

OS RECURSOS PARA A EDUCAÇÃO NO BRASIL NO  
CONTEXTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

José Marcelino de Rezende Pinto



Portanto, pode-se afirmar que os projetos de reforma tributária em discussão não se configuram de fato como uma reforma, e passam ao largo dos principais problemas enfrentados pelo nosso **sistema tributário** que são a falta de equidade e a excessiva complexidade, o que facilita a fraude e a sonegação.

Um sistema tributário no qual um único empresário, o proprietário do Sistema Brasileiro de Televisão Sílvio Santos, paga mais Imposto de Renda que as montadoras de automóveis, ou onde, segundo o depoimento do secretário da Receita Federal, Everardo Maciel, na CPI dos Bancos, a metade das 530 maiores empresas do país não paga Imposto de Renda algum, o mesmo acontecendo com 42% dos 66 maiores bancos (Folha de São Paulo, 27 mai./99, p. 1-3), necessita urgentemente de uma reforma tributária de verdade.

## Capítulo 2

### O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

*Se você acha a educação cara,  
experimente a ignorância.  
(provérbio dos EUA)*

#### A Política Social e seu Financiamento

**E**m um país onde, já em pleno século XX, um presidente da República, Arthur Bernardes, ainda afirmava que os direitos dos trabalhadores eram uma questão de polícia, não é de se estranhar que a assunção pelo Estado de suas obrigações sociais, ou melhor, a assunção da consciência sobre estas obrigações seja ainda mais recente. Desta forma, pode-se dizer, com certeza, que durante quatro quintos de nossa história, os governantes públicos pouco se preocuparam em implementar instrumentos que viabilizassem a consecução de ações sociais efetivas.

De uma forma geral, no que se refere à **saúde e proteção da infância**, a regra era o assistencialismo privado, através das Santas Casas e Irmandades Religiosas. No que se refere à proteção e ao **pecúlio dos trabalhadores**, havia basicamente as caixas de auxílio mútuo, mantidas pelos próprios trabalhadores, que surgiram como fundos de greve no início do século e progressivamente se transformaram em fundos de auxílio à doença e à velhice e que, mais tarde, centralizadas pelo governo federal, ajudaram a compor o sistema de assistência e previdência social do país.

Na área da educação, que analisaremos com um pouco mais de detalhes adiante, a situação também não era muito diferente. Marcada pela omissão absoluta do Estado no período de monopólio dos Jesuítas de 1549 a 1759, a realidade pouco mudou após a

expulsão desta ordem religiosa. Em especial, a partir do Ato Adicional de 1834, o governo central mantinha os estabelecimentos de ensino do Município Neutro (capital), deixando à penúria dos governos estaduais e das câmaras municipais a manutenção do restante da educação básica no país (Rodrigues, 1969; Almeida, 1989 e Monlevade, 1997).

Esta situação começou a mudar com o próprio fortalecimento dos movimentos sociais, em especial com a entrada em cena dos trabalhadores na esfera política nacional e internacional. As revoluções de inspiração marxista e a conseqüente criação de estados socialistas, que marcaram a primeira metade deste século, acompanhadas pelo desenvolvimento dos estados de bem-estar social nos países capitalistas ocidentais, colocaram definitivamente na ordem do dia o compromisso do Estado na sustentação das políticas sociais.

Refletindo uma tendência mundial no Brasil, a agenda social passa a ser incorporada no discurso e nas políticas do Estado a partir do governo Vargas (1930), com a criação do primeiro Ministério, de fato, da Educação, com a vinculação constitucional de recursos para o ensino (1934) e com a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho, entre outras medidas.

O modelo que temos hoje deita raízes nesse período, mas sofreu também forte influência do padrão de financiamento priorizado nos governos militares que valorizava a busca de fontes de recursos para o setor social, que fossem autônomas e distintas da receita tributária, política que se concretizou através da introdução das Contribuições Sociais. Foi nesse sentido que surgiram, entre outras, as **Contribuições Previdenciárias** com vistas a assegurar a aposentadoria aos trabalhadores; o **Fundo de Garantia de Tempo de Serviço** (FGTS) como mecanismo de indenização nas relações capital-trabalho e que propiciava, aos empregadores, fugir à estabilidade no emprego assegurada pela CLT, e o **Salário-Educação** para o fomento do ensino fundamental.

Atualmente, como vimos no capítulo anterior, as contribuições sociais já respondem por cerca de 10% do PIB. Estes fundos criados cumpriram também o papel de propiciar ao Estado uma importante fonte de poupança nacional que financiou muitos dos

projetos megalomaniacos da ditadura militar nos tempos do “milagre” (década de 1960) sob a batuta do então ministro da Fazenda Antônio Delfim Netto .

A adoção deste padrão de financiamento para o setor social, que valoriza as fontes autônomas de recursos, em especial por parte da União que, como veremos, responde por mais da metade desse tipo de gasto, apresenta alguns problemas. O principal deles é a sua dificuldade de propiciar recursos exatamente nos momentos em que eles são mais necessários. Isto ocorre porque, como estas fontes (Previdência, FGTS, Salário-Educação), em sua maioria, são baseadas na folha de salários, qualquer retração na atividade econômica tem como conseqüência imediata uma queda na sua arrecadação, justo no momento em que há maior demanda por políticas sociais públicas.

O segundo problema que decorre também do fato da maioria dessas contribuições incidir sobre a massa salarial, é que elas penalizam os setores mais atrasados da economia, que dependem mais do fator trabalho, deixando escapar os setores mais modernos da economia que, por trabalharem com alta tecnologia, possuem poucos trabalhadores. Além disto, por pagarem salários mais altos, estas empresas beneficiam-se também do teto de 20 salários-mínimos de contribuição (para a Previdência e o Salário-Educação) (Rezende & Silva, 1987 e Melchior, 1987).

Cabe por último ressaltar que as contribuições sociais, na medida em que são tributos indiretos, possuem forte caráter regressivo e penalizam assim os setores mais pobres da população. No que se refere à Previdência Social, esta situação é mais grave, pois, como contribuintes, os trabalhadores de baixa renda são os que, proporcionalmente, mais pagam e, como beneficiários, são os que recebem os menores valores e por menos tempo, visto que, exatamente em função da ausência de políticas sociais efetivas, morrem mais cedo e se aposentam mais tarde.

Vejamos agora como são alocados os gastos sociais no Brasil, por área de atuação. Face à grande dificuldade de obtenção de dados primários nesta área, além dos problemas de dupla e tripla contagem de um mesmo recurso em função das transferências intra e intergovernamentais, vamos nos valer de dois estudos do IPEA (Ins-

tituto de Pesquisa Econômica e Aplicada), coordenados por Maria Alice da Cunha Fernandes (1998a e 1998b), que adotam uma metodologia que busca resolver estes problemas e que trabalham com dados retirados diretamente das fontes oficiais e que se referem a um período posterior ao Plano Real, evitando-se assim as distorções embutidas na época de altas taxas inflacionárias que o antecede, além de apresentar números cuja ordem de grandeza é bem próxima da atual.

### Quadro 2.1

Gasto social por nível de governo e principais áreas de atuação (1995)

(% do total)

Nível	Educação e Cultura	Saúde	Previdência Social	Benefícios a Servidores	Habitação e Urbanismo	Outros *	Total
União	8,6	17,0	43,6	21,5	0,3	9,0	100,0
Estados	41,1	14,0	0,2	34,9	3,1	6,7	100,0
Municípios	34,6	15,7	0,1	8,3	26,1	15,2	100,0
3 níveis	20,7	16,1	26,0	22,5	5,3	9,4	100,0

Fonte: Fernandes (1998b) Tabela 5 (adaptada).

\* Inclui: Emprego e Defesa do Trabalhador, Assistência Social, Transporte Urbano de Massa, Saneamento, Organização Agrária, Alimentação e Nutrição, Ciência e Tecnologia, Proteção ao Meio Ambiente e Treinamento de Recursos Humanos.

Obs: Na distribuição por nível de governo foi considerada a origem dos recursos e as transferências constitucionais foram consideradas receitas do nível de governo que as recebeu. Já as transferências negociadas foram consideradas despesas do nível de governo que as concedeu.

A primeira constatação a se tirar dos dados do Quadro 2.1 é que, de um total de quatorze áreas de atuação listadas pelo IPEA, as cinco discriminadas no Quadro respondem por mais de 90% do total gasto na área social pelas três esferas de governo. Somente os gastos previdenciários com os trabalhadores vinculados ao INSS e com os servidores públicos (colunas 3 e 4) respondem por quase a

metade do total gasto na área. Já a Educação e Cultura ficam com cerca de um quinto e a Saúde com um sexto do total.

