

## A APLICAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS EM EDUCAÇÃO \*

JOSÉ CARLOS DE ARAÚJO MELCHIOR

A luta para conseguir mais recursos financeiros para educação não é uma luta qualquer. A educação, apesar de seus defeitos, ainda é o instrumento fundamental de que a sociedade se utiliza para manter-se e aperfeiçoar-se. E é por acreditar que a luta pela educação é legítima e se respalda no anseio maior da sociedade contemporânea, que eu passo o exercício da função crítica inerente à atividade universitária.

O assunto «Recursos financeiros e Educação» automaticamente nos leva a indagar sobre algumas questões, tais como:

- 1) Existem ou inexistem recursos financeiros adequados para a educação no Brasil?
- 2) Se existem recursos financeiros, os mesmos são bem ou mal aplicados?
- 3) Se esses recursos financeiros inexistem, como poderemos consegui-los?

Para respondermos a essas questões, utilizaremos respostas simplistas: — não existem recursos financeiros adequados; o pouco que existe ainda é mal aplicado; e as condições atuais dificultam a obtenção de novas fontes de recursos financeiros.

Para fundamentarmos nossa resposta, a dialética desenvolvida no campo da educação não é suficiente. Daí porque nossos argumentos também se fundamentam em idéias da economia, da política e da administração.

Quando falamos que o investimento de recursos financeiros é insuficiente diante das necessidades, poderemos utilizar critérios internos do próprio país, o Brasil, ou recorreremos a critérios internacionais, menos fidedignos, em função das diferentes situações de desenvolvimento que os demais países apresentam, com sistemas de índices comparativos diversos e sis-

temas de coleta e tratamento de dados, com maior ou menor grau de sofisticação. Nós podemos analisar as expectativas sociais em relação à educação; a participação das esferas administrativas do poder público e da iniciativa privada; o estágio de desenvolvimento econômico e político em que nos encontramos e outras variáveis menos significativas.

Os dados em que nos baseamos referem-se principalmente ao poder público, principal investidor de recursos financeiros em educação, já que o Brasil, como também a maioria dos países, não possui sistema estatístico para avaliar o investimento realizado pela iniciativa privada no setor escolar.

Nossos dados referem-se a recursos efetivamente aplicados, aferidos através de balanços e publicados pela Sub-Secretaria de Finanças do Ministério da Fazenda <sup>(1)</sup> e não a planos ou intenções consignadas nos orçamentos que nunca são cumpridos porque são defeituosamente elaborados, executados e controlados.

Nossos dados não se referem à educação do lar, à educação religiosa dada nas igrejas, à educação militar dada nos quartéis, à educação difusa e assistemática dada por todas as instituições sociais. Nossos dados referem-se à educação sistemática proporcionada pelo sistema formal de ensino. Portanto, no entendimento da questão de investimento de recursos financeiros, como em qualquer questão, há necessidade de algumas definições «a priori».

Nossos dados, tendo a origem contábil da função educação nos balanços, não discriminam separadamente a função educação da função cultura. Como resultado disto muito dinheiro investido na rubrica educação e cultura abrange o dinheiro dado para comprar camisas de times de futebol, para pagar viagens de estudos que não passam de viagens de turismo, para incentivar o folclore nacional investindo recursos em centros espíritas, premiando caciques e pais-de-santos de várias seitas religiosas. Tudo isto acontece principalmente na esfera dos municípios, sem contro-

(\*) Este artigo é consequência de uma conferência pronunciada no I Simpósio de Ensino para a «Conquista do Ensino Público e Gratuito» realizada na Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, em maio de 1977 e patrocinada pelos alunos da Universidade de São Paulo.

(1) «in» Revista de Finanças Públicas e «in» Anuário Estatístico-IBGE.

les especializados dos Tribunais de Contas e sem legislação definidora como tínhamos quando vigorava a Lei 4.024, de 1961. A Lei 5.692, querendo aperfeiçoar, suprimiu o item que estabelecia o que são as despesas entendidas como de educação. Antes, mesmo com legislação específica, os desvios aconteciam. Agora, ninguém sabe. Estranho é o país em que normas legais aprovadas na prática são abolidas em nome da flexibilidade administrativa ocasionando distorções e arbitrariedades. O único «consolo» é que se investe tão pouco em cultura que diminui bastante o viés dos dados em educação, tornando-os vulneráveis, mas ainda assim válidos.

Nossos dados de balanços, que apresentam a mesma tendência verificada e comprovada pelos dados levantados pela Comissão de Educação e Cultura do Congresso Nacional, mostram que houve um decréscimo gradativo de investimentos de recursos financeiros em educação. Isto ocorreu principalmente na esfera da União e dos Estados, mesmo daqueles mais adiantados economicamente. Os Municípios no auge do desenvolvimento econômico chegaram a manter uma tendência a investir, mas agora com a crise econômica, com modificações tributárias e outras dificuldades tais como inflação, inelasticidade no reajustamento de sua receita tributária etc., já começam a apresentar tendência de não cumprir o dispositivo constitucional que obriga a vinculação de 20%, no mínimo, de sua receita tributária para fins educacionais.

A seguir discriminamos os dados de nossa tese de doutoramento e os dados da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal.

