Fontes de Recursos Financeiros para a Educação no Brasil: Captação e Aplicação.

José Carlos de Araújo Melchior

I - Introdução

Este trabalho foi organizado a partir de questões determinadas pelo Centro de Avaliação CESGRANRIO. É um trabalho de financiamento da educação, pois trata essencialmente de fontes de recursos financeiros. Examina as fontes de recursos financeiros existentes desde o seu aparecimento até os dias atuais e examina cada fonte existente na perspectiva de aspectos positivos e negativos para a educação. Propõe correção de rumos e fontes alternativas que poderão ser criadas. Há um destaque especial para a fonte de recursos denominada de salário-educação em função da importância que assume para o ensino fundamental. A ênfase do trabalho situa-se no ensino público. No entanto, a iniciativa privada também é tratada, tanto na perspectiva da iniciativa privada geral, quanto naquela que atua no sistema de ensino, a iniciativa privada escolar.

José Carlos de Araújo Melchior

Livre Docente e Doutor (Universidade de São Paulo), Professor Titular (USP). Consultor de Organismos Nacionais, Internacionais e Públicos (PNUD, BIRD, UNICEF, FUNDAP-SP, PUC-SP, Fundação João Pinheiro-MG, Ministério da Educação e Secretarias Estaduais da Educação).

Mas, além de ser um trabalho de financiamento da educação, também é um trabalho de administração financeira, pois trata dos usos ou aplicação dos recursos públicos tendo como critério a otimização e /ou maximização dos mesmos. Nesse aspecto há um destaque especial para o processo de controle social para o acompanhamento do emprego dos recursos financeiros em educação.

Este trabalho tem por suporte inúmeras pesquisas realizadas pelo autor, além da contribuição dos principais especialistas da área. Procuramos evitar o tratamento numérico visando dar ao mesmo maior durabilidade no tempo sem exigir contínuas atualizações. No entanto, grande parte das idéias aqui defendidas são alicerçadas em números e, portanto, em fatos objetivos.

II - Políticas de captação

Pelo levantamento indutivo das fontes de financiamento da educação, desde o período colonial (dízimos eclesiásticos) até as fontes atuais, concluímos que as políticas de captação de recursos financeiros para a educação mais significativas que existiram no Brasil foram as seguintes, por ordem de importância:

1. a política de captação baseada na arrecadação da receita tributária;

2. a política de captação baseada na arrecadação de contribuições sociais;

3. a política de captação baseada na arrecadação de parte da receita gerada por atividades em que o poder público é concessionário.

Essas políticas foram razoavelmente estáveis. Outras situações conjunturais que não apresentaram o mesmo grau de estabilidade e cujos montantes de recursos financeiros não contribuiram significativamente para a educação, foram as seguintes:

- a arrecadação, baseada em doações, que existiu no período imperial e foi transposta para o período republicano. As doações no império permitiam aos nobres a aquisição de títulos nobiliárquicos enquanto que na república, até os dias atuais, permitiam e permitem o desconto da quantia doada da receita bruta do imposto de renda;

- a arrecadação baseada em empréstimos externos para a educação que predominou nas décadas de 60 (USAID) e 70 (Banco Mundial e BID). Mesmo nesses períodos o montante de recursos externos não foi importante para a educação, chegando a significar, em média, cerca de 1% (um por cento) do total investido. Na década de 80 os recursos externos foram diminuindo e na década de 90 quase foi extinta. A razão principal do decréscimo foi o bloqueio de empréstimos já concedidos pelo não cumprimento por parte do Brasil da contrapartida exigida pelos contratos. A não contrapartida por parte do Brasil se deu em virtude da crise econômica dos anos 80 e 90 (recessão, estagnação, altos índices de inflação, desemprego e queda na receita pública);

- a arrecadação baseada em incentivos fiscais. A partir da crise do ensino superior de 1968, tentou-se introduzir o sistema de incentivos fiscais para a educação de modo geral e para o MOBRAL, de modo particular. Os incentivos fiscais para a educação baseados nos incentivos fiscais associados ao imposto de renda das pessoas jurídicas, tanto setoriais quanto regionais, no entanto, foram abandonados por serem julgados inconstitucionais. Somente permaneceu o incentivo fiscal para o MOBRAL. Apesar deste incentivo permanecer por mais de duas décadas, pelo levantamento dos demais incentivos fiscais, constata-se que foi um dos que menos recolheu recursos. Baseava-se na possibilidade de descontar até 2% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas para atividades ligadas ao MOBRAL;

- a arrecadação baseada em multas. Existiu no período imperial e baseava-se em multas pagas pelas escolas particulares que transgredissem as leis. Geralmente os recursos eram encaminhados para o fundo que financiava a inspeção pública feita nas próprias escolas particulares;

