de concentração dos tributos no plano federal é dada pela distribuição percentual das receitas entre a União, os estados e os municípios, ainda na segunda metade dos anos 60. O total dos recursos arrecadados em 1964 correspondia, em cada uma destas esferas, a 50%, 44% e 6%, respectivamente. Em 1969, a União havia aumentado sua fatia para 60%, os estados tinham sua parcela reduzida para 35%, e aos municípios restava apenas 5%³.

A natureza concentradora do processo não foi modificada em sua essência nos anos seguintes. Com a queda do ritmo da atividade econômica em fins dos anos 70, seguida pela recessão dos anos 80, a arrecadação de impostos como o ICM, IPI e ISS, decresceu marcadamente em termos relativos, afetando de modo significativo as finanças dos estados e municípios. Mas a União dispõe de meios para compensar decréscimos na arrecadação e deles vem se valendo.

Assim, em 1982, é instituída uma nova contribuição social, criando-se o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), cujos recursos são arrecadados pela União e distribuídos a seu critério, segundo diretrizes traçadas pela Presidência da República*. Ademais, nas alterações sistemáticas das alíquotas do Imposto de Renda, o governo federal fixa reajustes que não acompanham os índices inflacionários. Com isso, aumentam, em termos reais, os recursos arrecadados por este tributo que, para compensar os decréscimos que a recessão vem produzindo na receita da União, cada vez mais penaliza os assalariados.

Nesse contexto de esvaziamento da capacidade financeira dos estados e municípios, aos quais incumbe o financiamento e a gestão do ensino de

³ RODRIGUES, N. A gestão pública da educação: união, estados e municípios. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 3., Niterói, out. 1984. s. n. t.

* Decreto-lei nº 1.940 de 25/05/82.

1º e 2º graus, são bastante limitados os graus de liberdade de que dispõem os governos destas esferas para o cumprimento de suas responsabilidades com estes níveis de ensino. Em muitos destes governos, eleitos pelo voto popular em 1982, os esforços voltados para a ampliação e melhoria dos seus sistemas de ensino são ainda incipientes em relação à magnitude do que precisa ser feito com urgência, tolhidos que estão pela camisa de força do autoritarismo do governo federal e da concentração de recursos nos cofres da União.

Financiamento e Municipalização

Mas é nesse mesmo contexto, no qual estados e municípios estão de fato impossibilitados de fazer face às tarefas de recuperação dos seus sistemas educacionais, hoje de reduzido atendimento e de qualidade declinante, que órgãos do MEC discutem a municipalização do 1º grau e sugerem ser este o caminho a ser seguido nas políticas para a educação fundamental⁴. Contudo, nos termos em que a questão atualmente está posta, as alterações sugeridas para as responsabilidades da União, estados e municípios na gestão do ensino de 1º e 2º graus implicam dois graves problemas. O primeiro é a ameaça à necessidade de uma educação unitária nacional, indispensável mas de árdua construção num país de largas dimensões culturais e de grandes desequilíbrios regionais.

O segundo problema, que decorre do anterior, diz respeito à necessidade de se evitar uma ampliação ainda maior das diferenças de atendimento escolar atualmente existentes. Hoje, entre municípios que estão muito distantes do ponto de vista sócio-econômico, a oferta de oportunidades de ensino muitas vezes não reflete esta distância graças ao papel que assumem os respectivos governos estaduais na manutenção de boa par-

⁴ Conforme ROCHA, A. B. S. Currículos e programas municipalizados? In: SEMINÁRIO O QUE MUNICIPALIZAR NO 1º GRAU? Fundação CE-NAFOR, 1984. O texto da atual Secretaria de Ensino de 1º e 2º Graus do MEC concentra-se na discussão de uma "municipalização dos currículos", mas claramente indica que a municipalização do ensino de 1º grau em seus diversos aspectos (currículo, práticos escolares, professores e o mais) é uma diretriz que deveria ser adotada.

te da rede escolar nesses municípios. Ora, diante do atual esvaziamento das finanças municipais, entregar a gestão do ensino de 1º grau aos municípios implica alargar drasticamente as diferenças de atendimento escolar. Isso significa condenar a população dos municípios pobres a uma oferta educacional de quantidade e qualidade em muito inferiores aos precários níveis hoje existentes. Significa, portanto, aumentar as disparidades sócio-econômicas e educacionais no país.