#### QUADRO I

##### DESPESAS DA UNIÃO EM EDUCAÇÃO COMO PERCENTAGEM DA RECEITA DE IMPOSTOS (\*)

Anos	%
1960	9,9
1961	10,1
1962	11,6
1963	9,2
1964	9,4
1965	13,1
1966	9,6
1967	11,8
1968	8,3
1969	8,0
1970	7,3

(\*) Fonte: Melchior, José Carlos de A. — A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil «in» Recursos financeiros públicos e privados. Associação Nacional de Professores de Administração Escolar — ANPAE — 1975.

#### QUADRO II

##### DESPESAS DOS ESTADOS EM EDUCAÇÃO COMO PERCENTAGEM DA RECEITA DE IMPOSTOS (\*)

Anos	%
1960	19,6
1961	21,6
1962	23,9
1963	19,5
1964	15,5
1966	24,3
1967	25,4
1968	19,8

(\*) Fonte: idem fonte do Quadro I.

#### QUADRO III

##### PARTICIPAÇÃO DO MEC NO ORÇAMENTO DA UNIÃO (\*)

Ano	Cr\$ União	Cr\$ MEC	%
1964	2.110.257	205.614	9,74
1965	3.774.063	417.968	11,07
1966	4.719.085	457.432	9,70
1967	6.943.198	604.644	8,71
1968	11.097.643	859.428	7,74
1969	14.229.267	1.236.646	8,69
1970	17.650.984	1.293.180	7,33
1971	23.090.700	1.566.154	6,78
1972	33.178.880	1.811.400	5,62
1973	48.333.000	2.283.313	5,21
1974	53.558.000	2.901.332	4,95
1975	90.247.261	3.893.359	4,31
1976	139.325.000	6.492.951	4,66
1977	287.540.536	16.056.071	5,58

(\*) Fonte: Os dados até 1977 são da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal e podem ser encontrados «in» A educação e o milagre brasileiro — João Calmon — 2ª ed. Livr. José Olympio Edit., 1975 e «in» História de uma proposta de Emenda à Constituição, do mesmo autor, publicação do Senado Federal — Brasília — 1977 — pgs. 57 e 127.

QUADRO IV

BRASIL: RECURSOS PÚBLICOS APLICADOS EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PRODUTO INTERNO BRUTO — 1960/1973

Em Cr\$ 1.000,00 correntes

Ano	Despesas Públicas				Total	PIB	Recursos em % do PIB
	Federais	Estaduais	Municipais				
1960	19.520	31.626	4.246		55.392	2.755.700	2,01
1961	28.517	50.458	5.888		84.863	4.052.100	2,09
1962	52.073	87.252	2.292		148.017	8.601.400	2,21
1963	78.192	122.650	9.120		204.968	11.928.600	1,72
1964	167.535	217.623	27.248		412.406	23.055.000	1,79
1965	388.889	577.273	66.386		1.032.548	36.817.600	2,80
1966	559.292	878.030	116.118		1.553.440	53.724.100	2,89
1967	704.597	1.336.873	202.745		2.244.215	71.486.300	3,14
1968	1.116.092	1.845.899	331.067		3.293.058	99.879.800	3,30
1969	1.347.782	2.735.282	473.313		4.556.317	133.116.900	3,42
1970	1.764.103	3.429.057	653.000		5.846.160	174.624.100	3,35
1971	2.173.927	4.689.280	751.500		7.614.707	234.005.300	3,25
1972	3.321.521	5.667.616	863.300		9.852.437	302.323.200	3,26
1973	3.397.679	6.598.900	973.000		10.969.579	372.462.200	2,95

QUADRO V

BRASIL: RECURSOS PÚBLICOS APLICADOS EM EDUCAÇÃO E A COMPARAÇÃO DAS TAXAS DE CRESCIMENTO COM A DO PIB — 1960/1973

Em Cr\$ 1.000,00 de 1973 (1)

Ano	Despesas Públicas				Total	Índice de Crescimento 1960 = 100	Taxa Anual de Crescimento	Taxa de Crescimento do produto real (2)
	Federais	Estaduais	Municipais					
1960	1.093.557	1.771.766	237.871		103.198	100	—	9,7
1961	1.166.863	2.062.878	238.675		167.416	112	11,8	10,3
1962	1.403.585	2.362.588	223.604		189.677	129	15,1	5,3
1963	1.202.029	1.885.473	140.292		127.794	104	10,1	1,5
1964	1.351.961	1.756.157	219.884		128.002	107	3,1	2,9
1965	2.000.972	2.970.275	341.574		112.821	171	59,6	2,7
1966	2.086.833	3.276.109	433.260		196.202	187	9,1	5,1
1967	2.047.711	3.885.242	589.221		122.174	210	13,5	4,8
1968	2.611.230	4.318.701	774.571		104.501	248	18,5	9,3
1969	2.611.323	5.299.599	917.042		127.964	284	14,6	9,0
1970	2.853.243	5.540.123	1.056.156		155.522	305	7,1	9,5
1971	2.919.512	6.297.548	1.009.240		120.299	330	8,2	11,3
1972	3.813.588	6.587.216	991.194		142.028	365	10,6	10,4
1973	3.397.679	6.698.900	973.000		169.579	353	3,0	10,0

Fontes: (1) A correção dos dados a preços correntes foi feita com a utilização do índice Geral de Preços, Coluna 2, da FGV/Revista Conjuntura Econômica, número de setembro/73, pag. 246. O índice correspondente a 1973 foi considerado como média aritmética dos índices correspondentes a junho e julho do mesmo ano.