Entre os níveis de governo ocorre também uma certa especialização entre as áreas, ficando o governo federal com os gastos em Saúde e Previdência; os estados com Saúde, Educação e Cultura e Benefícios aos seus servidores (aposentadorias, reformas e pensões) e os municípios com Educação e Cultura, Habitação e Urbanismo (construção de moradias e serviços de utilidade pública, como limpeza e iluminação pública), Saúde em menor nível, e aparecendo também (embora não discriminado no Quadro 2.1) Transporte Urbano de Massa.

Assim, nota-se que, apesar de o setor social ter movimentado no ano de 1995 uma soma considerável de recursos (cerca de 21% do PIB), a alta concentração em poucas áreas (em especial, no setor previdenciário) deixa desguarnecida boa parte das demais políticas sociais.

Outro aspecto interessante é verificar o peso de cada nível de governo no financiamento das ações sociais. Segundo dados da mesma fonte do Quadro 2.1, em 1995, o governo federal foi a origem de 59,5% dos recursos gastos no setor social, ficando estados e municípios com 23,7% e 16,7%, respectivamente. Esta alta participação do governo federal decorre basicamente do fato, visto no capítulo anterior, de que é nesse nível de governo que são recolhidas as contribuições sociais. Ao contrário dos estados e municípios, que devem financiar boa parte de suas políticas sociais com recursos de sua receita de impostos, do total de gasto social federal em 1995, menos de 10% veio desta fonte (Fernandes, 1998a).

Concluindo esta breve análise sobre o financiamento das políticas sociais no Brasil, o que se constata é a falta de um modelo orgânico e estável de fornecimento de recursos. Se mesmo a área da Previdência, que é a que consome a maioria dos recursos, não foi capaz de assegurar uma aposentadoria decente para a maioria de seus beneficiários, o que dizer das demais áreas, então?

A Saúde vive em estado crônico de falta de recursos, e ainda é usada como alibi pelo governo federal quando deseja criar mais um tributo (como foi o caso da CPMF). As políticas de Habitação, que nos anos do milagre econômico fizeram a alegria da classe mé-

dia com o dinheiro fácil e barato do FGTS, hoje, com a falência do BNH (Banco Nacional de Habitação), transformaram o sonho da casa própria em um pesadelo. E a Educação? Bem, este será o tema de nosso próximo item.

## A Educação e seu Financiamento

### *Um pouco de história*

Podemos, grosso modo, dividir em três fases a história do financiamento da educação no Brasil. Tivemos um primeiro momento, que durou de 1549 a 1759, no qual o Estado delegou aos Jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país. Em um segundo período, que vai da expulsão desta ordem religiosa até o fim da República Velha, viveu-se um momento em que, ou se buscaram fontes autônomas de financiamento da educação (como foi a criação do Subsídio Literário), ou deixou-se à conta das dotações orçamentárias a definição dos recursos para o ensino.

Finalmente, um terceiro momento, que vem com a Constituição Federal de 1934 até hoje, pode ser definido como o da busca da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação. Percorreremos brevemente estes três momentos até chegar à situação atual, esclarecendo desde já que esta periodização tem tão somente um objetivo didático, buscando realçar as grandes linhas que nortearam o financiamento da educação no Brasil.

O período jesuítico teve início em 1549, com a chegada ao país do Pe. Manoel da Nóbrega, acompanhado de cinco outros jesuítas, vindos na comitiva do primeiro governador-geral, Tomé de Souza. Tão logo instalados na nova terra, fundaram imediatamente um colégio na cidade de Salvador, inaugurando um período que iria durar mais de dois séculos e que deixou métodos e padrões que ainda hoje são perceptíveis em nossas escolas. Quando de sua expulsão pelo Marquês de Pombal em 1759, havia escolas de primeiras letras em quase todas as vilas e cerca de 17 colégios Jesuítas no país, que forneciam ensino de nível médio, preparando a elite local para o ensino superior em Portugal e formando quadros, em nível superior, para a própria Cia. de Jesus (Romanelli, 1985).

O ensino era gratuito e, em tese, os jesuítas deveriam ser ressarcidos pela Coroa que, como vimos no capítulo anterior, chamou a si o direito eclesiástico de cobrança dos dízimos, assumindo em contrapartida o dever de manutenção da Igreja em Portugal e no Reino. Na prática, contudo, como aponta Monlevade (1997), não era bem isso o que acontecia. Longe de ficar esperando os instáveis recursos régios, os jesuítas trataram de obter concessões de terra e privilégios de comércio, criando uma das mais rentáveis empresas econômicas do período colonial com vastas criações de gado, valendo-se da mão-de-obra gratuita dos indígenas. Desta forma, sob o atualmente tão em moda princípio da terceirização, a Coroa assegurava o oferecimento do ensino na Colônia sem nenhum custo.

Contudo, após duzentos anos, esta união entre a Coroa e os Jesuítas foi bruscamente interrompida. Com a ascensão do Marquês de Pombal, de formação francesa, ao cargo de primeiro-ministro, idealizador de um projeto sistemático de fortalecimento e modernização da Coroa portuguesa e com a pressão dos comerciantes portugueses que viam os privilégios concedidos à Cia. de Jesus como um sério obstáculo ao crescimento de seus negócios, romperam-se de um modo drástico os elos que uniam os interesses da Coroa com aqueles da Cia. de Jesus. E, curiosamente, os motivos alegados para a ruptura foram de natureza pedagógica, como consta do Alvará régio de 1759:

*“Tendo em consideração, outrossim, que sendo o estudo das letras humanas a base de todas as ciências que se vêem, neste Reino, extraordinariamente decaídas daquele auge em que se achavam quando as Aulas se confiaram aos religiosos jesuítas, em razão de que estes, com o escuro e fastidioso método que introduziram nas escolas deste Reino e domínios [...] [de forma que] depois de serem por eles conduzidos os estudos pelo longo espaço de oito, nove e mais anos, se achavam, no fim deles, tão ilaqueados nas miudezas da Gramática como destituídos das verdadeiras noções das línguas latina e grega para nelas salarem sem um tão extraordinário desperdício de tempo, com a mesma facilidade e pureza que se têm feito familiares a todas as outras nações da Europa que aboliram aquele pernicioso método, dando assim, os mesmos religiosos, causa necessária à quase total decadência nas referidas línguas (...).”*

[Assim] Sou servido privar inteira e absolutamente os mesmos religiosos em todos os meus domínios, dos estudos que os tinha mandado suspender, para que, do dia da publicação deste em diante se bajam, como efetivamente Lei, por extintas todas as classes e escolas, como se nunca houvessem existido em meus Reinos e domínios, onde têm causado tão enormes lesões e tão graves escândalos. (...)" (Apud Almeida, 1989, p. 31 e 32).

Não é difícil imaginar a impossibilidade de se reconstituir uma situação pré-existente a um sistema que, só no Brasil, durou dois séculos. Para substituir um modelo relativamente orgânico e já consolidado, introduziram-se as aulas régias, um sistema de ensino não-seriado, no qual os professores eram nomeados diretamente pelo rei, em cargo vitalício. Além disso, o professor régio era inamovível, podendo em caso de doença ser substituído por um suplente de sua escolha a quem lhe cabia pagar, desde que este possuísse um certificado de estudos.

É escusado dizer que este sistema, altamente burocrático e centralizado, foi incapaz de atender minimamente as necessidades de ensino público da Colônia, ou mesmo de Portugal. Sem o auxílio fácil dos jesuítas, as câmaras municipais, órgãos sobre os quais efetivamente recaía a demanda por escolas, buscavam se valer de taxas locais sobre a carne, o sal, a aguardente, o vinagre e sobre outros produtos que não possuíssem isenção especial, que pouco ou quase nada rendiam, numa economia centrada na auto-suficiência da propriedade rural, onde o comércio e o grau de urbanização eram ínfimos.

Buscando então assegurar uma fonte estável e específica de recursos para a manutenção do ensino primário, Pombal cria, através da Carta Régia de 10/11/1772, o **Subsídio Literário**, citado no início do capítulo anterior, que para o Brasil correspondia ao valor de dez réis em cada *canada* (2.622 litros) de aguardente e de um real em cada *arrátel* (0, 429 Kg) de carne (Almeida, 1989).