No presente quadro do financiamento da educação, qualquer tentativa de municipalização do ensino de 1º grau, apesar das boas intenções de alguns defensores desta medida, representará, inevitavelmente, um esfacelamento do sistema nacional de educação. Uma municipalização do 1º grau só poderia ser discutida se também fosse pensada uma revisão profunda das relações de poder entre União, estados e municípios, junto com alterações substanciais nos princípios e mecanismos de arrecadação de tributos e de alocação de receitas entre estas três esferas da administração pública.

O Caráter das Políticas de Financiamento

Eis aí, em largos traços, o contexto em que vêm sendo conduzidas as políticas de financiamento da educação. Tais políticas, formuladas e conduzidas sob a égide do autoritarismo, no qual o Poder Executivo submetia o Legislativo à sua vontade, no plano federal, e no qual a União não respeitava a autonomia das administrações estaduais e municipais, em tudo e por tudo permitindo e promovendo uma desmedida concentração de recursos públicos no Poder Executivo do governo federal, só poderiam ser antidemocráticas, como de fato o foram e continuam sendo.

Seu caráter antidemocrático revela-se, também, na sua formulação à revelia da sociedade civil e no seu descompromisso com o ensino público. Com efeito, tem sido evidente o descompromisso do Estado com o ensino público. Nos últimos dez anos da nossa educação, a matrícula nas quatro primeiras séries do 1º grau cresceu a taxas **menores** do que o crescimento da população no país⁵.

⁵ MANIFESTO aos participantes. In: CONFERÊNCIA BRASILEIRA DE EDUCAÇÃO, 3. Simpósios. São Paulo, Loyola, 1984. v. 1. p. 19.

Num regime que tem sido marcado pela opressão do trabalhador, pelo isolamento da sociedade civil e pelo autoritarismo, a característica fundamental das políticas do financiamento da educação não poderia ser outra senão a do seu descompromisso com o ensino público. Um dos exemplos mais candentes deste descompromisso vem sendo a sistemática alocação de recursos do salário-educação (quota estadual) para a compra de vagas nas escolas particulares, em detrimento da expansão da rede pública, que não vem atendendo sequer ao aumento vegetativo da demanda. Esta prática, que de ocasional institucionalizou-se em regra durante o regime de exceção, necessita ser drasticamente reorientada, restaurando-se o caráter eminentemente público que o salário-educação possuía na sua origem.

DUAS QUESTÕES-CHAVE PARA O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

É necessário rever a natureza e os métodos do financiamento da educação. Nas novas políticas de financiamento, comprometidas com o ensino público no país, como devem ser as políticas de um governo de transição democrática, destacam-se duas questões-chave. A primeira diz respeito à concepção e aos mecanismos de aplicação do salário-educação, importante fonte de financiamento do ensino fundamental. A segunda refere-se ao novo preceito constitucional para o financiamento do ensino, adotado por proposta do Senador João Calmon.

O Salário-Educação

O salário-educação, previsto no art. 178 da Constituição, segundo alterações determinadas pela legislação de meados dos anos 70 (Decreto-lei nº 1422/75), passou a ser calculado com base em alíquota incidente sobre a folha de salários dos empregados das empresas e sobre os salários-base de seus diretores, sócios e titulares. Na mesma oportunidade, ficou estabelecido que a alíquota seria fixada por ato do Poder Executivo, que poderia alterá-la em função de variações no custo real unitário do ensino do 1º grau.

Da arrecadação líquida dos recursos do salário-educação (1% é retido pelo órgão arrecadador, o INPS, a título de taxa de administração), 2/3 devem ser aplicados em programas de ensino de 1º grau, regular e supletivo, nos estados, territórios e no Distrito Federal (as chamadas quotas estaduais — QESE) e 1/3 deve ser depositado em favor do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), vinculado ao MEC.

No início dos anos 80, elevou-se a alíquota para 2,5% sobre os salários e estabeleceu-se, também, a cobrança de 0,8% sobre o valor comercial dos produtos rurais (Decreto nº 87.043/82). Entretanto, o mesmo diploma legal que definia as novas alíquotas também suspendeu a cobrança sobre o salário-base de diretores, sócios e titulares de empresas, bem como sobre o valor dos produtos rurais (art. 14 do citado Decreto nº 87.043), numa clara manifestação de descompromisso do Estado com o ensino público. Registremos estas informações pois elas serão relevantes para a discussão que se fará a seguir.