- a arrecadação baseada na cobrança de taxas pelas escolas públicas. Existiu em determinados períodos, principalmente pela iniciativa de algumas Províncias, no período imperial e por alguns Estados, no período republicano. Baseou-se no conceito de recuperação parcial de custos e não alocou recursos estáveis e significativos;

- a arrecadação baseada em contribuições dos alunos para a Caixa Escolar. Este sistema, transposto do sistema escolar francês, supõe que a contribuição dos alunos mais favorecidos pode ajudar aos mais carentes, desenvolvendo o espírito de solidariedade. Começou no período imperial e existe até os dias atuais. No entanto, dada a pobreza da população brasileira, os recursos arrecadados são ínfimos diante das necessidades. Como já afirmava um deputado do Império, os recursos arrecadados pela Caixa Escolar são como alguns almoços na mesa de uma grande família que precisa comer três vezes ao dia durante todos os dias do ano. Os recursos arrecadados pela contribuição voluntária dos alunos para a Caixa Escolar além de não serem significativos não são estáveis.

Vejamos a seguir aqueles fluxos de recursos mais significativos e que constituiram políticas que foram seguidas pelo poder público.

1 - A política de captação baseada na arrecadação da receita tributária começou no Brasil a partir de 1549, com a chegada dos jesuítas. Por delegação da igreja , o Estado português arrecadava os dízimos eclesiásticos e os repassava para o sustento dos seminários jesuíticos. Foi financiada uma rede de doze seminários. A partir de 1759, quando Pombal expulsou os jesuítas do Brasil, foi criado o "subsídio literário", um imposto com destinação específica que recaia na venda de aguardente, vinho e carne, as três atividades econômicas mais significativas no período colonial. Este imposto perdeu sua especificidade a partir de 1835 e foi

ele que sustentou o início da escola pública no Brasil.

No ano de 1834, tivemos a promulgação do Ato Adicional que começou o processo de descentralização e o sistema de dualidade na implantação dos sistemas de ensino por parte dos governos Central e Provinciais. A partir de 1835 foi elaborado o primeiro orçamento público no Brasil. Tudo que não fosse arrecadado pelo Governo Central poderia ser feito pelas Províncias. É a partir desse ano que as atividades mais importantes são tributadas pelo Governo Central, depois denominado Federal no período republicano. É assim que começa o sistema de dependência das Províncias, depois denominadas Estados no período republicano. Os Municípios, com o poder de se auto-governar, somente aparecem na República. E é somente a partir de 1934 que passam a ter o poder de coletar impostos próprios.

O sistema tributário iniciado em 1835, encontrava-se eivado de bitributações, tanto no Império quanto na primeira e segunda Repúblicas. Com a Constituição Federal de 1946 e com o início do sistema tributário baseado no príncipio da integração tentou-se eliminar as bitributações.

A principal fonte de financiamento da educação no Brasil foi a receita tributária composta por impostos e taxas no Império e por impostos, taxas e contribuições no período republicano. Na realidade o imposto é que sustentou e sustenta o ensino público porque ele, em média, correspondeu e corresponde a cerca de 90% da arrecadação da receita tributária.

2 - A política de captação baseada na arrecadação de contribuições sociais começou no Brasil a partir de 1964 com a criação do salário-educação e depois, em 1982, com a criação do Finsocial. Foram inicialmente denominadas de contribuição e, a partir da Constituição de 1988, passaram a ser chamadas de contribuição social. As contribuições sociais existentes são várias. Aqui nos atemos apenas àquelas que ajudaram a financiar a educação. As contribuições são tributos para-fiscais que sempre encontraram resistência nos tributaristas ortodoxos que somente aceitam a existência da figura tributária dos impostos e, preferentemente, a existência de um único imposto. No entanto, os Estados modernos, em função da ampliação e do alargamento do seu campo de atividades, começaram a criar outras figuras tributárias.

A contribuição social do salário-educação foi criada em 1964 com alíquota de 1,4% incidente na folha de contribuição das empresas recolhida mensalmente ao INPS (atual INSS). Em 1975, a alíquota de 1,4% passou a 2,5% para atender às necessidades do ensino primário obrigatório que, desde 1971, tinha passado de quatro para oito anos, com a criação do primeiro grau de ensino pela Lei n. 5.692/71.

Com o tempo, o salário-educação passou a se constituir, depois dos impostos, na mais importante fonte de financiamento do ensino primário (depois primeiro grau e atual fundamental). Em média, ele é responsável por cerca de 20% dos recursos investidos no ensino fundamental. Beneficia essencialmente, a rede de ensino estadual e, a partir de 1982, secundariamente, a rede de ensino municipal.

