

LO BELLO, Maria de Fátima Lima. **O Salário-Educação no Estado de São Paulo**: 1 965 a 1 985. São Paulo, Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, 1 988. 645p. 3v. dissertação (mestrado).

O trabalho pretende analisar vinte e um anos de captação e aplicação do Salário-Educação no Estado de São Paulo. Para alcançar este objetivo, a autora parte de uma visão global até atingir as situações específicas, valendo-se de tabelas minuciosas para apresentar e avaliar as despesas executadas com o Salário-Educação neste período de pouco mais de duas décadas. A autora registra o montante de recursos do Salário-Educação recebido pelo Estado de São Paulo ano a ano e coloca qual a sua importância para a execução e o desenvolvimento da educação naquele estado.

No trabalho, Lo Bello subdivide o Salário-Educação em Quotas Estaduais do Salário-Educação (QESEs) e Quotas Federais do Salário-Educação (QFSEs), sistemática adotada pelo MEC e pelo Conselho Estadual de Educação — CEE, e demonstra a evolução das aplicações por categorias econômicas: despesas de capital e despesas correntes. Em alguns períodos, as categorias subdividem-se ainda mais, chegando a elementos de despesa. Até 1976, a aplicação das QESEs ainda não tinha uma subdivisão em termos de elementos de despesa. O trabalho estuda apenas o sistema de aplicação indireta dos recursos do Salário-Educação. O maior volume do Salário-Educação concentra-se nas QESEs. E, exatamente, em função disto, a análise centra-se muito mais nas QESEs.

De início, a autora faz considerações gerais sobre os antecedentes do Salário-Educação. Na década de 60, surge um movimento a nível mundial, nacional e regional relativo à captação de recursos para a área de educação, fundamentalmente para o ensino básico.

Lo Bello destaca a importância da Educação como elemento fundamental do desenvolvimento dos povos. Coloca o analfabetismo e o

desenvolvimento como elementos diametralmente opostos. Precisamente no início dos anos 60, a autora afirma ter havido uma guinada de 180 graus no tratamento da questão da educação no Brasil. Desta forma, "o valor político da educação era destacado, realçado como nunca antes o fora", sublinha Lo Bello. Além do aspecto puramente político, esta mudança no âmbito educacional brasileiro teve repercussão econômica: os recursos canalizados para a educação relacionavam-se diretamente com o aumento da produção ou do produto interno bruto. Segundo a autora, "a força de trabalho ativa, uma vez educada e tendo sido promovida profissionalmente pelo grau de escolaridade alcançado, estaria motivada a buscar cada vez mais educação, aperfeiçoamento, especialização. Seria assim, uma grande consumidora de educação". A partir de 1962 são planejados a educação e o ensino, propostos objetivos e metas para o seu alcance até 1970.

Antecedentes políticos, econômicos, sociais e educacionais são, portanto, os fatores determinantes da instituição do Salário-Educação, ou seja, tornara-se necessário um regime político voltado para o modelo de desenvolvimento econômico e para os investimentos em especial na educação e no ensino primário; compromissos pelo País nas conferências internacionais, especialmente em Punta del Esteem 1962, que preconizou erradicação do analfabetismo como pressuposto fundamental para o desenvolvimento do sistema de ensino; elaboração e proposição de planos educacionais de generalização da escolaridade obrigatória, os quais deveriam ser financiados; o problema econômico da educação ou a falta de recursos financeiros para o atendimento às sempre crescentes necessidades educacionais; a demanda por matrícula — por vaga — em escola pública; e a necessidade de uma fonte de financiamento perene, estável, vinculada e específica para o financiamento da expansão e do desenvolvimento do ensino primário.

O Salário-Educação foi criado sob a forma de um instituto jurídico, como uma contribuição das empresas à obra solidária de extensão

da escolaridade obrigatória, ou seja, como contribuição social, sui generis, especial, o Salário-Educação não pode ser qualificado como imposto, taxa ou contribuição de melhoria, segundo os critérios do Código Tributário Nacional.

O Salário-Educação surgiu como decorrência direta do Plano Nacional de Educação e foi instituído em outubro de 1964 com os objetivos básicos: financiar, especificamente, a expansão e o desenvolvimento do ensino, através da ampliação da rede escolar pública para assegurar o acesso e a permanência do aluno na escola que mantém o ensino fundamental.