Não obstante estes mecanismos de obtenção de recursos para a educação, os relatos da época indicam um atendimento extremamente precário. Mesmo o ensino privado tinha que se submeter à extensa regulamentação, o que limitava a oferta. Segundo o mesmo

autor, absolutamente insuspeito de denegrir a imagem do país visto que sua obra (*História da Instrução Pública no Brasil 1500-1889*) foi escrita em 1889 exatamente para mostrar que o Império brasileiro, em matéria de educação, não ficava nada a dever aos demais países latino-americanos, mas tendo, por outro lado, o compromisso de, como ele mesmo diz, "não esconder a verdade", em 1886 a população escolarizada do Brasil representava cerca de 1,8% da população (incluindo negros e índios).

Na Argentina, na mesma época, este índice era de 6%. Mais adiante, criticando a política adotada pelos governos coloniais, que antecederam ao Império, ele afirmaria:

*"Uma prova da miserável ignorância política [como diz Robert Southey nas últimas páginas de sua história do Brasil] é dada pelo fato de que nenhuma tipografia foi tolerada no Brasil antes da mudança da família real e da Corte para o Rio de Janeiro. A grande massa do povo encontrava-se no estágio anterior à descoberta da imprensa. Havia um grande número de negociantes ricos que não sabiam ler e era muito difícil encontrar jovens capazes para servir de caixeiro e guarda-livros?"* (Almeida, 1989, p. 37).

Há uma queixa geral quanto aos baixos salários que impediam a contratação de professores de qualidade. E aqui mais uma vez nos valem do interessantíssimo relato de José Ricardo Pires de Almeida que, após criticar a inexistência de cursos de formação de professores, fato que, segundo ele, induzia à criação de escolas apenas no papel, em virtude da falta de pessoal qualificado, apresenta a seguinte argumentação:

*"A esta causa natural de insucesso, deve-se juntar o afastamento natural das pessoas inteligentes, de uma função mal remunerada e que não encontra na opinião pública a consideração a que têm direito muito mais que as outras, porque o professor, o institutor e a institutora substituem, em certa medida, o pai e a mãe de família, inaptos para cumprir completamente seu dever social. (...) Os pais não podendo, ou não querendo cumprir sua tarefa, o Estado, o tutor natural, nomeia pessoas hábeis para supri-los para ajudar a cumprir seu dever; seria,*

*pois, justo, eqüitativo, que estas pessoas fossem não só bem remuneradas, mas também e sobretudo altamente consideradas. (...) É preciso que o Governo, quando se trata de instrução primária, intervenha e retire sempre – mesmo com muito pesar – um pouco de dinheiro do bolso do contribuinte para dá-lo aos institutores”* (Almeida, 1989, p. 65).

Vejamos então se os governantes seguiram os sábios conselhos dados por Pires de Almeida e colocaram as mãos no bolso. Quanto ao Subsídio Literário, que durou até 1816, as informações levantadas pelo mesmo autor nos arquivos da Câmara Municipal do Rio de Janeiro dão conta que as fraudes e as malversações eram constantes. No que se refere ao seu valor, ele diz que nos últimos anos de sua existência, a sua arrecadação (ao que tudo indica, no Município do Rio de Janeiro) remontava a doze contos de réis por ano. Para se ter um parâmetro da comparação, em 1809, foram nomeados pelo rei um professor régio de Inglês e um de Francês, cada um recebendo 400 mil réis por ano (Almeida, 1989).

Desta forma pode-se concluir que a arrecadação do Subsídio Literário correspondia ao salário de trinta professores, o que é um valor insignificante. Se na capital da Colônia era assim, o que dizer dos demais municípios?

Com a independência pouca coisa mudou. Muito embora a Constituição do Império, outorgada em 1824, determinasse “a instrução primária gratuita a todos os cidadãos”, o que poderia apontar para um maior compromisso do governo central com a escola pública, a situação continuou a mesma. Isto devido à exclusão desse direito aos escravos (que não eram cidadãos) e, principalmente, em virtude da promulgação do Ato Adicional de 1834 que passou para as províncias (antigos estados) o direito de legislar e, por consequência, a obrigação de manter o ensino primário e secundário, ficando o governo central com competência normativa apenas nas escolas da capital do Império e sobre ensino superior.

Mesmo assumindo apenas os encargos com o ensino do Município Neutro, ao que parece, o imperador não queria colocar a mão no bolso. É o que se deduz a partir de um aviso ministerial de 1864 no qual se declarava a impossibilidade de abrir novas escolas no Rio de Janeiro, apesar da demanda (Almeida, 1989).

Vejamos, agora, no Quadro 2.2, o nível de comprometimento das províncias com a educação pública.

### Quadro 2.2

Participação das despesas com instrução pública em relação às receitas das províncias  
(Orçamento de 1871)

Província	% da Receita destinada à instrução
Alagoas	18
Amazonas	10
Bahia	15
Ceará	20
Espírito Santo	20
Goiás	39
Maranhão	14
Mato Grosso	9
Minas Gerais	24
Pará	15
Paraíba	24

(continuação do Quadro 2.2)

Província	% da Receita destinada à instrução
Paraná	11
Pernambuco	15
Piauí	20
Rio de Janeiro	12
Rio Grande do Norte	17
Santa Catarina	24
São Paulo	19
São Pedro do Rio Grande do Sul	15
Sergipe	21
<b>Total</b>	<b>16</b>

Fonte: Almeida, 1989, p. 155 (adaptado).

Mesmo considerando que são dados de Orçamento, e levando-se em conta a precariedade e a falta de padronização dos dados estatísticos na época, os percentuais apresentados no Quadro 2.2 demonstram já o início de uma certa preocupação por parte das províncias com a educação. De qualquer forma, este esforço representava menos da sexta parte de suas receitas que, como já vimos, eram extremamente reduzidas.

Uma outra característica, que tem marcado de forma permanente a história da educação brasileira e que muito tem contribuído para o reduzido investimento na melhoria da qualidade da escola

pública, refere-se à ausência dos segmentos mais ricos da população em seu interior. E esta prática vem de longe:

*“As crianças das classes razoavelmente abastadas não vão à escola pública porque seus pais têm, mais ou menos, o preconceito de cor ou porque temem, e com razão, pela moralidade de seus filhos, em contato com esta multidão de garotos cujos pais os enviam à escola apenas para se verem longe deles algumas horas. Deste modo, estas crianças aprendem melhor e mais depressa do que aqueles que freqüentam a escola pública”* (Almeida, 1889, p. 90).

A Proclamação da República com sua Constituição liberal, atribuindo mais à família que ao Estado os compromissos da educação, isto em um país que havia saído de quatro séculos de escravidão, reforçou a política oficial de alheamento frente aos assuntos da educação, em especial, por parte do governo central. Não obstante as alterações estruturais relacionadas com a mudança do modo de produção escravocrata, associadas à vinda dos imigrantes de uma Europa convulsionada pelas lutas sociais, desencadeiam o surgimento, nas maiores cidades, de uma incipiente sociedade civil organizada que vai colocar as demandas por escola pública na ordem do dia.

É assim que as três primeiras décadas deste século verão surgir as tentativas dos trabalhadores, sob a influência do movimento anarquista, de fundarem escolas públicas independentes do Estado e do ponto de vista de uma classe média intelectualizada, assim como as iniciativas dos reformadores da educação, envolvendo nomes como Fernando Azevedo, Lourenço Filho e Anísio Teixeira, entre outros, articulados na Associação Brasileira de Educação (Rodrigues, 1969 e Romanelli, 1985).

A Revolução de 1930 representa um momento de inflexão no cenário político brasileiro, principalmente por representar a assunção pelo governo central de uma série de atribuições e competências antes deixadas às esferas estaduais. Simbolicamente, a então figura do “Presidente do Estado” é inicialmente substituída pelo “Interventor Federal” para se conformar mais adiante com o título de “Governador do Estado”. É quando, inclusive, se estrutura todo

o arcabouço jurídico brasileiro que, até então, só possuía um Código Civil. Estas mudanças, obviamente, se refletem na educação. Surge o primeiro Ministério da Educação, de fato, com um ministro (Francisco Campos) de forte envolvimento com a área e de grande cacife político.

Do ponto de vista do financiamento da educação, a Constituição Federal de 1934 inaugura o terceiro ciclo de nossa periodização, ao determinar em seu art. 156 que

*"A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos"* (Apud Rama, 1987).

A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, iniciada em 1934, revogada pela Constituição da ditadura do Estado Novo (1937) e retomada pela Constituição de 1946 (que, em seu art. 169, aumenta para vinte por cento o comprometimento dos municípios e incorpora a expressão, atualmente em uso, "*manutenção e desenvolvimento do ensino*"), para ser somente revogada em 1967, já em plena ditadura militar, marca também um momento ímpar da história da escola pública brasileira.