A contribuição social do Finsocial foi criada em 1982 para beneficiar os setores visando principalmente a criação de novos empregos. Passou a ser a principal fonte do Fundo de Investimento Social e com o tempo, a se erigir como fonte importante para a educação. De início, com alíquota de 0,5% incidente sobre a venda de mercadorias e serviços e com alíquota de 5% sobre os serviços financeiros, e posteriormente, com as alíquotas de 2% e 14%, respectivamente. Em 1991, em virtude da Constituição Federal de 1988, seu nome passou a ser COFINS.

O tributo denominado Finsocial foi responsável pela expansão do ensino pré-escolar no Brasil e pela expansão dos programas de assistência aos estudantes e, nestes, pelos programas do material didático e da merenda escolar.

Com a Constituição Federal, de 1988, os programas suplementares (saúde, transportes, merenda escolar) passaram a ser compulsórios, constituindo-se em dever do Estado. Esses programas não deveriam ser financiados com impostos, mas com contribuições sociais. No entanto, paradoxalmente, no capítulo sobre a Seguridade Social, foi estabelecido que o Finsocial seria fonte de financiamento exclusi-

va da Seguridade Social. E nenhuma contribuição social foi criada para a educação. A partir de 1989, a União decresceu substancialmente o investimento no material didático e na merenda escolar do ensino fundamental. Lançou mão de recursos do tesouro e parte ínfima do Finsocial. No período anterior a 1988, cerca de 12% da receita do Finsocial beneficiava a educação. Nos dias atuais os dois principais programas de assistência aos estudantes estão em processo de extinção gradativa. Nem Estados e nem Municípios têm capacidade financeira para substituir a União no financiamento desses programas. Gradualmente o País vai extinguindo os programas que ajudavam a combater a miséria. E esta continua a crescer vertiginosamente... Sem contar com a corrente de reformistas do sistema tributário que também quer extinguir a contribuição social do salário-educação...

3 - A política de captação baseada na arrecadação de parte da receita gerada por atividades em que o poder público é concessionário. Foi criada a partir de 1967. O fato econômico gerado do imposto é o jogo, explorado pelo governo federal. A captação de recursos para os setores sociais começou com a destinação da parte da receita líquida arrecadada por meio das loterias (de bilhetes, esportiva e de números). Cerca de 13% da receita líquida das loterias de bilhetes e esportiva eram destinados ao MEC. A partir de 1967, os recursos da loteria de bilhetes, no âmbito da educação, foram aplicados principalmente pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar. A partir de 1969, os recursos da loteria esportiva, no âmbito da educação, foram aplicados principalmente em programas de educação física, atividades esportivas e em programas de alfabetização (MOBRAL).

A Loto (loteria de números), criada em 1969, passou a integrar a receita do FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social), que tinha sido criado em 1974, e que passou a contar com todas as receitas de concursos de prognósticos (loterias), com recursos orçamentários e dotações da Caixa Econômica Federal - órgão administrativo gestor dos recursos. Com a criação do FAS o MEC perdeu metade dos recursos que lhe eram encaminhados pelas loterias de bilhetes e esportiva.

Relatórios do MEC, de 1988, informa "que embora tenha ocorrido uma redução da participação da educação nos recursos do FAS, no período de 78/93, mesmo assim, a educação ainda conseguiu captar 49,64% dos recursos aprovados pelo FAS representando cerca de 8,54% das despesas realizadas pela União na Função Educação e Cultura" (Veras,1990).

Em 1988, como a pressão suscitada pela crise da Previdência Social, o Governo Federal, por meio do Decreto-Lei n. 2.463, de 30.08.88, realocou os recursos do FAS somente para programas, projetos e atividades de saúde, previdência e assistência social. Essa norma legal foi corroborada pela Constituição Federal de 1988 que estabeleceu que os recursos arrecadados pelos concursos de prognósticos constituiriam fonte exclusiva de financiamento do sistema de Seguridade Social.

O que se observa é que para "salvar" a Previdência Social sacrificou-se, principalmente, a educação no Brasil, especialmente, a educação fundamental.

III - Política de Vinculação

Como foi visto anteriormente, a política de vincular recursos financeiros públicos para a educação, no Brasil, começou em 1759. O "subsídio literário" foi o primeiro imposto vinculado para a Universidade de Coimbra e estudos menores, tanto para a metrópole (Portugal) quanto para as colonias (incluindo o Brasil). As colonias tinham autonomia para arrecadar e gastar os recursos no seu próprio território geográfico. Posteriormente, em 1964, também vinculou-se recursos do salário-educação, uma contribuição social que permanece até os dias atuais.