(2) Fundação Getúlio Vargas e estimativas — IPLAN-IPERA

Observe-se que a União e os Estados constituem as esferas do poder público que mais possuem recursos públicos. Nos últimos 8 anos a receita da União cresceu 148,6% e a dos Estados somente 60,1%. Como se observa no quadro a seguir, os Municípios não possuem a mínima possibilidade de resolver os problemas da educação de forma satisfatória.

QUADRO VI  
DISCRIMINAÇÃO DA RECEITA PÚBLICA  
POR ESFERAS ADMINISTRATIVAS (\*)

Esferas	Porcentagem da Receita Pública	
	1968	1977
União	45,7 %	61 %
Estados	40,4 %	32 %
Municípios	12,6 %	7 %
Dist. Federal	1,3 %	
Total	100,0 %	100,0 %

(\*) Fonte: Para os dados de 1968 vide mesma fonte do quadro I. Os dados de 1977 foram fornecidos à imprensa pelo Senador Franco Montoro no Simpósio Municipalista realizado em 1977 no Município de Praia Grande, Estado de São Paulo.

O governo federal criou novas fontes de recursos financeiros e, em termos absolutos, houve um aumento no investimento realizado em educação. O que negamos é que o esforço atual seja maior do que aquele realizado no passado, como podemos constatar pelos quadros anteriores. Enquanto novas fontes foram criadas diminuiu-se o investimento retirado da receita de impostos. As novas fontes não foram suficientes para cobrir o decréscimo verificado na retirada de recursos da receita de impostos. O nível de crescimento da receita federal não é acompanhado pelo nível de investimento em educação. A educação está se desenvolvendo em ritmo menor que outros setores de atividades. O decréscimo é um problema de perspectiva relativa.

Inúmeras são as causas deste decréscimo, que se vem verificando desde 1967. Entre essas causas podemos destacar:

1. A supressão da vinculação constitucional que obrigava a União e os Estados a um dispêndio mínimo em educação, em relação à receita de impostos arrecadada.

2. A ascendência aos postos de decisão política dos tecnoburocratas, situação típica de regimes autoritários, com orientação predominantemente econômica, cujo termômetro de atuação é a Renda Nacio-

nal, PNB ou PIB, ocasionando, em função de orientação imediatista, o sacrifício dos setores sociais, nele incluindo-se a educação. Observe-se que, mesmo quando as taxas de crescimento econômico se aceleravam, o ritmo de investimento em educação diminuiu, discrepando de tendências quase universais que mostram um nítido aumento de recursos em educação nos períodos de maior crescimento econômico. Talvez este seja o fator que mais pesou no decréscimo do investimento de recursos financeiros em educação e, por isso, analisaremos com mais profundidade os reflexos dessa orientação predominantemente econômica.

3. A intensificação do processo de estatização com a criação de companhias estatais, principalmente na esfera federal, obrigou a alocação de recursos financeiros, inclusive orçamentários, para a constituição e/ou expansão das empresas, alocação que sacrificou os setores sociais. E o mal maior é que os lucros depois não retornam à receita pública para serem redistribuídos.

4. A discriminação ou divisão de receita pública que obedece à tendência descentralizadora nos países republicano-federativos, entre nós, como manifestação típica do centralismo autoritário obedece à tendência inversa, à concentração de recursos financeiros no centro (nas mãos dos representantes da União), fato que só se justifica em período de guerra interna ou externa. Desde 1965, tendo por base as novas condições econômicas e políticas, começou o processo reformador da legislação tributária. Este processo foi acentuado em 1967 e 1969, e de lá para cá, ainda que se diga o contrário, foi havendo cada vez mais concentração de recursos financeiros na esfera federal. O caso dos incentivos à exportação com reflexos no imposto de circulação de mercadorias é típico do que afirmamos. Sem a capacidade econômica e muito menos a financeira, os Estados e Municípios não têm condições de aumentar seus recursos para a educação, setor concorrente com as deficiências que ocorrem nos demais setores.

5. Apesar de a União ter criado uma série de fontes financeiras específicas para a educação, estas não foram suficientes para contrabalançar o decréscimo de investimento verificado com os recursos da receita de impostos. Como essas fontes aumentaram principalmente os recursos federais e foi nessa esfera onde se verificou o maior decréscimo de recursos para a educação, encontramos-nos diante do paradoxo: — apesar de novas fontes houve diminuição do investimento.

6. O fator político também deve ser analisado como fator entravante da possibilidade de aumentar recursos para a educação. Num sistema em que os representantes do povo devem manifestar livremente as necessidades das parcelas do povo que os elegeram, a educação estaria seguramente melhor aquinhada

nos orçamentos públicos. Mas em nosso sistema, onde as decisões econômicas são superiores a todas as demais decisões, inclusive aquelas tomadas pela Instituição maior de um país — que é o Congresso Nacional — pouco se deve esperar para a educação. Pela quase unanimidade do Congresso Nacional, em 1976, com os dois partidos unidos em torno da volta da obrigação de um dispêndio mínimo para a educação, na esfera federal e estadual, verificamos o imponderável do sistema: o engavetamento do projeto. Anseios da nação são seccionados com «satisfação» insatisfatórias, se é que isto existe.