Este período, que vai até fins da década de 1950, é caracterizado pela expansão dos Grupos Escolares (ensino primário) e Ginásios (ensino médio), com seus prédios imponentes pelas cidades brasileiras. A classe média e parte da elite descobrem a escola pública, seja como local de estudo (em especial no ensino médio), seja como local de trabalho (as "normalistas"). Pasmem-se, até os salários eram razoáveis. No Estado de São Paulo os professores do ensino secundário, saídos da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP, a primeira instituição universitária a formar professores com habilitação específica para este nível de ensino, lutavam para ter seus salários equiparados aos dos magistrados, frente aos quais eram ligeiramente inferiores.

Podíamos dizer então que foi um período de ensino público de qualidade? Com um certo risco de exagero, sim, só que era uma escola para poucos, assim como a universidade pública atual. Ela

excluía a maioria da população do país, que se encontrava na zona rural, assim como excluía, pela sua organização e dinâmica, os segmentos mais pobres da população urbana que ousassem frequentá-la.

Outra inovação da Constituição de 1934 (art. 139), não seguida pela de 1937, mas retomada e ampliada pela de 1946 (art. 168, III), foi o estabelecimento da obrigação de que as empresas que possuíssem um certo número de empregados mantivessem o ensino primário gratuito para estes e seus filhos (Rama, 1987).

Contudo, esta determinação constitucional foi de pouca eficácia na medida que envolvia não só um ônus financeiro, mas também administrativo que as empresas não estavam dispostas a assumir (Melchior, 1986 e Castro, 1983).

Assim, esta escola risonha e franca, bem como rara e seletiva, durou pouco, consumida pela progressiva urbanização do país, pelos crescentes déficits do Estado e pelas políticas restritivas preconizadas, já então, pelos organismos financiadores internacionais.

O golpe militar de 1964, que cortou pela raiz boa parte dos programas de educação popular que vicejavam no país e que perseguiu e exilou seus formuladores e dirigentes e suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a educação, acentuou sobremaneira este quadro.

Em um momento em que o país vivia uma grande expansão de matrículas, em virtude do acirramento da migração do campo para a cidade e da ampliação da escolaridade obrigatória de quatro para oito anos, promovida pela Lei nº 5.692/71, os gastos com educação atingiam seus patamares mais baixos, em especial por parte da União (Melchior, 1987).

O resultado natural deste processo foi a multiplicação dos turnos escolares (chegando-se ao incrível número de cinco períodos), com jornadas escolares inferiores a três horas de ensino, e o achatamento salarial dos trabalhadores da educação, legitimado pelas teorias tecnicistas que embasavam as políticas oficiais para o setor.

Assim, numa escola onde cabiam duzentos alunos, passaram a estudar mil e os salários dos professores dividiam-se por cinco, enquanto leis draconianas proibiam greves e manifestações. É o milagre dos peixes, às avessas. As contas deste período estamos

pagando hoje, com os cinquenta milhões de brasileiros que, apesar de terem passado pela escola, não concluíram o ensino fundamental (Cunha e Góes, 1985).

Por outro lado, foi criado nesta época o Salário-Educação, uma importante fonte de financiamento do ensino fundamental e que permanece em vigor até hoje, com algumas modificações. Idealizado por um grupo de educadores que apoiaram o golpe militar, liderados por Carlos Pasquale, ele foi concebido como uma alternativa para aquelas empresas (a maioria) que não desejassem cumprir o preceito da Constituição Federal de 1946 que as obrigava a oferecer a escola primária aos seus empregados, ou filhos desses.

Criado através da Lei nº 4.440/64, ele permitia a estas empresas que recolhessem aos cofres públicos uma contribuição, inicialmente fixada em 1,4% de sua folha de Contribuição à Previdência Social, tendo por base uma estimativa de custo/aluno-mês no ensino primário de 7% do salário-mínimo (Melchior, 1981). Pela sua importância e por ainda se encontrar em vigor, voltaremos a discutir com mais detalhes esta fonte de financiamento no item que segue a esta retrospectiva histórica.

Sintomaticamente, o período que marca o processo de redemocratização do país traz mais uma vez consigo a luta por resgatar a melhoria da escola pública, que passa necessariamente pela garantia de mais recursos financeiros para um sistema de ensino, agora, sim, mais massificado. Como em momentos anteriores de retorno à normalidade democrática, a vinculação constitucional de um percentual mínimo de recursos à educação recolocava-se na ordem do dia e, após uma tramitação que durou anos, o Congresso aprova, em 1º de dezembro de 1983, a Emenda Constitucional (24/83) do senador João Calmon que determinava que a União não poderia aplicar menos de que 13%, e os estados e municípios 25% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (Calmon, 1977).

Se a reintrodução da vinculação constitucional representou um grande avanço frente ao quadro anterior, restava contudo um grande problema que atormentava a vida de todos aqueles que pesquisavam e trabalhavam com financiamento da educação no Brasil: como explicitar, de forma clara, o que fossem gastos com

**manutenção e desenvolvimento do ensino**, para evitar o artifício, já muito usado pelos governos em períodos anteriores, de inflar contabilmente os gastos com educação com vistas a cumprir os índices constitucionais.

Um grande passo foi dado neste sentido com a aprovação, em dezembro de 1985, da Lei nº 7.348, de autoria do mesmo senador João Calmon, que se encontra ainda, parcialmente, em vigor, naquilo que não foi revogado pela Constituição Federal de 1988, que alterou os percentuais constitucionais mínimos para o ensino, e pela nova LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996, que também versa sobre a matéria. Neste ponto finalizamos o primeiro tópico deste capítulo e entramos no assunto do próximo item.

## O Perfil Atual do Financiamento da Educação no Brasil

### *A receita de impostos*

No que se refere à receita de impostos, principal fonte de financiamento da Educação no país, a Constituição Federal de 1988 manteve a redação da Emenda Calmon, ampliando contudo o índice mínimo a ser aplicado pela União que passou de treze para dezoito por cento da receita resultante de impostos ficando com a seguinte redação:

*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, de receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (Brasil, 1996).*

Estabelece também que esses percentuais incidem sobre a receita líquida de impostos, ou seja, cada nível de governo deve deduzir aquela parcela da receita que transfere para outro nível e acrescer aquelas que recebe. Este aumento no percentual da União, frente à situação estabelecida pela Emenda Calmon, teve como

objetivo basicamente não reduzir os recursos federais para o ensino, visto que com a reforma tributária implantada na Carta de 1988, que ampliou as transferências para estados e municípios, a União teve reduzido o montante disponível de sua receita de impostos.

Com relação aos índices mínimos a serem aplicados no ensino, a LDB (Lei nº 9.394/96), em seu art. 69, introduziu uma modificação importante e que não se choca com a Constituição Federal (CF), ao determinar que os valores mínimos a serem aplicados são estes definidos pela CF, ou aqueles que constam nas respectivas constituições ou leis orgânicas de estados, do DF e dos municípios. Isto é importante na medida que alguns desses níveis de governo ampliaram o percentual mínimo para a educação, embora pouco se saiba sobre seu efetivo cumprimento (Oliveira & Catani, 1993).

Uma segunda questão de grande importância é saber, por exemplo, se os recursos públicos destinados a escolas privadas podem ser contabilizados para efeito de cumprimento dos índices constitucionais. O §2º do art. 212, em combinação com o art. 213, determina que poderão ser contabilizados os gastos feitos nos sistemas públicos de ensino (federal, estadual e municipal), bem como aqueles efetuados com escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, desde que estas comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação, assegurem a destinação de seu patrimônio à outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades.

A LDB acrescenta ainda mais duas restrições para que estas instituições recebam recursos públicos: elas devem prestar conta ao Poder Público dos recursos recebidos e não podem distribuir resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio sob nenhuma forma ou pretexto (art. 77, incisos I e IV). Já em seu art. 20, incisos II, III e IV, a lei define cada uma dessas instituições. Assim, entende-se por escolas comunitárias todas aquelas que são constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, inclusive cooperativas de professores e alunos que incluam na sua entidade mantenedora representantes da comunidade.

Já as escolas confessionais são aquelas constituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideologia específicas e que incluam em sua entidade mantenedora representantes da comunidade. Por fim, entende-se por instituições filantrópicas todas aquelas que são assim definidas por lei específica.

Cabe aqui comentar o conceito bastante amplo adotado pela LDB para definir estas escolas que, pela Constituição, podem receber recursos públicos. Tanto a definição de escola comunitária quanto confessional abre um leque amplo onde qualquer organização, com facilidade, pode se incluir.

