

em aberto

ÓRGÃO DE DIVULGAÇÃO TÉCNICA DO MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

Brasília
Ano VIII
n.º 42
abril/
junho
1989

Tema:
A Educação na Nova Constituição: Recursos

INEP

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS

Caixa Postal 04/0366 – 70312 – Brasília-DF

M E C

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

ênfoque

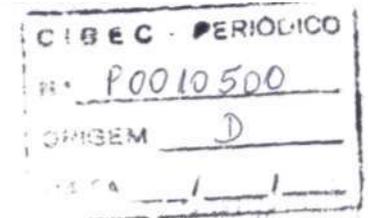
Algumas Políticas Pùblicas e o Financiamento da Educaçãõ na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educaçãõ Nacional
José Carlos de Araújo Melchior

pontos de vista

Financiamento da Educaçãõ pelo Município: juntando Pedras da Base Legal
Maria Eudes Bezerra Veras
Considerações sobre a Distribuiçãõ dos Recursos Educacionais
Alberto de Mello e Souza
Manutençãõ e Desenvolvimento do Ensino: propostas para a Reformulaçãõ da Lei 7348/85
Candido Alberto Gomes
Financiamento da Educaçãõ: implicações para a Educaçãõ Municipal
José Eustáquio Romão
Implicações do Financiamento da Educaçãõ à Gestãõ Democrática do Ensino Pùblico de Primeiro Grau
Ediruald de Mello

resenhas

O Financiamento da Educaçãõ no Brasil
José Carlos **Araújo Melquior**
O Salário Educaçãõ no Estado de São Paulo: 1965 a 1986
Maria de Fátima Lima Lo Bello



bibliografia

A Educaçãõ na Nova Constituiçãõ: Recursos

painel

Notícias Educacionais
Livros e Periódicos

ALGUMAS POLÍTICAS PÚBLICAS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA NOVA LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO NACIONAL*

José Carlos de Araújo Melchior**

Reflexões de algumas políticas públicas no financiamento da educação

Nesta parte examinaremos algumas políticas públicas em nível nacional que afetam o sistema de financiamento da educação pública e privada no Brasil. A situação conjuntural que vai ser sumariamente analisada afeta o sistema de financiamento da educação nos dias atuais e, possivelmente, tenderá a afetá-lo e conturbá-lo nos próximos anos.

Ao analisarmos as políticas públicas, adotaremos a metodologia de descrevê-las sinteticamente e demonstrarmos como elas repercutem no financiamento da educação no Brasil. As políticas públicas que serão examinadas estão na esfera do universo econô-

*Este texto começou a ser escrito a pedido do Conselho Estadual de Educação de São Paulo. Posteriormente, foi apresentado na reunião conjunta do Conselho Federal com os conselhos de educação dos estados da região Sudeste, realizada em Águas da Prata, estado de São Paulo, em fevereiro de 1989.

Em abril de 1989, nos dias 12, 13 e 14, fomos assessorar a SUDAM - Superintendência de Desenvolvimento da Região Amazônica, em Belém e, junto com os representantes dos Estados do Acre, Amapá, Roraima e Amazonas, reelaboramos o texto inicial.

Em 25 de abril, fomos colaborar com a ANPAE (Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação) que fez sua Reunião Anual em Belo Horizonte, onde apresentamos a terceira versão do texto.

O texto que ora apresentamos é, portanto, a quarta versão, mais completa e aprofundada, tentando colaborar com os educadores e público em geral naquilo que estudamos e tentamos compreender, que é o financiamento da educação no Brasil.

José Carlos de Araújo Melchior é professor da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

mico que influi mais diretamente no financiamento da educação. Foram analisadas somente aquelas políticas mais importantes e, portanto, várias outras deixaram de ser examinadas.

As políticas públicas que serão analisadas são as seguintes:

- política de endividamento interno;
- política de pagamento da dívida externa;
- políticas de combate à inflação e de remuneração salarial;
- reflexos dessas políticas no capítulo sobre financiamento da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A política de endividamento interno

O endividamento interno, dentro de coeficientes de segurança, faz parte integrante do sistema capitalista. Todas as vezes em que há muito dinheiro em circulação, o governo central vende títulos e enxuga o mercado financeiro, isto é, contrai a base monetária. O pressuposto básico dessa política é o de que, se houver muito dinheiro em circulação, os preços tenderão a ser aumentados artificialmente, colaborando para o aumento da inflação. Portanto, o endividamento interno faz parte integrante do controle da política monetária. Inversamente, quando a base monetária está muito contraída, o governo central resgata os títulos da dívida pública (OTN, LTN, LFT e, mais recentemente, o BTN), aumentando o dinheiro em circulação. Teoricamente, nesta perspectiva, o endividamento interno faz parte de um processo dinâmico, onde a dívida cresce e diminui ao longo do tempo.

No entanto, principalmente a partir da crise internacional do petróleo, houve um descontrole tanto da dívida interna quanto da dívida externa. Para continuar fazendo funcionar a economia, nós passamos a gastar mais do que produzíamos. O governo federal começou a emitir moeda para cobrir os déficits contínuos e cres-

centes. Por um lado, emitia moeda sem controle do Congresso Nacional e, por outro, vendia títulos públicos para diminuir a base monetária. Para vender seus títulos era obrigado, diante da escassez de recursos financeiros no mercado, a ofertá-los com juros e correção monetária acima das taxas usuais do mercado financeiro, colaborando para o descontrole do endividamento interno. Com a política monetária descontrolada e desvirtuada, o governo federal não conseguia mais controlar a base monetária, que, por um lado, estava sob o fogo intenso da emissão primária da moeda e, por outro, pelo pagamento de juros e correção acima dos limites aceitáveis. Com o descontrole da política monetária, a inflação cresceu espantosamente, saindo do patamar de 14% ao ano, para 20%, depois 40%, 80%, 100%, 200%, 400% e, no ano passado, ultrapassou a barreira dos 1.000% ao ano.

O que agravou a situação foram os Planos Cruzado, Bresser e, mais recentemente, o Verão I. O governo, querendo estancar a inflação, foi inundando o mercado financeiro de títulos públicos, aumentando brutalmente a dívida interna e, conseqüentemente, o déficit público. Com o Plano Verão I, os juros foram artificialmente elevados para conter a possibilidade da população comprar mais e, vendendo seus títulos a juros extorsivos, a dívida interna praticamente dobrou, chegando a 50 bilhões de dólares, quase a metade da dívida externa. Se a política de juros praticada no Verão I continuasse, segundo os analistas econômicos, poderíamos chegar ao fim do ano com uma dívida de 90 a 100 bilhões de dólares. No entanto, após o Plano Verão II (abril de 1989), parece que os juros tenderão a decrescer para patamares aceitáveis. Chegaram a quase 30% ao mês, quando a Constituição Federal prevê que sejam 12% ao ano.

Há uma bomba nas mãos do governo federal: a dívida interna pública. Sem juros atraentes, os recursos financeiros empatados em títulos públicos poderão ser canalizados para o consumo e para ativos reais mais seguros, como a compra de imóveis, automóveis, dólares e ouro, aumentando novamente a inflação. Como os poupadores ganharam muito dinheiro com os juros elevados, caso esse ganho seja dirigido às compras, teremos, novamente, uma hiperinflação.

Esses planos fantásticos trouxeram os seguintes resultados:

- não se controlou a inflação, ocorrendo apenas uma contenção artificial da mesma;
- o endividamento interno cresceu e está descontrolado;
- o déficit público não foi contido e tenderá a pular do patamar de 4% do PIB em 1988, para 8%-10% do PIB em 1989;
- a hiperinflação está latente e poderá, a qualquer momento, ser novamente desencadeada;
- a recessão econômica está em marcha, principalmente no setor industrial pesado;
- não há perspectivas positivas a curto prazo.

O efeito do endividamento interno para o financiamento da educação se dá pelos seus efeitos diretos e indiretos. Diretamente, pela alocação de recursos financeiros para os tomadores de títulos públicos, desviando-os dos setores sociais, como educação, saúde, saneamento básico etc. Indiretamente, pelas restrições orçamentárias que acarretam, visando o combate ao déficit público, restrições que, habitualmente, atingem as funções do poder público diretamente ligadas à população, como é o caso da educação e saúde públicas. Os efeitos indiretos veremos a seguir.

Política de Pagamento da Dívida Externa

O Brasil é um país endividado externamente desde o período imperial. Primeiramente devendo aos ingleses, posteriormente aos americanos e, atualmente, a todas as nações do mundo desenvolvido. É, portanto, uma dívida externa diversificada.

Teoricamente, o endividamento externo é a forma encontrada para suprir a deficiência de poupança interna e, conseqüentemente, desde que dirigida corretamente, é a forma de acelerar o ritmo de crescimento e/ou desenvolvimento econômico. No nosso caso, a dívida externa foi realizada visando a objetivos rentáveis e, também, a muito desperdício. Assim como ela foi aplicada para gerar obras na infra-estrutura como a rede de hidroelétricas, o sistema de comunicações e mesmo a compra de petróleo que sustentou o nível de atividades da economia, também tivemos desperdícios no-

táveis como a estrada Transamazônica que afundou, a Nuclebrás que desperdiçou dinheiro a rodo, a ponte Rio-Niterói, a ferrovia dos Mil Dias para transportar minério e que até hoje não está pronta, ocorrendo desperdícios incríveis, e as siderúrgicas, cujos produtos não encontram preços adequados no mercado internacional.

A aceleração do endividamento externo ocorreu, principalmente, a partir da crise do petróleo, que nos atingiu a partir de 1975. Para manter a economia funcionando a todo o vapor, emprestamos dólares para pagar petróleo. Com a "Revolução" de 1964, criou-se o mito do Brasil grande potência e, em consequência, a política de crescer a todo custo, pelo menos, a 10% ao ano. Sem contar com poupança interna para sustentar tal nível de crescimento, recorreu-se indiscriminadamente aos recursos externos.

Enquanto funcionou outro mito que afirmava que "dívida externa não se paga, mas rola-se" (ou gira-se), tudo funcionou sem grandes traumas.

Conjunta e posteriormente à crise de petróleo, os petrodólares começaram a inundar o mercado financeiro internacional, juntamente com os dólares liberados pelas economias desenvolvidas que, superando a crise, começaram a crescer novamente. Com o mercado financeiro internacional abarrotado de dólares, o Brasil partiu para o endividamento externo de forma indiscriminada, e acabou sendo o maior tomador de empréstimos externos no mercado financeiro internacional.

Enquanto os juros internacionais estavam baixos, a política brasileira funcionou. Mas, nos últimos oito anos, os EUA diminuíram a carga fiscal sem adequar o orçamento público às novas condições da receita. Começou a haver déficit público interno e, na era Reagan, os EUA começaram a tomar empréstimos internacionais, concorrendo com os países subdesenvolvidos.

Enquanto havia superabundância de dólares, os empréstimos eram feitos com juros fixos. Com a entrada dos americanos no

mercado internacional, a política de empréstimo mudou para juros móveis, controlados pela taxa americana *prime-rate* e pela taxa interbancária de Londres (*Libor*).

O Brasil, que já havia ultrapassado o coeficiente de segurança nos empréstimos internacionais (o equivalente a 2,5 vezes a capacidade de exportação), sendo obrigado a girar a dívida com juros móveis, que, diante da escassez, aumentaram significativamente alcançando até a 15% ao ano, começou a encontrar dificuldades na captação de recursos externos, chegando a pagar, cada vez mais, maiores taxas de risco, o que de certa forma expressava a desconfiança do mercado financeiro internacional.

Quando o montante da dívida chegou a 90-100 bilhões de dólares, o Brasil já não emprestava para se desenvolver, mas para pagar o serviço da dívida. Até que, diante da resistência internacional em renovar os empréstimos e pressionado por várias restrições em sua capacidade de exportar, o Brasil partiu para a moratória, suspendendo o pagamento do serviço da dívida.

No momento, o País suspendeu a moratória, aumentou extraordinariamente sua capacidade de exportação e está pagando somente o serviço da dívida, com dificuldades, pois todo o saldo da balança comercial externa está comprometida com isso.

Em síntese, o grande problema atual da política de pagamento externo reside no seguinte: o Brasil está pagando mais dólares em juros do que aqueles que estão entrando através de empréstimos ou investimentos de risco. Em outras palavras, o Brasil, um País em desenvolvimento, com os setores sociais subdesenvolvidos, está exportando capital líquido para os países já desenvolvidos. Com o agravante de que já pagamos várias vezes o que emprestamos, mas não somos capazes de zerar a dívida em função dos altos juros a que nos submetem.

As consequências da política de pagamento da dívida externa afetam o financiamento da seguinte forma:

- os bancos internacionais condicionam a renovação dos empréstimos já realizados, ou que venham a se realizar, ao aval do Fundo Monetário Internacional (FMI) que, por sua vez, só avalia as contas dos países que adotam políticas restritivas ao desenvolvimento, tendo por pressuposto uma política monetarista;
- o centro da política imposta pelo FMI reside na exigência de controle do déficit público, ocasionando restrições em todas as funções exercidas pelo poder público, inclusive e principalmente na educação, que é onde os governos mais investem por força de dispositivo constitucional;
- as restrições impostas pelo FMI, em quase todos os países, geram recessão, depressão e, muitas vezes, estagnação com inflação. Caindo o ritmo de desenvolvimento econômico, com a conseqüente queda das atividades nos diferentes setores da economia, cai a receita pública através da queda na arrecadação dos impostos e outros tributos. Com a queda na arrecadação dos impostos, prejudica-se, principalmente, a educação pública, decrescendo os orçamentos do ensino;
- dentre as inúmeras variáveis impostas pelo FMI, quase sempre, se situa como uma das mais importantes o controle dos salários, gerando políticas salariais coercitivas, visando combater o déficit público e liberar recursos para o desenvolvimento e/ou pagamento das dívidas externa e interna. Com as restrições salariais que chegam ao congelamento, ao tabelamento e, quase sempre, à corrosão dos valores reais dos salários, a educação pública e privada é atingida diretamente na variável mais importante de seus custos e que se relaciona diretamente com a qualidade de ensino. Sem salários adequados, justos e dignos, a educação torna-se uma farsa;
- mas a variável mais importante da política de pagamento da dívida externa é que, ao exportarmos mais dólares do que aqueles que recebemos, sacrificamos todos os setores que contribuem para o desenvolvimento, inclusive a educação. E, por via de conseqüência, aumentamos mais ainda as desigualdades econômicas entre países ricos e desenvolvidos e os países pobres, endividados e subdesenvolvidos.

Políticas de Combate à Inflação e de Remuneração Salarial

A inflação é um processo dependente de causas monetárias, estruturais e psicológicas. O Brasil, no entanto, sem fazer reformas profundas no sistema de produção e na posse da terra, quando estabelece políticas de combate à inflação, sempre se baseia em pressupostos essencialmente monetaristas.

A inflação pode se dar por excesso de demanda, por excesso de elevação dos custos da produção e por razões inerciais, que impulsionam a inflação futura. Mas também se dá pelo excesso de concentração de renda, pela manipulação dos preços por poucos e pelos monopólios e oligopólios que dominam o setor produtivo, influenciando decisivamente a estrutura de poder, não legitimada por processos democráticos aceitáveis. Grupos econômicos e estrutura de poder decisório quase sempre convergem para os mesmos interesses, porque o poder está infiltrado pelos grandes grupos econômicos.

O Brasil conviveu com a inflação até a época de Juscelino Kubitschek, por volta de 1950. Com a construção de Brasília, acelerou-se o processo inflacionário que, desorganizando a economia, criou as condições para a intervenção militar de 1964. Assumindo o poder, os militares implantaram uma tecnocracia econômica, gerida essencialmente por economistas de orientação monetarista. Introduziu-se a correção monetária na economia brasileira, mecanismo pelo qual corrigia-se os aluguéis, lucros, preços, salários, juros, etc. Era a fórmula encontrada para conviver com a inflação, evitando a corrosão da moeda. A correção, no entanto, como era de se esperar, funcionou a favor dos mais ricos. Depois de 24 anos, avaliando-se o produto final, verifica-se que os ricos ficaram mais ricos e os pobres mais pobres, sendo que, nesse momento, o Brasil paga um dos mais baixos salários-mínimos do mundo, isto é, cerca de 35 dólares. E as causas foram de várias ordens, mas uma ficou evidente: a correção salarial, quase sempre, foi feita com índices inferiores à inflação. Enquanto que para os salários a correção funcionou para baixo, para os outros componentes da renda nacional (juros, aluguéis e lucros), quase sempre a correção funcionou para

cima, aliás, política típica dos países capitalistas que sempre valorizam o capital, em detrimento do fator trabalho.

De 1964 até agora, foram estabelecidas cerca de 20 políticas diferentes de salários, sempre visando a contenção dos mesmos. Mas as mais graves ocorreram a partir de 1986 com o Plano de Estabilização do Cruzado I, repetindo-se no Cruzado II (Plano Bresser) e nos Planos Verão I e II. Na essência, estes diversos planos "congelaram" a economia, visando a estabilizar e suprimir a inflação. O que se observou, e se observa, atualmente, é que, mesmo com os fatores da renda congelados, exclusive os juros, a inflação cai momentaneamente e depois, camufladamente, mesmo no congelamento, ela começa a crescer. A farsa do congelamento já é evidente para os trabalhadores: — o que realmente se congela são os salários, principalmente dos assalariados submetidos às folhas de pagamentos.

As políticas de combate à inflação e salários têm prejudicado a educação e seu financiamento de diversas formas:

- são políticas recessivas que levam à queda no produto, afetando o recolhimento de impostos e prejudicando, principalmente, o financiamento da rede pública de ensino;
- são políticas que desorganizam os orçamentos públicos e privados, retirando a possibilidade de se planejar a curto, médio e longo prazo;
- são políticas que transformam os orçamentos em peças de ficção, gerando subestimativas da receita e introduzindo a variável "politicagem" na efetiva alocação dos recursos públicos;
- são políticas que atuam na essência da qualidade do sistema escolar que interage com os salários e a possibilidade de selecionar, recrutar e remunerar adequadamente os professores com melhor formação que atuarão diretamente na educação dos alunos;
- são políticas que geram o desestímulo, a desilusão e a revolta do pessoal de ensino, acarretando greves e mais greves na educação, única forma de conseguir recursos mínimos para continuar sobrevivendo precariamente;

- são políticas que afetam diretamente a clientela escolar, cujos pais são pessimamente remunerados, fazendo-a recorrer à escola que, cada vez mais, vai desviando recursos das atividades de ensino, para financiar atividades assistenciais, tentando minimizar as mazelas da organização social e econômica a que está submetida a maioria da população.

Reflexos Dessas Políticas no Capítulo Sobre Financiamento da Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

O sistema de financiamento da educação é dependente do sistema geral de financiamento, que está integrado no sistema econômico e que, em grande parte, depende do sistema de poder. Numa fase de transição, de um governo para outro, não se pode esperar que o governo atual estruture políticas estáveis para o universo econômico.

A experiência mais recente, dos últimos governos, tem demonstrado que políticas relacionadas com as dívidas interna e externa, com o combate à inflação e com o estabelecimento de políticas de remuneração têm oscilado na superfície, porque, no fundo, os governos procuram mais sua própria sobrevivência que o traçado de políticas estáveis que, gradativamente, ajudem o País a sair dos seus principais problemas.

Diante da insegurança das políticas relacionadas com as dívidas, com a inflação e com a remuneração, que seguramente interferem no financiamento da educação, o que os educadores têm a fazer é organizar-se e pressionar para conseguir sua fatia do bolo da renda nacional. No que diz respeito à Lei de Diretrizes e Bases, a única possibilidade de enfrentar com mais segurança a completa insegurança da política econômica é lutar por mecanismos que vinculem parcela dos impostos e contribuições sociais, garantindo um fluxo estável de recursos, seja qual for a instabilidade dos sistemas político e econômico. Somente com o estabelecimento da compulsoriedade em relação às fontes de recursos poderemos garantir que as misérias da educação brasileira não se aprofundem mais ainda.

São estes mecanismos compulsórios e vinculados que passaremos a ver em seguida.

Alguns aspectos do financiamento da educação e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sugestões e justificativas

Analisadas as principais políticas públicas que afetam o financiamento da educação, passaremos a tratar do financiamento da educação na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). A metodologia adotada foi a de examinar a Constituição da República Federativa do Brasil e, a partir dela, propormos algumas sugestões para a nova LDBEN. As sugestões, a partir da Constituição, têm o sentido de esclarecer alguns pontos, especificá-la em outros, corrigir possíveis distorções e enfrentar alguns problemas atuais do sistema de financiamento da educação.

SUGESTÕES

Art. — A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º — A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e dos Territórios e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino e atendimento prioritário à educação obrigatória; os Estados prestarão assistência técnica e financeira aos seus Municípios para o desenvolvimento dos seus sistemas de ensino, priorizando a escolaridade obrigatória.

§ 2º — Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Justificativa: O artigo e parágrafo repetem a Constituição (art. 211 e parágrafo). A inovação está em estender aos Estados a obrigação de prestar assistência técnica e financeira aos seus municípios. Observe-se que tanto a assistência técnica e financeira da União quanto a dos Estados deve ser dirigida ao **desenvolvimento** dos sistemas de ensino.

Art. A prestação de assistência técnica e financeira da União prevista no parágrafo 1º, do art. 211, da Constituição, fica condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, do disposto no inciso V, do art. 206, da Constituição.

Justificativa: O objetivo deste artigo é obrigar os Estados, Distrito Federal e Municípios a cumprirem o disposto no inciso V, do art. 206, da Constituição, isto é, valorizar os profissionais do ensino público; estabelecer planos de carreira, piso salarial profissional e ingresso exclusivo por concurso de provas e títulos. Portanto, a assistência técnica e financeira da União fica vinculada ao cumprimento dessas condições descritas anteriormente.

Art. O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes, entendidos estes conforme o disposto na legislação de imposto de renda e proventos de qualquer natureza.

§ 1º — A arrecadação total do salário-educação, deduzidas as despesas de órgão arrecadador, será dividida em três partes iguais designadas por quota-federal, quota-estadual (incluindo o Distrito Federal) e quota-municipal.

S 2º — A quota-federal do salário-educação será distribuída para os Estados das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, segundo os critérios de índice de analfabetismo e inversamente proporcional à renda per capita.

§ 3º — A obrigação das empresas de recolher o salário-educação deverá ser expressa pelo custo real dos a/unos matriculados no ensino fundamental e/ou equivalente.

§ 4º — O Poder Executivo Federal deverá reajustar a alíquota do salário-educação de cinco em cinco anos, tendo sempre por base o custo real do aluno matriculado no ensino fundamental e/ou equivalente.