\*  
\*       \*  
\*

Poderíamos arrolar ainda uma série de fatores que contribuíram para o decréscimo do investimento de recursos financeiros para a educação na esfera do poder público. Deixaremos para o futuro as causas menores.

Aqui convém uma atenção rápida para a escola particular, para o investimento privado. Mesmo aqueles que não gostam da escola particular convém que reflitam sobre o aspecto de que é a escola particular que em parte desafoga os orçamentos públicos atendendo à clientela de maiores recursos econômicos. A tendência recente, identificada no ensino superior, dos alunos carentes estarem aumentando sua participação no ensino privado das grandes capitais dos Estados ainda não é fator predominante. Sem a escola particular, o poder público, nas atuais condições, teria que se sobrecarregar com uma clientela que, em sua maioria, tem condições de pagar seus estudos. Sobrecarregado o orçamento público neste aspecto, os sacrificados serão os alunos de menores recursos financeiros que não terão sua vaga. E nenhum educador ou cidadão de um país democrático pode ter aspirações contrárias ao atendimento das necessidades dos mais carentes de recursos.

A iniciativa privada já havia abandonado o ensino primário. Com o ensino de 1º grau, onde houve a extensão da faixa de gratuidade para o antigo ginásio, a iniciativa privada, sem poder competir com a gratuidade, começou a fechar escolas de ensino ginásio. Do 2º grau, tendo em vista as necessidades materiais da profissionalização, uma parte dos investidores deslocou-se para o ensino superior, principalmente no período da expansão indiscriminada. Depois da fase de euforia, várias escolas começam a fechar os seus cursos e a retirar seus recursos financeiros da educação.

Em parte, a retirada de recursos financeiros da educação pelos empresários da escola particular decorre da própria orientação econômica do neo-capitalismo brasileiro, sustentado por uma política predominantemente monetarista. Para que não haja expan-

são nos meios de pagamento privilegia-se o capital financeiro em detrimento de sua aplicação nos setores produtivos. Mesmo no capitalismo podemos distinguir entre o que é e o que não é produtivo. O capital financeiro está proliferando em consequência da própria estratégia monetarista, remunerando com altos juros os ativos financeiros do país. Além disso, ainda temos o instrumento da correção monetária como gerador da alta remuneração do dinheiro. Perguntamos: — Qual o empresário que, tendo um pouco de dinheiro, vai investir numa escola particular, cujos preços, e portanto lucros, estão controlados, tendo ao lado a alternativa de investir no mercado financeiro, que remunera com altos juros e correção monetária? Passou a época dos abnegados... Tendo em vista estes fatos, não podemos esperar que o investimento privado contrabalance o decréscimo de investimento público em educação.

\*  
\*       \*

Quanto à segunda questão — a da má aplicação de recursos financeiros em educação —, convém deixar claro, principalmente para os leigos, que ela não decorre por culpa exclusiva do pessoal que trabalha nas escolas. A questão é muito mais profunda e pode ser localizada principalmente na esfera da Economia e Administração Pública.

Infeliz é a educação inserida numa sociedade orientada por objetivos predominantemente econômicos! Vejamos por que isto acontece. A questão está na própria natureza da economia. Apesar de toda uma valorização da educação realizada por economistas clássicos como Adam Smith, Marshall, Marx, e alguns mais recentes como Friedman; apesar de os economistas da educação como Vaizey, Schultz e outros procurarem fundamentar a afirmativa de que a educação também é investimento e apesar desses apesares, o economista que está em postos ativos de decisão precisa considerar concretamente a educação como consumo. Vejamos o porquê.

Os índices macro-econômicos de desenvolvimento de uma nação repousam nos conceitos de Renda Nacional (RN) de Produto Interno Bruto (PIB) ou de Produto Nacional Bruto (PNB). Em quaisquer destes conceitos, o que se está medindo são bens e serviços, materiais e imateriais, que o país está produzindo em determinado período de tempo. Sendo a educação um serviço que produz um bem imaterial não passível de transformação em quantidade de recursos financeiros, ela não é computada integralmente como bem produzido. Mesmo porque, a própria natureza da educação está orientada mais para potencializar a produção de bens e serviços, e não para produzi-los. A parte mensurável da educação que entra na contabilidade social são as despesas de capital, isto é, despesas de investimentos, inversões financeiras e

transferências de capital, comumente também rotulados como «investimento» São aquelas despesas associadas à parte material do empreendimento escolar, tais como prédios, equipamentos etc., passíveis de serem transformados em quantidades de dinheiro. Isto em educação é investimento e também o é no sentido econômico.