No entanto, a política mais importante foi aquela que vinculou recursos da receita de impostos para a educação. Baseia-se no princípio de que a vinculação é a forma de criar um elo obrigatório de aplicar os recursos numa função exercida pelo poder público. É a forma de dar prioridade permanente à educação, libertando-a das alternativas do sistema político que pode, eventualmente, escolher outras prioridades. É uma forma permanente de assegurar um fluxo mínimo e estável de recursos que, se não for suficiente, pelo menos garanta a manu-

tenção do sistema escolar em funcionamento. A vinculação exclusiva de recursos para a educação, por parte da representação popular, é a escolha clara de que a educação é a priotrês esferas públicas de governo. Quando a vinculação incide na receita de impostos significa que ela incide no principal instrumento de arrecadação da receita pública. Os impostos, a partir de 1215, com o Rei João Sem Terra, na Inglaterra, sempre tiveram a função de custear as atividades gerais do Estado. As atividades gerais potencialmente devem ser asseguradas a todos os cidadãos. Daí a natureza dos impostos não sofrer o processo de divisibilidade e incidir, indistintamente, sobre todos os cidadãos. A vinculação de recursos para a educação é uma política seguida por diversos países e por vários estados dos Estados Unidos da América.

No período imperial predominou a idéia de criar, ou uma taxa (Bastos,1837) ou um imposto específico para a educação (Barbosa,1882). A idéia de criar uma taxa somente foi concretizada em 1932, pelo Decreto n. 21.335, de 29.04.1932, que instituiu a Taxa de Educação e Saúde, com o objetivo de constituir o Fundo Especial para Educação e Saúde. Incidia em quaisquer documentos que fossem sujeitos a selo federal, estadual ou municipal. Era uma taxa de duzentos réis ($ 200) fixa e desapareceu na reforma tributária de 1965. A educação ficava com um terço do montante arrecadado.

A política de vincular recursos da receita de impostos foi discutida pela primeira vez na Conferência Internacional do Ensino Primário, patrocinada pelo Governo Federal e realizada em 1921. Os Estados deveriam vincular, pelo menos, 10% de seus recursos orçamentários. Somente a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16.07.1934, concretizou a vinculação de impostos, vinculando 10% (da União e dos Municípios) e 20% (dos Estados e Distrito Federal). No entanto, a Constituição de 1934 entraria em vigor depois de dois anos. Antes dessa medida vigorar a Constituição Federal, de 10.11.1937, da ditadura Vargas, suprimiu-a.

A vinculação de parte da receita de impostos somente foi restabelecida pela Constituição Federal de 1946. A União ficava obrigada a aplicar pelo menos 10% e os Estados, Distrito Federal e Municípios, o "quantum" de 20%, no mínimo, da receita de impostos na educação. A vinculação de receita de impostos da União foi elevada de 10% para 12% pela Lei n. 4.024/61, que fixava Diretrizes e Bases da Educação.

Pela Constituição Federal de 1967 a vinculação obrigatória de parte da receita de impostos foi novamente suprimida por influência da tecnocracia existente naquela época. Os tecnoburocratas argumentavam que a vinculação tornava rígido o orçamento. Em 1969, pela Constituição Federal (nova redação dada à Constituição de 1967) foi restabelecida a obrigatoriedade somente para os Municípios, a esfera pública mais pobre do país. Estes deveriam aplicar em educação, pelo menos, 20% da receita tributária.

Com a supressão da vinculação na esfera federal,o investimento em educação, que chegou ao patamar de 11,5 da receita de impostos, decresceu para cerca de 4%. A vinculação de impostos para a educação somente foi restabelecida pela Emenda Constitucional n. 24, de 1983(Emenda Calmon) que vinculou 13% da receita da União e 25% da receita dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A Constituição Federal de 1988 elevou a vinculação da União para 18%, mas como pela reforma tributária ela havia perdido 40% da sua receita de impostos, a elevação de 13% para 18% foi pouco significativa. Diminuiu a base de incidência da vinculação mínima na esfera federal.

Verifica-se que os Estados são os que mais cumprem a vinculação obrigatória para a educação. Na esfera da União há muita oscilação, mas como tendência geral, constata-se o não cumprimento da vinculação. Na esfera dos Municípios é que ocorrem as maiores deficiências de cumprimento da vinculação. Verifica-se também que nas três esferas públicas, ocorrem burlas do dispositivo constitucional. Por inexistência de uma metodologia rígida e adequada para definição de despesas, diversas despesas que nada tem a ver com a educação são contabilizadas como de ensino.