Já a restrição de possuir "*representantes da comunidade*" em sua mantenedora é absolutamente inócua, ao não definir o peso desta participação nem a forma de escolha dos representantes.

É sempre lamentável este tipo de abertura propiciado pela legislação, pois, num país com tão poucos recursos para o ensino como o Brasil e com um histórico de fraudes e apropriações privadas de recursos públicos, qualquer possibilidade que se abra de destinação de recursos para instituições não-públicas é um risco concreto de redução dos mesmos para as escolas públicas e de concessão de privilégios.

A Constituição ainda abre mais duas possibilidades de uso dos recursos vinculados à educação (art. 213, § 1º e 2º): as atividades universitárias de pesquisa e extensão e os gastos com bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para aqueles que demonstrem insuficiência de recursos, desde que haja falta de vagas e cursos regulares na rede pública da localidade onde reside o educando, ficando contudo o Poder Público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede nesta localidade.

Por esta redação, não só as instituições públicas, mas também as particulares poderão receber recursos públicos para suas atividades de pesquisa e extensão.

Quanto às bolsas de estudo, elas são reconhecidamente um problema, principalmente nos municípios onde são geralmente usadas como instrumento de barganha eleitoral. Já a LDB, que deveria regulamentar a matéria, além de reproduzir o texto constitucional "*poderão ser destinados [...] na forma da lei*" (quando ela é a lei), ainda

abre a possibilidade para bolsas na educação infantil, o que ao nosso ver se choca com a Constituição. De qualquer forma, a Constituição Federal veda o uso dos recursos vinculados para a concessão de bolsas de estudo no ensino superior.

A LDB buscou fechar boa parte das torneiras que drenam os recursos públicos, estabelecendo em seu art. 69 que os recursos vinculados da receita de impostos deverão ser utilizados na manutenção e desenvolvimento do ensino público. A solução seria ideal desde que ela não se chocasse com o § 2 do art. 212 da CF, o que acontece e, neste caso, vale a Lei Maior (Oliveira, 1999).

Outro problema muito sério, que ocorria com os recursos vinculados destinados à educação, em especial nos momentos de inflação elevada, era o atraso na aplicação dos recursos em relação ao momento da arrecadação do tributo, de tal forma que, em virtude da corrosão inflacionária, o percentual efetivamente aplicado em educação (considerando os valores corrigidos monetariamente) era muito inferior àquele determinado legalmente.

Para dar cobro a esta situação, a LDB adotou três medidas que, talvez, quando aplicadas em sua plenitude, sejam os instrumentos mais importantes para assegurar a transparência na aplicação dos recursos e o efetivo cumprimento dos índices constitucionais. São elas (art.69, §§ 4º, 5º e 6º):

1. As diferenças entre a receita e despesa previstas e as efetivamente realizadas deverão ser apuradas e corrigidas a cada trimestre, para efeito do cumprimento dos índices constitucionais.
2. Os valores correspondentes à parcela vinculada dos impostos destinados ao ensino deverão ser repassados do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, diretamente ao órgão responsável pela educação, obedecidos os seguintes prazos:
  - I- recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;
  - II- recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III- recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

3- O atraso na liberação destes recursos implicará em correção monetária e em responsabilização civil e criminal das autoridades competentes.

Estas medidas, em especial a segunda, são extremamente importantes para assegurar um fluxo estável de recursos para o ensino, mantendo-os protegidos da perda inflacionária e efetivamente geridos pelo órgão responsável pela educação. Infelizmente, até onde sabemos, com exceção do item "1", os demais são ignorados pela maioria dos governos e não são fiscalizados pelos Tribunais de Conta.

Um último aspecto que deve ser considerado, no que se refere aos recursos vinculados destinados à educação, é a restrição imposta pelo art.11, inciso V, da LDB que determina que os gastos feitos pelos municípios em níveis de ensino que não o fundamental e a educação infantil, deverão ser feitos com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CF.

Vejamos agora uma segunda fonte de recursos para o financiamento da educação prevista pela Constituição Federal.

### ***O salário-educação***

Criado em 1964, o Salário-Educação surgiu como uma alternativa às empresas que não desejassem manter diretamente escolas primárias para seus empregados e respectivos filhos. Na atual formulação, decorrente da Emenda 14/96, que deu nova redação ao § 5º do art. 212 da CF, e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, art. 15, ele se destina unicamente ao ensino fundamental público e sua receita advém de uma contribuição de 2,5% sobre o total da folha de contribuição das empresas. O montante de sua arrecadação, após dedução de 1% ao INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), órgão arrecadador, será dividido em duas cotas, uma federal correspondendo a um terço, e uma estadual equivalente a dois terços de sua receita líquida, distribuída mensal e automaticamente

pelo FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação), com base na arrecadação de cada unidade da federação.

A Lei 9.424/96 previa ainda a existência de uma cota municipal (art. 15, § 2º) que foi contudo vetada pelo presidente da República, Fernando Henrique Cardoso. Em substituição ao veto, o Executivo editou a Medida Provisória nº 1.607/97 que até hoje não foi votada pelo Congresso Nacional.

Em primeiro lugar, há que se lamentar o uso de Medida Provisória (MP) para regulamentar uma matéria desta importância e em um assunto em que a própria LDB já havia avançado bastante (particularmente no Substitutivo do senador Cid Sabóia que foi atropelado pelo projeto vitorioso MEC/Darcy Ribeiro).

Ademais, por ser uma lei com prazo para expirar, as MP criam uma situação de grande instabilidade jurídica no país. Esta MP define o conceito de empresa para fins de incidência do Salário-Educação entendida como

*“qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social”* (§ 3º do art. 1º).

Esta MP isenta ainda do recolhimento da contribuição a União, os estados, o DF e os municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações; as instituições públicas de ensino de qualquer nível, as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas desde que devidamente reconhecidas; assim como as organizações hospitalares e de assistência social de caráter filantrópico e que atendam aos requisitos legais; e as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento (art. 1º).

Como aponta Melchior (1997), esta definição mais restrita da gama de isenções deve produzir recursos adicionais. O autor estima que só a inclusão das escolas privadas com finalidades lucrativas implicará em um acréscimo de 30.000 novos contribuintes.

O art. 2º da MP determina que a cota estadual do Salário-Educação deverá ser redistribuída entre o Estado e seus municí-

pios, de acordo com critérios estabelecidos em lei estadual que levem em conta, entre outros indicadores, o número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino.

Fato grave é que a MP não fixa um prazo para os estados aprovarem esta legislação, o que retira a força desta determinação, fator que decorre da própria fragilidade legal do instrumento MP. O Estado de São Paulo, através da Lei nº 10.013 de 24/06/98, já regulamentou esta redistribuição.

Um aspecto desta MP, que ainda merece comentários, é a flagrante inconstitucionalidade de seu art. 6º que permite que o resultado das aplicações financeiras feitas com recursos do Salário-Educação seja também destinado pelo FNDE à educação pré-escolar e ao pagamento de encargos administrativos e do PASEP, o que é uma burla clara à sua destinação exclusiva para o ensino fundamental fixada pela Lei Maior.

Desta forma, a cota federal é administrada pelo FNDE, e deve ser destinada ao financiamento de programas e projetos voltados à universalização do ensino fundamental, e tem como função primordial propiciar uma redução dos desníveis socioeducacionais existentes entre os diferentes municípios, estados e regiões do país.

Os programas atualmente mantidos pelo FNDE com recursos do Salário-Educação são: **Dinheiro Direto na Escola** (PDDE) que, como diz o nome, distribui recursos diretamente às escolas de ensino fundamental e **Organizações não-governamentais** (ONGs) que atendam à educação especial.

Os recursos anuais para 1999 variam em função do tamanho da escola e da região onde se localiza, variando de um mínimo de R\$ 500 para escolas de 21 a 50 alunos das regiões Sul, Sudeste e o DF, até um valor de R\$ 19.000 para escolas com mais de 2.000 alunos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (com exceção do DF).

Já para as **ONGs**, que lidam com educação especial, os recursos variam de 700 (de 6 a 25 alunos) até 6.000 (mais de 300 alunos). Outro programa é o **Programa Nacional de Transporte Escolar** (PNTE) que destina recursos para a aquisição de veículos novos destinados, exclusivamente, ao transporte de alunos do ensino fundamental residentes na zona rural. Há ainda o **Programa**

SP  
definições  
do SE.