No entanto, as despesas de capital em educação variam, em todas as partes do mundo, por volta dos 40 a 10 por cento (2). Seguramente, entre nós, as despesas de capital em educação devem estar por volta dos 10% a menos. Isto é o que se computa como «produtivo» na Renda Nacional Real ou no Produto Nacional Líquido. As despesas maciças no sistema escolar, isto é, as despesas correntes que são gastas principalmente com os professores, e que correspondem a cerca de 90%, são consideradas de consumo. Em outras palavras, quando gastamos em prédios, aumentamos a Renda Nacional e, ao contrário, quando pagamos os salários dos professores ou seu aperfeiçoamento, estamos diminuindo a Renda Nacional. Cerca de 90% do investimento em educação contribui para diminuir a Renda Nacional Real.

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

Todos os recursos financeiros, para que tenham uma aplicação correta, devem passar pelo crivo do orçamento-programa que é o instrumento que assegura o planejamento, a organização, a coordenação, a execução, o controle e a avaliação dos tomadores de decisões financeiras, devendo-se deixar bem claro, que são poucas as decisões técnicas que não implicam no gasto de recursos financeiros.

A feitura de um orçamento-programa implica no uso de diferentes classificações que se cruzam e se complementam. Classificamos a despesa por função, por categoria econômica, por programa etc.. Um dos problemas da má aplicação de recursos financeiros

em educação é originado pela classificação da categoria econômica.

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

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

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

Quando precisamos contratar professores, serventes, pessoal técnico-administrativo, não há verba, porque isto é despesa corrente, custeio, isto é, economicamente é consumo. Os orçamentos públicos no setor de pessoal vão sendo comprimidos. A expansão da máquina pública se dá por compressão nos salários, reflexos de uma política salarial catastrófica para a produtividade. Ao lado dessas situações, começam a surgir os paradoxos que, para o leigo, quase sempre parecem com má aplicação. Precisa-se de serventes e compram-se máquinas de escrever. Mas máquina de escrever é investimento economicamente, isto é, equipamentos e instalações, bens duráveis. Há necessidade de pagar direitos do pessoal como licença-prêmio etc., mas não há verba, isto é consumo. Ao mesmo tempo, poderemos já ter máquinas de escrever suficientes e passamos a sofisticar, passamos a comprar aparelhos de ar condicionado, porque isto é investimento, despesas de capital. É comum não ter material de limpeza para manter o asseio, papel para secretaria para as atividades diárias, e, ao mesmo tempo, ter dinheiro para situações sofisticadas como a compra de aparelhos elétricos etc.. É difícil de entender, quando estamos fora do processo de aplicação de recursos financeiros públicos, por que não há dinheiro para pagar um professor que ascendeu na carreira acadêmica e, ao mesmo tempo, compramos uma geladeira que poderia esperar mais tempo. O fato é este: dinheiro para pessoal (professores, di-

(2) Vide Vaizey, J. — Economia da Educação, IBRASA São Paulo, 1968.

retos, secretárias, serventes etc.) é consumo, isto é, diminui a Renda Nacional; geladeira é bem durável, equipamento que entra na conta de investimentos, isto é, contribui para o aumento da renda nacional, segundo os critérios da contabilidade social.

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

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

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

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

O que é preciso que se entenda é isto: a má aplicação de recursos financeiros se dá na função educação e em todas as demais funções exercidas pelo poder público. Portanto, é um problema que trans-

cede à Administração Escolar para ser um problema da Administração Pública. Os administradores escolares são os executores dos erros a varejo. Mas os maiores responsáveis estão na esfera da política econômica — os administradores do Planejamento e da Fazenda que erram por atacado. Aliás, como foi visto, o problema é muito mais profundo, pois está na natureza da ciência econômica e na classificação arbitrária do que é consumo e do que é investimento. A educação continua, de acordo com a perspectiva econômica concreta, a ser 90 % consumo e 10 % investimento, por mais que os economistas da educação procurem mostrar que educação é investimento.

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

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

\* \* \*

Em períodos de crise econômica ou, se quiserem, em períodos de desaceleração ou desaquecimento, a metodologia consiste no sacrifício, principalmente, da expansão, isto é, no setor de despesas de capital. Entre nós, é comum a expansão não ser sacrificada, sendo o capital necessário a ela gerido às custas da compressão salarial, isto é, despesas de custeio. O objetivo é garantir a expansão de novos empregos.

Num sistema capitalista, o principal responsável pela manutenção de abertura de empregos é a empresa privada. Em nosso sistema, dado o índice de estabilização das atividades, o poder público passa a ser instrumento concorrente e fundamental. Quem

sofre diretamente com isso? Os funcionários, as pessoas, e como a educação é o setor de mão-de-obra mais intensiva do que qualquer outro setor, ela reflete fundamentalmente os vícios estruturais do sistema.

Toda essa situação exposta só poderia sofrer uma reversão quando os objetivos econômicos deixarem de ser prevaletentes sobre todos os demais. Sem equilíbrio não há desenvolvimento. Haverá ilusão momentânea de crescimento econômico.

Pouco adiantará, como fazem os economistas da educação, fundamentados em estudos e pesquisas, principalmente na Inglaterra e Estados Unidos, procurarem mostrar que:

1. A educação é decisiva para o desenvolvimento econômico;

2. Existe correlação positiva entre nível de escolaridade e nível de remuneração. Quando mais educado, mais o indivíduo ganha em unidades monetárias;

3. Somente com o capital físico os índices de crescimento econômico não alcançam o ritmo acelerado que se verifica quando há combinação com o investimento em capital humano e capital social básico. Portanto, a educação é fator decisivo do ritmo de crescimento da Renda Nacional;

4. A educação é o fator fundamental de aumento da produtividade e de criação de tecnologia própria, principalmente se os recursos são investidos em setores de ponta do desenvolvimento;

5. Os investimentos em educação e saúde acarretam maior taxa de retorno quando comparados com a média de retorno verificado em outros setores de atividades.