§ 5º — *Os recursos provenientes da arrecadação do salário-educação deverão ser aplicados prioritariamente no desenvolvimento do ensino fundamental e/ou equivalente.*

§ 6º — *Os recursos do salário-educação arrecadados pelo Poder Público somente poderão ser aplicados na rede de ensino oficial e em escolas confessionais, filantrópicas e comunitárias, sem fins lucrativos.*

Justificativa: O artigo repete a Constituição no parágrafo 5.º, do art. 21 2. A inovação está em condicionar o entendimento do que é dependente à legislação do imposto de renda e proventos de qualquer natureza.

O parágrafo 1.º propõe uma nova forma de distribuição da arrecadação do salário-educação. Excluídas as despesas de arrecadação do IAPAS, em cerca de um por cento, o resto da arrecadação será dividido em três parcelas iguais entre a União, os Estados (e Distrito Federal) e os Municípios. Fica excluída a participação de vinte e cinco por cento por parte dos Municípios na quota-federal, que atualmente corresponde a 1/3 da arrecadação. Atribuindo diretamente aos Municípios 1/3 da arrecadação, aumentaremos o seu grau de autonomia, libertando-os dos critérios da União; aumentaremos o montante de sua participação na arrecadação do salário-educação; impulsionaremos o processo de descentralização da educação; e, principalmente, injetaremos mais recursos no ensino fundamental, pois é na esfera municipal, justamente, onde estão as maiores insuficiências.

O parágrafo 2.º propõe a vinculação da quota-federal exclusivamente às regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, que são as mais pobres do país. E, utilizando-nos dos critérios do índice de analfabetismo e inversamente proporcional à renda *per capita*, beneficiaremos os estados mais pobres das regiões mais pobres, que tenderão a receber mais recursos. Exclui-se da participação na quota-federal os Estados das regiões Sul e Sudeste que são mais ricos e cujo ensino fundamental está em condições mais desenvolvidas.

No parágrafo 3.º, corrige-se uma defasagem do salário-educação. Ao se transformar a alíquota de 1,4% para 2,5% da folha de contribuição das empresas, foram utilizados critérios políticos que não mais expressam o custo real dos alunos no ensino fundamental e/ou equivalente (supletivo de primeiro grau). A intenção do parágrafo 3.º é a de restabelecer o custo real e, em conseqüência, novos estudos de custos deverão ser elaborados e nova alíquota deverá ser estabelecida.

O parágrafo 4º obriga o Poder Executivo Federal a reajustar a alíquota do salário-educação, de cinco em cinco anos, tendo por base o custo real do aluno matriculado no ensino fundamental e/ou equivalente, criando uma nova dinâmica no acompanhamento dos custos reais.

O parágrafo 5º tem a intenção de restabelecer a origem e a natureza do salário-educação: eliminar o analfabetismo. Tem sido comum, por parte das administrações estaduais, a aplicação dos recursos do salário-educação, cada vez mais, em despesas de custeio e de manutenção, abrangendo despesas com o pessoal, material de consumo e até em encargos gerais do Estado, como luz, água, telefone e gás. O objetivo deste parágrafo é obrigar à aplicação prioritária dos recursos do salário-educação como desenvolvimento do ensino, isto é, em despesas de investimento, abrangendo a criação de novas escolas, de prédios escolares e equipamentos e instalações correspondentes. Sem novas escolas não asseguraremos salas de aulas para todos. Fraudar-se o direito à educação e o dever do Estado, estabelecido no art. 208 da Constituição. As despesas de manutenção deverão ser cobertas, preferencialmente, com os recursos dos impostos, cuja vinculação foi estabelecida no art. 212 da Constituição Federal.

Deixamos de sugerir uma nova base para a incidência do salário-educação por precaução. A incidência atual de 2,5% sobre a folha de contribuição, recolhida mensalmente ao IAPAS, privilegia as grandes empresas nacionais e multinacionais. O ideal é que a base de incidência do salário-educação seja a renda líquida das empresas. O sistema atual penaliza o trabalho, já que a empresa que tem

muitos empregados acaba pagando mais. Por outro lado, as empresas que empregam poucas pessoas, possuem tecnologia sofisticada, são automatizadas e alcançam alta lucratividade, são beneficiadas pelo sistema atual. No entanto, a proposta de modificação da incidência da alíquota, com uma nova base (renda líquida) não pode ser feita somente para o salário-educação, pois os benefícios para as empresas seriam mínimos. Para beneficiar as pequenas e médias empresas, teríamos que modificar várias outras alíquotas que também incidem na folha de contribuição mensal das empresas, recolhida mensalmente ao IAPAS. Assim, o que precisa ser modificado é todo o sistema de incidência na folha de contribuição, abrangendo as contribuições e alíquotas no Senai (1,0) do Sesi (1,5), do Senac (1,0), do Sesc (1,5) etc. Ao se propor uma modificação somente para o salário-educação, pouco benefício seria proporcionado às pequenas e médias empresas e, principalmente, correríamos o risco de desvincular o salário-educação de uma série de outros tributos recolhidos pelo IAPAS. Um fator de sucesso do salário-educação foi a vinculação da sua arrecadação a um conjunto de tributos federais. A modificação isolada do salário-educação poderá acarretar pouco benefício, isolá-lo e, conseqüentemente, contribuir para a evasão fiscal.

Por outro lado, a proposta do Exmo. Sr. Octávio Elisio, efetivada no Projeto de Lei n.º 1.258, de 1988, que prevê a base da incidência do salário-educação, é inconstitucional, porque a base proposta é a mesma do Finsocial, uma contribuição social já existente e que está em vigor. Não pode haver dupla tributação sobre uma mesma base. A luta tem que ser para a incidência de todo o sistema previdenciário venha a ser modificada.

E, por último, no parágrafo 6.º, vincula-se o salário-educação ao espírito do art. 213, da Constituição.

Art. As empresas são obrigadas a assegurar a capacitação profissional de seus trabalhadores, inclusive e prioritariamente a aprendizagem dos menores, em cooperação com o Poder Público e com federações de empregadores e empregados.

Justificativa: Este artigo visa restabelecer a antiga obrigação constitucional que permite o financiamento do Senai e do Senac. Sem este artigo, o Senai e Senac passam a existir sem nenhuma finalidade determinada *a priori*. Passam a existir porque as contribuições compulsórias dos empregadores para a formação profissional foram garantidas pelo artigo 240, das Disposições Constitucionais Gerais, da Constituição de 1988. Além disso, o art. 62, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias refere-se novamente ao Senai e Senac, prevendo a criação, na esfera da agricultura, de organismo semelhante, isto é, o SENAR — Serviço Nacional de Aprendizagem Rural. Portanto, o que a Constituição Federal fez foi garantir a fonte de financiamento desses serviços. O presente artigo restabelece o porquê da existência desses organismos, isto é, suas finalidades. A novidade está em associar o Poder Público e as federações de empregados ao esforço atual do Senai e Senac e, proximoamente, Senar, que são organizações dirigidas exclusivamente por federações patronais, isto é, dos empregadores. Ao se propor a associação dos empregados na sua formação profissional, reconhece-se aos mesmos um direito que, em outros países, como por exemplo os Estados Unidos da América do Norte, é exercido exclusivamente por eles.

Art. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 1º — Os impostos transferidos serão computados como receita pela esfera que os receber.

§ 2º — Vinte e cinco por cento dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal, e do Fundo de Participação dos Municípios, terão que ser aplicados obrigatoriamente na manutenção e desenvolvimento do ensino.

§ 3º — Os recursos previstos no caput deste artigo serão aplicados prioritariamente no ensino fundamental obrigatório, inclusive para

os que a ele não tiveram acesso na idade própria e/ou são portadores de deficiências.

Justificativa: o art. reproduz integralmente o art. 212, da Constituição Federal. O parágrafo 1.º especifica que impostos transferidos serão contados como receita pela esfera do Poder Público que os receber, aliás, como está previsto o parágrafo 1.º, do art. 212 da Constituição. O art. 2.º trata da maior fonte de impostos transferidos, colocando os fundos de participação sobre a incidência obrigatória de mínimos percentuais, porque os fundos são constituídos pelo Imposto sobre Produtos Industrializados e pelo imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza e, portanto, constituem impostos transferidos, estando sujeitos ao *quantum* mínimo obrigatório previsto no *caput* do art. 212, da Constituição Federal.

O parágrafo 3.º especifica e detalha o que já foi disposto no parágrafo 3.º da Constituição. Discrimina a prioridade do ensino fundamental numa primeira fase e, numa segunda fase, o ensino médio, abrangendo alunos que não tiveram acesso em idade própria e os portadores de deficiências, tal qual está disposto nos incisos I, II e III, do art. 208, da Constituição.

Art. — Os recursos aplicados no ensino para cumprir os mínimos constitucionais previstos no art. 212, da Constituição e que deram origem a bens móveis, imóveis e equipamentos dos sistemas de ensino, não poderão ser remanejados, em nenhuma hipótese, para outra função exercida pelo Poder Público que não se relacione com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Justificativa: O conteúdo deste artigo visa coibir uma tendência que vem sendo manifestada, principalmente, na esfera municipal: — os recursos financeiros são aplicados na função educação para se cumprir os mínimos obrigatórios previstos na Constituição e, depois de contabilizados na função educação, prédios, automóveis, peruas e equipamentos são deslocados para outras secretarias, burlando o objetivo da lei maior.

Art.: — A União aplicará obrigatoriamente os dispositivos da Lei Federal n.º 7.348/85 na interpretação do que é manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme o disposto no art. 212, da Constituição.

Parágrafo único — As despesas de pessoal inativo originário das instituições de ensino não poderão ser computadas como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Justificativa: O objetivo deste artigo é definir, com propriedade, o que são e o que não são despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Lei Federal n.º 7.348/85, que regulamentou a Emenda Complementar n.º 24, à Constituição Federal, de 1967, também denominada Emenda Calmon, já discriminou o que se deve entender por despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Ao invés de repeti-la integralmente numa Lei de Diretrizes e Bases, o que o artigo faz é renovar seus dispositivos, vinculando-os à nova Constituição de 1988. No entanto, o parágrafo único faz uma correção na Lei n.º 7.348. Esta considerou como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas para pagamento de pessoal de ensino, já aposentados, isto é, os inativos. O parágrafo tem como pressuposto que o pessoal ativo de ensino recolhe, de seu salário, todos os meses, uma importância determinada para a sua aposentadoria. Portanto, a inatividade já foi financiada e, mesmo quando inativo, o funcionário continua a pagar a previdência. Além disso, o sistema previdenciário ainda conta com outras fontes de recursos financeiros. A contabilização dessas despesas, portanto, não deve ser feita na função educação, e sim na função previdência e assistência social, agora componentes da seguridade social. O pessoal inativo não contribui nem para manter nem para desenvolver o sistema de ensino.

Art. Na prestação de contas do Poder Executivo, em todos os níveis, os Tribunais de Contas examinarão, prioritariamente, o cumprimento do art. 212, da Constituição e legislação complementar e ordinária relacionada com o assunto.

§ 1º — Caso uma esfera pública não cumpra o mínimo percentual previsto no art. 212, da Constituição, seus responsáveis terão que prever no orçamento do próximo ano, cumulativamente, o mínimo previsto e a diferença não cumprida no ano anterior.

§ 2º — A reincidência no descumprimento dos mínimos percentuais previstos no art. 212, da Constituição resultará, obrigatoriamente, em crime de responsabilidade dos gestores pela esfera executiva pública, podendo, a juízo do Poder Legislativo e Judiciário, importar no afastamento dos cargos e funções e, se for o caso, até na perda de mandato.

Justificativa: A legislação que controla a prestação de contas decorre da Lei Federal n.º 4.320/64, do Decreto-Lei Federal n.º 200 e legislação ordinária estadual supletiva. O controle das contas do Poder Executivo tem que começar pelos dispositivos constantes da Constituição, que é a lei maior. E, no art. 212, está uma obrigação bem definida para as três esferas de poder: — a vinculação de porcentagens mínimas para a educação.

O parágrafo 1.º supõe a hipótese de não cumprimento do dispositivo constitucional.

O parágrafo 2.º supõe a reincidência no descumprimento e as sanções cabíveis, bem como os poderes que poderão tomar providências contra o Executivo.

Art.: — As Comissões de Educação do Poder Legislativo deverão, obrigatoriamente, zelar pelo disposto no art. 212 da Constituição em vigor, podendo convocar e requisitar informações de quaisquer órgãos e agentes do Poder Executivo, em qualquer época, nas fases de elaboração, de execução e controle orçamentários e de balanços.

Justificativa: O artigo visa dar às Comissões de Educação do Legislativo o poder de zelar, fiscalizar e supervisionar a esfera executiva, tendo sempre como objetivo o cumprimento do Art. 212 da Constituição, tanto em termos de orçamento quanto do balanço.

Art.: — Durante dez anos, a contar da promulgação da Constituição, cada esfera do Poder Público deverá aplicar, pelo menos cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212, da Constituição na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental.

Justificativa: O artigo praticamente repete o art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, inscrito na Constituição de 1988. A novidade está em determinar claramente que **cada esfera** do Poder Público tem que aplicar, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos previstos no art. 212, da Constituição. O objetivo é eliminar a interpretação de que o Poder Público, entendendo-o como o conjunto das três esferas do poder, é que tem a obrigatoriedade. Observe-se que, no art. 212, da Constituição, estão previstas obrigações para cada esfera, e não para o Poder Público em conjunto. Pretende-se restabelecer o espírito que norteou a introdução desse dispositivo transitório.

O artigo não visa a restringir a manutenção e o desenvolvimento do ensino superior federal. Seu pressuposto é o de manter o financiamento do ensino superior federal e obrigar a União a investir mais recursos no ensino fundamental. Se isso ocorrer, recursos significativos poderão ser alocados à educação fundamental por intermédio do aumento de transferências de recursos da União para Estados, Distrito Federal e Municípios. Realmente, este dispositivo é o de mais alto valor para a eliminação do analfabetismo. Somente seu cumprimento será capaz de dar um choque benéfico na luta pelo ensino fundamental para todos.

Art.: — Os responsáveis pela educação, nas três esferas do Poder Público, deverão prestar contas e publicar trimestralmente no Diário Oficial e periódicos de grande circulação, demonstrativo da aplicação dos recursos financeiros.

Justificativa: O artigo visa dar publicidade à aplicação dos recursos públicos em educação, colaborando para a maior transparência da administração pública e colaborando eficazmente para a gestão democrática da *res publica*.

Art.: — Os Conselhos de Educação, na esfera de suas respectivas competências, enviarão esforços para melhorar a qualidade e elevar os índices de produtividade do ensino em relação ao seu custo:

- I — promovendo obrigatoriamente a publicação anual das estatísticas do ensino e dados complementares que deverão ser utilizados na elaboração dos planos de aplicação de recursos para o ano subsequente;*
- II — estudando obrigatoriamente a composição do custo do ensino público e privado e propondo, normativamente, medidas adequadas para ajustá-lo ao melhor nível de produtividade e qualidade do ensino;*
- III — produzindo estatísticas e estudos de custos em conjunto com os órgãos do Poder Executivo que deverão prestar a máxima colaboração no fornecimento dos dados solicitados.*

Justificativa: O artigo objetiva fazer cumprir, obrigatoriamente, o que a LDBEN, de 1961, já prescrevia, mas nunca foi cumprido. Os estudos de custos servem de elemento de controle da aplicação dos recursos financeiros, servem para aferir, indiretamente a produtividade do ensino e permitem realocar mais eficazmente os recursos para elevar a qualidade do ensino.

O parágrafo 1º visa dar publicidade aos indicadores do ensino, colaborando para a elaboração de planos de aplicação de recursos mais fidedignos.

O parágrafo 3º visa estreitar a colaboração, tornando-a imperativa, entre os órgãos normativos e executivos do sistema público de ensino.

Art.: — Os responsáveis pelos sistemas de ensino público deverão tomar as providências necessárias para que parte dos recursos encaminhados às escolas sejam geridos pelas mesmas, transformando-as em unidades de despesa.

Justificativa: O artigo tem por objetivo desconcentrar, em parte, a aplicação dos recursos públicos. Visa à desburocratização e ao aumento do grau de autonomia das escolas, permitindo-lhes condições de, rapidamente, enfrentar problemas urgentes.

Art.: — O Poder Público instituirá incentivos fiscais para a educação, podendo a dedução atingir até dez por cento da renda bruta do Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza, das pessoas físicas e jurídicas.

§ único: — Excluídos os sistemas de incentivos fiscais para a Educação, para a Fundação Educar, para a Cultura, para os Desportos e para Treinamento e Alimentação de Trabalhadores, todos os demais incentivos fiscais deverão aplicar obrigatoriamente dez por cento de sua arrecadação geral em educação, sendo gerenciados pelas Superintendências de Desenvolvimento Regional.

Justificativa: O artigo pretende restabelecer o sistema de incentivos fiscais, associado ao imposto de renda, a fim de canalizar recursos financeiros para a educação. Já foi feita uma tentativa, anteriormente, que não vingou. No entanto, hoje em dia, existem diferentes sistemas de incentivos fiscais abrangendo diversas atividades. Mas a educação está excluída. Apesar da política do atual Governo Federal visar à eliminação do sistema de incentivos fiscais, para combater o déficit público, o que se viu recentemente foi a instituição de incentivos fiscais para promover o esporte amador. Daí nossa proposta de incluir a educação no sistema atual.

O Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza já incentiva a educação através de abatimentos para bolsas de estudo, contribuições e doações para instituições de educação, e recursos gastos na instrução do declarante e de seus dependentes. Mas estes incentivos, além de não serem estáveis, quase sempre beneficiam somente a escola privada.

Ao se propor o sistema de incentivos fiscais, no artigo, e parcela dos sistemas de incentivos dirigidos às outras atividades, no parágrafo único, o que se pretende é criar um fluxo de recursos estáveis que ajudem a financiar bolsas de estudos dos alunos com insuficiência de recursos das escolas públicas.

Além disso, a parcela de dez por cento retirada dos demais sistemas de incentivos, que será gerida pelas Superintendências de

Desenvolvimento Regional, visa envolvê-las nos problemas de educação, fato que, atualmente, só ocorre esporadicamente. O atual incentivo fiscal dirigido à Fundação Educar é irrisório e, sem dúvida, é um dos sistemas de incentivos fiscais que menos recursos recebe. E, em consequência, o analfabetismo está aumentando absoluta e proporcionalmente.

Art.: — O Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social— BNDES, administrador do FINSOCIAL, deverá aplicar a parcela mínima de vinte por cento em programas do ensino fundamental e/ou equivalente.

§ 1º - A parcela de, no mínimo, vinte por cento abrangerá toda a arrecadação do FINSOCIAL, tanto os recursos provenientes de bens e produtos, quanto de serviços.

S 2º — Os recursos previstos no caput deste artigo serão encaminhados, a fundo perdido, para o Ministério da Educação, que os aplicará, prioritariamente, nas regiões menos desenvolvidas do País.

Justificativa: O artigo vincula vinte por cento dos recursos do FINSOCIAL para a educação fundamental e/ou equivalente. Os recursos do FINSOCIAL são distribuídos atualmente de acordo com critérios não definidos pelo Poder Executivo Federal. A educação pode ou não receber seus recursos. A vinculação de recursos do FINSOCIAL visa compensar a perda dos recursos FAS— Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, que ficará vinculado ao Sistema de Seguridade Social, conforme o disposto no inciso III, do art. 195, da Constituição.

O parágrafo 1º pretende deixar claro que a parcela vinculada abrange as duas fontes de incidência do FINSOCIAL.

E o parágrafo 2º dá ao MEC o poder de gerir os recursos que deverão ser aplicados, obrigatoriamente, no ensino fundamental e/ou equivalente, das regiões menos desenvolvidas do país.

Art. As esferas do Poder Público deverão oferecer serviços que atendam ao educando sup/ementarmente com material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º —No caso de deficiência de oferta dos serviços discriminados no caput deste artigo, o Poder Público será obrigado a ofertar bolsas de estudos seletivamente para alunos com insuficiência de recursos financeiros da rede pública de ensino.

§ 2º — Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 212, parágrafo 4º, da Constituição serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais, de incentivos fiscais, do FINSOCIAL e de outros recursos orçamentários.

Justificativa: o artigo tem por finalidade cumprir o disposto no inciso VII, do art. 208, da Constituição. O caput do artigo repete a obrigação prevendo a criação de serviços próprios.

No parágrafo 1º, supõe-se a impossibilidade ou insuficiência de atendimento a todos os alunos, e é proposta a bolsa de estudo para alunos da rede pública com insuficiência de recursos.

No art. 2º são previstos os recursos necessários para a instituição dos programas suplementares, de alimentação e saúde.

Art. Os recursos financeiros aplicados em educação deverão, sempre que possível, obedecerá diretriz fundamental de redução das desigualdades sócio-econômicas, tanto em nível de pessoas, quanto no de regiões do país.

§ 1º — Os gestores dos recursos financeiros públicos deverão dar prioridade:

- I — às necessidades dos alunos com insuficiência de recursos;*
- II — às escolas localizadas na periferia dos grandes centros urbanos e da zona rural;*
- III — aos distritos, aos bairros, aos Municípios e aos Estados e às regiões menos desenvolvidas.*

§ 2? — Os recursos financeiros federais deverão ser aplicados principalmente nas regiões do Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Justificativa: O espírito do artigo é o de vincular a aplicação dos recursos públicos em educação ao inciso III, do art. 3.º, do Título I, que trata dos Princípios Fundamentais da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que dispõe o seguinte: "Art. 3.º — Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (.....) III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, combinado com o parágrafo 1.º, do art. 174, da Constituição, isto é, buscar o desenvolvimento equilibrado.

Art. Os recursos públicos poderão ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, definidas em lei, que:

- I — comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;*
- II — assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público no caso de encerramento de suas atividades;*
- III — no caso da escola ser de ensino fundamental ou médio, esta se obrigará a contraprestar serviços de ensino, sob a forma de bolsas de estudo a alunos com insuficiência de recursos, equivalente ao valor do montante recebido;*
- IV — a continuidade na recepção de recursos públicos por parte das escolas filantrópicas, confessionais ou comunitárias dependerá de avaliação de qualidade realizada pelo Poder Público.*

Justificativa: O artigo reafirma o disposto no art. 213, da Constituição. Introduce no inciso III o princípio de contraprestação de serviços, conforme o disposto na Lei Federal n.º 4.320/64, quando trata das subvenções. No inciso IV, o que fez foi reafirmar o disposto no inciso II, do art. 209, da Constituição.

Art. Os recursos públicos serão destinados predominantemente às escolas públicas, podendo ser dirigidos às escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas que apresentem comprovante válido juridicamente que demonstre suas finalidades não lucrativas.

Parágrafo único — No caso dos recursos públicos serem dirigidos às escolas não-públicas, previstas no caput deste artigo, fica obrigada a esfera do Poder Público concedente a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

Justificativa: O artigo está dentro do espírito do art. 213, da Constituição. No entanto, introduce a palavra **predominantemente** para indicar onde, principalmente, devem ser aplicados os recursos públicos. O poder dirigir recursos públicos para escolas não-públicas é uma alternativa não imperativa e, segundo nosso entendimento, ficará a critério dos responsáveis pelos diferentes sistemas de ensino. O termo **predominantemente** limita o poder da autoridade pública em aplicar recursos públicos em escolas não-públicas.