**Nacional do Livro Didático (PNLD)** que distribuiu livros didáticos e o (PNBF) **Programa Nacional Biblioteca da Escola** que distribuiu obras de literatura, enciclopédias e dicionários às escolas de ensino fundamental (FNDE, 1999).

Mais adiante, quando apresentarmos o montante dos recursos envolvidos com a manutenção e desenvolvimento do ensino no Brasil, serão detalhados os gastos com cada um desses programas.

Como já foi dito, o aspecto mais importante da mudança implementada na legislação do Salário-Educação pela Emenda Constitucional nº 14 foi a destinação exclusiva de seus recursos para o ensino público, a partir de proposta do deputado federal por São Paulo, Ivan Valente.

Contudo, em virtude da legislação anterior permitir que as empresas adotassem uma série de mecanismos que permitiam a destinação de parte dos recursos recolhidos para o Salário-Educação para escolas privadas, seja através de bolsas de estudo, seja através de indenização de despesas efetuadas pelos seus empregados com seu próprio ensino, ou de seus filhos (Sistema de Manutenção do Ensino), a Lei nº 9.424/96, em seu parágrafo 3º do art. 15, assegura os direitos adquiridos pelas empresas e seus respectivos empregados beneficiários desses programas, vedados, contudo, novos ingressos.

Fonte importante e polêmica de financiamento da educação no país, o Salário-Educação foi fruto de vários estudos como os de Melchior (1981); Souza (s.d.); Velloso & Silva (1985); Castro (1983) que buscavam analisá-lo e aperfeiçoá-lo.

Seus recursos, embora não-vultosos, (em 1997, segundo a STN, sua receita foi de R\$ 2,7 bilhões, ou cerca de 0,31% do PIB), eram grandes o suficiente para despertar a cobiça dos empresários do ensino que se valiam de variadas artimanhas, como contabilizar alunos fantasmas, para obtê-los (Melchior, 1987). Assim como ministros da Educação que usavam a cota federal para pavimentar suas candidaturas a cargos no Legislativo e Executivo (Pinto, 1989).

Outro artifício comum, que o FNDE fazia com os recursos do Salário-Educação nos períodos de grande inflação, era o de aplicar os seu valores no mercado financeiro e não contabilizar os resultados desta aplicação no momento de transferir estes recursos

para os estados, ou mesmo de fugir à destinação para o ensino fundamental. Para se ter uma idéia do impacto destas operações, em 1993, o produto da aplicação financeira dos recursos do Salário-Educação representou 2,2 vezes o seu valor arrecadado (Pereira, 1994).

Curiosamente, justo no momento em que esta fonte, após 35 anos de existência, vai tendo solucionados boa parte dos seus problemas, surge o risco de sua extinção no bojo da reforma tributária.

Outro aspecto a ressaltar é que, em virtude de sua dependência exclusiva da folha de pagamentos, a tendência de sua arrecadação é declinante, uma vez que os setores mais dinâmicos da economia empregam cada vez menos trabalhadores.

A pergunta que fica é se a saída passa por extinguir uma contribuição que ainda tem um potencial valioso de recursos a oferecer ao ensino fundamental. Como já apontamos em outro trabalho, frente à necessidade de alterar esta barafunda de mais de cinquenta Contribuições Sociais que existem no Brasil, que estimulam a sonegação e dificultam a arrecadação, bem como o trabalho do contribuinte sério, o ideal seria concentrá-las em uma grande contribuição.

Esta poderia incidir sobre a folha de pagamento e sobre o faturamento das empresas, ou talvez sobre sua movimentação financeira e, a partir deste montante global, todo ele destinado à área social, seria fixado, seja através de vinculação de percentuais mínimos, seja de planos plurianuais, o quinhão de cada um dos setores que compõem a área social (Pinto, 1989).

O caminho tomado pela proposta de Reforma Tributária em discussão no Congresso Nacional é, em parte, nesse sentido ao criar uma única grande contribuição social. Contudo, ao não definir a parcela destinada a cada setor, esta proposta pode resultar numa redução ainda maior dos recursos para a educação (Maranhão, 1999).

### ***Outras fontes de recursos para a educação***

Como mostram os estudos na área, de Melchior (1987) e Pinto (1989) entre outros, principalmente no período pós 1964, em que havia sido suprimida a vinculação de impostos e a política ge-

S.E. P.  
o ensino  
público

ral para a área social, como visto no capítulo anterior, era a busca de fontes autônomas de financiamento, várias foram as fontes complementares de financiamento da educação no Brasil. Entre outras, pode-se citar as loterias, o falecido Fundo de Investimento Social – FINSOCIAL, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social – FAS, os “Royalties” sobre a extração de petróleo e gás. Contudo, de uma forma geral, após um breve momento de destaque, onde atingiam valores de certa magnitude no financiamento do setor, elas foram substituídas por outras que, também assim como vinham, partiam.

Hoje a situação não é muito diferente. Além das fontes definidas na CF, a LDB, em seu art. 68, relaciona ainda a possibilidade de serem destinados à educação recursos originários da receita de outras Contribuições Sociais, além do Salário-Educação, assim como de incentivos fiscais e de outras transferências além daquelas já asseguradas constitucionalmente.

Esta questão de novas fontes para o financiamento da educação é muito importante, pois, como veremos no item deste capítulo que tratará do montante dos recursos atualmente aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, os valores *per capita* praticados no Brasil são insuficientes para assegurar um ensino de qualidade.

As opções dadas pela lei, embora factíveis, pecam pela generalidade. Em virtude de sua importância, voltaremos a este tema no último capítulo onde analisaremos o montante de recursos necessários para se assegurar um ensino de qualidade no país e apontaremos alguns caminhos de como obtê-los.

### ***Os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino***

Tão importante quanto definir de forma clara quais são e como se estruturam as fontes de recursos para a educação, é estabelecer que tipo de despesa pode ser efetivamente computada como gastos em ensino. Este assunto, inicialmente tratado pela Lei 7.348/85, encontrou na LDB uma formulação que, embora com uma lacuna grave, explicita bem os principais problemas da área. Assim, em seu art. 70, vêm explicitadas quais despesas serão consideradas como

de manutenção e desenvolvimento do ensino, que são aquelas realizadas pelas instituições educacionais de todos os níveis, com vistas à realização de seus objetivos básicos e que se destinem a:

- remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos itens anteriores;
- aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

Não há muito o que dizer sobre os itens relacionados de forma bem detalhada pela LDB. A se lamentar, apenas, a não-restrição das bolsas de estudo aos níveis fundamental e médio como faz a CF. Como esta última é categórica ao explicitar somente aqueles dois níveis de ensino de instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas que poderão receber recursos públicos na forma de bolsas de estudo, e como a CF é hierarquicamente superior à LDB, entendemos que vale a redação da primeira que é mais restritiva. Isto posto, bolsas de estudo para a educação infantil e superior não podem ser concedidas com recursos públicos.

Tão importante quanto definir o que **são** gastos com ensino, é fazer o mesmo com o seu oposto, ou seja, o que **não são** gastos com ensino. E neste ponto há que se comentar a prodigalidade com que os administradores públicos brasileiros, numa ampla maioria que supera barreiras de credo e filiação partidária, desenvolvem artimanhas para burlar a vinculação constitucional.

Aqui vão alguns exemplos de uma relação que não parece ter limites: os artifícios vão desde a construção do ginásio de esportes (geralmente com o nome do próprio administrador) com verbas contabilizadas como do ensino, passando pela renovação e manutenção da frota de veículos, superfaturamento no transporte escolar, construção de pontes em estradas, ou asfaltamento de ruas (ou bairros!) que levem a escolas. Isto, principalmente, na esfera local.

Na esfera estadual e federal o grande problema é a contabilização dos aposentados da educação como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como o próprio desrespeito direto à lei. Em 1998, o governo federal, desconsiderando a Lei 9.424/96 (que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério), por ele mesmo enviada ao Congresso Nacional, deixou de aplicar no ensino fundamental R\$ 1,5 bilhões (Pinto, 1999).

A luta contra estes artifícios utilizados pelos administradores públicos teve a participação de vários educadores e parlamentares brasileiros, mas inegavelmente um nome se destaca pelo longo tempo que pesquisa o tema, pela tenacidade e disponibilidade com que apresenta suas idéias e pela qualidade das mesmas - trata-se do professor José Carlos de Araújo Melchior, da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo.