E, por que afirmamos que pouco adiantará? Porque a tendência da visão econômica a curto prazo poderá ser a de investir em setores da educação que pouco significado apresentam para o desenvolvimento, principalmente para o desenvolvimento das pessoas. Poderão ser investimentos, a curto prazo, de maturação rápida, como os realizados no Mobral, ensino supletivo e outros quetais. Se a visão econômica for levada a extremos, poderemos chegar à conclusão de que se deixarmos de investir em educação nada acontecerá e ainda teremos mais lucros. É o caso dos 10 milhões de trabalhadores da força ativa de trabalho que, sendo analfabetos, nem por isso deixam de produzir... Se quisermos ter uma visão fria e racional da educação poderemos entendê-la como fazem alguns economistas (3). Ela poderá ser utilizada como instrumento de aceleração do ritmo de crescimento

(3) Timbergen, Jan — Desenvolvimento planejado — Zahar Eds. — R. J., 1975.

econômico, fornecendo recursos humanos para os setores primário, secundário e terciário da economia. Este raciocínio nos leva fatalmente a pensar na situação econômica atual do Brasil. Numa economia em que o ritmo de crescimento está decrescendo, devemos deixar de investir em educação? Esta é a tendência verificada na maior parte dos países. Em períodos de crises como guerras, recessão econômica etc., o investimento em educação decresce.

Todavia, poderemos, a partir de algumas observações, chegar a conclusão diversa, isto é, agora é a hora de investirmos em educação. Vejamos o porquê dessa posição contraditória.

Keynes (4) nos ensina que o capitalismo passa por crises cíclicas. A um excepcional período de crescimento acompanha um período de inflação, de recessão e de depressão, acarretando a necessidade de diminuir-se o ritmo de crescimento. Em consequência temos o desemprego que pode criar uma série de tensões sociais e políticas. A solução para a crise está no abandono de posturas oriundas do capitalismo clássico do livre jogo das forças do mercado.

Em períodos de crise, o Estado deve intervir momentaneamente como fator regularizador. Deve, se necessário, agudizar temporariamente a crise, criando novos empregos, nem que seja para «enterrar e desenterrar garrafas». O dinheiro investido circulará dentro da economia, permitirá a compra de produtos que então poderão ser fabricados, porque haverá dinheiro para comprá-los. A economia, de estática, passa a atuar dinamicamente, gerando recolhimento de impostos, que compensarão o investimento feito pelos cofres públicos. Nos períodos cíclicos de seca, nós utilizamos o mesmo mecanismo para manter o emprego, isto é, as frentes de trabalho do Nordeste. Se é para pagar indivíduos em atividades improdutivas ou de baixa produtividade, é melhor que apliquemos os recursos em educação. Nós pagamos os indivíduos para que estudem.

A educação pode atuar como fator regularizador de crises econômicas acompanhadas de desemprego. Normalmente a maior aplicação de recursos financeiros ocorre quando os índices econômicos crescem. Considerando o fato de que as necessidades do mercado de trabalho não são atendidas prontamente pelo sistema de ensino, devemos investir em educação, principalmente na desaceleração, intensificando este investimento no crescimento e expansão das atividades econômicas. Mesmo nos sistemas escolares mais flexíveis e maleáveis, como é o caso dos Estados Unidos (5), as respostas às exigências de recursos hu-

(4) Lekachman, Robert — Teoria Geral de Keynes — IBRASA — São Paulo, 1968.

(5) Vide Blaug, Mark — Introdução à Economia da Educação — Ed. Globo, Porto Alegre, 1975.

manos qualificados não são prontamente atendidas, demandando anos a sua formação, dependendo de fatores como o nível de desenvolvimento do país e sua sofisticação tecnológica. Estes fatores podem condicionar a necessidade de refinar mais ou menos a formação dos recursos humanos exigidos, que demandarão mais ou menos 10 anos para serem formados. No nosso caso, respostas imediatas podem ser dadas pelo Sistema Nacional de Formação de Mão-de-Obra. Mas recursos humanos qualificados, com formação equilibrada, só o sistema regular pode fornecer. Talvez agora seja a hora de investir mais recursos no sistema regular de ensino, já que o sistema de formação de mão de obra conta com recursos abundantes. Programas especiais poderão ser orientados para os desempregados, remunerando-os para estudar. A crise sobrevirá fatalmente o crescimento da economia e então poderemos diminuir o «gap» que nos separa dos países mais desenvolvidos, pois teremos recursos humanos para manter e acelerar nosso desenvolvimento.

Alguns educadores têm postura de subserviência diante dos fatos econômicos, como se a economia fosse ciência exata. Para nós a economia é tão discutível quanto o é a educação.