Sob o enfoque financeiro educacional, o Salário-Educação é a fonte específica mais importante de financiamento da educação no Brasil, dado o montante arrecadado e aplicado. Como é um recurso orçamentário vinculado ao Tesouro da União, é, então, um recurso federal. A autora conclui, ainda, na conceituação do Salário-Educação, que o mesmo é uma receita do tipo transferências intergovernamentais da União para os estados, uma receita vinculada.

Após a já citada descrição da captação e aplicação dos recursos, ano a ano, o trabalho de Lo Bello apresenta diversas conclusões para a melhor avaliação do Salário-Educação durante o estudo do período evolutivo.

O primeiro ponto analisado pela autora é, exatamente, a **exigüidade de recursos**. Chamando a atenção para o fato de que a partir de 1964 há um considerável aumento da centralização dos poderes, tirando, desta forma, a autonomia necessária para que a escola pudesse desenvolver-se melhor e diminuir o processo de agigantamento da Secretaria de Estado da Educação e, conseqüentemente, um aproveitamento mais racional e ético dos recursos do Salário-Educação, já tão exíguos diante das necessidades apresentadas pela realidade.

Outro aspecto importante abordado pela autora é a falta de critério e prioridades adotados pelo Conselho Estadual de Educação para a aplicação de todos os recursos financeiros disponíveis, fundamen-

talmente após o período 1984/85, apesar de já a partir de 1965 o Plano Nacional de Educação dispor sobre objetivos, metas quantitativas e qualitativas e apresentar diretrizes para a elaboração e execução dos planos de aplicação dos recursos do Salário-Educação.

Nos dez primeiros anos de aplicação dos recursos do Salário-Educação, houve uma predominância de gastos, quase que somente com despesas de capital, inclusive muito em função da necessidade da criação de uma rede escolar física, visando a formação de um sistema de suprimentos, objetivando a expansão da estrutura de ensino paulista. Entretanto, a partir de 1976, há uma sempre crescente preocupação com a formação de uma estrutura de recursos humanos que aceitasse, executasse e aperfeiçoasse a Reforma Administrativa, ou melhor, um direcionamento nítido de aplicação de recursos na área de despesas de custeio — o que poderia melhorar qualitativamente o sistema de ensino. Por outro lado, esta priorização obteve também seu lado negativo: "chega-se a 1984, fim, praticamente, do período evolutivo, com prementes necessidades de recursos físicos, de prédios escolares", destaca a autora. Isto provocou a elaboração de diversos pareceres de conselheiros do CEE de São Paulo. A autora apresenta, sobre este assunto, uma Declaração de Voto, na íntegra, da conselheira Maria Aparecida Tamaso Garcia.

Lo Bello volta ao assunto da falta de critérios prefixados para a aplicação dos recursos do Salário-Educação, destacando que há, nos projetos e subprojetos relacionados, colocações repetitivas, inadequadas e, às vezes, injustificáveis, em fase da situação alarmante da rede física e da carência de recursos com que diz o Estado se defrontar.

A exigüidade de prazo para a aprovação dos planos de aplicação é outro ponto abordado pela autora. Em todos os vinte e um anos analisados é registrada a exigüidade de prazo para uma avaliação de méritos e prioridades quanto à aplicação dos recursos existentes.

O Salário-Educação também traz consigo embutida a aplicação dos recursos em excesso em bolsa de estudo.

Durante os vinte e um anos analisados e descritos no trabalho, há um elemento primordial destacado pela autora: o papel da inflação em todo o período evolutivo, o que desvalorizou os recursos e, inevitavelmente, prejudicou a execução de alguns trabalhos planejados.

Há uma preocupação também com a situação crítica das construções escolares em São Paulo-capital. O número de salas de aula torna-se a cada ano menor, pois a demanda aumenta e a rede escolar física não acompanha este processo de crescimento. O Salário-Educação conta com uma reserva técnica para as despesas de capital.

Se, por um lado, a QFSE caracteriza-se como uma espécie de complemento dos recursos do Salário-Educação, por outro a QESE, após vinte e um anos de evolução dos recursos captados e aplicados, constituiu-se na grande e única receita da Secretaria de Estado de Educação, tornando-se, deste modo, a responsável por todas as despesas realizadas pelo referido órgão, à exceção das despesas de pessoal.