Um primeiro e relevante problema do salário-educação diz respeito à incidência da alíquota sobre a folha de pagamento das empresas. Isso onera o fator trabalho, elevando seus custos em relação aos do capital. Neste sentido, esta incidência é elemento inibidor de uma maior expansão das oportunidades de emprego, na medida que as empresas, mantidos outros fatores constantes, darão preferência ao uso de tecnologias intensivas em capital em detrimento daquelas intensivas em mão-de-obra. Ora, a tendência do desenvolvimento capitalista é justamente no sentido da utilização de tecnologias poupadoras de mão-de-obra. Logo, taxas ou contribuições que oneram o fator trabalho intensificam esta tendência. Em situações de lento crescimento econômico, como é o caso presente do país, isso significa uma expansão relativamente mais vagarosa da oferta de empregos e, portanto, uma redução mais lenta dos índices de desemprego.

Nessas circunstâncias, a incidência do salário-educação deve ser modificada, removendo-se o ônus sobre o fator trabalho que ele hoje representa. Uma alternativa para esta modificação é fazê-lo incidir sobre a receita bruta das empresas*, o que distribui proporcionalmente esse

* Veja-se, por exemplo, o projeto de lei nº 3.831/84, do deputado Hermes Zanetti, em tramitação na Câmara dos Deputados.

encargo sobre o trabalho e sobre o capital. Além disso, esta é uma modificação análoga à cobrança sobre o valor comercial dos produtos rurais, já prevista (embora suspensa) na legislação em vigor. Esta alteração também inclui, de forma implícita, uma cobrança sobre o salário-base de sócios e dirigentes das empresas, suspensa pelo próprio decreto que a instituiu.

Na defesa dessa modificação deve ser rechaçada a falácia dos efeitos em cascata. Este argumento tem sido freqüentemente levantado contra uma mudança da incidência das contribuições da previdência social. Alega-se que remover a incidência dos encargos sociais da folha de pagamento das empresas, transferindo-os para o seu valor agregado ou para sua receita, resultaria em repasse dos custos destes encargos para as demais empresas, no caso de bens intermediários, ou para o consumidor, no caso de bens de consumo. Segundo esta linha de argumentação, as empresas aproveitariam esta mudança de incidência para reduzir os seus custos, aumentar os seus lucros, e o principal prejudicado seria o consumidor.

Ora, os custos dos atuais encargos sociais já foram, há muito, repassados para o consumidor. O mesmo ocorre com os custos do salário-educação. Numa economia com significativos segmentos oligopolizados como é a nossa, as grandes empresas que detêm substancial domínio dos mercados de fatores e de produtos, imediatamente repassam seus aumentos de custos para o consumidor. As menores logo seguem-lhe os passos, ainda que tardem um pouco mais a completar o processo. Portanto, não é a falácia dos efeitos em cascata que deve deter a mudança da incidência do salário-educação.

Por fim, a favor desta mudança está a distribuição mais eqüitativa dos custos deste encargo. Um estudo realizado recentemente mostra que a contribuição das empresas para a previdência social diminui à medida que crescem suas receitas. As contribuições das empresas com receita inferior a Cr\$ 2,5 milhões (preços correntes de 1978) variavam entre 1,5% e 0,7% de suas receitas. Já as contribuições das empresas maiores, com receita superior a Cr\$ 2,5 milhões, oscilavam entre 0,6% e 0,4% de suas receitas*.

* Dados da justificativa do projeto de lei nº 3.831/84. op. cit.

Vê-se, portanto, que as empresas menores são mais penalizadas nas contribuições para a previdência social, justamente por empregarem relativamente mais mão-de-obra do que as empresas maiores. Se isto ocorrer com os encargos sociais, o mesmo é verdade para o salário-educação, que também incide sobre a folha de pagamento. Logo, remover a incidência do salário-educação da folha de pagamentos, transferindo-o para a receita das empresas, resulta numa distribuição eqüitativa dos seus custos.

Note-se, finalmente, que esta alteração incentiva a geração de novas oportunidades de emprego. A redução dos custos operacionais das empresas menores estimula a expansão de suas atividades. Como estas empresas geralmente utilizam tecnologias mais intensivas em mão-de-obra, o crescimento das oportunidades de emprego tende a ser maior do que no caso da expansão das grandes empresas.