O parágrafo único reafirma o espírito da lei inserida no parágrafo 1.º, inciso II, do art. 213, da Constituição e está condizente com o previsto no caput deste artigo, que pressupõe que recursos públicos devem ser aplicados preferencialmente no ensino público.

Art. As escolas de ensino fundamental e médio comunitárias, confessionais e filantrópicas somente poderão receber recursos públicos quando houver comprovação de insuficiência de vagas no ensino público regular fundamental e médio.

Justificativa: O artigo está dentro do espírito do parágrafo 1.º, do art. 213, da Constituição.

Art. A escola comunitária, confessional e/ou filantrópica, que desejar receber recursos públicos, deverá solicitá-los ao órgão específico dos diferentes sistemas de ensino, que a credenciará e enviará o pedido para o respectivo Conselho de Educação que dará sua aprovação final.

Parágrafo único — Cada sistema de ensino terá um órgão administrativo especializado em credenciar as escolas previstas no caput deste artigo, que será dirigido por um colegiado composto por representantes do Poder Público dos órgãos normativo e executivo do sis-

tema escolar, das associações de classe do magistério do ensino fundamental e médio, dos pais e alunos.

Justificativa: Este artigo e parágrafo único fixam a forma operacional, os órgãos e os grupos interessados no controle dos recursos públicos, possibilitando uma gestão democrática dos mesmos.

Art. As escolas de ensino superior comunitárias, confessionais e filantrópicas, sem fins lucrativos, somente poderão receber recursos públicos para pesquisas relevantes e para cursos de aperfeiçoamento, especialização ou atualização que beneficiem a comunidade, a critério das respectivas administrações dos diferentes sistemas de ensino.

Justificativa: O artigo repete praticamente o que está disposto no parágrafo 2.º, da Constituição, introduzindo os princípios de relevância nas pesquisas e de benefícios para a comunidade nas atividades de extensão.

Art. O Governo Federal elaborará, executará, controlará e avaliará planos nacionais de educação, que abrangerão os programas de iniciativa própria e os de assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios.

Parágrafo único — Cada Plano Nacional de Educação terá a duração de quatro anos e será transformado em Lei.

Justificativa: O artigo discrimina as fases da administração dos planos nacionais de educação e as linhas gerais do conteúdo dos mesmos.

O parágrafo único discrimina a duração dos planos nacionais de educação e a forma imperativa que tomará, isto é, a forma de Lei.

Art. O Plano Nacional de Educação visará à articulação e o desenvolvimento de ensino e à integração do Poder Público que conduzam à:

- I — erradicação do analfabetismo de crianças, adolescentes e adultos, priorizando o ensino obrigatório;*

- II — universalização do atendimento escolar;*

- III — melhoria da qualidade do ensino;*

- IV — formação para o trabalho;*

- V — promoção humanística, científica e tecnológica do País.*

Justificativa: O artigo faz uma combinação do parágrafo 3.º, do art. 212 com o art. 214 e incisos da Constituição.

Art. O Plano Nacional de Educação deverá estar em consonância com o Orçamento Plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Orçamento Fiscal Anual do Governo Federal, obedecendo às seguintes fases:

- I—0 Plano Nacional de Educação será elaborado, em primeira instância, pela ação integrada dos órgãos do MEC com os órgãos do Ministério da Fazenda e da Secretaria de Planejamento da Presidência da República;*

- II — O MEC enviará o Plano Nacional de Educação ao Conselho Federal de Educação que estabelecerá as metas qualitativas e o aprovará;*

- III — O MEC e o Conselho Federal enviarão o Plano Nacional de Educação ao Congresso Nacional que o aprovará em última instância, transformando-o em Lei;*

- IV — O MEC e o Conselho Federal de Educação deverão supervisionar a execução e participar da avaliação anual do Plano Nacional de Educação;*

- V — Na elaboração do Plano Nacional de Educação na esfera do MEC, deverá, obrigatoriamente, haver representantes das associações de professores, administradores, supervisores, orientadores, coordenadores pedagógicos, pais, alunos e representantes dos conselhos estaduais e municipais de Educação;*

- VI — O Plano Nacional de Educação será incorporado e compatibilizado com a Lei de Diretrizes e Bases do Planejamento do Desenvolvimento Nacional equilibrado.*

Justificativa: O objetivo do artigo é fixar uma sistemática de elaboração, aprovação, execução e avaliação do Plano Nacional de Educação, considerando-se os dispositivos relacionados com a

educação e os orçamentos, previstos na Seção II e no parágrafo 1º, do art. 174 da Constituição.

Art. Visando a transparência, objetividade e possibilidades de execução, controle e avaliação, o Plano Nacional de Educação deve apresentar obrigatoriamente os seguintes requisitos:

- I — ter metas qualitativas e quantitativas abrangendo o espaço de quatro anos, divididas ano a ano;*
- II — ter metas qualitativas e quantitativas especificadas em recursos financeiros corrigidos em seu valor real mês a mês;*
- III — ter hierarquização das metas fixando as prioridades de forma clara e objetiva, ano a ano;*
- IV — ter metas que abranjam os diversos níveis e tipos de ensino e todos os campos da ação administrativa;*
- V — ter uma identificação precisa dos órgãos responsáveis pela execução, controle, avaliação e pelos contínuos reajustes anuais;*
- VI — estabelecer as sanções para a desobediência de suas metas e critérios, incluindo, conforme a gravidade, o crime de responsabilidade.*

Justificativa: O disposto neste artigo tem por pressuposto uma série de possíveis desvios no ato de planejar, a forma de planejar e a experiência anterior com os planos nacionais de educação, que tenderam a se transformar em letra morta.

Art. Os Estados, Distrito Federal e Municípios que elaborarem a Lei de Diretrizes Orçamentárias, orçamentos plurianuais e anuais e planos de educação, terão prioridade na recepção de recursos financeiros estabelecida pelo Plano Nacional de Educação.

Art. Constituirá parte integrante da autonomia universitária das universidades públicas os direitos de:

- I — elaborar seus próprios orçamentos a partir de dotações globais, que serão reajustadas periodicamente em seu valor real;*
- II — elaborar sua política de recrutamento, seleção, remuneração, promoção e avaliação do pessoal técnico-administrativo e docente;*

III — gerir livremente seu patrimônio móvel e imóvel conforme o disposto em seu Plano Diretor;

IV — organizar livremente seus serviços, independentemente das normas gerais da administração pública;

V — elaborar seu Estatuto, nele dispondo sob a forma de escolha do Reitor e Vice-Reitor;

VI — organizar sua estrutura didática e científica com plena autonomia, podendo estabelecer currículos flexíveis, livres de quaisquer limitações;

Parágrafo único — os Poderes Executivo e Legislativo poderão, em qualquer época, requisitar informações atinentes à autonomia administrativa, didático-científica e de gestão financeira e patrimonial das universidades.

Justificativa: O artigo e respectivos incisos e parágrafo único garantem o essencial na autonomia das universidades, sem restringi-la. A tendência manifestada em alguns documentos (Andes, por ex.) de querer definir com precisão o que é a autonomia financeira, patrimonial etc, acaba por limitá-la a alguns aspectos e, em última instância, restringe-a.

Art. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo 1º — Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município.

Parágrafo 2º — O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Parágrafo 3º — Os órgãos de controle interno e externo envidarão esforços para que não haja retenção indevida na arrecadação e distri-

buição dos tributos, priorizando suas ações no combate às estimativas de arrecadação incorretas.

Justificativa: O artigo e os parágrafos 1º e 2.º resultaram da combinação do art. 162 e parágrafo único e o parágrafo 3º do art. 165

da Constituição. O parágrafo 3º pretende orientar a ação dos órgãos de controle interno e externo no combate à retenção indevida e aos erros de estimativa da arrecadação. O objetivo básico deste artigo e parágrafo é facilitar a transparência da gestão dos recursos públicos, tornando-a mais democrática.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PELO MUNICÍPIO: JUNTANDO PEDRAS DA BASE LEGAL

Maria Eudes Bezerra Veras*

Os estudos e informações acerca do financiamento da educação pelos municípios são desconhecidos em nosso País. No Ceará, por exemplo, não obstante os municípios se responsabilizarem por aproximadamente 52% da matrícula de primeiro grau, são ignorados os percentuais de aplicação de recursos em educação e há, de fato, um desconhecimento de base legal dos seguintes aspectos:

- principais fontes de financiamento desta atividade social;
- despesas com desenvolvimento e manutenção do ensino;
- prioridades para aplicação dos recursos;
- mecanismos de controle do cidadão sobre a aplicação dos recursos em educação.

No entanto, são justamente estes aspectos que mais interferem na alocação de recursos para a educação e alguns dos principais problemas na elaboração e execução de planos viáveis e eficientes. Tentaremos então, clarificar estes ângulos.

Principais fontes de financiamento e o que financiar

O Poder Público vive de receitas recolhidas no seio da população: receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições), receitas industriais e patrimoniais (agora contabilizadas como agropecuária, industrial e de serviços) e outros tipos de receitas.

- Professora da Universidade Estadual do Ceará e membro do Conselho de Educação do Ceará.

O principal componente da receita corrente é a receita tributária e, no bojo deste, sobressai-se o imposto¹. Como receita tributária da União, no período 1965-1985, "os impostos apresentaram uma média de 79,0% da arrecadação geral, enquanto as taxas apresentaram uma média de somente 3,74%" (Melchior et alii, 1988, p.35).

Na composição da receita geral-receita corrente e de capital —, os impostos participaram em 1985 com 78,3%, representando, pois, a fonte de recursos mais importante de que a União dispõe para viabilizar o atendimento às necessidades sociais, dentre elas a educação.

Dos impostos arrecadados, são de capital importância o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o IR (Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza). "Estes dois impostos que em seu conjunto responderam por 72,28% da arrecadação de impostos entre 1965-1985, são relevantes, não só pelo financiamento da educação federal, como também pelo financiamento da educação e demais funções exercidas pelos Estados e Municípios" (idem, p.36).

Os dois impostos conjuntamente fornecem os recursos para o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, e modificações introduzidas² na sua regulamentação acabam afetando para mais ou para menos o montante disponível de recursos para a educação nas três esferas do Poder Público.

¹ O imposto é a cota-parte da riqueza particular que, sem prestação recíproca de determinada, é coercitivamente exigida pelo Estado para suas despesas gerais (Martins, 1988, p.137).

² No momento, a reforma tributária contida no bojo da Constituição Federal vem sendo prejudicada porque Estados e Municípios perdem parcelas do FPE e FPM

Do que se expôs, resulta que os impostos representam a fonte mais importante na receita geral das diferentes esferas administrativas, daí porque a Constituição de 1988, no seu art. 212 e parágrafos, prescreve:

"Art. 212. A União **aplicará, anualmente**, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino**" (grifos nossos).

"§ 1.º A parcela da arrecadação de impostos transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que transferir.

§ 2.º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3.º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4.º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos

por efeito de manobras do Governo Federal, que, por simples ato administrativo, reduziu a cobrança formal do IPI, fazendo-a com o nome de selo de controle, e do IR, cobrando-o com o nome de contribuição social sobre o lucro das empresas (Lei 7.689, de 15/12/88) e com destinação à Previdência Social. No caso do imposto de renda, o Governo Federal teve a cumplicidade do Congresso Nacional, que aprovou a lei, sem maior exame, ao apagar das luzes do período legislativo (Pinto, 1989, p.7).

Além destes fatos, registra-se a redução e atraso injustificável na liberação dos valores das transparências aos Municípios e Estados, das cotas relativas aos três primeiros meses do ano de 1989, denunciados na imprensa por prefeitos e deputados mais ligados aos fatos da tributação.

provenientes de contribuições sociais³ e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes."

Constituem a RTM - Receita Tributária Municipal - o ISS, o IPTU, o IVVC, o ITBI e as taxas e contribuições. Além da RTM, que compreende os recursos diretamente cobrados pelos Municípios, estes agregam ao seu orçamento receitas oriundas de alguns impostos arrecadados pelos Estados e União e que lhes são transferidos. Provém de transferência do Estado a quota de ICMS e do IPVA e, da União, o ITR e o FPM, este último resultante do IR e IPI. Conta, ainda, o Município com as contribuições sociais, transferidas, pela União ou pelo Estado, mediante a apresentação de projetos e celebração de convênios. São contribuições sociais ou parafiscais, que não integram o percentual mínimo para aplicação em educação, o Salário-Educação e o FINSOCIAL (Quadro 1).

o São contribuições sociais aquelas devidas à Previdência Social, PIS, PASEP, FINSOCIAL, Salário-Educação e Imposto de Renda (lucro das empresas— Lei 7.689/88). Todas estas contribuições têm destinação específica, podendo valer-se a educação apenas de parte do FINSOCIAL e do Salário-Educação.

QUADRO 1
RECURSOS DO MUNICÍPIO PARA A EDUCAÇÃO ARRECADADOS DIRETAMENTE OU TRANSFERIDOS

Respaldo legal	Origem	% de aplicação em educação	Título do tributo	Sigla	Destinação
Constituição Federal Art. 212 (Educação) Art. 145 e 156 (Tributos Municipais)	Receita Tributária Municipal - RTM	25%	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre serviço de qualquer natureza • Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana • Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto óleo diesel • Imposto sobre Transmissão "Inter vivos" • Taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (8) • Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (8) 	ISS	Manutenção e desenvolvimento de todos os graus e modalidades de ensino
		25%		IPTU	
	25%	IVVC			
	25%	ITBI			
	Impostos transferidos pelo Estado	25%	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual ou Intermunicipal e de Comunicação • Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores 	ICMSd)	
		25%		IPVA	
	Impostos transferidos pela União	25%	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Renda e proventos de qualquer natureza • Imposto sobre Produtos Industrializados • Imposto Territorial Rural 	IR (2)	
		25%		IPI (2)	
		25%		ITR	
Dec. 88.374/83	Contribuições transferidas pelo Estado		<ul style="list-style-type: none"> • Salário-Educação (Quota Estadual) (6) 	SE/QE (3)	Manutenção e desenvolvimento do Ensino de 1º Grau Regular e Supletivo
	Contribuições transferidas pela União			<ul style="list-style-type: none"> • Salário-Educação (Quota Federal) (6) 	
Dec. Lei n.º 1.940/82			<ul style="list-style-type: none"> • FINSOCIAL (5) 	FINSOCIAL	(7)

OBS : (1)O ICMS inclui ainda impostos sobre energia elétrica, lubrificantes, minerais e combustíveis (Art 153 5 3.º CF).

(2) Estes impostos são transferidos da União para o Município, com o título de FPM - Fundo de Participação dos Municípios.

(3) Não ha regulamento obrigando qualquer distribuição do SE/QE aos Municípios, mas a Secretaria de Educação, eventualmente, oferece-lhes alguma ajuda para o ensino de 1.º grau regular e supletivo.

(4) A captação e prestação de contas desta fonte se faz diretamente à Delegacia do MEC. Pelo Decreto 88.374/83 do Governo Federal, parágrafo 3.º, art. 7.º, "a aplicação dos recursos previstos neste artigo desdobrar-se-á em projetos e atividades que constarão do orçamento próprio do FNDE, destinando-se, no mínimo, 25% [vinte e cinco por cento], para apoiar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau regular e supletivo

(5) Pelo art. 56 da nova Constituição, 5/6 do FINSOCIAL são para a receita da seguridade social e 1/6 para programas de **alimentação**, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor. Como este recurso financiava a maior parte das ações de assistência ao estudante (merenda escolar, saúde escolar, livro didático, bolsa de estudo, salas de leitura, etc), praticamente inexistem recursos deste fonte para educação.

(6) O Salário-Educação é uma contribuição social que financia atividades educacionais para o ensino de 1.º grau regular e supletivo e é transferido sob a forma de auxílio aos municípios. Pelo 54.º art. 21 2 da CF, pode vir a financiar também programas suplementares de alimentação e assistência à saúde. Não integra o percentual mínimo exigido para aplicação em educação.

(7) O FINSOCIAL também é uma contribuição social que não integra o mínimo exigido para educação. Pode financiar o Programa de Assistência ao Estudante, sob a forma de bem ou serviço, e todos os graus e modalidades de ensino

(8) Em outros recursos orçamentários (recursos para alimentação e assistência à saúde) estão incluídas: taxas, contribuições e outras.

Do Salário-Educação, 2/3 são administrados pelas secretarias estaduais - o chamado Salário-Educação/Quota Estadual - e 1/3 é administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE, sob a denominação de Salário-Educação/Quota Federal — SE/QF, dos quais, aproximadamente, 75% vão para os Estados e 25%, pelo menos, para os Municípios.

Para a captação do recurso, o município está condicionado a:

- elaboração e implantação do Estatuto do Magistério Municipal, consoante dispõe o Decreto n.º 91.781/85;
- aplicação de um mínimo de 25% da receita de impostos em ensino;
- aprovação da prestação de contas do recurso do SE/QF recebido no exercício anterior;
- elaboração de projetos específicos onde ações sejam relacionadas com respectivos custos, localização e justificativa.

A intermediação de todo o processo se faz via Delegacia do MEC (DEMEC), que o encaminha, após análise pela Secretaria do Estado e aprovação do Conselho Estadual, à Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB).

No âmbito da SEB, os recursos oriundos da parcela dos 25% do SE/QF, destinados aos Municípios pelo art. 7.º, do Decreto 88.374/88, financiam, em geral, projetos ou atividades dirigidos ao ensino de primeiro grau regular e supletivo, com realce para:

- **Planejamento**, voltado para a elaboração, atualização e/ou detalhamento de planos, programas e projetos dirigidos para o ensino de primeiro grau; implementação de projetos que visem à elevação da produtividade no ensino de primeiro grau; realização de estudos que subsidiem a tomada de decisão quanto ao ensino de primeiro grau. Situam-se neste campo, por exemplo, projetos voltados para a elaboração de planos municipais de educação, definição e implementação de modelos de reorganização da rede física, da supervisão municipal, estudos sobre o ensino de primeiro grau na zona rural, sobre despesas municipais com o ensino de primeiro grau para a municipalização da

administração desse ensino, sobre a política de salários e estímulos ao magistério, estruturação e equipamento de OMEs, etc;

- **currículo**, com atividades orientadas para a elaboração de subsídios técnico-pedagógicos, elaboração, execução e avaliação de currículos, avaliação de propostas curriculares e de sua implementação, etc;
- **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal docente e técnico em exercício no ensino de primeiro grau**, objetivando a oferta de professores legalmente habilitados para este grau de ensino ou a oferta de cursos intensivos que visem a habilitar professores, mediante a realização de exames de capacitação, regulados pelo Conselho de Educação. Podem, ainda, ser ofertados cursos para supervisores, inspetores e, dependendo da justificativa, cursos para habilitação de secretários, treinamento de orientadores de aprendizagem da TVE e outros;
- **outros programas especiais**, que contemplam ações de construção e ampliação de escolas e de salas de aula, recuperação e equipamento de unidades escolares, aquisição de vagas em UEs particulares, locação de prédios escolares, aquisição de material de consumo para as UEs, implantação de 5ª a 8ª séries, via TVE, aquisição de televisores e manuais de apoio, implantação de serviços de secretaria em UE, etc;
- **programas suplementares de alimentação e assistência à saúde**, consoante dispõe § 4º, art. 212 da Constituição.

O Salário-Educação/ Quota Federal representa, hoje, para os municípios com menor capacidade de arrecadação, uma das fontes mais nobres de financiamento da educação. Via de regra, não se incorpora aos orçamentos municipais, podendo ser objeto de uso irregular em face do desconhecimento da fonte pelas câmaras municipais e contribuintes.

No que tange ao FINSOCIAL, previsto para a realização de investimentos de caráter assistencial, teve, pelo art. 56 da Constituição, até que a Lei disponha sobre o art. 195, 1, 5/6 da sua dotação destinada à seguridade social e apenas 1/6 remetida a programas de **alimentação**, habitação popular, **saúde**, **educação**, justiça e amparo ao pequeno agricultor.

Esta contribuição basicamente financiava, via Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), os programas suplementares de educação (material didático-escolar - livros, cadernos, lápis -, merenda escolar, assistência à saúde, bibliotecas, bolsas, construção de escolas, poços, material de cantina, entre outros). Com a sua drástica redução, o programa de merenda escolar vem sendo sensivelmente prejudicado, embora o § 4.º, do art. 212 da Constituição admita que "os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários".

Os recursos do FINSOCIAL não estão limitados a aplicação no ensino de primeiro grau, mas sofrem procedimentos diferentes de planejamento, aplicação e prestação de contas quando classificados como recursos orçamentários ou extra-orçamentários. A nosso ver, com a alteração constitucional haverá dificuldades profundas de captação destes recursos para o setor educação. Em consequência, os projetos de municipalização da merenda escolar e os outros programas suplementares de apoio ao ensino fundamental (transporte, material didático-escolar e saúde) terão um destino tendente a um enfraquecimento, até a regulamentação dos recursos a previdência.

Naturalmente, outros órgãos e fontes podem vir a financiar a educação nos municípios, incluindo-se, aí, a Fundação Educar, que oferece cursos de qualificação profissional (habilitação de professores) via televisão e cursos supletivos. Há também a Secretaria de Educação Física e Desportos que, embora conte com poucos recursos para o ensino, pode vir a custear a construção de quadras cobertas polivalentes.

Destaque-se, finalmente, a contribuição que o Salário-Educação/Quota Estadual — SE/QE poderia ter como fonte de financiamento à educação municipal, se as administrações estaduais, via Conselhos de Educação ou Assembléias Legislativas, destinassem parte de seu total aos municípios. É uma luta a ser perseguida e com possibilidades de vitória.

Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

Como vimos, o município deve aplicar, anualmente, vinte e cinco por cento, no mínimo, da **receita resultante de impostos**, compreendida também a proveniente de transferências, no desenvolvimento e manutenção do ensino.

Como os impostos correspondem a algo em torno de 95% de todas as receitas que o município dispõe, não é demais admitir que 1/4 de todo o seu orçamento, pelo menos, deverá ser aplicado em ensino.

Entende-se, por outro lado, que os dispositivos da Lei 7.348/85 — Emenda Calmon — deverão prevalecer na interpretação do que é manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser extirpadas da percentagem mínima quaisquer despesas realizadas pelo órgão executivo, ainda que direta ou indiretamente venham a beneficiar as escolas, como as despesas que se destinem à formação específica de quadros funcionais para a administração pública, sejam civis ou militares, as subvenções a instituições privadas de caráter assistencial e cultural e pesquisas que não visem ao aprimoramento da qualidade e expansão racional do ensino, a alimentação escolar e a assistência à saúde.