Fruto desta luta e da contrapressão dos grupos de interesse que gostariam de continuar deixando abertas as janelas por onde escapa o dinheiro da educação, o texto da LDB consegue contudo avançar na questão. Assim, estabelece, em seu art. 71, que não serão consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão. Por aqui, pode-se concluir então que os gastos com pesquisas realizadas nas instituições universitárias são considerados como despesas com ensino;
- subvenções a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

- formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica e outras formas de assistência social. Aqui cabe comentar que a própria CF (art. 212, § 5º) já havia definido que estes programas devem ser financiados com recursos da seguridade social. Não obstante este fato, há até bem pouco tempo, os Tribunais de Conta de boa parte do país vinham aceitando a inclusão dos gastos com merenda como despesas com ensino;
- obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar. Aqui incluem-se os asfaltamentos de rua, bem como a realização de obras viárias;
- pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. Esta é uma prática infelizmente ainda existente, com a presença de servidores da educação atuando em outros órgãos da administração pública (a Justiça Eleitoral, por exemplo) ou mesmo em instituições privadas (professores cedidos).

Para o observador atento, não deve ter passado despercebida uma importante lacuna nestes dois artigos (70 e 71) que definem, para efeito legal, o que são e o que não são gastos com ensino. Referimo-nos às despesas com aposentadoria. Incluídas na Lei 7.348/85 como despesas com ensino, por ocasião da discussão da LDB, este talvez tenha sido um dos itens que mais pressões e contrapressões tenha sofrido, ora aparecendo numa versão como **não sendo** gasto com ensino, ora retornando exatamente com uma definição inversa. Isto se deu porque, se do lado dos pesquisadores e educadores havia um consenso de que estas despesas não se configuravam como de manutenção e desenvolvimento do ensino (que é uma atividade que acontece no presente), mas como gastos previdenciários que deveriam ter a sua fonte própria de financiamento, do lado dos representantes do Executivo, principalmente dos governadores, que têm visto dia-a-dia crescer a sua folha de

professores aposentados, o argumento era de ordem prática: se a folha dos inativos não fosse contabilizada nos gastos com ensino, eles iriam à bancarrota. Como se eles já não estivessem quebrados por motivos muito alheios à educação...

Frente ao impasse, o legislador optou pela solução salomônica, retirou a explicitação do texto legal, deixando assim para cada sistema de ensino definir a questão, o que não resolve o problema. Hoje notam-se situações absurdas onde os descontos previdenciários feitos dos servidores públicos da ativa são (aqui corretamente) contabilizados nas despesas com o ensino e os gastos feitos por este mesmo Poder Público com os funcionários aposentados (usando ou não fundos previdenciários) também são contabilizados como gastos com ensino, causando dupla contagem e penalizando a educação.

Um outro aspecto sobre este tema, que também merece consideração, é o temor apresentado por alguns trabalhadores da educação de que, em não sendo os gastos com inativos contabilizados como de manutenção e desenvolvimento do ensino, ao se aposentar, eles correm o risco de sofrer perda salarial. Na verdade, a situação é exatamente a inversa. Se os salários dos ativos e inativos tiverem como fonte os recursos vinculados ao ensino, com certeza ambos sofrerão perda salarial pois, a cada aposentadoria, com o conseqüente ingresso de um novo servidor, aumenta-se o divisor para um mesmo denominador. Em outras palavras, *será uma boca a mais para um mesmo prato.*

Outro aspecto que cabe ressaltar, é aquele que se refere à publicação dos dados referentes aos gastos com ensino dos três níveis de governo de forma a propiciar que cada cidadão possa acompanhá-los e fiscalizá-los. Nesse sentido, a LDB (art. 72) determina que as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino sejam apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público, assim como nos relatórios resumidos da execução orçamentária, publicados bimestralmente como determina a Constituição Federal (§ 3º do art. 165). De igual importância é a determinação constante na Lei nº 7.348/95 de publicação trimestral dos relatórios destas mesmas receitas de impostos e transferências e das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Uma tarefa que deveria ser prática comum em toda a escola pública, consistiria em acompanhar estas planilhas de receitas e despesas dos recursos do ensino, fomentando nos alunos a consciência de que escola pública tem um custo e que ela é mantida por eles, seus pais e por toda a sociedade. Esta é uma das maneiras de se formar um cidadão, tarefa básica da educação, segundo a CF e a LDB.

### ***Em busca de um novo princípio: o padrão mínimo de qualidade de ensino***

Bem, até o momento, temos tratado das fontes de financiamento do ensino no Brasil numa abordagem convencional, ou seja, fixa-se um percentual hipotético sobre a receita de impostos dos poderes públicos na expectativa de, com isso, garantir um mínimo de recursos para o setor. Dado o histórico compromisso das elites dirigentes do país em não investir em políticas sociais, em particular naquelas que beneficiam os segmentos mais pobres da população, a vinculação de um percentual mínimo de recursos extraídos da receita fiscal para a educação foi, inegavelmente, a medida mais eficaz. E a experiência mostra, exatamente, que nos momentos em que cai a vinculação, ocorre também a maior escassez de recursos para a área.

Por outro lado, dentro de uma lógica de planejamento racional e democrático, o raciocínio deve ser outro, a saber: primeiro fixa-se que padrão de qualidade de ensino se deseja assegurar àqueles que freqüentam as escolas públicas (ou que a deveriam estar freqüentando) nos seus variados níveis e modalidades de ensino, aquilatando seus custos, e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos, independentemente de haver uma vinculação específica de recursos, ou não. No fundo, é isto que é feito nos países desenvolvidos que, muito embora não possuam nenhuma vinculação mínima para a educação, gastam mais por aluno e oferecem um ensino de muito melhor qualidade que o nosso.

No último capítulo deste trabalho, faremos um exercício de simulação usando exatamente esses princípios.

Entretanto, com a Emenda Constitucional nº 14/96, além do princípio da vinculação constitucional de recursos para o ensino, a Lei Maior passou a abrigar também o princípio de que se deve assegurar um *"padrão mínimo de qualidade de ensino"*, sendo o papel da União exatamente o de assegurá-lo, bem como o de garantir uma equalização das oportunidades educacionais (art. 211, § 1º). Estabelece ainda que este papel deve ser cumprido mediante assistência técnica e **financeira** aos estados, DF e aos municípios.

A LDB, aprovada logo depois desta Emenda, reproduz o texto constitucional no que se refere a esse assunto, mas amplia ambas as responsabilidades também para os estados (art. 75). Explicitando mais o que se pretende, esclarece no parágrafo primeiro deste artigo que esta ação supletiva será baseada em uma fórmula de domínio público que leve em conta a capacidade de atendimento dos estados, DF e municípios, e o esforço fiscal, por eles, empreendido.

Por fim, o parágrafo terceiro do mesmo artigo define como será calculada a capacidade de atendimento de cada nível de governo, a saber, pela razão entre os recursos vinculados constitucionalmente ao ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

Como é fácil constatar, estes preceitos já se encontram em sintonia fina com a lei que regulamentou o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental) cuja aprovação ocorreu a 24 de dezembro de 1996, véspera do Natal, apenas quatro dias após a votação da LDB, nos tradicionais pacotes natalinos propiciados pelo Legislativo que costumam trazer muitas surpresas (nem todas agradáveis) em seu interior.

De qualquer forma, a introdução do princípio constitucional de um padrão mínimo de qualidade de ensino pode ser um instrumento adicional, aliado à vinculação mínima de recursos, para reverter nossos vergonhosos indicadores educacionais.

A última mudança de vulto feita no ordenamento jurídico que regula o financiamento da educação no Brasil, nós já comentamos de passagem. Trata-se da criação do FUNDEF que estabelece uma subvinculação de recursos para o ensino fundamental regular. Em princípio, este tópico deveria ser abordado neste item que trata dos aspectos legais do financiamento da educação, contudo, como

se trata de mudança introduzida na redação do art. 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), que é, portanto, transitório, com prazo de dez anos para expirar e, por outro lado, por ser uma medida de impacto muito forte na organização dos sistemas de ensino, deixaremos para abordá-lo ao final deste capítulo, como se fora um apêndice.

Antes disso, vamos fazer no próximo item um mergulho nos dados numéricos referentes ao financiamento da educação no Brasil. É bom prender a respiração.

### ***Financiamento da educação no Brasil: valores envolvidos***

Tão antiga quanto os estudos sobre o financiamento da educação no Brasil, é a celeuma sobre quanto se gasta com esta atividade (Melchior, 1997). Metodologias diferentes, interesses ideológicos conflitantes, dificuldades de acesso aos dados (em geral intencionalmente provocadas pelos ocupantes de cargos públicos) contribuem para aumentar a confusão.