No entanto, apesar das distorções o mecanismo da vinculação tem funcionado como

mecanismo protetor da educação contra as oscilações conjunturais das crises políticas e econômicas. Sua principal vantagem é funcionar como princípio pedagógico que tende a agulhar as consciências dos governantes e servir de instrumento de pressão por parte dos organismos controladores da aplicação dos recursos públicos e da população de modo geral.

IV- Fontes existentes

As fontes de recursos financeiros encaminhados para a educação pública podem ser vistas nas perspectivas de fontes internas e fontes externas. As fontes mais importantes são aquelas de origem interna, pois são responsáveis por cerca de 99% das despesas do MEC na função educação e cultura. No caso do ensino de primeiro grau as fontes externas equivalem a cerca de 2% (Melchior,Veloso e Souza,1988).

1 - Fontes de recursos externos:

Existem três tipos de ajuda internacional que permitem a entrada de recursos externos:

a- a que se faz de governo a governo, basicamente através de projetos de desenvolvimento, em que se facilita o crédito para outros países, tal como empreendido pelos governos norte-americanos;

b- a ajuda bilateral, de uma instituição a outra, de universidade a universidade, com presença de País a País;

c- através de agências multilaterais ou organismos tais como o Banco Mundial (BIRD), o Banco Internacional de Desenvolvimento (BID) ou agências das Nações Unidas (UNESCO, FAO e outras).

Para financiamento, tais agências se utilizam de fundos especiais, de fundo perdido e de capital ordinário. Nos recursos a fundo perdido não se prevê nenhum tipo de pagamento. Nos demais, há previsão de contrapartida do país que pede o empréstimo" (Veras,1990).

A proporção de recursos externos nos gastos do MEC, no período entre 1976 e 1984, apresentou uma tendência declinante. Há muita oscilação na entrada de recursos externos, variando a proporção quando comparada com as despesas, entre 3,4% e 0,4%. Em projeção realizada, 1985/1993, a proporção de recursos externos oscilou entre 0,1% e 3,4% (Melchior,Veloso e Souza,1988).

2 - Fontes de recursos internos:

Veremos a seguir as fontes de recursos que financiam a educação pública. Os impostos constituem a principal fonte de financiamento da receita pública, nas três esferas de poder. Os dados que vem a seguir tratam da receita por categoria econômica nas três esferas públicas. São os dados disponíveis que apresentam tendências numa série de 18 anos, o que dá uma certa margem de segurança nas afirmações (Melchior,1987). Os dados são de balanços consolidados, isto é, já retificados.

2.1 - Receita da União - Impostos

As receitas correntes correspondem, em média, a 92,5% da arrecadação da União, enquanto que as receitas de capital significam somente 7,5%. A tendência é de crescimento constante das receitas correntes.

Das receitas correntes, a receita tributária é o seu principal componente. Assim, as receitas patrimonial e industrial (agora contabilizadas como agropecuária, industrial e de serviços) e outros tipos de receitas não apresentam importância. É digno de nota que a correção monetária incidente nos tributos tem funcionado como uma nova fonte de receita para a União, apresentando tendência de crescimento contínuo.

Os impostos são o principal componente da receita tributária. Os impostos correspondem a quase 80% da arrecadação geral, na esfera da União. Em média, as taxas correspondem a cerca de 4%. No entanto, são as taxas que apresentam tendência de maior crescimento.

Os dois principais impostos da esfera federal são o Imposto de Renda e Proventos de Qualquer Natureza (IR) e o Imposto sobre Produtos Industrializados(IPI). Nas décadas de 60, 70, e 80 a liderança, em termos de maior arrecadação, oscilou entre o IPI e o IR. Estes dois impostos correspondem a cerca de 82% da arrecadação dos impostos. O esforço dos governos em tornar o Imposto de Renda mais progressivo, a recessão que atingiu o país na década de 80 e início dos anos 90 e as isenções no IPI para produtos exportados, acabaram

transformando o Imposto de Renda, atualmente, na principal fonte de recursos da receita de impostos. Estes dois tributos são de fundamental importância para a educação federal, estadual e municipal, pois são eles que constituem os Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM), transferindo parcela significativa para as outras esferas. E mais ainda, a vinculação para a educação atinge os impostos privativos de uma esfera pública e também os impostos transferidos.

2.2 - Receita dos Estados e Distrito Federal - Impostos

As receitas correntes equivalem a cerca de 86% do total das receitas, enquanto que as receitas de capital equivalem a cerca de 14%. As duas receitas mais significativas das receitas correntes são a tributária que equivale a cerca de 79% do total e as transferências correntes, que equivalem a cerca de 16,5%. As receitas patrimonial, industrial e diversas, outros componentes das receitas correntes, não são significativas.