Aceita-se a classificação da Emenda Calmon, até que outra definição, a ser feita pela L.D.B., prevaleça, considerando que o Executivo se valeu, em 1985, da mais ampla definição das atividades educativas a serem financiadas com os recursos vinculados de que trata o art. 212 da Constituição.

Consoante Veloso (1987, p.61 -2) o Executivo "intencionalmente confundiu educação com ensino. Ao conceituar as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, corretamente remete à definição das atividades abrangidas pela legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, desde que supervisionadas pelos componentes sistemas de ensino, federal ou locais, mas acrescenta toda uma gama de atividades (art. 6.º) 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 conceituados programas de ensino. Por fim, ornando esta caixa de surpresas, inclui também as despesas que cabem à Previdência Social: considera como dispêndios com a manutenção e desenvolvimento do ensino

aquelas despesas que decorrem da manutenção de pessoal inativo estatutário, originário das instituições de ensino por ocasião da aposentadoria".

No sentido de melhor clarificar o que está contido na Lei 7.348/85, art. 6.º, combinando-se o que dispõe o art. 212 da Constituição, seriam despesas com desenvolvimento e manutenção do ensino as constantes do Quadro 2, classificadas segundo as atividades fim, meios e suplementares.

QUADRO 2
CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS COM DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DO ENSINO NOS MUNICÍPIOS

ATIVIDADE	N.º DE ORDEM	CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS
FIM	1	CONCEITO As que se façam dentro ou fora das instituições de ensino, desde que as respectivas atividades estejam abrangidas na LDB e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino, e mais:
	2	As que resultem em bens ou serviços que se integram nas programações de ensino;
	3	As resultantes de levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que realizados para aprimorar a qualidade e a expansão racional do ensino ;
	4	As referentes à amortização e ao custeio de operações de crédito destinadas a financiar programações de ensino;
	5	As relacionadas com concessões de bolsas de estudo .
MEIOS	6	As decorrentes de atividades que tenham como objetivo normatizar, gerir, supervisionar, controlar, fiscalizar o funcionamento dos sistemas de ensino.
	7	As que digam respeito à manutenção dos inativos estatutários pertencentes aos quadros das instituições de ensino.
SUPLEMENTARES(*)	8	Material didático-escolar
	9	Transporte

(*) O art. 208 da Constituição garante ainda, ao estudante do ensino fundamental, alimentação e assistência à saúde, que, a nosso ver, não se classificam como despesas de desenvolvimento e manutenção do ensino.

Chama-se atenção para o fato de que, para maior disponibilidade de recursos para a educação, melhor será que o município contrate seu pessoal pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, remetendo, assim, para a Previdência Social, o problema dos inativos, considerando que tal ônus, quando o servidor é estatutário, é da alçada do município.

Prioridades para aplicação dos recursos pelos municípios

A Constituição proclama no § 2º do art. 211 que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação pré-escolar. Ao mesmo tempo, o art. 30, VI, assim dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VI — manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;"

Manter, significa sustentar, prover do necessário à subsistência. Isto posto, não há como obscurecer que a Constituição quis destacar o papel que cabe aos municípios no tocante à pré-escola e ao ensino fundamental, aqui entendido como primeiro grau regular e supletivo, deixando os outros graus de ensino sob a responsabilidade mais direta dos Estados e União.

Não se pode absorver a idéia de que municípios criem faculdades, onde são escassas as condições mais elementares para o funcionamento de uma escola de segundo grau de nível razoável e onde se faz o ensino fundamental, que é obrigatório, com extrema precariedade.

Esta prioridade se distingue para que a escola fundamental do município possua recursos administrativos, humanos e financeiros necessários e suficientes para viabilizar uma educação de boa qualidade.

Creemos que foi com tal preocupação que a Constituição previu, no art. 60 das Disposições Transitórias, que "nos dez primeiros anos

da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental". E acrescenta, no seu parágrafo único, que "em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional".

Por Poder Público entende-se a ação das três esferas administrativas (União, Estados e Municípios) e não como à primeira vista pode parecer: a aplicação de 50% de cada instância isoladamente. Ajuizando o texto como tarefa de cada dependência administrativa é que garantiu, em dezembro de 1988, o ex-Ministro Hugo Napoleão "não ter como compatibilizar o orçamento do MEC com os novos encargos estabelecidos pela Carta". "Estou atônito, desabafou o Ministro, porquanto, 50% das instituições de ensino superior vão receber 73,9% dos 429 bilhões de recursos ordinários da pasta⁴. O orçamento do MEC é de 779,3 bilhões. Então, de que forma o MEC vai cumprir o preceito constitucional que estabelece o uso de 50% do orçamento apenas para o ensino público básico?" (isto é, 1989, p.51).

Em razão desta compreensão, o ex-Ministro, que foi um dos 559 signatários da lei constitucional, pelo PFL do Piauí, chegou a externar o desejo de propor uma consulta ao Supremo Tribunal Federal, no sentido de levantar uma nova interpretação da lei para conciliar a definição da alocação de recursos feita pela Constituição com as necessidades das Instituições de Ensino Superior — IES.

Ora, se ao nível federal o ex-Ministro reagiu atônito à lei constitucional, é necessário que, ao nível municipal, não apenas se exercite um maior controle em todas as fases do processo orçamentário,

São recursos ordinários aqueles arrecadados e contabilizados globalmente, isto é, sem vinculação a programas específicos. Não é o caso do Salário-Educação, que é um recurso vinculado.

mas que se dê prioridade, de fato, ao ensino fundamental e à pré-escola de boa qualidade e se lute para que a Constituição seja obedida.

A luta para o cumprimento constitucional é de toda a sociedade, tanto no que concerne ao financiamento da educação, quanto no que tange à fiscalização e controle do seu cumprimento. Precisa ficar claro para todos que, no momento em que há compra de uma caixa de fósforos, se está pagando impostos. Como contribuinte, deve-se exigir a aplicação correta do imposto pago, em escola de qualidade. Afinal, o maior contribuinte não é o empresário, mas o produtor/operário e o operário/consumidor, maioria da população deste País.

A questão merece não apenas uma reflexão, mas sobretudo uma tomada de posição da sociedade civil, porquanto, "toda lei só é cumprida na medida em que os cidadãos estejam organizados para exigir seu cumprimento. A nova Constituição e a reforma tributária nela contida não são suficientes para viabilizar as propostas necessárias para a melhoria da educação", ensina o Presidente da Confederação dos Professores do Brasil, Prof. Tomaz Wonghon.

Mecanismos de controle do cidadão sobre a aplicação dos recursos em educação

Ressalte-se que, além da garantia do cumprimento da aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, deve-se assegurar que outro mínimo seja, de fato, aplicado como prevê a Constituição: para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Esta é uma tarefa de todos, porque os esforços neste ponto serão realizados "com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade", segundo prevê o próprio art. 60 das Disposições Transitórias.

A sociedade, legalmente, está sendo convocada a exigir e colaborar no cumprimento da Constituição. Um dos aspectos em que ela pode contribuir é no da fiscalização da gestão dos recursos, o que significa verificar:

- a) se os 25% da receita de impostos estão sendo aplicados anualmente em ensino;
- b) se, pelo menos, 50% do orçamento da educação está sendo aplicado, nos dez primeiros anos de promulgação da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental;
- c) se não estão sendo pagos com recursos orçamentários da educação outras despesas que não aquelas caracterizadas como de desenvolvimento e manutenção do ensino.

Merece destaque, neste último item, o fato de muitas prefeituras contratarem excedentes de pessoal que são pagos com recursos da educação. Em consequência, estes escasseiam, e a educação que se ministra à pobre população é uma "educação pobre" de conteúdo político, de competência técnica e de instrumentos e espaços necessários à sua operacionalização. Além do excedente de pessoal que possa eventualmente estar à serviço de outros setores, mas inchando o orçamento da educação, há que se registrar o uso escuso dos recursos para a educação, o que pode ser ilustrado, por exemplo, como este, publicado em nota da imprensa: "um Secretário de Estado do Governo do Ceará ficou espantado com o número de recibos de aquisição de carteiras escolares pelas prefeituras do interior. Há carteiras para atender a várias gerações, se elas entrassem mesmo no almoxarifado da prefeitura" (Lustosa da Costa, 1988).

Associe-se que o controle ou fiscalização da gestão financeira deve fazer-se, pelo menos, sobre os 3 itens anteriormente especificados, e que esta há de ser procedida pelos contribuintes, pelas Câmaras Municipais e pelo Conselho de Contas do Município, dentre outros. A Constituição explicita, este ponto, no seu art. 31 e §§ 1º a 3º:

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1.º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou

dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei."

A fiscalização do Município se exercitará **internamente** por órgão da própria Prefeitura.

Da leitura da Constituição, art. 31 e parágrafos, depreende-se que o contribuinte, as Câmaras Municipais, os Tribunais de Contas, o Conselho de Contas dos Municípios têm amplos poderes de fiscalização ou **controle externo**.

As Câmaras Municipais, o Conselho de Contas do Município e os Tribunais de Contas exercem o controle externo conjuntamente, valendo-se do que a lei faculta.

O contribuinte poderá valer-se não apenas do que está contido no § 3º do art. 31, mas, ainda, no art. 5º, XXXIII, que assim dispõe:

"todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado,"

Se o contribuinte, ao conhecer as contas do Município, verificar a ocorrência da aplicação ilegal dos recursos, poderá:

a) propor **ação popular**, assegurada pela Constituição, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento das contas judiciais e do ônus da sucumbência (Art. 5º, item LXXIII);

b) **representar** o Conselho de Contas do Município, denunciando ou questionando a aplicação dos recursos.

Além destes mecanismos de controle, poderá ocorrer a **intervenção** pelo Estado no Município, consoante dispõe o inciso III do art. 35 da Constituição, assim expresso:

"Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - ...

II - ...

III — não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal da manutenção e desenvolvimento do ensino;"

Entende-se que o papel da Administração Estadual, na verificação da aplicação dos recursos previstos no art. 212 da Constituição e no art. 60 das Disposições Transitórias, se fará com base nas prestações de contas apresentadas aos órgãos de controle externo, pelas próprias Prefeituras Municipais. É necessário, contudo, articulação entre Conselho de Contas do Município/Secretaria do Planejamento e Secretaria de Educação, no sentido de zelar pelo cumprimento dessa legislação. No âmbito da Secretaria de Educação, entende-se ser correto condicionar o repasse de auxílios aos municípios à aplicação de recursos previstos em lei.

Para o domínio do total de recursos recebidos mediante transferências pela União e Estado aos Municípios, sugere-se que os contribuintes acompanhem, pelos jornais locais e pelo Diário Oficial do Estado, a distribuição mensal do FPM e ICMS repassados. Tal recomendação faz sentido, porquanto estes dois tributos representam, conjuntamente, as maiores fontes de recursos de que o Município dispõe. Restaria, ainda, o controle sobre a Receita Tributária Municipal (Quadro 1), O IPVA, ITR, o Salário-Educação e o FINSOCIAL, dentre outros.

Para tal controle o contribuinte deve aproveitar-se também do que prescreve o art. 1 62 da Constituição, que nos parece auto-aplicável e que não está sendo cumprido.

"Art. 1 62. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município."

Recomenda-se que os órgãos de classe, em articulação com os integrantes da Constituinte Estadual, propugnem pela obrigatoriedade de que os órgãos de controle interno da administração financeira e orçamentária desenvolvam metodologias de trabalho que facilitem a elaboração, execução e controle da vinculação prevista em nível constitucional, sendo seus responsáveis co-responsáveis pelo seu cumprimento.

Admite-se, finalmente, pressão junto a setores governamentais para a inclusão de representante do setor educacional no Conselho de Contas dos Municípios, ou Tribunais de Contas, como forma de garantir o cumprimento da destinação de 1/4 do orçamento anual para a educação.

Além dos pontos abordados, merece registrar que o contribuinte poderá exercitar a sua ação fiscal junto aos comerciantes, exigindo destes a emissão de notas fiscais, como forma de aumentar a arrecadação e contribuir para o acréscimo de recursos para a educação. Pode, paralelamente, o magistério desenvolver nas escolas um amplo esclarecimento sobre a questão dos tributos e a sua relação com os serviços ofertados à comunidade.

Ademais, é recomendável que se faça valer o previsto no art. 38 das Disposições Transitórias, assim expresso:

Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 1 69, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano."

Com isto, espera-se que haja recursos para a educação, garantindo-se uma escola apropriada, bem equipada e com pessoal competente, bem remunerado e mais comprometido com a missão pedagógica.

É injustificável, com a soma de recursos disponível pelos municípios, tentar oferecer ensino em salas de aula que não dispõem, ao menos, de carteira, giz e quadro-verde, para alunos que não têm livros, papel e lápis, e com professores que, na ausência de tudo isto, se sentem frustrados também pelo isolamento, desprestígio social e profissional e aviltados pelos baixos salários recebidos.

Bibliografia

_____. Constituição. 1 988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1 988.

BRASIL Lei n.º 7.348, de 24 de julho de 1 985. Dispõe sobre a execução do § 4.º do art. 1 76 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1, Brasília, 25 jul. 1985. p.10651.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Ensino Fundamental. **Sistemática operacional**, 1978. Brasília, DDD, 1977.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. **A reforma tributária de 1965 e a federação**. Brasília, Senado Federal, 1984.

ISTO É, Rio de Janeiro, Ed. 3; n. 1007, 4 out. 1989. p.51.

LUSTOSA DA COSTA **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 12 jul. 1988.

MARTINS, Cláudio. **Compêndio de finanças públicas**. Rio de Janeiro, Forense, 1988.

MELCHIOR, José Carlos A. et alii. **O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1.º grau**. Brasília, 1988. mimeo.

PINTO, Adriano. Tributação municipal. **O Povo**, Fortaleza, 13 jan. 1989. p.7.

VELOSO, Jacques R. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, Guiomar Namó de, org. **Educação e transição democrática**. São Paulo, Cortez, 1987.

CONSIDERAÇÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS EDUCACIONAIS

Alberto de Mello e Souza*

As duas faces da crise econômica brasileira, a inflação e a estagnação, tiveram conseqüências extremamente adversas para o sistema educacional, em especial o ensino público. A estagnação, acompanhada da redução da capacidade tributária líquida, teve o efeito de congelar os recursos públicos reais disponíveis para o setor educacional. É bem verdade que não se pode desprezar o efeito positivo das mudanças constitucionais na repartição das rendas dos três níveis de governo, favorecendo aos Estados e Municípios, sobre o nível das despesas educacionais. Ainda assim, considerando o crescimento da população (ainda que a taxas declinantes) e o enorme déficit educacional, constata-se que os ganhos, quando houve, foram modestos. A falta de crescimento econômico não apenas restringe a receita governamental mas também afeta a renda familiar, cujos gastos educacionais são vitais para ampliar as chances de escolarização mesmo das crianças em escolas públicas.

Os efeitos da inflação, embora menos perceptíveis, não são menos desastrosos. Como se sabe, a inflação é um poderoso mecanismo redistribuidor de renda, penalizando as classes e os segmentos mais indefesos e favorecendo as atividades especulativas. Tratando-se do orçamento governamental, mesmo quando as receitas recebem alguma forma de indexação, as despesas não têm nenhuma correção monetária assegurada. O excesso da arrecadação so-

bre a previsão inicial é distribuído de acordo com prioridades governamentais do momento. Portanto, os atrasos nas distribuições das verbas, freqüentemente, significam também perdas reais. Estas perdas são agravadas pelas demoras na realização das despesas, provocadas por exigências legais, como licitações, e uma gestão financeira deficiente.

A inflação e a estagnação estão tendo um impacto negativo devastador no sistema educacional. O que surpreende é a lentidão com que são feitos os ajustes à nova realidade. Em parte, essa demora no ajustamento decorre de uma compreensão deficiente das fontes de recursos disponíveis e da necessidade de mudar regras que definem a utilização dos recursos. A seguir, exporemos quatro temas que, a nosso juízo, exemplificam esse argumento. Primeiro, discutiremos a proposição de que **recursos públicos devem ser destinados exclusivamente ao ensino público**. Se aplicada esta regra, o aumento dos recursos para o ensino fundamental público não seria expressivo e afetaria apenas parte da escola particular que atende a comunidades carentes. Um ganho modesto e, nem sempre, desejável. Esta discussão relega a questão do uso para fins privados dos recursos públicos, mesmo quando destinados ao ensino público. Estamos falando da prática do clientelismo na nomeação e lotação dos professores, na localização das escolas que não obedecem a um mapeamento escolar, na distribuição dos cargos de direção para fins partidários, nos processos de construção escolar que favorecem os grandes empreiteiros, etc. Para dar uma ordem de grandeza, sabe-se que em muitos estados, cerca de 30% dos professores não estão em sala de aula e que as grandes licitações aumentam os custos de construção escolar em cerca de 40%. A conseqüência disso tudo é a subtração de recursos expressivos da escola pública e o seu funcionamento precário.

O segundo tema diz respeito à **visão parcial e limitadora do planejamento como autoritário, tecnicista e atrelado a uma visão**

* Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

econômica. Não pretendemos discutir esta visão aqui, mas indicar três funções vitais do planejamento que precisam ser recuperadas: articuladora, estratégica e racionalizadora. A função articuladora é fundamental em três esferas. A primeira refere-se a uma integração das redes municipais e estadual do ensino. É preciso que cada estado assegure uma distribuição de recursos mais homogênea às escolas públicas, independente da rede ou da localidade a que pertençam. Isto é uma exigência da justiça social. A segunda diz respeito às relações entre o Ministério da Educação e os estados. O MEC não deve distribuir recursos diretamente aos municípios. Hoje, existe o canal direto propiciado pela distribuição de 25% da quota federal do salário-educação. Cabe apenas ao MEC influenciar a política estadual, garantindo a sua abrangência e obediência às diretrizes nacionais. A articulação entre o MEC e os estados será também a maneira de viabilizar a realização do Plano Nacional de Educação, sendo dos estados a tarefa de fazer os Planos Estaduais e do MEC compatibilizá-los. A terceira esfera trata de prover o MEC com uma visão sistêmica das universidades federais. Possíveis conseqüências dessa visão sistêmica seriam um maior intercâmbio de professores entre universidades e uma redistribuição de programas e de professores.

A função estratégica do planejamento consiste em antecipar e viabilizar ações futuras. Existem mudanças sociais, como a provocada pela urbanização rápida, as modificações na participação feminina da força de trabalho e a queda da taxa de fecundidade que alteram as necessidades futuras de vagas escolares. A par disso, mudanças econômicas e tecnológicas terão influências sobre carreiras, currículos e pesquisas. A visão prospectiva é importante para reduzir os malefícios acarretados pela descontinuidade administrativa e improvisação na tomada de decisões. A função racionalizadora é exercida pela existência de regras universais, que dificultam as manipulações e as manifestações do clientelismo. Outra expressão da racionalidade é a adequação dos meios aos fins. Neste sentido, deverá haver modificações importantes na gestão educacional, visando a uma desconcentração das decisões, à existência de controles efetivos e a uma aplicação dos recursos mais rápida.

O terceiro tema trata da **captação de recursos próprios por parte das instituições de ensino público.** No momento, existe uma dependência extrema dessas instituições em relação aos recursos orçamentários, em parte influenciada por uma noção bastante restrita de gratuidade. A gratuidade, tida como a ausência de taxas e mensalidades escolares, deixa de considerar a regressividade existente no pagamento dos impostos. Por outro lado, não questiona o fato de o subsídio educacional ser menor, em termos absolutos e relativos, para o ensino fundamental quando comparado com o 2.º e o 3.º graus. Em termos absolutos, porque o custo educacional é menor e, em termos relativos, porque a parcela das despesas com material escolar e outros gastos familiares é, proporcionalmente, maior no ensino fundamental. Portanto, a gratuidade, ao fazer "tabula rasa" da distribuição dos subsídios educacionais, viola o princípio da justiça social. No ensino fundamental, as conseqüências da gratuidade foram a supressão da contribuição familiar para o caixa escolar. Embora possa-se objeccionar quanto à compulsoriedade do pagamento, é inegável que a eliminação dessa fonte de recursos aumentou a precariedade do ensino na maioria das escolas públicas. É desejável uma maior participação da comunidade, inclusive de empresas locais, por exemplo, na manutenção dos prédios escolares. Quanto ao ensino superior, a cobrança de taxas escolares, a realização de convênios de pesquisa e a obtenção de recursos pelo pagamento do uso do patrimônio são modalidades de captação de recursos próprios que poderiam ampliar significativamente a dotação de outros custeios.

O quarto tema aborda a **ênfase excessiva posta na discussão dos recursos financeiros, que oblitera uma visão dos recursos reais.** Não há dúvida quanto à importância da discussão em torno da Emenda Calmon. Porém, deve-se perceber que a insuficiência de recursos financeiros convive com um excesso de recursos reais. Os recursos reais são, entre outros, os prédios escolares, o tempo dos professores, o material escolar e a máquina administrativa. Frequentemente, encontram-se salas de aula vazias, professores em outras funções e uma pesada máquina administrativa. A redução do excesso de recursos reais permite uma expansão das vagas e/ou uma melhoria do ensino com um acréscimo reduzido

dos gastos educacionais. Em um momento de penúria de recursos financeiros, a folga de recursos reais representa um ônus apreciável para a sociedade. A curto prazo, a melhor utilização dos recursos reais, provavelmente, é a melhor arma disponível para se combater a repetência. É perfeitamente concebível que os maiores custos advindos da melhoria do ensino possam ser compensados pela redução dos custos associados à repetência.

A questão central nos próximos anos é como retomar os investimentos educacionais antes de uma nova fase de crescimento econômico. Face ao seu estágio econômico, o Brasil tem investido em educação bem menos que outras nações em condições semelhantes. Como o novo modelo de expansão econômica deverá estar assentado na competitividade externa e na adoção de tecnologias modernas, baixos níveis de investimento educacional significarão restrições ao crescimento econômico. Surge então a necessidade de definição das prioridades educacionais. Não resta dúvida que a universalização do ensino fundamental requer uma melhoria apreciável da qualidade do ensino (habilitação de professores, implantação de dois turnos diários, extensão do calendário escolar, etc.) e uma expansão expressiva das vagas para as séries de 5^a a 8^a. O segundo grau deverá ter taxas elevadas de crescimento de matrícula, que permitam absorver uma proporção crescente da população na faixa etária correspondente de 20% para algo próximo dos padrões coreanos atuais (90%). As escolas de segundo grau apresentam três patamares distintos quanto ao custo aluno: escolas técnicas federais e algumas estaduais; escolas profissionalizantes e as demais escolas. É preciso, pois, definir com cuidado a proporção desses três tipos de escolas para não haver aumento indevido dos cursos. Quanto ao ensino superior, pa-

rece-nos que os investimentos em pesquisa e excelência acadêmica devem receber as maiores atenções.