De qualquer forma, o MEC recentemente inovou na matéria. Tendo por base um estudo feito pelo ex-presidente do FNDE, Barjas Negri, onde, a partir da receita de impostos arrecadada no país, e tomando por base os percentuais mínimos que **deveriam** ser destinados à educação, obtém-se o valor de recursos que, **potencialmente**, deveriam estar disponíveis para o ensino no Brasil. O MEC considera que esses são os recursos que **efetivamente** estão sendo gastos com educação no Brasil. Ou seja, toma-se o potencial como o real.

Não satisfeitos com esta aberração, somam-se ainda os recursos arrecadados pelo sistema "S" (Senai - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial, Senac - Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial e Senat - Serviço Nacional de Aprendizagem do Transporte. Ao que parece, esqueceram-se do Senar - Serviço Nacional de Aprendizagem Rural), sobre o qual o Poder Público não tem qualquer controle e que são integralmente utilizados no interesse dos empregadores, numa autêntica apropriação privada de um recurso público.

Por fim, somam-se ainda os gastos privados estimados (grosseiramente) com educação, como se fosse possível equiparar a participação dos gastos privados no Brasil com aquela existente nos países desenvolvidos (onde ela é mínima) e chega-se ao equivalente a 5,49% do PIB (Negri, 1997). Pronto, já superamos os países da OCDE e entramos no Primeiro Mundo (INEP, 1998). Que bom se fosse verdade! O problema é que, segundo estudos da própria Receita Federal, de acordo com o depoimento de seu secretário, Everardo Maciel ao Congresso Nacional na CPI dos Bancos, circula pelo país o equivalente a um outro PIB, só que pela economia invisível, que não recolhe impostos e nem aparece nas estatísticas oficiais, ou seja, o PIB real é o dobro daquele divulgado pelas estatísticas oficiais (Folha de São Paulo, 17 mai./99, p. 31).

Só esta informação já implicaria em cair pela metade o percentual do PIB que o país aplica em educação, jogando-nos de volta às agruras do Terceiro Mundo. Não bastasse isso, quando levamos em conta os recursos disponíveis por aluno, que são os que realmente importa, chegamos a valores que correspondem a menos de 1/10 do padrão do mundo desenvolvido (Pinto, 1999).

Para efeito deste trabalho, que tão somente busca apresentar as principais tendências e os grandes números que norteiam o financiamento da educação no Brasil, vamos tomar por base um estudo recentemente posto em circulação (em versão preliminar), elaborado por dois pesquisadores do IPEA, Castro & Fernandes (1999) que, cremos, atende aos nossos objetivos.

Inicialmente, devemos fazer algumas considerações sobre a metodologia empregada neste estudo do IPEA, que busca organizar um sistema de informações sobre os gastos públicos em educação no Brasil com dados consolidados dos três níveis de governo. Como é um modelo em construção, ele, com certeza, deve apresentar falhas, em especial pelo fato desta primeira publicação apresentar dados apenas para o ano de 1995, enquanto que, para um bom acompanhamento na área dos gastos públicos, o ideal é que se trabalhe com séries históricas. Além disso, este foi um ano que, como vimos, a arrecadação de impostos atingiu seu maior valor no triênio 1995-97.

Contudo, este estudo apresenta vantagens que, acreditamos, compensam suas eventuais falhas. A primeira delas é que ele trabalha com dados de Balanço da União, dos estados, DF e municípios que são muito mais confiáveis do que os dados de Orçamento que geralmente são peças de ficção.

A segunda característica positiva deste estudo é que nele se buscou eliminar as duplas contagens, tão comuns em um sistema em que ocorrem vários fluxos de recursos entre a administração central e suas autarquias, fundações e órgãos dentro de um mesmo nível de governo (transferências intragovernamentais), ou entre diferentes níveis de governo (transferências intergovernamentais).

Também, ao mensurar os gastos com educação, os autores não contabilizam nesta rubrica aqueles efetuados com merenda escolar, nem aquelas despesas realizadas com benefícios a servidores (aposentadorias e parcelas não remuneratórias pagas ao pessoal da educação), aproximando-se, a nosso ver, de um conceito bastante adequado de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Quanto à ausência de uma série histórica, problema que com o evoluir das publicações dos dados para os próximos anos vai sendo progressivamente resolvido, há que se comentar como atenuante que a escolha de 1995, como o primeiro ano da série, oferece uma certa tranquilidade quanto à fidedignidade dos dados. Isto porque, neste ano, a economia já se encontrava estabilizada, e já se consolidava um padrão de receitas e gastos públicos expurgados da corrosão inflacionária que vão se manter relativamente inalterados nos anos de 1996 e 1997. O fato novo na área foi a criação do FUNDEF, mas que só entrou efetivamente em vigor no ano de 1998 e será tratado em item específico.

Como um problema metodológico observado, e que pode gerar alguma imprecisão, vemos apenas a amostragem utilizada para fazer a padronização dos gastos dos municípios, uma vez que, frente à inexistência de um detalhamento da despesa, que fosse além dos gastos por função de governo para o conjunto dos municípios brasileiros, os autores tomaram como critério de estrutura de despesa para o conjunto dos municípios do país aquela adotada pelos municípios das regiões metropolitanas, nos estados onde estas existissem (PA, CE, PE, BA, MG, ES, RJ, SP, PR, RGS), ou então dos municípios das capitais. Mesmo considerando que, praticamente, a

metade dos recursos movimentados pelos municípios esteja concentrada nestas regiões, há uma diferença grande no padrão de gastos.

Um último alerta, que deve ser feito antes que passemos à apresentação dos dados, refere-se ao fato de que são os dados oficiais de Balanço, ou seja, neles ainda podem estar embutidos boa parte dos artifícios já comentados (ginásios, asfaltamento de rua, renovação de frota, etc) feitos para burlar a vinculação constitucional. Ainda mais por se tratar de um período anterior à entrada em vigor da nova LDB. Desta forma, é possível que eles ainda estejam um pouco superestimados. Bem, vamos finalmente aos dados.

Inicialmente, vejamos o perfil dos gastos com educação considerando os três níveis de governo.

### Quadro 2.3

Gastos diretos em educação por nível de governo (1995)

	União		Estados		Municípios		Total R\$ Bi
	R\$ Bi	% do Total	R\$ Bi	% do Total	R\$ Bi	% do Total	
	Gastos por origem dos recursos	6,8	25	13,0	47,8	7,4	
Gastos por destino	5,5	20,2	13,5	49,6	8,2	30,2	27,2

Fonte: Castro e Fernandes, 1999 (adaptado).

Obs: estão computados tanto os recursos ordinários (impostos) quanto as contribuições (basicamente o salário-educação).

Os dados apresentados no Quadro 2.3 indicam que praticamente a metade dos gastos educacionais públicos do país, e que corresponderam em 1995 a 4, 2% do PIB, estão sob responsabilidade dos governos estaduais, seguidos pelos municípios e pela União que dividem entre si, em valores equivalentes, a outra metade quando se considera a origem dos recursos. Quando se consideram as

transferências negociadas entre os níveis de governo (que não são as constitucionais), observa-se uma queda na participação da União que não é, contudo, muito significativa.

Um exercício de análise interessante, agora, é comparar estes gastos em educação com a receita líquida de impostos dos três níveis de governo, para termos numa primeira aproximação - o seu comportamento frente aos índices mínimos constitucionais. Para tanto, temos que deduzir dos "gastos por origem dos recursos" apresentados no Quadro 2.3, aqueles valores referentes às cotas federal (R\$ 0,7 Bi) e estadual (R\$ 1,2) do Salário-Educação (FNDE, 1996). O resultado é apresentado no Quadro 2.4 a seguir.

### Quadro 2.4

Comprometimento da receita de impostos com a educação (1995)

	União		Estados		Municípios		Total R\$ Bi	
	R\$ Bi	% do Total	R\$ Bi	% do Total	R\$ Bi	% do Total	R\$ Bi	% do PIB
	A = Gastos por origem dos recursos*	6,1	24,1	11,8	46,6	7,4	29,3	25,3
B = Receita líquida de impostos	30,2	29,0	46,1	44,3	27,8	26,7	<u>104,1</u>	<u>16,1</u>
A / B (%)		20,2		25,6		26,6		24,3

Fontes: Castro e Fernandes, 1999, MEC-FNDE (para o salário-educação) e STN-MF (para a receita líquida de impostos).

\* Excluídos os valores das cotas federal e estadual do Salário-Educação.

Os dados apresentados no Quadro 2.4 indicam que, de uma maneira geral, os níveis de governo estão aplicando em educação (ou, pelo menos, contabilizando) valores próximos dos mínimos definidos na Constituição Federal. Esta informação, mesmo consi-