A história do desenvolvimento da educação nos países mais desenvolvidos economicamente demonstra que o investimento em educação não é sustentado por necessidades predominantemente econômicas. As vezes, a razão pode ser religiosa, fato verificado em países de religião de maioria protestante, onde os indivíduos necessitam da leitura para ler a bíblia e da capacidade crítica para interpretá-la.

Outras vezes, o investimento em educação se verifica por fatores ligados à filosofia do povo e da própria sociedade, como é o caso de entender a educação como um direito inalienável do homem, consequência e extensão dos direitos humanos. Em nosso meio, Anísio Teixeira foi a expressão maior desse ponto de vista.

Na grande maioria de vezes, a razão fundamental para se investir mais em educação pode ser o sistema político. Ainda não se encontrou melhor instrumento de revitalização e fortalecimento do sistema democrático. A educação fornece o elemento vital das democracias — a capacidade crítica e a liberdade com conhecimento para escolher os melhores homens para dirigir a nação. Em regimes autocráticos e de partido único, onde a função do povo é a de simplesmente obedecer cegamente às ordens emanadas do centro, a educação acaba se convertendo em instrumento incômodo. Para as ditaduras, o processo de desabrochar inteligências realizado pela educação é profundamente subversivo.

O processo ideal é que haja um equilíbrio de posturas diante da necessidade que temos de investir

em educação. Razões e fatores políticos, econômicos e sociais do Brasil atual estão a indicar a necessidade de investirmos mais recursos financeiros em educação. Veja-se o quadro a seguir e convenhamos que a situação internacional também não nos favorece muito.

## QUADRO VII

### DESPESAS PÚBLICAS REFERENTES AO ENSINO (\*)

#### AO PREÇO CORRENTE NO MERCADO Porcentagem sobre PNB

Países	1971	1970
1. Canadá .....	8,5	8,6
2. Netherlands .....	7,9	7,8
3. Suécia .....	7,9	7,7
4. Dinamarca .....	7,6	7,0
5. Papua - New Guinea .....	7,6	—
6. Antigua .....	7,3	—
7. Tunísia .....	7,2	—
8. URSS .....	7,0	6,8
9. Ilhas Virgínia .....	6,9	—
10. Ukrania .....	6,7	6,9
11. Estados Unidos .....	6,7	6,5
12. Porto Rico .....	6,6	6,7
13. Khmer .....	6,5	—
14. Noruega .....	6,4	5,9
15. West Malásia .....	6,4	5,5
16. Finlândia .....	6,3	6,3
17. Zâmbia .....	6,2	4,3
18. Iraque .....	5,8	6,1
19. República Democrática Alemã ...	5,6	5,3
20. Iugoslávia .....	5,5	5,3
21. Venezuela .....	5,4	5,5
22. Costa Rica .....	5,4	5,4
23. Nova Zelândia .....	5,4	4,9
24. Luxemburgo .....	5,3	4,3
25. Líbia .....	5,1	5,0
26. Gilbert and Ellice Islands .....	5,1	—
27. Panamá .....	5,0	5,2
28. Bulgária .....	4,9	4,9
29. Irlanda .....	4,8	4,9
30. Polónia .....	4,8	4,9
31. Austria .....	4,8	4,7
32. Itália .....	4,8	4,3
33. Iceland .....	4,8	—
34. Daome .....	4,6	5,2
35. Austrália .....	4,6	4,3

QUADRO VII

Continuação

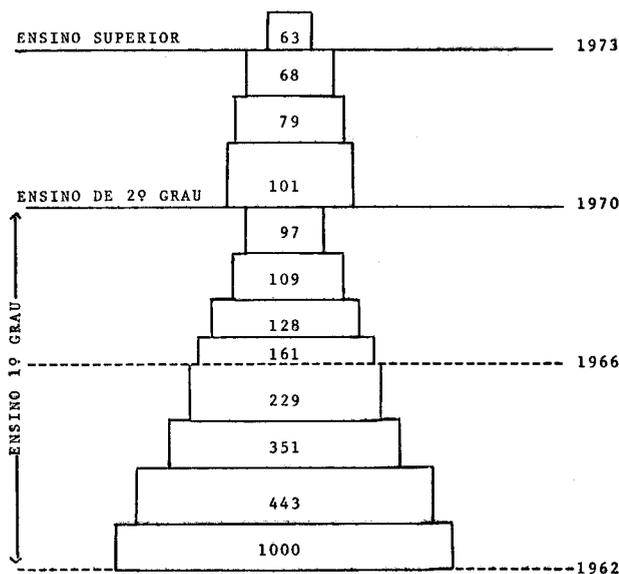
Países	1971	1970
36. San Marino .....	4,5	5,9
37. Hungria .....	4,5	4,5
38. República Federal da Alemanha ..	4,5	4,0
39. Tchecoslováquia .....	4,4	4,4
40. Quênia .....	4,4	4,0
41. Suíça .....	4,3	4,2
42. Japão .....	4,3	4,1
43. Ilhas Fiji .....	4,3	4,0
44. República da Coréia .....	4,2	3,9
45. Guiana .....	4,0	4,0
46. Turquia .....	4,0	3,9
47. Síria .....	3,9	4,1
48. Tanzânia .....	3,8	3,6
49. Peru .....	3,7	3,9
50. Ilhas Maurício .....	3,7	3,7
51. Tailândia .....	3,6	3,5
52. El Salvador .....	3,6	2,8
53. Equador .....	3,5	4,6
54. França .....	3,5	3,5
55. Burundi .....	3,5	3,2
56. Botswana .....	3,5	—
57. Jordânia .....	3,4	3,8
58. Malawi .....	3,3	4,0
59. Kuwait .....	2,9	9,3
60. Guadalupe .....	—	13,0
61. Congo .....	—	7,5
62. Costa do Marfim .....	—	6,7
63. Malta .....	—	6,4
64. Reino Unido .....	—	5,9
65. Israel .....	—	5,7
66. St. Kitts - Nevis and Anguilha ...	—	5,2
67. Egito .....	—	4,7
68. Swaziland .....	—	4,7
69. Sudão .....	—	4,4
70. Uganda .....	—	4,3
71. Marrocos .....	—	4,2
72. Arábia Saudita .....	—	4,2
73. Sri Lanka .....	—	4,2
74. Belize .....	—	3,9
75. Maurítânia .....	—	3,8
76. Ghana .....	—	3,7
77. Trinidad-Tobago .....	—	3,7
78. Uruguai .....	—	3,7
79. Camerum .....	—	3,5
80. BRASIL .....	—	3,3