Quaisquer que sejam as prioridades, deve-se observar que o compromisso com a escola pública só pode ser resgatado se houver uma dupla mobilização da sociedade através de pressões para o cumprimento da obrigação constitucional de universalização do ensino fundamental e de captação de recursos da comunidade e das empresas. Esta captação é indispensável para complementar os recursos orçamentários, especialmente nesta fase que antecede um novo surto de crescimento. Sendo assim, é necessário que as escolas e universidades públicas ativem mecanismos de captação de recursos próprios. A prolongada crise fiscal do Estado já está obrigando essas instituições de ensino a buscarem, ainda que timidamente, esses recursos.

A distribuição dos recursos orçamentários entre os três níveis de ensino só poderá ocorrer através da estimativa de necessidades que obedeça às prioridades fixadas. Entretanto, deve ser dito que o ensino fundamental dispõe do salário-educação para as despesas que não sejam de pessoal e que estas são cobertas com recursos da receita geral. Por outro lado, o MEC assume as despesas de pessoal das universidades federais (o que não deixa de ser uma vinculação disfarçada) e, de forma insuficiente, as despesas com outros custeios. As universidades federais dispõem também de recursos, obtidos de forma competitiva, junto aos órgãos de fomento da pesquisa. Resta saber como o segundo grau poderá financiar sua expansão. Este é um desafio ainda sem respostas. A Lei de Diretrizes e Bases não é o lugar onde esta e outras respostas poderão ser encontradas. Isto porque, para ser duradoura, terá que ser flexível para conter as soluções encontradas na arena política.

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO: PROPOSTAS PARA A REFORMULAÇÃO DA LEI 7.348/85

Candido Alberto Gomes*

A promulgação da Emenda Calmon ao final de 1983 conduziu a uma discussão acirrada sobre se ela seria auto-aplicável ou não. A então nova norma constitucional baseou-se em conceito originário da Carta de 1946 e parcialmente definido pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n.º 4.024, de 20 de dezembro de 1961), no seu art. 92, a saber, o de "manutenção e desenvolvimento do ensino". Alegava-se, então, entre outros aspectos, que era preciso definir os conceitos de receita e despesa utilizados pelo novo dispositivo. Apesar da forte argumentação em contrário, prevaleceu na prática o posicionamento de que havia necessidade de regulamentação, não tendo sido o dispositivo constitucional integralmente respeitado pela União, ao menos no exercício de 1984. Assim, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem n.º 369, de 15 de outubro de 1984, com Projeto de Lei que dispunha sobre a execução do § 4.º do art. 176 da Constituição Federal e dava outras providências. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, primeiro órgão do Legislativo a apreciar a Proposição, entendeu como seu dever analisá-la também no mérito, tendo aprovado seis Emendas de autoria do Deputado João Gilberto. Tais Emendas esclareciam e alargavam significativamente o alcance do Projeto oriundo do Executivo.

A primeira esclarecia que os percentuais não incidiriam sobre as transferências devidas a outros níveis de governo, mas recairiam sobre o total da receita de impostos que efetivamente cada esfera de governo recebia. A segunda eliminava dispositivo capcioso,

- Professor da Universidade de Brasília.

que excluía do total de impostos as receitas com destinação específica e vinculação previstas na Lei Maior. A salva-guarda era indispensável: uma sucessão de vinculações poderia, no futuro, diminuir sensivelmente o bolo, fazendo com que pouco restasse ao ensino, contrariando a vontade do legislador. A terceira Emenda preocupava-se em minimizar possíveis burlas à Emenda Calmon através da subestimativa da receita de impostos no Orçamento. Para isso, determinava que as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas que resultassem no não atendimento dos percentuais mínimos, seriam apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício. A quarta Emenda deixava claro que, da receita de impostos, estavam excluídos o FINSOCIAL e o Salário-Educação, importantes fontes de recursos do Ministério da Educação. A quinta e a sexta Emendas visavam a impedir a inclusão nas despesas de ensino de cursos típicos de formação de quadros para o serviço público civil e militar.

Passando à Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, o Projeto ainda recebeu uma Emenda e uma Subemenda. A primeira tornava mais evidente que os recursos seriam provenientes exclusivamente de impostos, não compreendidas fontes parafiscais, como o salário-educação, o FINSOCIAL e outros. A última redefinía, restringindo, as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, Congresso Nacional, 1985).

Já desse modo modificado, o Projeto do Executivo foi aprovado pelo Plenário da Câmara e remetido ao Senado Federal. A Comissão de Educação da Câmara Alta não se contentou com as mudanças efetuadas e propôs alterações, com base num alerta em relação a dois riscos: o atraso da entrega dos recursos financeiros, como ocorrera, durante a vigência da Carta de 1946, às verbas vinculadas à valorização econômica da Amazônia e do Nordeste, e a inclusão como despesa de ensino da manutenção de pessoal inativo, estatutário, em razão de aposentadoria (idem). No

entanto, se o Projeto fosse emendado, teria que voltar à Câmara dos Deputados e provavelmente só seria apreciado novamente no segundo semestre de 1985. As Emendas propostas pela Comissão foram então rejeitadas pelo Plenário. Desta forma, foi aprovada a Lei que tomou o n.º 7.348, de 24 de julho de 1985.

O diploma legal em tela tem sido aplicado a partir sobretudo dos orçamentos de 1986 e suas definições atingem não só a União, como também os Estados e os Municípios. Considerada esta experiência, que frutos têm sido colhidos da Emenda Calmon — que veio a incorporar-se à nova ordem constitucional em 1988 — e da sua regulamentação? Em trabalho recente, lutamos contra a falta de dados específicos sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino e não pudemos, a rigor, como expressamente declaramos, avaliar o seu exato cumprimento. Todavia, fica patente, pelos dados disponíveis, que a Emenda Calmon proporcionou aumento significativo de recursos em termos absolutos e, até certo ponto, em termos relativos. O mencionado incremento foi mais marcante na esfera federal que na estadual, onde muitos Estados já aplicavam além do mínimo constitucional. No entanto, há indicações sérias de que parte dos Estados deixou (e talvez continue deixando) de cumprir o dispositivo constitucional (Gomes, 1988). O mesmo possivelmente ocorre em vários Municípios, especialmente do interior. Por outro lado, distorções têm sido notadas na aplicação de recursos, como um Município que acarpetou escolas rurais, outro que comprou número ponderável de veículos que não servem ao ensino e outro, ainda, que considerou como despesas de ensino a abertura e pavimentação de estradas vicinais, sob a alegação de que os alunos precisavam transitar por elas para chegar às escolas. Estes fatos circulam oralmente entre educadores, mas chegam a ser noticiados em grande cópia pela imprensa (Melchior, 1986). A realidade, porém, é que, apesar de certas Prefeituras considerarem excessivas as verbas para o ensino, sua situação educacional tende a não ser exemplar, com os professores ganhando mal, faltando material didático nas escolas e a qualidade do ensino situando-se muito aquém do desejável.

Por sua vez, o Relatório da **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar o destino da aplicação, pelo Ministério**

da Educação, dos recursos provenientes da Emenda Calmon (Reis, 1989) concluiu que as exigências decorrentes daquele mandamento constitucional "estão sendo nominalmente cumpridas pelo MEC. Ou seja, o cumprimento nominal da Emenda Calmon, por parte do MEC pode ser demonstrado. Mas o cumprimento real não". Falta um empenho maior para modificar o panorama educacional do País, sobretudo no ensino fundamental, que se traduz, inclusive, na retenção de verbas para o ensino. A Lei n.º 7.348, de 24 de julho de 1985, embora se tenha constituído no "primeiro e fecundo passo ... para o cumprimento da Emenda Calmon", é "permissiva" e deve ser revista, "de modo a corrigir falhas e omissões que possam desviar para outros fins recursos constitucionalmente destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino" — conclui o Relatório.

Por isso mesmo, é urgente reexaminar a Lei em tela no âmbito das discussões da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Sendo este último um diploma legal abrangente, destinado, inclusive, a regulamentar dispositivos da nova Constituição, é de todo modo conveniente que inclua as normas relativas à matéria hoje tratada pela Lei n.º 7.348, de 24 de julho de 1985. Naturalmente, o nível de pormenorização deve ser compatível com a sua categoria legislativa, não se perdendo em generalidades nem esmiuçando detalhes que, pela tradição do Direito brasileiro, merecem ser tratados por normas infralegais. Nesse sentido, os Projetos de Lei apresentados às duas Casas do Congresso Nacional apresentam contribuições de grande interesse. Entretanto, nos deteremos nos pontos que sugerimos, a seu pedido, à Comissão do Ministério da Educação encarregada de formular o Anteprojeto do órgão referente à Lei de Diretrizes e Bases.

Definição de despesas

Das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino urge excluir a manutenção de pessoal inativo. Trata-se de despesa previdenciária, coberta em parte pela contribuição dos próprios funcionários, não podendo situar-se como despesa de ensino. Devemos lembrar que a redação atual da Lei n.º 7.348, de 24 de julho

de 1 985, foi elaborada quando a Constituição já previa a aposentadoria especial para professores. Aliado à unificação do regime dos servidores públicos, o dispositivo vigente poderá estrangular progressivamente o piso constitucional, ao ponto de torná-lo inócuo. A Lei estaria retirando com a mão esquerda o que oferece com a mão direita.

Além disso, cumpre excluir os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde. Ainda que estes sejam positivos para melhorar o rendimento do aluno, conforme evidências de pesquisas internacionais (Gomes, 1 988), não cabe situá-los como despesas de ensino apenas porque se realizam no âmbito dos sistemas escolares. A fome e a doença transcendem os problemas educacionais e os programas para combatê-las geram efeitos sociais e econômicos que ultrapassam os limites dos sistemas de ensino. Coerentemente com a nova ordem constitucional, cabe incluir tais despesas na seguridade social e não na manutenção e desenvolvimento do ensino. Aliás, recursos financeiros que antes beneficiavam o Ministério da Educação são agora canalizados para a seguridade social. É o caso do FINSOCIAL, dedicado exclusivamente à mesma, e, segundo a lamentável perspectiva, também a receita de concursos de prognósticos.

Torna-se também necessária a total exclusão dos cursos ligados à formação de quadros de funcionários para a administração pública, bem como das obras de infra-estrutura, ainda que sejam realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar. Como indicamos antes, esta medida visa a evitar que recursos para o ensino sejam desviados. Supomos, dessa forma, que a definição das despesas de ensino possa assumir um perfil mais nítido.

Correção da receita e da despesa

A fixação inicial dos valores mínimos constitucionais para o ensino deverá basear-se na receita estimada na lei do orçamento anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais, com base no eventual excesso de arrecadação. Entretanto, como propôs a Comissão de Educação do Senado Fe-

deral em 1 985, as diferenças entre a receita e as despesas previstas e as efetivamente realizadas, que resultem do não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, deverão ser apuradas e corrigidas pelo menos a cada trimestre do exercício financeiro. Com isso, embora apostando no declínio da inflação, poder-se-á reduzir a erosão dos recursos resultante de atrasos que têm sido registrados na sua entrega (IPEA, 1987).

Acompanhamento e controle da despesa

Num sistema democrático é imperioso que os dados sejam claros e tão facilmente compreensíveis quanto possível, permitindo ao público e aos Poderes constituídos saberem se a Lei está sendo obedecida. Desse modo, é indispensável que os órgãos centrais dos sistemas de planejamento, orçamento e administração financeira, contabilidade e auditoria, estabeleçam, em suas áreas de atuação, mecanismos e meios rigorosos — efetivamente rigorosos — para controlar e apurar os resultados que visem ao cumprimento da Lei. Para isso, uma medida aparentemente elementar é a obrigatoriedade de as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino serem apuradas e publicadas, inclusive nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios bimestrais sobre a execução orçamentária, que o Poder Executivo é compelido a divulgar, nos termos do art. 165, § 3.º, da Constituição Federal. Atualmente os Projetos de Lei do Orçamento da União e seus anexos têm demonstrado o cumprimento da chamada Emenda Calmon em termos de previsão, mas os balanços não chegam a oferecer resultados senão em termos da função educação e cultura. Como este último conceito é mais amplo que o de manutenção e desenvolvimento do ensino, torna-se virtualmente impossível efetuar uma avaliação simples e precisa do cumprimento da Lei Maior. Os relatórios bimestrais estatuídos pela Constituição merecem, inclusive, obedecer a outros requisitos, de modo a servirem a um exame mais aprofundado da ação governamental.

Por outro lado, a fiscalização deve ser intensificada à altura da relevância dos problemas do setor educacional. Para isso, dispositivo legal deverá determinar que o Tribunal de Contas da União fiscali-

ze efetivamente o cumprimento das normas constitucionais e legais, inclusive no que se refere aos recursos federais transferidos aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Com a implantação progressiva da reforma tributária estabelecida pela Carta de 1988, ampliar-se-ão as transferências federais para os governos subnacionais, de tal forma que a União terá que fazer recuar sua ação em favor dos Estados e Municípios. Em outras palavras, cada vez mais a manutenção e desenvolvimento do ensino dependerão de outras esferas de governo que não a federal, mas, por outro lado, aumentarão as transferências do poder central para os demais. Assim, um ensino efetivo e democrático dependerá da aplicação rigorosa dos meios transferidos.

Outra questão grave é a das sanções pelo não cumprimento das normas. Apesar de a Constituição determinar a intervenção dos Estados nos Municípios que não tiverem aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 35, III), não se tem notícia de nenhum acontecimento nesse sentido. Se o descumprimento da norma jurídica não acarreta nenhuma sanção, qual a perspectiva da sua eficácia? No entanto, devemos notar que tais sanções não podem ser muito severas, sob pena de se tornarem politicamente inviáveis. Cabe encontrar um ponto de equilíbrio, porém nenhuma medida pode ser mais eficaz do que o empenho governamental em modificar a situação educacional do País, pois é justamente a falta de empenho que conduz ao cumprimento meramente formal da Emenda Calmon, conforme declara o Relatório da CPI anteriormente mencionado.

Estabelecimento de medidas para efetivar a democratização do ensino

As assimetrias do ensino no Brasil são amplamente reconhecidas, destacando-se sobretudo as disparidades quantitativas e qualitativas entre as redes municipais e estaduais, entre diferentes Estados e Municípios, entre áreas rurais e urbanas e entre o centro e a periferia das grandes cidades. Apesar da expansão da escolaridade, as desigualdades da sua distribuição se têm mantido relativamente estáveis, pelo menos nas áreas metropolitanas (Barros &

Reis, 1989). Por outro lado, os administradores não têm meios de saber periodicamente quanto custa o ensino nem qual o seu nível de qualidade. Tendo a nova Constituição estabelecido como princípio (aliás, óbvio) a garantia de padrão de qualidade (art. 206, VII), tornam-se imprescindíveis medidas que lhe dêem consequência. Na verdade, poucas vezes temos dados adequados para administrar racionalmente, conhecendo os custos e o rendimento do ensino periodicamente, ao contrário de muitos outros países. Acreditamos que o Brasil poderia definir padrões mínimos de qualidade e custos através de pesquisas em diferentes regiões, abrangendo diversificados níveis de ensino. Fixados estes padrões, eles se converteriam por prazo conveniente em parâmetros para nortear o Plano Nacional de Educação e outros planos atinentes ao setor. Poderíamos, então, efetivamente, adotar políticas educacionais que visassem a atingir tais padrões em todo o território nacional, respeitadas as diversidades regionais. Metas fundamentais seriam alcançar e superar os mencionados padrões mínimos, orientando, inclusive, a assistência técnica e financeira devida pela União aos Estados, Distrito Federal e Municípios, consoante à Constituição (art. 211, § 1º).

Cabe lembrar que essa orientação foi acolhida anteriormente pela Comissão da Família, da Educação, Cultura e Esportes, da Ciência, Tecnologia e Comunicação da Assembléia Nacional Constituinte (Gomes & Garrido, 1987), que chegou a ousar uma solução equalizadora, de difícil aplicação, para sustentá-la: os recursos estaduais viriam em socorro dos Municípios que não conseguissem atingir os padrões mínimos de qualidade e custos do ensino, enquanto os recursos federais cobririam prioritariamente os hiatos verificados nos Estados.

O estabelecimento destes padrões, além de constituir um caminho para concretizar o discurso da democratização, representaria também uma forma adicional e flexível de vinculação de recursos financeiros para o ensino. Dessa forma, também poderiam ser convenientemente dispensadas as subvinculações por nível de ensino, deixando-se as prioridades a cargo dos instrumentos estabelecidos pela Carta de 1988: a lei de diretrizes orçamentárias, o Plano

Nacional de Educação e o plano plurianual (arts. 165 e 214 da Constituição).

A título de conclusão

Estas são algumas sugestões — não exaustivas — que poderão integrar o verdadeiro caudal que emana de especialistas e instituições e que se reflete, inclusive, em Projetos de Lei tramitando no Congresso Nacional. Acreditamos que a norma legislativa por si só não basta. Ela é obviamente condição necessária, mas não suficiente para transformar a realidade social. Além da questão de as leis, à semelhança de certas vacinas (e sobretudo de condições de vacinação) pegarem ou não, mesmo quando pegam não basta o seu mero cumprimento formal para alcançar objetivos definidos pela sociedade. Para o cumprimento real das normas são indispensáveis empenho efetivo e vontade política firme e duradoura. Por isso mesmo, a nova Lei de Diretrizes e Bases deverá enraizar-se num contexto sócio-político em que seus dispositivos estejam embebidos pela determinação de mudar, sem sectarismos divisionistas. Do contrário, pelo menos parte de suas normas pode ser cumprida mecanicamente sem que seus objetivos mais altos sejam atendidos.

Bibliografia

BARROS, Ricardo P. & REIS, José G.A. **Educação e desigualdade de salários**, s.l., s.ed., 1989

BRASIL Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei n.º 4.504-A, de 1984**. /s.n.t./

_____. Senado Federal. Parecer da Comissão de Educação e Cultura sobre o Projeto de Lei da Câmara n.º 75/85, que "dispõe sobre a execução do § 4.º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. **Diário do Congresso Nacional** - Seção 2, Brasília, 28 de jun. 1985. p. 2238

GOMES, Candido A.C. O Plano Nacional de Educação e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: o que a pesquisa sobre rendimento escolar tem a dizer? **Revista de Educação AEC**, Brasília, 17(70):27-38, out./dez. 1988

_____. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, 69(162):237-55, maio/ago. 1988a.

_____. & GARRIDO, Maria do Céu J. A educação na Assembléia Nacional Constituinte. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, **68(160)**:669-99, set./dez. 1987.

INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL- IPEA. Coordenação de Educação e Cultura. **Relatório anual de acompanhamento — 1986**; área: educação. Brasília, 1987.

MELCHIOR, José CA. **O financiamento da educação no Brasil e a Revolução**; 1965 a 1982. São Paulo, Universidade de São Paulo, 1986. 3v. Tese (livre-docência)

REIS, Sólton B., Relator. **Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar destino de aplicação, pelo Ministério da Educação, dos recursos provenientes da Emenda Calmon**: relatório final. Brasília, 1989.

Anexo

LEI N.º 7.348, DE 24 DE JULHO DE 1985

Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal, e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

Art. 1.º Anualmente, a União aplicará nunca menos de 1 3% (treze por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (§ 4.º do artigo 176 da Constituição Federal).

Art. 2.º Os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, resultantes da aplicação dos percentuais estabelecidos no §4.º do artigo 176 da Constituição Federal, visam a assegurar preferencialmente o cumprimento do preceito da escolarização obrigatória e garantir:

- a) as mais amplas oportunidades educacionais proporcionando-se a todos o acesso à escola e a permanência nos estudos;
- b) a melhoria crescente da qualidade do ensino;
- c) o desenvolvimento da pesquisa educacional;
- d) o aperfeiçoamento dos recursos humanos necessários à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;
- e) o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de educação;
- f) o estímulo à educação e a justa distribuição de seus benefícios.

Art. 3.º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar, no ensino de 1.º grau, crescentes percentuais de participação nos recursos de que trata o *caput* do artigo anterior.

Art. 4.º Os recursos mencionados no artigo 1.º desta lei originar-se-ão:

- a) na União, da receita de impostos que venha a arrecadar;
- b) nos Estados e no Distrito Federal, da receita de impostos que venham a arrecadar, assim como da que lhes seja transferida pela União, por força de mandamento constitucional;
- c) nos Municípios, da receita de impostos que venham a arrecadar, assim como da que lhes seja transferida pela União e pelos Estados, por força dos respectivos mandamentos constitucionais.

§ 1.º Para os fins previstos neste artigo, excluir-se-ão das receitas arrecadadas pela União e pelos Estados e do cálculo dos respecti-

vos percentuais de aplicação as parcelas dos recursos que hajam transferido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, por força das disposições constitucionais.

§ 2? Considerar-se-ão excluídas das receitas de impostos mencionados no *caput* deste artigo:

- a) as operações de crédito por antecipação de receita orçamentária de impostos;
- b) as entradas compensatórias, no ativo e passivo financeiros, quando relativas à receita de impostos.

§ 3.º Para fixação dos valores correspondentes aos mínimos estabelecidos no artigo 1.º desta lei, considerar-se-á a receita estimada na Lei do Orçamento Anual, ajustada, quando for o caso, por lei que autorizar a abertura de créditos adicionais com base no eventual excesso de arrecadação.

§ 4.º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não-atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas no último trimestre do exercício e, ainda havendo ao seu término diferença, esta será compensada no exercício seguinte.

Art. 5.º Para efeito do cumprimento do preceito estabelecido no § 4.º do artigo 176 da Constituição Federal, não serão computadas as aplicações de receitas oriundas de contribuições ou tributos que não sejam propriamente ditos, especialmente as referentes ao Fundo de Investimento Social — FINSOCIAL, e ao salário-educação.

Art. 6.º Os recursos previstos no *caput* do artigo 1.º desta lei destinar-se-ão ao ensino de todos os graus regular ou ministrado pela via supletiva amplamente considerada, aí incluídas a educação pré-escolar, a educação de excepcionais e a pós-graduação.

§ 1.º Consideram-se despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vista ao disposto neste artigo, desde que as corres-

pondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

- a) resultem da manutenção dos colégios militares de 1.º e 2.º graus;
- b) resultem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;
- c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;
- d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b;
- e) importem em concessão de bolsas de estudo;
- f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino;
- g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria.

§ 2.º Não se consideram despesas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino:

- a) as efetuadas com pesquisa quando não vinculada esta ao ensino ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, não vise, precipuamente, ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;
- b) as que se traduzam em subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural;
- c) as que se destinem à formação específica de quadros para a administração pública, sejam civis, militares ou diplomáticos.

Art. 7.º Os órgãos e entidades integrantes dos sistemas de planejamento e orçamento detalharão seus programas de trabalho, de modo que as ações, definidas nesta lei como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sejam identificadas em seus aspectos operacionais, a nível de subprojeto e subatividade orçamentários, para efeito de consideração nas fases da elaboração e execução do orçamento.