Analizando-se com maiores detalhes a receita tributária, que é a maior fonte de receitas dos Estados e Distrito Federal, observa-se que, em 18 anos, seu componente principal, os impostos, correspondem a, em média, 74,0% da receita total, enquanto que, em média, as taxas alcançaram somente 1,8%. No entanto, pelo exame dos índices de crescimento, o que mais cresceu no período foram as taxas. A recessão e o sistema compensatório do ICM, utilizado para incentivar as exportações, é que explicam essa perda de posição relativa.

Os principais Estados arrecadadores de impostos, por ordem de importância, são os seguintes: São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Minas Gerais e Bahia. O maior Estado exportador que é São Paulo teve uma queda contínua na arrecadação, fruto principalmente da recessão.

O imposto privativo mais importante dos Estados que foi o ICM, atual ICMS, correspondeu a cerca de 98% da arrecadação geral de impostos estaduais. Houve uma tendência predominante a subestimar os impostos quando da elaboração do orçamento anual. A receita efetivamnte arrecadada sempre foi maior que a previsão estimada nos orçamentos.

Verifica-se pelo índice de crescimento da receita total das diversas regiões do país, que a que mais cresceu foi o da região Centro-Oeste. As arrecadações gerais que mais cresceram foram as das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte. Talvez isso seja um indicador de maior progresso dessas regiões. Quando se examina o crescimento dos impostos, verifica-se que, pelos índices, a região Centro-Oeste foi a que apresentou o maior índice. Convém observar que nessa região ocorreu o alargamento das fronteiras agrícolas. Apesar da região Sudeste ser a que mais arrecada impostos, foram os impostos dessa região que menos cresceram.

Por ordem do montante, da arrecadação, os impostos têm a seguinte significação nas diferentes regiões do país:

- Sudeste	73,39%
- Sul	82,33%
- Nordeste	53,82%
- Centro-Oeste	44,56%
- Norte	39,31%

O Nordeste é a região mais pobre, não pelo montante da arrecadação de impostos, mas pelo alto número de habitantes, o que faz diminuir significativamente o seu índice "per capita" de impostos por habitante.

Pelos dados apresentados verifica-se que se por um lado as regiões mais desenvolvidas são mais dependentes de seus impostos, as regiões mais pobres, em virtude do pouco significado de seus impostos, passam a ser mais dependentes da ajuda da União.

2.3 - Receita dos Municípios - Impostos

Quando tratamos da receita dos Municípios observamos que há uma anomalia quando comparada com as receitas da União e dos Estados: as transferências, sejam as da União e/ou Estados, realizadas para os Municípios, separadas ou conjuntamente, são mais importantes que as receitas próprias dos Municípios. Das transferências, a cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios (IR e IPI federal) são as mais importantes. Conseqüentemente, tanto a receita tributária municipal, quanto a sua receita de impostos, são inexpressivas.

Verifica-se que o sistema de transferênci-

as, as correntes e de capital, corresponde a cerca de 60% da receita geral. A receita tributária própria dos Municípios corresponde a cerca de 25,5% e, no caso dos impostos privativos do Município, essa participação corresponde a cerca de 19%. Dos componentes da receita tributária municipal (impostos, taxas e contribuição de melhoria) os impostos é que apresentam o menor índice de crescimento. No caso das transferências de capital, estas cresceram mais de três vezes quando comparadas com as transferências correntes.

Os Municípios das capitais das regiões menos desenvolvidas (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) tendem a superestimar as receitas, acontecendo o inverso com as regiões mais desenvolvidas (Sudeste e Sul). No entanto, quando examinamos os impostos constatamos uma tendência geral de subestimação.

A participação percentual dos impostos na receita geral dos Municípios das capitais, por regiões, tende a ser a seguinte:

- Norte	08,72%
- Nordeste	20,38%
- Sudeste	33,25%
- Sul	31,70%
- Centro-Oeste	45,70%

Examinando-se a questão das transferências realizadas pela União e Estados para os Municípios das capitais, por regiões, constata-se as seguintes porcentagens:

- Norte	71,37%
- Nordeste	56,47%
- Sudeste	42,18%
- Sul	47,41%
- Centro-Oeste	38,02%

Como regra geral, quanto mais pobre o Município da capital, menos significativas são as suas receitas próprias, tais como as tributárias e de impostos e, inversamente, as receitas advindas das transferências assumem maior significação. Em parte, essa tendência é devida ao sistema de distribuição de Fundos de Participação que, em princípio, privilegiam os Estados e Municípios mais pobres. Constata-se que, para algumas capitais, os impostos são altamente significativos, como por exemplo, Porto Alegre (98%), Natal (87,92%) e Salvador (84,74%). Ao contrário, para determinadas capitais, os impostos já não são tão importantes, como por exemplo, para Manaus (34,77%), Macapá (50,96%) e Boa Vista (56.29%). Este fato é indicador de que as taxas não recebem um tratamento homogêneo entre os Municípios das capitais.