*Lo Bello coloca a importância de distinguir **verbas de recursos financeiros**: verba seria definida como superdimensionamento do custo real das despesas planejadas - o custo presumível de determinada aplicação ou despesa; e recursos financeiros são o montante disponível à época da realização da despesa autorizada - o custo real de determinada despesa efetivada.*

Partindo destas definições, a autora conclui que os recursos do Salário-Educação, em especial a QESE, são verbas e não recursos financeiros.

De 1962 a 1970, todos os planos de aplicação do Salário-Educação, notadamente a aplicação das QESEs, têm por diretriz, base, parâmetro, os objetivos, as metas quantitativas e qualitativas do Plano Nacional de Educação (PNE). Já um ano antes do término do PNE, 1970, havia sido aprovado e posto em execução, no estado de São Paulo, o Plano Regional Estadual de Educação que vigiria até 1971. Em 1972, surgem então os Planos Setoriais de Educação e Cultura, os quais foram executados até 1979. O último Plano Trienal de Edu-

cação abrangeu o período de 1980-82. A partir de então, plano algum foi instituído para se fixar, com anterioridade, os critérios para a aplicação dos recursos do Salário-Educação. Portanto, a partir deste momento, um órgão executivo, a Secretaria de Estado de Educação, passa a elaborar também o Plano, o que deveria competir a um órgão normativo: o Conselho Estadual de Educação. O que, segundo a autora, termina por não apresentar critérios de aplicação dos recursos do Salário-Educação para o atendimento às reais necessidades educacionais. Para demonstrar isto, a autora apresenta uma série de pareceres e declarações de voto de relatores e conselheiros que confirmam a situação.

A autora afirma que o "sistema de aplicação direta do Salário-Educação é considerado pouco operante pela comunidade", e registra um artigo em um jornal de São Paulo, publicado em fevereiro de 1987. Para Lo Bello, a importância do Salário-Educação ainda não foi reconhecida nem sequer pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República. "Não atraia atenção e o cuidado que parecem merecer outras fontes, embora se coloque como sexta ou sétima arrecadação tributária", registra a autora.

Entre o processo de captação e o de aplicação ocorre o processo de transferência, complexo e eivado de distorções. A transferência dos recursos do Salário-Educação necessita da articulação de três ministérios e quatro entidades da administração indireta, no âmbito da União: O Ministério da Previdência e Assistência Social, através do IAPAS; Ministério da Fazenda, por meio do Banco do Brasil S/A e do Banco Central, este como supervisor e inspetor das atividades bancárias; o Ministério da Educação, por intermédio do FNDE. Os recursos do Salário-Educação só podem ser considerados transferidos quando efetivamente "postos à disposição das autoridades educacionais", o que significa a realização, pelo IAPAS, do crédito mensal de arrecadação do Salário-Educação. Face à multiplicidade de fases, a tantos procedimentos envolvendo diferentes órgãos, a transferência dos recursos torna-se, inevitavelmente, um processo complexo, demorado, caro e desgastante. A autora questiona, ainda, a sistemática de transferências mensais, considerando sua adequação "somente para países com economias estáveis". Em uma economia co-

dado, a transferência "acaba por penalizar uma das partes da transação, ao possibilitar o surgimento de uma crescente tendência à defasagem entre os valores arrecadados e os valores transferidos". Concluindo, deste modo, que não havendo transferência pontual, correta, sem distorções, ocorrerá, inevitavelmente, uma retenção de recursos de um exercício para o outro.

A autora segue colocando os graves problemas decorrentes da retenção de recursos, apresentando alguns documentos que tratam do assunto. Ao final do trabalho, Lo Bello faz uma análise das atuais condições do sistema educacional de São Paulo e destaca dados importantes: 80 mil crianças encontravam-se sem sala de aula naquele Estado, em 1980; constata-se um inchaço desnecessário no

sistema de ensino. Lo Bello traça um quadro das principais distorções no ensino de primeiro grau e completa o capítulo das conclusões apresentando um Quadro Geral que relaciona o número de escolas da Região da Grande São Paulo que estão a exigir soluções de emergência e as alternativas de solução propostas.

A segunda parte do Volume II concentra-se basicamente em 17 tabelas analisando a aplicação do Salário-Educação ano por ano e a bibliografia. O Volume III - anexo I - traz, também, tabelas referentes a todos os vinte e um anos analisados no trabalho em questão.

Roberto Gicello