Art. 8.º Os órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de administração financeira, contabilidade e auditoria, em suas áreas de atuação, estabelecerão mecanismos e meios de gerenciar, controlar e apurar os resultados que visem a dar cumprimento às determinações expressas nesta lei.

Art. 9.º A prestação de assistência técnica e financeira, prevista no § 1.º do artigo 177 da Constituição Federal, ficará condicionada ao efetivo cumprimento pelos Estados e pelo Distrito Federal do disposto nesta lei, sem prejuízo de outras cominações legais.

Art. 10. No primeiro ano da aplicação desta lei, deverão a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por seu Poder Executivo, ajustar os respectivos orçamentos às normas aqui fixadas.

Art. 11. Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 12. Revogam-se as disposições em contrário.

Brasília, 24 de julho de 1985; 164.º da Independência e 97.º da República.

JOSÉ SARNEY
Marco Maciel
João Sayad

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

José Eustáquio Romão*

Introdução

Comparar os investimentos educacionais de um país com os de outro pode conduzir a conclusões equivocadas. De fato, o total dos recursos educacionais é geralmente mal conhecido, uma vez que entram em sua composição parcelas nacionais ou externas, públicas ou privadas, sem mencionar as "invisíveis", isto é, as aplicadas em custos indiretos raramente computados. Por isto, o esforço global de uma formação social nos gastos educacionais jamais consegue ser captado pelas estatísticas.

Buscando maior precisão científica ou indicações para a formulação e/ou implementação de políticas, estudiosos e autoridades costumam indexar os recursos destinados à educação com base em outros indicadores: Produto Nacional Bruto (PNB), orçamento público, habitante, habitante em faixa etária de escolarização, etc. "Nos países que ainda estão numa fase de economia de subsistência o PNB é freqüentemente objeto de uma avaliação grosseira, além de variar segundo se trate de países de economia liberal(sic) ou de países socialistas."¹ Os orçamentos públicos, quando não são meras peças de ficção, apresentam variações de ano para ano — mais profundas de governo para governo —, prejudicando a comparação de períodos mais longos. As relações com bases de-

* Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora. MG.

UNESCO. **Planification de l'éducation**; bilan, problèmes et perspectives. Paris, UNESCO. 1970. p.188.

mográficas, qualificadas ou não, escondem a equidade da distribuição dos recursos porque são feitas pelas médias. Com todas estas ressalvas é que devemos encarar as informações do Diretor do Instituto Internacional de Planificação da Educação (IIPE) da UNESCO, Professor Sylvain Lourié³, quando afirma que, mesmo acompanhando os países desenvolvidos na tendência ao incremento dos investimentos educacionais, os países em desenvolvimento (leia-se subdesenvolvidos) não lograram o mesmo êxito de universalizar o ensino primário e secundário, do pós-guerra até a década de 1960, e, curiosamente, após este período, também desaceleraram, se bem que em taxas menores, esses investimentos.

Não há porque discordar da necessidade de retomada crescente de investimentos educacionais nos países que ainda não conseguiram eliminar o analfabetismo e universalizar a educação básica⁴. A própria discussão qualidade/quantidade perde sentido e torna-se puramente acadêmica neste nível, uma vez que não há como escolher entre os dois aspectos na educação de base: ou se

É por esta razão que a maioria dos analistas do financiamento da educação preferem trabalhar com dados de balanços. Ver MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo, EPU, 1987. Mesmo assim a recorrência a longas séries anuais introduz "ruídos" na comparação dos dados, por causa da heterogeneidade das dotações e rubricas/funções e elementos de despesa.

Conferência pronunciada na abertura do Seminário sobre Planejamento, Financiamento e Descentralização da Educação no Brasil, promovido pelo Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), do Banco Mundial, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizado de 21 a 24 de outubro de 1987, em Petrópolis (RJ), com o título "Tendências e Estruturas do Financiamento da Educação em Certos Países da OCDE".

O artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Brasileira de 1988 é a prova de que o Brasil se inclui entre esses países, ao subvicular, por dez anos, 50% dos recursos públicos destinados à educação (art. 212 do texto constitucional) para alcançar estas metas.

propicia a organização mínima de mínimos conhecimentos necessários ou se multiplica o número de analfabetos.

Porém, sem a disposição de enfrentar a questão da democratização do planejamento, da fiscalização pública de sua execução, da eliminação da mediação burocrática e da competência gerencial em todos os níveis da administração, apenas o incremento dos recursos públicos destinados à educação pode insinuar uma intenção mas não é suficiente para explicitar uma vontade política de dar prioridade à educação. O planejamento centralizado, resultante apenas da "sensibilidade" e do grau de informação de meia-dúzia de "iluminados" — normalmente egressos ou pertencentes às camadas privilegiadas —, por melhor que sejam suas intenções, desvia-se das prioridades construídas e detectadas na luta cotidiana das classes oprimidas. A título de ilustração, conto uma pequena estória, ocorrida em 1983, na zona rural do Município de Juiz de Fora (MG). Com a melhor das intenções e munidos de levantamentos, pesquisas e estudos de racionalidade administrativo-financeiro-pedagógica, dirigentes e técnicos da Secretaria Municipal de Educação chegamos à conclusão de que era necessário caminhar para a eliminação de escolas rurais "unidocentes"⁵. Desativá-las e providenciar transporte escolar para os alunos de várias "escolinhas" espalhadas nas fazendas, concentrando-os em unidades escolares maiores dos povoados próximos barateava custos de manutenção, não implicava em expansão de pessoal — ao contrário, permitiria a economia de pessoal de apoio —, melhorava a qualidade de ensino pela reunião de alunos de mesma série na mesma turma unisseriada, facilitava os serviços de supervisão pedagógica e de orientação educacional; racionaliza, enfim, recursos financeiros, humanos e materiais, permitindo uma educação de melhor qualidade. Imediatamente, um projeto para obtenção de recursos para aquisição dos ônibus escolares foi elaborado e enviado ao Ministério da Educação (MEC). Enquanto aguardávamos a liberação dos recursos, com o projeto já aprovado, alguém alertou que tínhamos esquecido de dar um passo fun-

⁵ Também chamadas "escolas isoladas" ou "escolas de classes multisseriadas".

damental: a discussão do projeto com as comunidades rurais interessadas. Para surpresa geral, um projeto "tão bom" foi rechaçado por unanimidade em todas as cinco comunidades envolvidas. Não houve argumentação que as demovesse, apesar da sólida comprovação das vantagens demonstradas pelos técnicos e dirigentes da Secretaria Municipal de Educação. Nesse ínterim, os recursos foram liberados e precisávamos ter uma posição conclusiva. E nada de as comunidades explicitarem seus argumentos desfavoráveis à proposta do que então denominávamos "nucleação de escolas unidocentes". Até que, em uma das reuniões, quando ameaçávamos implantar o projeto se não fossem apresentadas as razões das comunidades, alguém, com as expressões típicas do mineiro da roça, passou-nos uma lição, que tentamos traduzir e sistematizar em seguida.

- O governo municipal, em todas as oportunidades que tivera, tentara convencê-los a não saírem do campo e virem para a cidade.
- A escola era a única presença do governo nas comunidades em que estavam localizadas.
- Quando queriam manter contacto com a cidade ou com os povoados, faziam-no através da professora ou dos demais servidores públicos que visitavam a escola.
- Se desativássemos as "escolinhas" iríamos até "esquecer da existência deles" e a Prefeitura nem se lembraria mais de conservar as estradas vicinais — tão importante para o "caminhão do leite" (a região é uma bacia leiteira) —, pois o poder público municipal não iria mais precisar delas para o transporte de professores, especialistas de educação, técnicos e servidores da Prefeitura que visitavam as escolas para desenvolvimento de programas (saúde escolar, merenda escolar, etc).
- Em pouco tempo ficariam privados do único prédio público de que dispunham para a realização de festas, celebrações religiosas, recepções a autoridades, etc.

Alonguei-me um pouco na estória, primeiramente por que a sabedoria desta lição não poderia ficar sem algum registro; em segundo lugar, a propósito de nosso tema, ela demonstra o quanto pode escapar à racionalidade técnica, especialmente o que diz res-

peito às nuances políticas captadas no duro jogo com as condições materiais de existência. Para aquelas comunidades a escola apresentava-se não apenas como o espaço do processo de ensino-aprendizagem, mas também como a instituição pública que os ligava ao mundo exterior e os relacionava com a própria estrutura de poder. O desfecho foi interessante: usamos os recursos liberados para a recuperação, ampliação e melhoria das instalações e equipamentos das "escolinhas" e prestamos contas ao órgão financiador, sem nunca termos sido questionados quanto à diferença de destinação entre a proposta original (aquisição de ônibus) e a efetivamente realizada.

No exemplo dado, tivemos uma correção de percurso, a tempo de evitar uma catástrofe educacional que certamente ocorreria: uma grande evasão escolar de alunos matriculados nas unidades desativadas. E o mais curioso é que, em nenhum momento, as comunidades levantaram a questão da segurança do transporte escolar, tanto pela topografia acidentada da região quanto pelos perigos das estradas na época das chuvas. É que, para eles, certamente, a conservação das estradas e a manutenção dos veículos é uma questão meramente técnico-financeira resolvível pelo governo. Porém, todos os argumentos contrários ao projeto referiam-se a questões políticas e só teriam solução na resistência engendrada por sua visão de mundo.⁶

Governo participativo ou democratização do processo decisório é mera intenção proclamada quando não permite à população a real definição das prioridades, traduzidas nas previsões orçamentárias. Porém, a democratização corre ainda o risco de virar teatro quando a população não tem o controle do respeito pela ordem de prioridades anteriormente fixada. Criar mecanismos que garan-

As escolas unidocentes existem em todo o mundo e "sua prática abrangia (em 1961) mais de onze milhões de alunos, espalhados por quarenta e cinco países (em todos os continentes) dos que apresentaram estatísticas e ela não tem relação qualquer com o grau de desenvolvimento cultural ou econômico do país." (BU-REAU INTERNATIONAL D'EDUCATION. *L'École à Maître Unique*. Genebra/Paris. 1961. p.5).

tam a transparência da execução orçamentária e instrumentos de legitimação do processo de delegação é tarefa imprescindível para a reordenação do financiamento educacional, no sentido do estabelecimento da equidade regional e da justiça social. As tecnoburocracias agigantadas institucionalizaram o consumo da maior parte dos recursos nas atividades meio e a corrosão dos destinados às atividades fim, com as tramitações morosas em contextos de economias inflacionárias. Já tão minguados, os recursos que deveriam chegar à carteira do aluno ainda sofrem a sangria do desperdício resultante da incompetência gerencial, provocando a baixa produtividade dos sistemas em todos os níveis.

Finalmente, as considerações anteriores ainda abstraíram duas desgraças tão comuns em países com baixo grau de representação das classes sociais nos governos: o fisiologismo e a corrupção — faces da mesma moeda —, ambos afeitos à falta ou à falta de planejamento, para favorecimento das improvisões, dos imediatismos clientelistas, dos casuísmos e negociatas dos com-patrios e dos oportunismos eleitorais.

Financiamento da educação no Brasil

Nas considerações que se seguem, procuramos abranger um pouco mais de duas décadas, que representa a fase na qual os governos militares forjaram uma estrutura educacional⁷ que ainda permanece em vigor, porém em vias de ser superada por uma nova legislação de ensino, já em processo de discussão na sociedade e em tramitação no Congresso Nacional.

Usamos propositadamente o termo "estrutura" em lugar de sistema, porque, na realidade, o que temos é uma verdadeira colcha de retalhos, sem qualquer organicidade entre os graus de ensino, cujas reformas resultaram de casuísmos "revolucionários," no combate às legítimas manifestações contestatárias, conforme demonstrou Otaiza de Oliveira Romanelli na brilhante *História da Educação no Brasil*; 1 930/1 973 (Petrópolis, Vozes, 1978). Usamo-lo também para contribuir para a tentativa de construir uma precisão terminológica, tão rara na ciência brasileira, conforme enceta, neste caso. Dermeval Saviani com *Educação Brasileira; Estrutura e Sistema* (6ª ed., São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1987).

Incoerências como "uma crescente queda da aplicação dos recursos financeiros em educação no período de maior crescimento do PIB, principalmente pela esfera federal, que é aquela que maior potencialidade apresenta, na perspectiva de receita fiscal efetivamente arrecadada"⁸, revela a coerência⁹ profunda do regime militar, ao compatibilizar o projeto educacional com o modelo de desenvolvimento conservador. Simultaneamente, modificações na legislação fiscal alteraram o Sistema Tributário Nacional, no sentido de concentrar recursos na União, em detrimento das demais esferas de governo. Ainda em 1985, no ambiente de conclusão da "abertura política" e de redemocratização do país, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEÁ), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, informava que a repartição dos tributos apresentava-se profundamente centralizada: 62% para a União, 34% para os Estados e 4% para os Municípios. Somava-se a essa situação uma série de medidas, como a desvinculação de recursos públicos para a educação (12% da arrecadação tributária da União e 20% da dos Estados e Municípios) e a abertura de inúmeras portas para o "subsidiamento" das escolas mantidas pela iniciativa privada. É de domínio público a perversidade da última medida: exclui os mais pobres ou empurra-os para escolas de qualidade inferior, porque desassistidas pelos poderes que as criaram¹⁰. No entanto, a análise dos percalços resultantes da política educacional privatista dos últimos governos escapa aos limites deste trabalho, e inúmeros outros autores têm se debruçado sobre o assunto com muita competência.

⁸ MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo, EPU, 1987. p.5.

"Coerência" deve aqui ser entendida na sua dimensão sociológica, isto é, funcionalidade das partes no todo: no caso, funcionalidade do projeto elitista-militar-regressivo — espécie de versão brasileira do modelo autocrático de acumulação capitalista.

Os pensadores da Educação ligados a órgãos internacionais (especialmente do Banco Mundial), usam a questão do subsídio público exatamente para comprovar a necessidade do ensino pago e defender a "equidade". Ver, por exemplo, PSACHAROPOULOS, George. **Welfare Effects of Government Intervention in Education**. Washington, The World Bank, 1986.

Com a finalidade de "suplementar as despesas públicas com a educação elementar"¹¹, os governos militares criaram o salário-educação contribuição social a ser paga pelas empresas, que também podem optar pela manutenção direta de escolas ou pelo recolhimento aos cofres públicos. Nas diversas regulamentações pelas quais passou a lei de criação, o salário-educação sofreu alterações formais ou substanciais, chegando à atualidade com as disposições dos decretos 87.043, de 22 de março de 1982¹², e 88.374, de 7 de junho de 1983¹³. No último, vincula-se, pela primeira vez, 25% no mínimo, da quota federal (QF) — equivalente a 1/3 do total arrecadado no país; os outros 2/3 constituem as quotas estaduais (QE) e ficam nas unidades federadas para projetos municipais e intermunicipais de educação de primeiro grau. Em 15 de outubro de 1985, o decreto 91.781 estabeleceu a exigência de aprovação, por lei das câmaras municipais, do Estatuto do Magistério Municipal¹⁴, como condição de habilitação do município para candidatar-se aos recursos da QF.

Conquanto os dois avanços devam ser assinalados, nunca é demais reiterar algumas críticas e levantar a necessidade de aperfeiçoamentos.

- O setor agrícola ficou privilegiado com uma alíquota menor (0,8%), enquanto as demais empresas devem contribuir com 2,5% sobre a folha de salário de contribuição ao INPS, hoje IAPAS, reforçando a linha protecionista da política agrícola do governo, com os argumentos de maior pobreza de capital do setor, maiores riscos dos investimentos e necessidade de incentivos à produção primária da economia. Como se isso não bastasse, o decreto 87.043/82 suspendeu, "até ulterior deliberação, a cobrança da contribuição do salário-educação sobre a soma dos

¹¹ Artigo 1º da Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964.

¹² DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO Brasília, 23 de mar. 1982, Seção I, p.4.970-2.

¹³ Idem, 09/Jun. 1983, Seção I, p.9.830-2.

¹⁴ O termo criou a maior confusão nos municípios, porque "estatuto" refere-se a regime do funcionalismo público e a maioria das prefeituras adota regime regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. O espírito do decreto era proteger a carreira e a remuneração docentes, independentemente de regime.

salários base dos titulares, sócios e diretores e sobre o valor comercial dos produtos rurais" (art. 14). A "ulterior deliberação" não foi tomada até hoje.

- Incidindo apenas sobre a folha de salário de contribuição, o salário-educação não onera o capital, com o agravante de não contar com recursos de vencimentos superiores a 20 salários mínimos (limite individual da folha de contribuição). Ainda assim, suspendeu também a cobrança sobre a folha dos salários base dos titulares, sócios e diretores, na mais descarada declaração de compromisso com determinada classe social.
- A opção das empresas de deixarem de recolher a contribuição do salário-educação (artigo 9.º do decreto 88.374/83), quando mantiverem escola própria, ou quando decidirem pela "aquisição de vagas na rede particular de ensino de primeiro grau", ou quando ainda indenizarem despesas de empregado com educação de primeiro grau pela via supletiva ou de seus filhos, na faixa de 7 a 14 anos, ou, finalmente, quando combinarem alternativas anteriores, provocou uma enorme evasão de recursos. Em outubro de 1983, o Deputado Eduardo Chuahy do Rio de Janeiro denunciava que só naquele Estado, "60% dos recursos do Salário-Educação foram carreados para a rede particular."¹⁵ Além das distorções permitidas pela legislação, o parlamentar estadual denunciava a existência de alunos, de empresas e de escolas "fantasmas", bem como a duplicidade de bolsas, estimando a impressionante cifra de 250.000 bolsas irregulares. E como a denúncia do deputado fluminense objetivava um apelo e a defesa do governo do Estado, não deve ter computado em seus dados os recursos evadidos para a rede particular através dos programas estaduais e municipais de bolsas de estudo. Em julho do mesmo ano, o Jornal do Brasil estampava uma **Carta Aberta ao Presidente João Figueiredo**, que trazia como signatários a União Nacional das Associações Familiares e a Federação Interestadual de Trabalhadores dos Estabelecimentos de Ensino, orquestrando uma resistência aos tímidos

¹⁵ SALÁRIO-EDUCAÇÃO - bolsas de estudo, mito e realidade. Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa, 1983. p.5.

dispositivos do decreto 88.374/83 que visavam o combate à corrupção e à "indústria de bolsas de estudo".

- No tocante à distribuição dos recursos arrecadados, enquanto os municípios, que arcam com quase 1/3 da matrícula de primeiro grau, têm de se contentar com 1/12 dos recursos do salário-educação, os Estados ficam com a parte do leão (8/12) e a União com 3/12. Por outro lado, como os Estados devem aplicar estes recursos somente em escolas de sua rede, sem explicitação de qualquer critério aos municípios, estes sempre reclamaram a inequidade de tal disposição legal. Melchior¹⁶ demonstrou que no exercício de 1985 o governo do Estado de São Paulo aplicou apenas 34 bilhões, dos 462 bilhões de cruzados arrecadados, no ensino de primeiro grau, em flagrante desrespeito às disposições legais.

A proposta de mudança da incidência da alíquota do salário-educação sobre a folha de contribuição para o valor agregado ou para a receita da empresa tem encontrado grande resistência, inclusive de educadores progressistas, sob o argumento de que estes custos incrementados seriam repassados às empresas intermediárias e/ou ao consumidor. Ora, imaginar que o atual salário-educação não é repassado para o preço final dos produtos, no componente de obrigação da empresa, é, no mínimo, ingenuidade. Já está comprovado também que a contribuição das empresas para a Previdência Social é inversamente proporcional à respectiva receita, do que se pode concluir que as pequenas são as mais penalizadas, exatamente porque empregam mais mão-de-obra. Significa dizer que, neste sentido, a atual legislação do salário-educação trabalha na linha de reforço da exploração capitalista, privilegiando o capital constante em detrimento do capital variável, estimulando, ao mesmo tempo, a tendência estrutural do capitalismo de organização na provocação da recessão de emprego.

Além do salário-educação, outros fundos ou recursos oriundos de outras fontes foram criados para suplementar o financiamento da educação.

¹⁶ *Idem*, p.9.

O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), criado em 1974, reduziu gradativamente os 13,5% que o MEC recebia das loterias federais (bilhetes e esportiva), de aplicação a fundo perdido, para 6,25%. A partir daí o incremento da participação do MEC neste Fundo só ocorreria a título de empréstimo com juros e correção monetária subsidiados, de acordo com as regras estabelecidas para qualquer tomador (público ou privado).

O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), criado em 1982, com recursos provenientes da receita bruta das empresas públicas e privadas que realizassem venda de mercadorias e de instituições financeiras e de seguradoras, isentadas as mercadorias e/ou serviços destinados ao exterior, somados de dotações orçamentárias da União, retornos de aplicações e outros, destina-se a uma série de programas sociais entre os quais se inclui a educação. No entanto, o setor educacional tem tido pouco acesso aos recursos do FINSOCIAL, cuja administração tem sido marcada por sonegações, fraudes e atendimento clientelístico a "emergências", segundo Melchior.¹⁷

Royalties sobre exploração de petróleo e/ou gás na plataforma continental passaram a integrar os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), quando da criação deste fundo. Legislação posterior determinou a transferências destes recursos para os Estados e Municípios produtores.

A educação básica brasileira "conta" finalmente com os recursos oriundos do incentivo fiscal (2% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas) destinado ao MOBREAL e a seu sucedâneo. Fundação EDUCAR. As aspas dispensam os comentários à ineficácia do MOBREAL, que embora fosse o programa "menina-dos-olhos" dos governos militares, constituiu-se num fiasco sem precedentes, já exaustivamente analisado e comprovado como verdadeiro Movimento Brasileiro de Analfabetização. A realidade encarregou-se de desmascarar a farsa e a sociedade condenou-o já na barra dos tribunais da História.

¹⁷Idem, p.48-9.

Fizemos questão de, embora sumariamente, listar todos os componentes de financiamento da educação no Brasil, excluindo os resultantes da iniciativa privada, por falta de dados agregados. A maioria das instituições privadas não tem estatísticas precisas de seus investimentos em educação e os gastos pessoais e familiares não permitem sequer uma aproximação.

O Financiamento da Educação na Nova Constituição

Destaca-se no texto da nova Constituição no que concerne ao financiamento da educação:

Manutenção da Vinculação de Receita de Impostos

Proibida textualmente a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundo ou despesas, ressalvaram-se os Fundos de Participação e manutenção e desenvolvimento do ensino. Foi uma conquista da comunidade educacional no período da Constituinte, pois foram grandes as pressões, de ordem técnica e política. Entre os primeiros incluem-se os tributaristas, com a argumentação de que a vinculação feria tecnicamente a ciência e a praxetributária. A disputa foi grande com outros setores também interessados em vinculações específicas.

Nunca menos de 18% da arrecadação de impostos da União e o mínimo de 25% da arrecadação de impostos dos Estados e Municípios ficaram garantidos no artigo 212.

Salário-Educação.