Tendo em vista o necessário compromisso com o ensino público, que define uma política de financiamento democrática, faz-se necessário introduzir uma outra mudança no salário-educação. Trata-se de caracterizá-lo fundamentalmente como um recurso público devendo, portanto, ser destinado essencialmente ao ensino público. Neste sentido, devem ser revogados os dispositivos legais que permitem à empresa dispor dos recursos do salário-educação como se estes não pertencessem, no espírito de sua definição original, aos cofres públicos. Devem ser revogados também aqueles que permitem a aquisição de vagas no ensino privado de 1º grau. Não se trata, é claro, de negar à rede privada os direitos que lhe conferem a Constituição. Mas trata-se de reconhecer que "seu direito à existência não significa subsidiar com dinheiro público os negócios da educação."^{*}

Os novos dispositivos legais deverão vedar, às empresas, o uso de recursos do salário-educação para manter estabelecimentos próprios de ensino e para indenizar as despesas realizadas por seus empregados ou por seus filhos em escolas particulares. Deverão igualmente vedar aos go-

vernos o emprego destes recursos para a compra de vagas em escolas privadas. Por outro lado, deve-se ter o cuidado de não ferir direitos adquiridos nem de provocar a interrupção de estudos de alunos atualmente matriculados na rede privada mediante a utilização de verbas do salário-educação. Assim, os novos dispositivos deverão ressaltar os casos de empresas que já mantenham escolas próprias gratuitas para seus empregados ou para os filhos destes, bem como resguardar a opção pela continuidade dos estudos dos alunos que já freqüentam a rede privada. Guiando-se por este conjunto de diretrizes, o salário-educação progressivamente reassumirá seu caráter de coisa pública.

A Constituição Federal e a União

Durante o corrente ano estabeleceu-se novo e importante preceito constitucional (§ 4º do art. 176) para o financiamento da educação. Por emenda proposta pelo Senador João Calmon, fixou-se a vinculação de um percentual mínimo de 13% da receita de impostos, a ser aplicado pela União na manutenção e no desenvolvimento do ensino. Restabeleceu-se, assim, o princípio da vinculação que vigorava na Carta de 1946. Este princípio teve sua porcentagem do orçamento fiscal aumentada pela Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (Lei nº 4.024) e foi suprimido pela Constituição outorgada de 1967⁶. O novo percentual, que não se refere ao orçamento da União — como na LDB — mas à sua receita de impostos, representará substancial volume de recursos adicionais para o ensino quando for cumprido na sua letra e no seu espírito.

O novo dispositivo constitucional é auto-aplicável, mas o Poder Executivo do governo federal, fiel ao seu descompromisso com o ensino público no país, vem desenvolvendo manobras com vistas ao descumprimento da letra e do espírito da lei. Assim, em outubro do corrente ano enviou mensagem ao Congresso Nacional (Mensagem nº 369) encaminhando um projeto de lei que regulamenta o § 4º do artigo 176 da Constituição Federal.

⁶ Para uma cronologia das alterações veja-se, por exemplo, COSTA, M. A caminho do ano 2000: o caso da educação. Brasília, UnB, Faculdade de Educação, 1984. p. 9. mimeo.

* "Por uma política nacional de educação", documento-base do Fórum dos Secretários de Educação, Brasília, 1984. p. 10.

Nesse projeto, o Executivo se vale da mais ampla definição das atividades educativas a serem financiadas com os recursos vinculados. Para tal fim, intencionalmente confunde educação com ensino (art. 2º). Ao conceituar as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, remete, corretamente, à definição das atividades abrangidas pela legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, desde que supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino, federal ou locais, mas acrescenta toda uma gama de atividades (art. 6º) que desvirtuam o espírito da Constituição. Assim, o projeto inclui naquelas despesas as que sejam realizadas com o sistema militar de ensino em todos os graus, compreendendo até as academias militares. Inclui ainda aquelas com bolsas de estudo ou crédito educativo; com pesquisas e estudos realizados por instituições e entidades de qualquer natureza, caso voltadas para o aprimoramento da qualidade e para a expansão racional do ensino; com atividades de natureza cultural ou desportiva, caso inseridas em vagamente conceituadas programações de ensino. Por fim, ornando esta caixa de surpresas, inclui também despesas que cabem à previdência social: considera como dispêndios com a manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas que "decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino por ocasião da aposentadoria" (alínea h do § 1º do art. 6º).