Examinando os impostos como porcentagem da receita tributária nos Municípios das capitais, conforme as regiões, verifica-se que as médias alcançadas foram as seguintes:

- Norte	56,61%
- Nordeste	80,32%
- Sudeste	79,66%
- Sul	83,16%
- Centro-Oeste	80,98%

Verifica-se então que os impostos são significativos como componente da receita tributária municipal, com exceção da região Norte que sedia Manaus com regime de isenção de impostos, em conseqüência, as taxas assumem importância maior.

Pelo exame dos dois principais impostos privativos dos Municípios, o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), verifica-se pelas porcentagens, que o ISS predomina sobre o IPTU em quase todas as capitais, sendo este um fator indicativo da resistência da comunidade que impede que o IPTU seja corrigido, anualmente, em seus valores.

Vejamos agora a situação dos Municípios do interior, agrupados por regiões. A média das receitas tributárias arrecadadas foram as seguintes:

- Norte	05,12%
- Nordeste	07,15%
- Sudeste	22,23%
- Sul	15,81%
- Centro-Oeste	11,00%

Por estes dados, a receita tributária assume um maior grau de importância nas regiões mais desenvolvidas, fato que se verifica também com a arrecadação de impostos dos Municípios do interior, por regiões, como passaremos a ver:

- Norte	02,80%
- Nordeste	04,88%
- Sudeste	14,23%
- Sul	09,03%
- Centro-Oeste	05,63%

Por este dados, verifica-se que os Municípios do interior constituem a esfera pública mais pobre do país e, portanto, são os mais dependentes em relação aos Estados e à União. Isto pode ser verificado pelo exame das transferências correntes.

Agrupando-se a partir de agora, os Municípios da capital e do interior, pelo exame das transferências, podemos verificar, por regiões, o sistema de dependência:

- Norte	80,06%
- Nordeste	70,17%
- Sudeste	48,95%
- Sul	58,90%
- Centro-Oeste	62,80%

O sistema de transferências correntes dos Municípios (capital mais interior) é muito mais importante que a arrecadação própria de impostos.

Examinando-se os impostos como porcentagem da receita tributária dos Municípios do interior, verificamos a seguinte distribuição por regiões:

- Norte	54,34%
- Nordeste	67,64%
- Sudeste	63,93%
- Sul	57,07%
- Centro-Oeste	52,77%

Pelo exame dos impostos mais importantes dos Municípios do interior verifica-se que para as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, o imposto mais importante é o IPTU, enquanto que para as regiões Norte e Nordeste é o ISS. Comparando-se os impostos com as taxas, verifica-se que os impostos são mais importantes para a região Nordeste, enquanto que as taxas são mais importantes para a região Norte.

2.4 - Alguns aspectos comparativos entre as diferenças esferas públicas.

Levantamento abrangendo 18 anos constatou que a participação dos impostos na receita total das esferas públicas obteve as seguintes médias:

-União	79,09%
-Estados e D.F.	68,60%
-Municípios	21,77%

Sem o sistema de transferência, o quadro exposto modifica-se substancialmente. A receita pública dividida entre as esferas sem as tranferências, antes da Connstituição de 1988, era a seguinte:

-União	53,7%
-Estados e D.F.	39,4%
-Municípios	06,9%

Atualmente, por estimativas, calcula-se que a receita pública após 1988, está assim dividida, já incluindo o sistema de transferências:

-União	36%
-Estados e D.F.	41%
-Municípios	23%

Quem ganhou com a reforma tributária de 1988 foram os Estados, Distrito Federal e Municípios. No entanto, não houve aumento substancial de recursos para a educação. Aumentaram as receitas próprias, mas diminuiu o sistema de transferência. A recessão colabora para o decréscimo geral da receita pública. Por outro lado, a maior arrecadação de Estados e Municípios foi aplicada na expansão do número de funcionários públicos e em aumentos de salários. O cabide de empregos que se intensificou na administração pública consome recursos preciosos que poderiam ser encaminhados para a atividade educacional.

2.5 - Outras fontes de recursos.

A principal fonte de financiamento do sistema público de ensino são os impostos. A partir de 1964 começou um esforço para captar mais recursos, principalmente na esfera federal. Foram criadas as seguintes fontes de financiamento:

a- Salário-educação;

b- Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS);

c- Fundo de Investimento Social - FINSOCIAL

d- "Royalties" do gás ou óleo extraído da plataforma continental;

e- Incentivo fiscal ao MOBRAL.