(\*) Fonte: UNESCO — Statistical Yearbook — 1972. Os dados referentes ao Brasil foram fornecidos pelo SEC/MEC. Observe-se que os dados são de 1970 e de lá para 1977 houve um decréscimo em nosso investimento público.

Durante muitos anos a preocupação fundamental dos educadores residia no índice de escolarização. Hoje, tem-se a consciência que é mais importante que o índice de escolarização é a possibilidade de manter-se dentro da escola. A pirâmide abaixo é indicadora de nossas deficiências de retenção do sistema escolar:

QUADRO VIII

PIRAMIDE EDUCACIONAL — BRASIL 1962/1973



Fontes: SEEC/MEC

“Antes da Revolução; apenas 11 dos 1.000 brasileiros que ingressavam na escola primária terminavam o curso superior. Agora, 63 concluem esse curso”.

“A Educação e o Milagre Brasileiro”, Livraria José Olímpio — página 213.

Sobre a necessidade que temos em investir mais recursos em educação convém lembrar o que o Presidente da Comissão de Educação e Cultura do Senado Federal vem proclamando por todos os quadrantes do Brasil: Para a Unesco, país subdesenvolvido é aquele em que cada 1.000 alunos que entram no 1º ano primário saem 500 no fim do curso. Em nosso caso, fazendo uma projeção linear até 2.017, verificamos que, a manter-se o mesmo ritmo, lá chegaremos com o seguinte dado: de cada 1.000 alunos sairão 400 no fim do curso primário. Observe-se que, a manter-se o nível de investimento atual, nem em 2.017 alcançaremos a classificação de subdesenvolvidos em educação. E, apesar disso, vejamos pelo quadro abaixo, a tendência verificada na esfera federal em investir nos graus de ensino.

QUADRO IX

RECURSOS FEDERAIS APLICADOS POR NÍVEL DE ENSINO (\*)

	1971	1972	1973	1974
	%	%	%	%
Ensino fundamental ...	16,52	16,01	14,39	13,09
Ensino médio .....	9,54	10,83	13,31	13,08
Ensino superior .....	54,72	55,66	57,82	58,47

(\*) Fonte: Calmon, J. — Hist. de uma proposta à Constituição, ob. cit., pg. 25.

E, para terminar, deveremos dizer que nossa ótica não enxerga só a educação como setor de aplicação de recursos financeiros, ignorando todas as demais necessidades encontradas nas diferentes funções exercidas pelo poder público. Nossa ótica repousa no desenvolvimento equilibrado e integrado. Assim como fomos capazes de concentrar recursos nos setores da Administração Geral, de Segurança Nacional e de Transportes, talvez agora sejamos capazes de corrigir os desequilíbrios investindo mais recursos em educação, um dos setores sacrificados.

Enquanto nos mantemos nessa expectativa, não pensamos que com mais recursos passaremos a dar educação sofisticada e de alto nível, o que nosso de desenvolvimento não permite. Queremos o mínimo suficiente para assegurar a escolaridade básica de todos os cidadãos deste país.

No momento em que as chances de se conseguir mais recursos financeiros para a educação não estão totalmente perdidas, pois o Congresso Nacional poderá vir a reexaminar a matéria, convém lembrar as palavras de Popper (6): **“O homem criou mundos novos — da linguagem, da música, da poesia, da ciência; e o mais importante deles é o mundo das exigências morais, em prol da igualdade, em prol da liberdade, em prol do auxílio aos necessitados”**. A educação não é o único instrumento que a sociedade inventou para promover a igualdade, a liberdade e a solidariedade. Mas, apesar dos outros, ainda é por ela que poderemos atingir com maior eficácia os objetivos da sociedade brasileira.

(6) Vide Magee, Bryan — As idéias de Popper — EDUSP — Edit. Cultrix — S. Paulo — 1974 (frase de abertura) e «in» The Open Society and Its Enemies — Routledge & Kegan Paul — 2 Vols — 5ª ed. rev. — 1966 — Londres — Vol. I p. 65.