Como se vê, o projeto utiliza todos os artifícios possíveis para que a União fuja ao seu dever de aumentar os recursos que hoje destina ao ensino no país.

Seguindo esta diretriz danosa aos interesses da educação nacional, o projeto propõe, ainda, certas exclusões da receita de impostos sobre a qual devem ser calculados os percentuais mínimos para aplicação pela União, estados e municípios. Segundo o texto do projeto (art. 2º), seriam excluídas as receitas de impostos com destinação específica e com vinculações previstas na Constituição. Ora, com o uso desse critério o cálculo dos percentuais mínimos evidentemente resulta num volume absoluto de recursos em muito inferior àquele que é obtido quando se considera toda a receita de impostos, como manda a letra da lei.

Por fim, continuando na sua tentativa de esvaziamento das verbas para

o ensino, o projeto estabelece (§ 4º do art. 4º) que a diferença entre a receita e a despesa efetivamente realizada "será compensada no exercício imediatamente seguinte". No entanto, é prática da União prever, para cada ano fiscal, níveis de receita abaixo das expectativas reais. Isso é feito não apenas por questões de confiabilidade e segurança das previsões mas, também, e sobretudo, porque lhe deixa nas mãos uma considerável soma de recursos decorrentes do excesso de arrecadação durante cada exercício financeiro*. Logo, um acerto de contas no exercício seguinte implica uma drástica redução do volume de recursos alocados ao ensino, pois o valor real das verbas repassadas *a posteriori* estará fortemente corroído pelos elevados índices de inflação vigentes.

Um projeto de regulamentação como esse era e é uma cortina de fumaça para as manobras que o próprio Executivo já realizava e continuou a desenvolver para descumprir a letra e o espírito do novo preceito constitucional.

Com efeito, o Executivo recentemente declarou que o excesso de arrecadação da União no corrente ano não será utilizado para destinar recursos adicionais ao ensino, de modo a atender ao percentual mínimo fixado pela Constituição; a diferença seria compensada no exercício seguinte.

Para o próximo exercício fiscal o Executivo já alinhavou a continuidade do desrespeito à Constituição que o futuro governo terá que desatar. Em conluio com segmentos do Congresso Nacional, aliados do autoritarismo, e contra a vontade de seus setores democráticos, o Executivo enviou e fez aprovar seu projeto de Lei Orçamentária para 1985. Neste orçamento, valendo-se dos artifícios incorporados ao aludido pro-

* Para o exercício financeiro de 1984 estava prevista uma arrecadação de Cr\$ 21,6 trilhões para a União. Na primeira lei de excesso de arrecadação (em maio) foram incorporados ao orçamento mais Cr\$ 7,1 trilhões e, na segunda (em outubro), Cr\$ 3,1 trilhões adicionais. A arrecadação do corrente ano elevou-se, assim, para Cr\$ 31,9 trilhões, quase 50% acima das previsões originais, conforme dados publicados pela *Folha de S. Paulo* de 17/10/84. p. 10.

jeto de regulamentação da Constituição, o Executivo define um montante de recursos da União para a manutenção e desenvolvimento do ensino que está muito abaixo dos níveis previstos em Lei.

O conceito de despesas com o ensino pode ser elaborado a partir do que define a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61)*, no seu artigo 93, § 2º. Nestes termos, não são despesas com o ensino as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino, nem os auxílios e subvenções para fins de assistência cultural. Nesse sentido, excluem-se os dispêndios com a cultura, com o desporto, e com a merenda escolar. É com este esboço de conceito que deve ser examinado o orçamento da União.

Do orçamento da União para 1985, Cr\$ 57,39 trilhões correspondem à receita de impostos a que se refere o novo preceito constitucional. Os 13% aí fixados corresponderiam a Cr\$ 7,46 trilhões**, mas o orçamento para o Ministério da Educação e Cultura é de apenas a Cr\$ 4,85 trilhões. Vê-se que é flagrante a violação da norma constitucional, apesar do artifício orçamentário de destinar Cr\$ 7,8 trilhões à "função educação e cultura" (quadro 1), na qual incluem-se despesas do Ministério da Aeronáutica, do Exército, da Fazenda, da Marinha, das Relações Exteriores, além de dispêndios da Presidência da República, dos Encargos Gerais da União e transferências não especificadas aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios.