Grandes foram os *lobbies* para forçar a eliminação do salário-educação do texto constitucional. O parágrafo 5º do artigo reza: "O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na formada lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes." Avanços, incertezas, ambigüidades... O avanço insinuado no início do parágrafo "ensino fundamental público", sugerindo a exclusividade para o ensino público, ameaça ser neutralizado ao fi-

nal. Poderão as empresas praticar a dedução mencionada em es-
colas da rede particular? É necessário garantir na legislação
ordinária ou complementar que não se consolide o recuo. Outro
avanço está na generalização das empresas e as isenções estarão
sujeitas ao crivo do Poder Legislativo.

Educação ou Ensino

Não há mais margem para as manipulações permitidas pela ampli-
tude do termo "educação". A função ensino é explicitada, quanto a
seu desenvolvimento e manutenção pelos recursos vinculados e
adicionais.

Reforma Tributária

- 47% dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre Produtos Indus-
trializados, arrecadados pela União, serão vinculados aos Fun-
dos Estadual (21,5%) e Municipal (22,5%), e ainda 3,0% ao
Fundo de Financiamento do Setor Produtivo das regiões Centro-
Oeste, Norte e Nordeste;
- 10% do IPI para o Fundo de Exportação: 7,5% para os Estados e
2,5% para os municípios;
- transferência dos impostos únicos para a competência dos Es-
tados (transporte, comunicação, energia elétrica, minerais e
combustíveis), através de sua incorporação no Imposto sobre
Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- além de manterem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), os
Municípios passarão a cobrar o Imposto sobre Transmissão de
Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Venda de Combustível no
Varejo (IVCV);
- previsão do adicional de até 5% sobre o Imposto de Renda, a ser
cobrado pelos Estados, de acordo com futuras disposições das
Assembléias Legislativas. Este adicional não incidirá sobre
salários.

Com todas estas medidas, pode-se ter uma idéia da desconcen-
tração dos recursos de acordo com os dados abaixo. É bom lem-

brar que a reforma tributária inicia-se em 1989 e estende-se por
cinco anos, devendo complementar-se em 1993.

Completada a reforma (1993) a União perde, estimativamente,
cerca de 18,1%, os Estados ganham 6,4% e os Municípios aumen-
tam sua disponibilidade de recursos em 29,0%.

No que nos interessa mais especificamente, o que esta distri-
buição significará em termos de acréscimos disponíveis para a
educação? No caso da União, embora tenha havido um aumento
da alíquota vinculada (dos 13% da Emenda Calmon para 18% do
texto constitucional), a nova repartição dos recursos permitirá um
aumento de apenas 3,55%. Já nos Estados e Municípios, embora
tenham se mantido os 25% da arrecadação tributária, haverá um
aumento muito mais significativo: 7,2%, na média de todos os Es-
tados, e 26,4%, na média dos Municípios.

Estima-se, no geral, que a educação terá um aporte adicional de
11,1% de recursos com a Reforma Tributária.

Resta uma palavra final sobre o artigo 60 do Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias.

"Art. 60 - Nos dez primeiros anos de promulgação da Consti-
tuição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização
de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação
de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o
art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar
o ensino fundamental."

Equivocadamente, começa a se insinuar a interpretação de que a
subvinculação refere-se ao total dos recursos vinculados nas três
esferas governamentais tomadas em bloco. Ora, se o dispositivo
não for cumprido, a que esfera será cobrada a complementação?
Mais ainda, como os Estados e Municípios aplicam seus recursos
majoritariamente no ensino fundamental (primeiro grau), já em
1987 o total desta subvinculação, nos termos desta interpretação,
já teria sido ultrapassado, tornando totalmente sem sentido o dis-

positivo constitucional para os próximos dez anos. Ela tem surgido particularmente nos meios universitários, onde o temor de seu cumprimento se escora na possível inviabilização financeira do ensino superior mantido com os recursos públicos, pois, também em 1987, as instituições de ensino superior já consumiam, segundo estatísticas oficiais, mais de 70% dos recursos do MEC.

Como compete ao Congresso Nacional a aprovação do aumento de alíquotas dos tributos, caberá a ele o exame da questão do aumento de recursos para o MEC, ou, fatalmente, estará empurrando a responsabilidade da manutenção e crescimento do ensino e pesquisa superiores brasileiros para os Estados e Municípios e, o que é pior, fortalecendo a onda privatista que pode retornar sob pretexto de cumprimento dos dispositivos legais.

Conclusões

Marco importante da explicitação da vontade política da nação em dar prioridade à educação e em desconcentrar e descentralizar a decisão e a gestão educacional, a nova Constituição brasileira terá de ser complementada por uma consistente **Lei Orgânica da Educação**. E, evitamos, aqui, a própria expressão **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**, para, até pela inovação terminológica, tentar a criação de uma nova atmosfera, marcada pela convicção de superarmos o caos educacional do país - espólio legado pela página mais negra da história brasileira.

Porém, de nada adianta dotar as unidades federadas de mais recursos, nem possibilitar aos municípios maior capacidade financeira, se ambos não forem capazes de superar os vícios dos últimos governos federais. A descentralização passa pela questão democrática, uma vez que a incompetência gerencial é superada pela cassação de competências delegadas; a corrupção e o fisiologismo só podem ser suplantados pela fiscalização da sociedade civil e a discriminação e seletividade odiosas só são vencidas com a socialização do processo decisório.

Há que se superar, também, as imposições das tendências meramente corporativas — tão importantes na fase de organização das diversas categorias profissionais do magistério — o que não quer dizer renúncia às reivindicações justas e condizentes com a dignidade de seu exercício, mas no sentido de priorizar a meta de uma educação pública, universalizada gratuitamente e de boa qualidade.

É com certa tristeza que constatamos a confusão da reivindicação de redução da carga de trabalho dos trabalhadores do ensino com a resistência ao aumento do calendário escolar - o do Brasil é um dos menores do mundo!

Neste momento de transição para um novo Sistema Educacional, realmente digno do nome, devemos exercitar a relação dialógica que significa ouvir; e ouvir quer dizer atentar para os argumentos do outro, desarmado de posições fechadas e pré-concebidas.

IMPLICAÇÕES DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA GESTÃO DEMOCRÁTICA DO ENSINO PÚBLICO DE PRIMEIRO GRAU

Ediruald de Mello*

Costumamos situar a discussão da gestão democrática do ensino no nível da escola. É, certamente, muito útil fazê-lo, pois o ensino acontece, de fato, na escola. Entretanto, limitando-se a discussão à escola, abandona-se todo o processo anterior de planejamento e financiamento da educação realizado em outros níveis decisórios, geralmente sem a participação da escola. Esse processo define, em grande medida, o grau de democratização do acesso ao ensino, o nível de equidade da distribuição dos encargos entre a população, bem como a qualidade dos recursos que estarão disponíveis na escola, sejam físicos, materiais, financeiros, curriculares ou humanos.

Restará à escola, assim, democratizar a gestão de seu processo de ensino praticamente sem controle sobre as decisões tomadas anteriormente nos níveis hierarquicamente superiores. A gestão democrática do ensino contém em seu bojo a gestão democrática da escola mas não se limita a esta, que por si só não é capaz de promover a igualdade de oportunidades educacionais contida na Constituição. O processo democrático de obter e alocar recursos financeiros para o desenvolvimento e manutenção do ensino é crucial para permitir que a gestão da escola seja, de fato, a gestão democrática dos meios necessários ao acesso e permanência de todos os brasileiros na escola pública e gratuita de qualidade, ao invés de significar a gestão democrática da miséria localizada.

* Professor da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

A prática do financiamento do ensino público no Brasil tem sido prejudicial à equalização das oportunidades educacionais por vários motivos. Um dos principais reside no fato de o poder público ignorar sistematicamente que o direito ao ensino gratuito de boa qualidade é de **cada brasileiro** e, portanto, ele - **o indivíduo brasileiro** - é naturalmente **a unidade de custo** a ser financiada com os recursos coletados de todos os contribuintes.

O que se observa, ano após ano, inclusive após a promulgação da nova Constituição, é a elaboração de orçamentos nos níveis federal, estadual e municipal que não consideram as necessidades educacionais da clientela escolar, isto é, as despesas orçadas para O setor educacional público nos três níveis de governo não correspondem à tarefa que necessita ser realizada.

Assim, os recursos são alocados sem compromisso com o financiamento de um padrão de qualidade de ensino aceito pela população como suficiente para "o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho."¹

Como se essa política de financiamento, impeditiva do alcance da igualdade democrática de oportunidades, não fosse suficientemente perversa para o brasileiro, as notórias desigualdades de capacidade fiscal existentes entre a União, Estados e Municípios e de vontade política dos três níveis de governo, fazem com que, na prática, os recursos disponíveis por aluno nas escolas sejam uma função dos recursos de que dispõem as famílias, os Municípios ou os Estados, individualmente, e não dos recursos totais do país. Na minha interpretação, no caso do ensino fundamental, essa prática

¹ BRASIL. **Constituição**, art. 205.

é inconstitucional e antidemocrática e, portanto, passível de contestação por via judiciária, pois a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e a garantia de padrão de qualidade são princípios constitucionais.²

É, também, dever do Estado garantir "ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria"³ e "o acesso ao ensino obrigatório é direito público subjetivo"⁴. Portanto, o cidadão que se sentir lesado no seu direito pode acionar a autoridade competente.⁵

A obrigatoriedade da aplicação no ensino de percentuais mínimos fixados para cada nível de governo (1 8% para a União e 25% para Estados e Municípios) equaliza o esforço mínimo que Estados e Municípios devem realizar mas não entre estes e a União, que realiza esforço 7% menor. O esforço realizado por cada nível de governo não tem o poder de equalizar automaticamente os recursos disponíveis por aluno matriculado ou potencial, dadas as desigualdades de recursos existentes entre os Municípios do país, entre os Estados e entre a União e os outros níveis governamentais. Isso só pode ser alcançado por meio de uma política agressiva de redistribuição de recursos. Por outro lado, a tarefa educacional está dimensionada a penas em termos de matrícula projetada mas não inclui variáveis explicativas da qualidade do ensino a ser oferecido. Assim, o esforço percentual exigido de cada nível de governo representa números que são mais mágicos do que suficientes.

Como ilustração das disparidades na alocação de recursos ao ensino público, analisei, em artigo anterior,⁶ os dados de um estudo recente financiado e publicado pelo MEC, denominado "Custo alu-

no/ano direto de funcionamento das escolas de primeiro grau no Brasil", de autoria de Antonio Carlos Xavier e Emílio Sendim Marques, o que me permitiu concluir que os recursos financeiros destinados às escolas públicas de primeiro grau do país apresentam uma distribuição por aluno com o seguinte perfil:

- o aluno da escola estadual custa 1 74% mais que o da escola municipal;
- na escola estadual, o aluno da Região Sudeste custa 209% mais que o da Região Norte;
- o aluno da escola estadual rural custa 46,7% mais que o da escola estadual urbana;
- o aluno da escola municipal urbana custa 1 06,6% mais que o da escola municipal rural;
- o aluno da escola estadual urbana custa 138% mais que o da escola municipal rural;
- o aluno da escola municipal da Região Sudeste custa 508,4% mais que o da escola municipal da Região Norte;
- o aluno da escola municipal da Região Sul custa 216% mais que o da escola municipal da Região Norte.

Em termos de democratização, essas diferenças indicam que o acesso aos recursos alocados ao ensino por aluno matriculado depende da riqueza da região, estado ou município onde o indivíduo reside, quando deveria depender dos recursos totais do país.⁷

Qualquer solução adotada para a operacionalização das garantias constitucionais de ensino público gratuito de boa qualidade para todos os brasileiros terá que considerar, primeiramente, uma definição democrática de qualidade, baseada nos elementos fundamentais e imprescindíveis na escola, tais como currículos social e culturalmente relevantes, equipamentos, materiais didático-escolares e planta física suficientes e adequados às necessidades edu-

É bom esclarecer que, em números absolutos, o maior custo médio citado no perfil acima corresponde a 209,90 dólares por aluno/ano, encontrado nas escolas municipais da Região Sudeste. O menor custo corresponde a 34,50 dólares por aluno/ano nas escolas municipais da Região Norte.

²BRASIL **Constituição**, art. 206, I e VII.

³BRASIL **Constituição**, art. 208, I.

⁴BRASIL **Constituição**, art. 208, parágrafo primeiro.

⁵BRASIL. **Constituição**, art. 208, parágrafo segundo.

MELLO, Ediruald de. **Financiamento do ensino fundamental na escola pública e igualdade de oportunidade educacional**. A ser publicado na Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre, v. 6, n.1., jan./jun. 1987.

cacionais da clientela, professores competentes com planos de carreira e salários dignos, transporte para democratizar o acesso físico à escola, alimentação e assistência à saúde.

O custo desse padrão de qualidade pode ser, então, tecnicamente rateado pela matrícula projetada, gerando o que decidi chamar de coeficiente de **custo/aluno/qualidade**, que servirá como unidade de custo a ser usada na projeção dos recursos a serem repassados às escolas com base em sua matrícula prevista e que poderão ser corrigidos posteriormente com base na matrícula efetiva.

Trabalha-se, assim, com uma medida de **necessidade educacional** sintetizada no **custo/aluno/qualidade**, que multiplicada pela matrícula de cada escola resulta no montante de recursos necessários ao financiamento do ensino.

Calcula-se então o montante de recursos disponíveis por aluno em cada nível de governo responsável pelo ensino público gratuito, tomando-se por base o esforço mínimo exigido na Constituição. As diferenças entre os recursos disponíveis por aluno em um determinado nível de governo e o **custo/aluno/qualidade** será coberta pelo nível ou níveis imediatamente maiores.

Por exemplo, quando os recursos municipais de uso obrigatório no ensino não forem suficientes para financiar o custo/aluno/qualidade nas escolas municipais, o estado respectivo e/ou a União completarão as diferenças até equalizá-las.

Quando os recursos estaduais de uso obrigatório no ensino não forem suficientes para financiar o custo/aluno/qualidade nas escolas estaduais, a União os complementarará para promover a equalização dos recursos disponíveis por aluno nas escolas estaduais e municipais de cada Estado.⁸

Q

Durante a vigência da Assembléia Nacional Constituinte, o **Segundo Substitutivo do Relator da Comissão Temática** dizia em seu artigo nono que a manutenção e desenvolvimento do ensino público teriam assegurados recursos financeiros "tendo como base padrões mínimos de qualidade e custos, definidos na

As idéias aqui apresentadas supõem que será mantida a atual divisão da execução do ensino público de 1^o e 2^o graus entre a União, Estados e Municípios — cada nível com suas escolas. Outros tipos de organização dos serviços escolares também podem ser experimentados, como a municipalização ou a "estadualização" desses níveis de ensino.

Provavelmente, haverá escassa vontade política por parte da maioria dos estados no sentido de se deixar aos municípios a oferta de todo o ensino fundamental e pré-escolar preconizada na Constituição⁹, e do segundo grau, repassando aos municípios os recursos correspondentes. Entretanto, o estado de São Paulo está em vias de realizar esse tipo de municipalização em convênio com os municípios que assim o desejarem¹⁰. O sucesso da medida dependerá das condições que forem acertadas entre os dois níveis de governo.

Até o momento, a principal reação contrária à medida vem da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo com base na possibilidade de os professores passarem a ter regimes de trabalho diferenciados¹¹.

A "estadualização" do ensino poderia significar a absorção do ensino municipal pelos estados, com o repasse a estes dos recursos municipais de uso constitucionalmente obrigatório no ensino.

Cada esquema tem vantagens e desvantagens para seu funcionamento e cria polêmicas em torno da distribuição do poder entre os

forma da lei. O parágrafo único do artigo dizia: "Sempre que as dotações do Município e do Estado forem insuficientes para atingir os padrões a que se refere o 'caput' deste artigo, a diferença será coberta com recursos transferidos, através de fundos específicos, respectivamente, pelo Estado e pela União. O Substitutivo foi totalmente rejeitado. Cf. GOMES, Cândido Alberto & GARRIDO, Maria do Céu Jurema, A educação na Assembléia Nacional Constituinte, **RBEF**, Brasília. 68(160):669-99, set./dez., 1987.

BRASIL. **Constituição**, art. 21 1, parágrafo segundo.

¹⁰Revista VEJA, São Paulo, 16 ago. 1989. p.87.

¹¹O ESTADO DE S. PAULO, São Paulo, 9 ago. 1989. p.10.

três níveis de governo que historicamente se opõem e/ou se apóiam em função de interesses político-partidários.

Seja qual fora estrutura dos serviços de ensino, no atual estágio de consciência e competência política em que a sociedade brasileira se encontra, o processo de financiamento do ensino público deverá contar com a participação da clientela na definição de suas necessidades educacionais em termos de seus elementos quantitativos e qualitativos.

Acredito firmemente que a democratização da gestão da escola vai continuar dependendo da competência política de seus administradores mas essa competência política precisa ser acompanhada por uma alta competência técnica, que permita aos administradores, juntamente com as comunidades escolares, conhecer suas necessidades educacionais para ter condições de lutar política e legalmente por um acesso e permanência na escola pública com padrão de qualidade que não dependem dos recursos de que dispõem as famílias dos alunos, seus municípios e seus estados individualmente, nem da dependência administrativa da escola, mas dos recursos totais do país. É preciso que cada escola, cada aluno, cada cidadão brasileiro participe democraticamente da gestão da escola pública para garantir esse direito constitucional.

A democracia dentro da escola será apenas relativa se a comunidade eleger diretores, se participar da administração colegiada da escola e mesmo se tiver grande poder decisório sobre o currículo mas, fora da escola, continuar uma grande parcela da população sem condições de acesso ao ensino e, à escola, não chegarem recursos financeiros suficientes para se oferecer a toda a população os elementos necessários a um ensino de qualidade.

Se não há "equalização pública qualitativa", pois o acesso à escola de qualidade ainda depende das condições econômicas do interessado, da prefeitura de sua cidade¹² ou do governo de seu estado e estando esse direito assegurado na Constituição¹³, se o Poder Executivo falha em sua responsabilidade de oferecer essas condições, que o Poder Judiciário seja chamado a exigir o cumprimento da lei pelo indivíduo ou pela coletividade.

¹²DEMO, Pedro. Educação na Nova Constituição; qualidade e democratização. **EM ABERTO**, Brasília, **7(39):3-15, jul./set. 1988**.

¹³BRASIL **Constituição**, art. 208, parágrafos primeiro e segundo.

MELCHIOR, José Carlos Araújo. **O financiamento da educação no Brasil.** São Paulo, EPU, 1987. 156p.

Este trabalho tem por objetivo fundamental conhecer e analisar as principais fontes de financiamento da educação, no período de 1964 a 1985, caracterizado de "processo revolucionário", bem como a discussão sobre a Emenda Calmon e os efeitos de sua regulamentação nos Estados e Municípios brasileiros.

*No primeiro capítulo, o autor trata de forma sucinta dos aspectos filosóficos, políticos e econômicos do financiamento da educação. Esta perspectiva filosófica leva a uma **reflexão** ordenada e profunda em torno dos **valores do homem**. Dentre os diversos tipos de valores, o autor procurou caracterizar, principalmente, a **liberdade** e a **igualdade**, como caminhos para a transformação democrática. Neste sentido, as **escolas**, como agências fundamentais da educação na sociedade, poderão, inegavelmente, desempenhar papel relevante na luta contra as desigualdades sociais.*

No capítulo seguinte, o autor faz uma abordagem atualizada das principais fontes específicas de financiamento da educação no Brasil, criadas no período autoritário.

Estas fontes, tratadas por Melchior, foram: Salário-Educação; Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social-FAS; Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL; Royalties do gás ou óleo extraído da plataforma continental e Incentivo Fiscal do MOBRAF.

Entre essas fontes, o autor dá maior destaque à questão do Salário-Educação, criado com a finalidade de combater o analfabetismo no Brasil. Sobre este aspecto, esclarece que desde 1946 já havia a obrigatoriedade constitucional de as empresas propiciarem ensino primário gratuito para seus empregados analfabetos e para os filhos destes em faixa da escolarização obrigatória.

Mas esse dispositivo constitucional, segundo explica Melchior, só foi cumprido e operacionalizado a partir da Lei n.º 4.440/64 com a obrigação dos percentuais de recursos destinados ao Salário-Educação.

Para isto, o autor explica que a União regulamentou o Salário-Educação com base no custo-a/uno da escola primária. Este levantamento do custo-aluno foi realizado, naquela época, através de pesquisa feita pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos — INEP, na gestão Anísio Teixeira. A pesquisa atingiu todos os Estados e o custo médio resultante foi transformado em percentual do salário-mínimo.

Com referência ao Salário-Educação e às demais fontes referidas, o autor faz uma descrição detalhada dos aspectos legais; trata das origens e conseqüências das fontes para a educação; propõe mudanças e cita os números mais atualizados de que dispunha, para poder aquilatar seu grau de relevância.

*O capítulo terceiro, considerado pelo autor como o mais importante, trata objetivamente de **receitas** e **despesas** das esferas administrativas do poder público, ou seja, União, Distrito Federal, Estados e Municípios, bem como da regulamentação da Emenda Calmon.*

Com relação à receita da União, Melchior mostra que, no período de 1972 a 1982, foram alocadas verbas da educação, além do MEC, para outros ministérios, como: Aeronáutica, Exército, Marinha, Fazenda, Interior, Relações Exteriores, Saúde, Trabalho, Previdência, Transportes, Justiça, Planejamento e Coordenação Geral.

Tendo em vista tantas pulverizações de verbas, o autor manifesta sua dúvida, de como "tantos ministérios envolvidos nas atividades da educação e cultura, estas permaneceram em crise durante todo o período revolucionário?"

O autor esclarece que, em 1978, a Presidência da República e outros ministérios estranhos à educação foram responsáveis por 11,44% das despesas do programa Educação e Cultura. Em 1982, essa percentagem elevou-se para 17,34%. Por isso, ele conclui: "espera-se, que com a regulamentação da Emenda Calmon, esses desvios passam ser minimizados".

Melchior analisa detalhadamente a regulamentação da Emenda Calmon, que estabelece em seu art. 1º que os percentuais mínimos da receita de impostos sejam aplicados na "manutenção e no desenvolvimento do ensino". Neste sentido, a primeira providência foi excluir da função Educação e Cultura as despesas com cultura, visto que, a partir de 1985, foi criado o Ministério da Cultura (MINC), ficando para o MEC somente as despesas com educação.

Já no capítulo quarto, o autor tenta justificar os "porquês" de financiar a educação, bem como tratar das possíveis resistências que poderão surgir em relação ao financiamento e, mais especificamente, à execução da Emenda Calmon e sua regulamentação.