Se todo o orçamento do MEC está abaixo do que exige a Constituição quanto a despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino, menores ainda são as verbas do MEC que, oriundas de impostos, destinam-se à esta finalidade. De fato, do orçamento do MEC constam Cr\$ 2,2 trilhões originários do FINSOCIAL, do salário-educação e de re-

* A propósito da conceituação de despesas com o ensino segundo a LDB veja-se o Parecer PL 18/84 de 14/02/84, do Conselho Federal de Educação, interpretando o novo preceito Constitucional.

** Veja-se a declaração de voto do Senador João Calmon na Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, quando da votação do Projeto de Lei Orçamentária da União para 1985, em 7/11/84.

QUADRO I
Função Educação e Cultura no Orçamento da
União para 1985 (Cr\$ bilhões)

Órgão	Valor Cr\$ 1.000.000,00	%
Ministério da Educação.	4.850,5	62,0
Ministérios Militares (Exército, Marinha e Aeronáutica)	285,6	3,7
Outros Ministérios (Fazenda e Relações Exteriores) e Presidência da República. . .	16,6	0,2
Encargos Gerais da União.	102,9	1,3
Transferências aos Estados, DF e Municípios (não especificadas).	2.571,2	32,9
Total	7.826,8	100,00

Fonte: Parecer da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional sobre o Projeto de Lei Orçamentária para 1985.

curso diretamente arrecadados (vide item 1 do quadro 2). Tais verbas não podem ser creditadas à conta do percentual mínimo de 13% estabelecido pela norma constitucional, pois este se refere à receita de impostos. Não fazem parte desta receita as taxas e contribuições (como as contribuições do FINSOCIAL e do salário-educação) e os recursos oriundos de outras fontes que não os impostos. Poder-se-ia continuar com as exclusões ditadas pela Lei, descontando-se os gastos do MEC com a Secretaria de Cultura, com a Secretaria de Educação Física e Desportos, com a Divisão de Segurança e Informações, entre outras*. Estas exclusões totalizariam pelo menos Cr\$ 97,3 bilhões num primeiro e rá-

* Veja-se a declaração de voto do Senador João Calmon. op. cit.

vido exame dos dados agregados (item II do quadro 2). O resultado dessa primeira aproximação reduz o orçamento do MEC com verbas originárias de impostos e previstas para a manutenção e desenvolvimento do ensino a somente Cr\$ 2,5 trilhões. Este montante, que está superestimado*, corresponde a apenas 4,4% da receita de impostos da União, revelando, com toda a nitidez de seus números, como a Lei Orçamentária da União, resultante de manobras por iniciativa do Executivo, é uma flagrante violação da norma constitucional.

Este valor de 4,4% é um limite superior da previsão de despesas da União, com recursos originários de seus impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino público e também do ensino privado. Sendo um limite superior, isso significa que, de fato, nem todas as verbas desta reduzida percentagem serão destinadas pela União unicamente para fins de manutenção e desenvolvimento do ensino. E, como essas verbas destinar-se-iam a todo o sistema de ensino, o conjunto destes magros recursos não será alocado exclusivamente para a rede pública.

Mas uma política de financiamento voltada para uma educação democrática precisa estar comprometida com o ensino público e também gratuito em todos os níveis, concedendo prioridade ao 1º grau. Esta é uma exigência que decorre de uma questão de princípio. É um requisito que hoje assume um caráter de urgência diante do abandono a que vem sendo relegado o ensino público no país e da situação de verdadeira calamidade em que se encontra o 1º grau.

Nesse espírito, uma política de financiamento voltada para uma educação democrática deve aplicar o percentual mínimo de 13% da receita de impostos da União exclusivamente nas despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino público, com prioridade para o 1º grau. Neste sentido, tais despesas restringem-se àquelas realizadas com a administração e com as atividades-fim das redes de escolas e universida-

* Uma análise acurada de dados mais pormenorizados permitiria detectar exclusões adicionais, como por exemplo os recursos para a merenda escolar, que ultimamente vêm inflando artificialmente o orçamento do MEC, além dos recursos para os hospitais universitários, entre outros.

QUADRO 2

Limite Superior e Preliminar das Despesas do MEC com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com Recursos da Receita de Impostos da União, 1985 (Cr\$ bilhões)

Despesa Prevista	Valor		%
	(Cr\$ 1.000.000,00 (1))	(2)	
Orçamento do MEC	4.850,5		100,0
I. Menos recursos não oriundos de impostos:			
a) FINSOCIAL		1.486,8	30,7
b) Salário-Educação		572,0	11,8
c) Incentivos Fiscais do MOBRAF		164,7	3,4
d) Arrecadação Direta		12,2	0,3
Subtotal	2.235,6		(46,1)^a
II. Menos despesas não relacionadas ao ensino:			
a) Cultura		77,4	1,6
b) Educação Física e Desportos		19,6	0,4
c) Segurança e Informações		0,3	—
Subtotal	97,3		(2,0)^a
Saldo	2.517,6^b		— (51,9)

Fonte: Parecer da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional. op. cit.

Notas: a) Percentuais dos subtotais em relação ao orçamento do MEC.
b) A soma dos subtotais com o saldo é igual ao orçamento do MEC.

des dos sistemas de ensino mantidos pelo MEC e pelas Secretarias Estaduais e Municipais de Educação. É com esse espírito e com essa diretriz que uma nova política de financiamento poderá ser parte integrante das políticas para uma educação democrática.

CONCLUSÃO

Recuperando as conclusões das análises anteriores, desejamos resumir as diretrizes que, explícita ou implicitamente já sugeridas, são indispensáveis para um financiamento da educação na transição democrática. O eixo básico desse financiamento deverá ser seu compromisso com o ensino público e gratuito em todos os níveis. Para a adoção dessas diretrizes, o Congresso Nacional terá um papel fundamental, pois elas envolvem significativas alterações na legislação vigente. São as seguintes as diretrizes mínimas para um novo financiamento da educação:

1. Democratização do Estado, estabelecendo-se novas relações entre a União, estados e municípios, pautadas pelo respeito à Federação e à autonomia que a lei assegura às administrações nas esferas estadual e municipal.
2. Adoção de uma política econômica que se preocupe com o social, fixando e permitindo salários justos, restabelecendo o poder aquisitivo das camadas majoritárias da população. Com isso, serão reduzidas as pressões sobre o financiamento da educação, pressões estas que captam recursos das atividades-fim da escola, destinando-se às atividades acessórias, que são hoje cada vez mais ampliadas.
3. Realização de uma reforma tributária, com profunda revisão dos princípios e mecanismos que regem a incidência e a arrecadação dos tributos bem como a distribuição das receitas, tendo sempre em vista a mudança no quadro taxação regressiva, o fortalecimento da Federação e a diretriz de dotar os estados e municípios com uma capacidade financeira à altura de suas responsabilidades com ensino de 1º e 2º graus.

Sem essa reforma tributária os estados e municípios não terão condições de pagar salários dignos e prover condições de trabalhos estáveis para o magistério; e sem isso será vã a maioria dos esforços voltados para a recuperação e expansão do ensino no país.

4. Revisão da concepção e dos mecanismos do salário-educação, mediante recuperação de seu caráter de coisa pública, destinando-o, essencialmente, ao ensino mantido pelos poderes públicos, e modificando sua incidência, de modo a não onerar o fator trabalho e de forma a não penalizar a pequena empresa. Tais alterações são necessárias para resguardar o compromisso com o ensino público, para incentivar um processo de mais rápida geração de novas oportunidades de emprego e para distribuir os custos do salário-educação de modo eqüitativo entre as empresas.
5. Cumprimento da letra e do espírito do § 4º do artigo 176 da Constituição Federal, mediante mecanismos pautados numa tríplice orientação; primeiro, destinando as verbas para o ensino de modo a aplicar o percentual mínimo da receita de impostos da União durante a vigência de cada ano fiscal; segundo, excluindo as despesas com atividades como cultura, desporto, assistência hospitalar e assistência social do conceito de dispêndios com a manutenção e desenvolvimento do ensino. Por fim, e avançando a interpretação da norma constitucional no interesse público, destinando o percentual de 13% da União unicamente aos sistemas de ensino criados e mantidos integral e diretamente pelo MEC e pelas secretarias estaduais e municipais de educação, bem como aos sistemas de ensino criados por estas secretarias e mantidos parcial e indiretamente pelo MEC via transferências a elas destinadas.

Adotando-se este elenco mínimo de diretrizes estariam sendo criadas as condições para um financiamento da educação comprometido com o ensino público e com a prioridade para 1º grau, sem o que não será possível construir a transição democrática no país.