Sobre estes aspectos, o autor coloca a necessidade de se **investir prioritariamente** em educação, como o principal meio de fazer com que os homens se transformem em **seres humanos independentes**. Para isso ele enfatiza que "o mundo, a sociedade ou um país vale pela qualidade de seus cidadãos e não pela riqueza que é capaz de acumular..."; pois é dentro da escola que ocorre a convivência de diferentes classes sociais, bem como conflitos ideológicos, que constituem "condições básicas para o desenvolvimento de uma sociedade livre e democrática". Neste sentido, "os educadores têm o dever de colocar a escola à serviço da ciência, da pesquisa e da sociedade...".

Outros aspectos focalizados pelo autor foram os prováveis focos de resistências representados pelos tecnocratas, pelos prefeitos do interior e pelos representantes das escolas privadas. Com referência aos tecnocratas, Melchior explica que se trata de uma "classe especializada que medeia o exercício do poder", e que, evidentemente, influencia no processo de alocação de recursos.

O autor mostra, também, a resistência dos prefeitos do interior, sobretudo no que se refere ao cumprimento da Emenda Calmon, que obriga os Municípios a aplicarem 25% da sua receita de impostos na educação. Por outro lado, o autor apresenta as críticas que Comumente são feitas aos prefeitos sobre os salários dos professores, principalmente de zona rural, cuja remuneração assume "caráter de esmola e não de salário".

Com relação à categoria de professores, Melchior observa que o número de **professores leigos** no primeiro grau é alarmante em alguns Estados, apresentando a seguinte proporção: Rondônia (67%); Acre (62%); Paraíba (58%); Ceará (56%) e Maranhão (51%), enquanto que para outros 20 Estados o número de professores leigos de zonas rurais atinge, aproximadamente, a metade ou mais da metade. Assim, "a média para o Brasil foi de 69% de professores leigos na zona rural".

Depois de analisar salário e número de professores leigos, o autor apresenta duas sugestões dos professores, que merecem atenção: a descentralização do ensino e a uniformização pressuposta na Emenda Calmon.

Quanto à primeira sugestão, foi observada que a política de descentralização, prevista na Lei nº 5.692/71, propõe que os Municípios deverão assumir os encargos e serviços de educação com prioridade para o primeiro grau. Mas, "o princípio de descentralização previsto na Lei, dificilmente algum município conseguirá cumpri-lo".

Ficou caracterizado, ainda, no final deste capítulo, o conflito existente entre escola **pública** e **escola privada**, sobretudo quando se discute a questão do financiamento da educação no Brasil, que na opinião do autor "parece ser a continuação do conflito vivido por ocasião da L.D.B, em 1961". Portanto, a leitura deste livro, escrito em linguagem simples, é recomendada aos experts em financiamento da educação, aos educadores em geral e aos que desejam conhecer melhor o modo como as autoridades constituídas tratam, de fato, dos problemas da educação no Brasil, através de seu financiamento.

Samuel Aureliano

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 Este em 1962, que preconizava 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

A EDUCAÇÃO NA NOVA CONSTITUIÇÃO: RECURSOS

- ABRANCHES, Sergio & VELHO, Gilberto. O financiamento e a regulamentação do ensino de pós-graduação e da pesquisa em Ciências Sociais. **Debate CAPES**, Brasília, 4(1):2-5, maio 1982.
- AGUIAR, Sônia. Quem deve financiar a educação no Brasil? **Jornal do Professor**, Rio de Janeiro, 7(6):10-2, jul. 1982.
- AZEVEDO, José Carlos. Educação e Constituição - I. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 22 jan. 1988. p.2
- BARROS, Hélio. Fontes de financiamento ao ensino privado: a pesquisa e a pós-graduação. In: MENDES, Cândido & CASTRO, Cláudio de Moura, orgs. **Qualidade, expansão e financiamento do ensino superior privado**. Rio de Janeiro, EDUCAM/ABM, 1984. p.241-55.
- BASTOS, Aurélio Wander. Educação: ilusões e paradoxos pré-constitucionais. **Educação Brasileira**, Brasília, 8(18):1 3-32, 1. sem. 1987.
- BASTOS, Thais. Emendas propõem mais recursos para educação no orçamento do governo. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 3 nov. 1988.
- BATISTA, Prisciliano Barrios. **Política nacional de financiamento do ensino público: o caso do Paraná**. Rio de Janeiro, PUC, 1980. 146p. tese (mestrado)
- BEZERRA, Maria Valdira. Educação como prioridade nacional. **Jornal da Constituinte**, Brasília, 2 ago. 1987. p.8-9.
- BRAGA, Helson C. Política educacional e racionalidade econômica: o caso do ensino de 1º e 2º graus. **Fórum Educacional**, Rio de Janeiro, 4(1):45-75, jan./mar. 1980.
- BRUNO, Fábio Vieira & DELLA GIUSTINA, Osvaldo. Emenda Calmon poderá garantir mais verbas. **Folhas de S. Paulo**, São Paulo, 89, maio 1987. p.A6
- CALMON, João. O ensino sob grave ameaça. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 6 ago. 1987. p.A3
- _____. Os desafios da educação brasileira. In: FELDENS, Maria das Graças Furtado & FRANCO, Maria Esteia Dal Pai, orgs. **Ensino e realidades**; análise e reflexão. Porto Alegre, Ed. da UFRGS, 1986. p.40-7.
- CALMON pede mais verbas para educação. **Correio Braziliense**, Brasília, 1 mar. 1989. p.12
- CALMON pede mais verba para ensino. **Correio Braziliense**, Brasília, 16 mar. 1989. p.19
- CALMON quer mais respeito à Carta. **Correio Braziliense**, Brasília, 15 mar. 1989. p.6
- CAMPELO, Cristina Maria T. O planejamento educacional em face da conjuntura econômica e política. **Informe Conjuntural**, Salvador (10):63-7, maio 1982.
- CARVALHO, José Zacarias Sá. **Estudo de custos educacionais**. Rio de Janeiro, Centro de Integração Escola-Empresa/INEP, 1976.
- CASTRO, Cláudio de Moura. O cálculo dos custos do ensino universitário. In: GARCIA, Walter E., org. **Educação brasileira contemporânea**; organização e funcionamento. São Paulo, McGraw-Hill, 1978. p.224-44.

CASTRO, Cláudio de Moura. **A educação na América Latina: estudo comparativo de custos e eficiência.** Rio de Janeiro, FGV, 1980. 225p.

_____ et alii. **Custo, equidade e adequação no uso de recursos: o caso das escolas do Município do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, Secretaria Municipal de Educação, 1978. 74p.

_____ **Custos e determinantes da educação: o caso de Brasília.** Brasília, Fundação Educacional do Distrito Federal; Rio de Janeiro, Estudos Conjuntos de Integração Econômica da América Latina, 1978.

_____ **Desenvolvimento econômico, educação e educabilidade.** 2. ed. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, Fundação Nacional de Material Escolar, 1976.

_____ Eficiência sem equidade ou equidade sem eficiência? O que nos diz uma análise dos custos da educação. **Cadernos de Pesquisas**, São Paulo (30):41-9, set. 1979.

_____ et alii. Financiamento e custos da educação; conclusões de uma pesquisa da América Latina. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, **10(1)**;147-78, abr. 1980.

CHAGAS, Carlos. Educação resolvida no papel. **O Estado de S. Paulo**, São Paulo, 84 set. 1986. p.4

CHAVES, Aloysio. Educar para crescer. **Jornal da Constituinte**, Brasília, 28 ago. 1988. p.8

CINTRA, Luis Carlos. Financiamento e gastos governamentais em educação. **Cadernos FUNDAP**, São Paulo, 2(5):31-49, dez. 1982.

COELHO, Eduardo José Pereira. O papel e o financiamento público das instituições de ensino superior particulares. **Educação Brasileira**, Brasília, 8(18):61-80, 1. sem. 1987.

COLINO, Clodomir. Um contra ao monopólio do ensino. **O Liberal**, Belém, 11 dez. 1988. p.8

CONSTITUIÇÃO e financiamento do ensino. **O estado de S. Paulo**, São Paulo, 26 jul. 1987. p.3

CONSTITUINTE de garantir educação para todos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 abr. 1987. p.10

CORTES no orçamento não afetarão merenda. **Alto Madeira**, Porto Velho, 25 dez. 1988. p.4

CRISE na universidade aumenta em 89. **Diário Catarinense**, Curitiba, 11 out. 1988. p.5

DAL MORO, Selina Maria & BENINCÁ, Elli. O financiamento e a educação básica. **Revista de Educação AEC**, Brasília, 17(70):39-61, out./dez. 1988.

DELLA SENTA, Tarcísio Guido. Expansão do ensino superior em tempo de retração econômica. In: **QUALIDADE**, expansão e financiamento do ensino superior privado. Rio de Janeiro, ABM, 1984. p.157-62

DEMO, Pedro. A pobre educação pobre; alguns problemas da falta de recursos. **Educação & Sociedade**, Campinas, 3(8):75-96, mar. 1981.

DENIPOTI, Elza Lúcia & AHRENS, Ernesto Guilherme. **A qualidade e os custos de ensino nas instituições de ensino superior isoladas particulares, dos distritos geoeducacionais 30 e 38.** Rio de Janeiro, FGV, IESAE, 1978. 179p.

DESTINO de verba agita subcomissão. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 22 abr. 1987. p.2

A DÍVIDA sem anistia. **O Globo**, Rio de Janeiro, 27 out. 1988. p.4

EDUCAÇÃO continuará sem verbas em 89. **A Tarde**, Salvador, 23 dez. 1988. p.9

ENSINO público começa ganhando. **Correio Braziliense**, Brasília, 22 abr. 1987. p.7

FERRAZ, Esther de Figueiredo. A educação nas constituições brasileiras; e nos projetos da futura constituição. **Forum Educacional**, Rio de Janeiro, 12(1):5-16, jan./mar. 1988.

_____. Gratuidade ou remunerabilidade do ensino superior oficial. **Problemas Brasileiros**, São Paulo, 19(208):3-12, fev. 1982.

FISCHMANN, Roseli, coord. **Escola brasileira**; temas e estudos. São Paulo, Atlas, 1987. 234p.

FREITAS, Cario Ibero de. Em educação deve ser investido tudo que for necessário. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 20 maio 1988. p.10

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Custos, financiamento e determinantes da escolaridade**. Um estudo das escolas de 1^o e 2^o graus da região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, FGV, IESAE, 1980.

_____. Ensino pago: a inversão autoritária -o Estado "educador" e a sociedade civil; quem financia a educação. **Cadernos CEDES**, São Paulo (5):61, 1981.

_____. Política e financiamento da educação: sociedade desigual, distribuição desigual de recursos. **Cadernos CEDES**, São Paulo(15):3-12, 1981.

GADELHA defende recursos para terceiro grau. **O Globo**, Rio de Janeiro, 29 abr. 1987. p.11

GARCEZ, Itamar. Ampliada a verba para a educação. **Gazeta Mercantil**, São Paulo, 31 ago. 1988. p.6

GARRIDO, Maria do Céu Jurema & GOMES, Cândido Alberto. A educação na nova ordem constitucional. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, 69(163):433-52, set./dez. 1988.

GUIMARÃES, Paulo Vicente. A educação na Constituição de 1988. **Revista de Educação AEC**, Brasília, 17(70):7-16, out./dez. 1988.

HABTE, Aklilu. Educação e desenvolvimento nacional. **Finanças e Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, 2(2):20-3, jun. 1982.

HALLAK, J. Custos e despesas em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (12):63-102, mar. 1975.

HERKENHOFF, João Baptista. **Constituinte e educação**. Petrópolis, Vozes, 1987. 126p. (Coleção fazer, 24)

KORFF, Eurico. **Custos do ensino de 1^o grau**: uma análise do ponto de vista das finanças públicas. São Paulo, CERU/INEP, 1981.

HORTA, José Silvério Baia. **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**, uma contribuição à história da educação brasileira no período 1930-1970. São Paulo, Autores Associados, Cortez, 1982. 226p. (Col. educação contemporânea, série memória da educação)

_____. A sistemática de financiamento da educação estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases. In: - **Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil**. São Paulo, Cortez, 1982. cap.2p.62-79

LANGONI, Carlos Geraldo. Aspectos econômicos da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Rio de Janeiro, 61 (137):7-22, jan./mar. 1976.

LIMA, Agripino. Devemos amparar o aluno carente. **Jornal da Constituinte**, Brasília, 10 jul. 1988. p.13

- LIMA, Chopin Tavares de. A questão da municipalização do ensino. **Educação Brasileira**, Brasília, **10(21)**:197-204, 2.sem. 1988.
- LINDHALL, Neusa Zapponi. Necessidades versus recursos: um dilema real. **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, 3(1):64-70, jan./jun. 1985.
- LUDWIG, Rubem. Quem deve financiar a educação no Brasil. **Jornal do Professor**, Rio de Janeiro, 3(7):10-1, ago. 1982.
- MACIEL, Marco. **Educação e liberalismo**. Rio de Janeiro. J.Olympio, 1987.250p.
- MEC pode ter problemas com verba para educação básica. **O Estado do Maranhão**, São Luís, 23 dez. 1988. p.9
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Aplicação de recursos financeiros em educação. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (25):5-16, jun. 1978.
- _____. O financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. **Em Aberto**, Brasília, **2(14)**:1-11, abr. 1983; **Revista Brasileira de Administração da Educação**, Porto Alegre, 1(2):70-87, jul./dez. 1983.
- _____. Financiamento da educação no Brasil: captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática. In: PROJETO Educação. Brasília, Senado Federal, UnB, 1979. v.4p. 139-243
- _____. Financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (34):39-83, ago. 1980.
- _____. Financiamento da educação: subsídios à Constituinte. **Educação Brasileira**, Brasília, 7(14):31-53, set. 1985.
- _____. **A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil**. São Paulo, USP, 1981. 118p. (Estudos de documentos, 17).
- _____. Recursos financeiros para a educação; ensino profissionalizante. **Educação Brasileira**, Brasília, **1(2)**:111-34, maio/ago. 1978.
- _____. A vinculação constitucional de recursos financeiros para educação: esfera federal. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (59):15-21, ago. 1984.
- MENSAGEM de natal vira protesto; nova Carta é problema para MEC. **Correio do Brasil**, Brasília, 23 dez. 1988. p.2
- MINISTRO acha que 88 foi ruim para o ensino. **Zero Hora**, Porto Alegre, 23 dez. 1988. p.9
- MIRANDA, C. da R. **O financiamento do ensino superior sob o ponto de vista da iniciativa privada**. Petrópolis, UCP, 1980.
- MOREIRA, Marcilio Marques. O financiamento da educação superior do ponto de vista da iniciativa privada. **Digesto Econômico**, São Paulo, 37(273):123-7, jul./ago. 1980.
- MURTA, Domício de Figueiredo et alii. Investimentos públicos e privados na educação. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, Belo Horizonte, (13):113-31, jan. 1962.
- NASCIMENTO, Francisco João. **A elaboração e a execução do orçamento no sistema escolar público do governo do Estado de São Paulo**. São Paulo, USP, 1985.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. Financiamento da educação e constituinte. **Forum Educacional**. Rio de Janeiro, **11(2)**:101-8. abr./jun. 1987.

- A NOVA Carta entra em vigor; aumenta verbas para educação, O Estado de S. Paulo, São Paulo, 5 out. 1988. p.11
- UMA NOVA política para a educação superior; relatório final Brasília, MEC, SESU. 1985. 119p.
- ORÇAMENTO DO MEC fere artigo da Constituição. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 23 dez, 1988. p.4
- PAIVA, Claudio, Constituinte deverá alterar artigo que regula o ensino. Folha de S. Paulo, São Paulo, 25 dez.. 1985.
- PINHO, Carlos Marques, Economia da educação e desenvolvimento econômico, 2. ed. São Paulo, Pioneira, 1976.. 102p.
- PIRES, Híndinburg da Silva. Recursos federais aplicados na área educação, cultura e desportos em 1980; dados preliminares. Brasília, Secretaria de Informática, 1981, 21 p,
- PSACHAROPOULOS, George, Educação como investimento. Finanças e Desenvolvimento, Rio de Janeiro, 2(3):39-42, set. 1982.
- RECURSOS estaduais aplicados na área da educação, cultura e desporto em 1982. Brasília, SEEC, 1984. 136p,
- REDUZINDO verbas para a educação. O Estado de S, Paulo, São Paulo, 10 mar. 1989. p.3 Idiotas e informações,
- REIS, Solon Borges dos. Só o ensino público deveter verbas, *Jornal da Constituinte*, Brasília, 3 abr. 1988, p. 12
- REMAULT, Abgar, A fratura exposta do sistema de ensino brasileiro. *Revista do Serviço Publico*, Brasília, 110(2)113-9, abr/jun, 1982.
- ROSA, Luiz Piimguelli. A questão da implantação do ensino pago nas universidades federais. *Educação & Sociedade*, São Paulo, 4(12)::121-31, set, 1982.
- ROSli, Alfredo. Educação e Constituinte folha de S. Paulo, São Paulo,6 fev, 1987,p.A3
- SALEME, Wagner. Orçamento fórmula em instituições universitárias brasileiras, *Educação Brasileira*, Brasília, 8(18):137--94, 1, sem, 1987,
- SANDRONI, Paulo, Distribuição de renda e custos da educação, *Boletim Técnico SENAC*, Rio de Janeiro, 7(2):193--206, maio/ago, 1981,
- SANTA CATARINA, Secretaria de Educação, Custo e qualidade do ensino de 2º grau. Florianópolis, 1980. 90p.
- SCMILTZ, Theodore W. O valor econômico da educação, 2. ed. Rio de Janeiro, Zahar, 1973,
- SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE ENSINO, Porto Alegre, 1985, Anais. Porto Alegre, UFRGS, 1986.
- SHEEHAN, John A economia da educação. Rio de Janeiro, Zailhar, 1975,
- SILVA, Sérgio Pereira da, Escolas no sufoco, *Jornal dos Sports*, Rio de Janeiro, 23 out, 1988, p,3
- SILVEIRA, Wilson Projeto da sistematização mantém as verbas do MEC, metade dos recursos se destina as despesas com o ensino superior, Folha de S, Paulo, São Paulo, 13 dez. 1987. p.A41
- SIMONSEN, Mário Henrique. O financiamento da educação superior no Brasil, Petrópolis, UCP, 1980,
- SÓ escola pública terá verba oficial, *Correio Braziliense*, Brasília, 24 maio 1987, p,13
- SOARES, Elba de Araújo Leivar & VERCOSA; *Elcio de Gusmão Uma tentativa de interpretação da política financeira para educação no Estado de Pernambuco*, tópico Educacional Recife, 1 (3):255-70, 1983.

- SOUZA, Alberto de Mello e. Financiamento da educação e acesso a escola no Brasil. Rio de Janeiro. IPEA/INPES. 1979. 214p. (IPEA/INPES. Relatório de pesquisa. 42)
- SOUZA Alberto de Mello & FARO. Clovis de. Crédito educativo e ensino pago: sugestões para o financiamento do ensino universitário. **Forum** Educacional. Rio de Janeiro, 4(1):3-17, jan./mar. 1980.
- TEIXEIRA. Anísio S. Plano e finanças da educação. In: REUNIÃO Conjunta dos Conselhos de Educação; quinze anos de intercâmbio e colaboração. Brasília. CFE, 1980. p.62-70.
- TOSI. Maria Raineldes. A gestão democrática da educação através da ação da comunidade: uma experiência. Revista Brasileira de Administração da Educação, Porto Alegre. 4(2):36-45, jul./dez. 1986.
- UDESC assume ensino gratuito estabelecido na Constituição. **Jornal de Santa Catarina**. Florianópolis. 30 dez. 1988. p.10
- VAIZEY. J. & CHESSWAS. J.D. Custos dos planos educacionais. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo (9):43-65. mar. 1974.
- VELLOSO. Jacques. Educação e Constituinte: quatro questões do financiamento do ensino. **Em Aberto**. Brasília. 5(30):41 -52. abr./jun. 1986.
- _____. Financiamento das políticas públicas: a educação ANDE, São Paulo (12):27-32, 1987.
- _____. Financiamento do ensino superior e Constituinte. Educação & Sociedade. São Paulo, 8(25):11-43, dez. 1986.
- _____. O Geres, a Constituinte e a política de financiamento da universidade. Estudos e Debates, Brasília (13): 115-21, jan. 1987.
- _____. Investimento público em educação: quanto e onde? Ciência e Cultura. São Paulo, 40(4):359-65, abr. 1988.
- _____. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal. Cadernos de Pesquisa, São Paulo (61): 3-29, maio 1987.
- VELOSO, José Fernandes. Variações sobre o ensino. Jornal do Brasil, Rio de Janeiro, 26 jun. 1987. p.11
- VERBAS universitárias ameaçadas. A Tarde. Salvador, 24 dez. 1988. p.12

XII Reunião Anual da ANPED

A Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação-ANPED — realizou sua XII Reunião Anual, na Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, no período de 8 a 12 de maio.

Os temas centrais da reunião que contou com, aproximadamente, 500 participantes oriundos de todos os estados da federação, em sua maior parte provenientes de universidades e de programas de pós-graduação, foram:

a) diretrizes e bases da educação: propostas específicas;

b) pós-graduação em educação: problemas básicos e perspectivas.

Em torno do primeiro tópico, reuniram-se grupos de trabalhos, segundo temas específicos, com o objetivo de retirar propostas para a formulação da nova lei de diretrizes e bases.

Foram treze os grupos de trabalho: **Política do Ensino de Primeiro Grau, Ensino de Segundo Grau, Política de Ensino Superior, Educação da Criança de Zero a Seis Anos, Educação e Movimentos Sociais no Campo, Educação Popular, Educação e Trabalho, Metodologia Didática, História da Educação, Licenciatura, Currículo, Alfabetização e Estado e Política Educacional no Brasil.**

Como produto do trabalho destes grupos, a ANPED apresentou documento que reafirma as posições anteriormente assumidas em reuniões ocorridas em 1987 (Salvador) e 1988 (Porto Alegre). Há quatro itens que sumarizam os desafios a que deve se lançar a comunidade educacional. Estes desafios são:

— garantir a todos o domínio das bases científicas dos processos produtivo, social, político e cultural;

— organizar e gerir democraticamente o sistema de ensino;

— destinar recursos e definir competências na direção da democratização almejada;

— articular o processo de formação e o exercício do magistério às condições concretas de ensino e de profissionalização.

As mesas redondas e painéis focalizaram o tópico relativo à pós-graduação em educação, seus problemas básicos e perspectivas. Maior enfoque foi dado às políticas de financiamento e apoio institucional aos programas e à redefinição de objetivos e da estrutura curricular dos cursos.

Foi apresentada nova chapa para a diretoria, já que as eleições para a ANPED deverão ser realizadas em setembro próximo, e realizado um encontro dos alunos de pós-graduação em educação presentes a esta reunião.

Deste encontro de alunos, surgiu o documento denominado **Carta de São Paulo** que visa reiterar o compromisso do corpo docente com o crescimento da entidade em suas dimensões políticas e científicas e com o aprimoramento da qualidade, da relevância e efetividade dos cursos de pós-graduação em educação no Brasil.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)