De todas essas fontes, praticamente, a única que permaneceu foi a do salário-educação.

Como foi visto anteriormente, pela Constituição Federal de 1988, os recursos do FAS e do FINSOCIAL foram transferidos para o sistema de seguridade social. O incentivo fiscal para o MOBRAL, criando pelo Decreto Lei. n. 594, de 27.05.69 e regulamentado em 1970, financiou suas atividades até 1985, quando foi transformado na Fundação Educar. Em 1990, no Governo Collor foi extinto o incentivo fiscal e a Fundação Educar. Os "royalties" que a Petrobrás devia pagar a educação superior no campo da geociências foi inexpressivo, pois dos "royalties" os 5% devidos, a educação recebia somente 2,5%. Foi criado em 1969 e revogado em 1973.

Esses recursos eram importantes porque eram receita suplementar e, não sendo impostos, não eram computados quando aferia-se a vinculação obrigatória. Por ordem de importância os recursos mais significativos foram das seguintes fontes:

a- salário-educação

b- FAS

c- FINSOCIAL

d- MOBRAL

e- "royalties"

A queda na arrecadação das receitas públicas, principalmente na esfera da União, pode ser explicada rela recessão, pela sonegação fiscal e pela supressão de quatro dessas fontes suplementares. Para ver com detalhes as fontes de financiamento da educação no Brasil consultar Melchior, 1979, 1981, 1986, 1987, 1988; Veras, 1990 e Pinto, 1989.

Como o salário-educação depois dos impostos, é a mais importante fonte de financiamento do ensino fundamental, daremos para o mesmo, a seguir, um destaque especial.

V - Salário-educação

O salário-educação nasceu para cumprir o dispositivo Constitucional de 1946 que obrigava as empresas a manter ensino primário para os seus trabalhadores e os filhos destes em faixa de escolarização obrigatória. Desde o período imperial estudava-se a possibilidade das empresas contribuirem compulsoriamente com a educação, já que elas são as principais beneficiadas de ter uma mão-de-obra educada. No entanto, foi somente a partir de 1964, quando criou-se o salário-educação, que a obrigação constitucional foi regulamentada e a compulsoriedade entrou em vigor.

Criado inicialmente como contribuição, foi definida pela Constituição de 1988, como contribuição social, um tributo extrafiscal. Em sua essência é um salário que as empresas pagam para o ensino fundamental, pois é um tributo vinculado ao mesmo. A alíquota inicial era de 1,4% da folha de contribuição mensal recolhida pelas empresas ao INPS. Baseava-se no custo de um aluno no ensino primário de quatro anos. Com a criação do primeiro grau, pela Lei 5692/71, a escolaridade obrigatória passou a ser de oito anos. Mas somente em 1975 a alíquota do salário-educação foi elevada para 2,5%, por acordo político, sem mais expressar o custo real unitário do aluno em 8 anos de escolarização. Com a criação do INSS, em 1988, a aliquota de 2,5% passou a ser recolhida para o mesmo.

De início a arrecadação era dividida em 50% para a União e 50% para o Estado arrecadador. Por critérios de correção de desigualdades regionais, os 50% da União eram redistribuídos para os Estados. Posteriormente, em 1975, os recursos da União foram diminuidos (33%) e os Estados aumentados (66%). Com isso diminuiu a capacidade da União para corrigir desigualdades. A partir de 1982 os Municípios poderiam receber até 25% da quota federal. No entanto, os mesmos passaram a ser distribuídos por critérios políticos.

A partir de 1982 foi criado o SME - Sistema de Manutenção do Ensino, permitindo-se que parte da arrecadação do salário-educação fosse aplicada em bolsas de estudo para alunos carentes que freqüentassem escolas particulares. Este sistema cresceu desmesuradamente (1.600.000 bolsas) e sem controles gerou uma série de fraudes. A partir de 1985 o sistema foi, em parte, suspenso, principalmente por pressão do CONSED (Conselho de Secretários de Educação dos Estados) que viram as verbas estatais diminuirem perigosamente, colocando em risco tanto a expansão quanto a manuten-

ção do ensino fundamental público. Com a criação do SME, o FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) gestor dos recursos financeiros da União e do MEC, foi envolvido no processo de arrecadação, conjuntamente com o INSS.

As empresas, para cumprir o dispositivo constitucional podem aplicar recursos em escolas próprias, recolher o salário-educação, comprar bolsas para as escolas privadas ou reembolsar os empregados e os filhos destes que freqüentem escolas privadas e tenham despesas com o ensino.

Os principais problemas já diagnosticados na aréa do salário-educação são os seguintes:

a - Há muita pressão para que o mesmo seja suprimido. De um lado estão os tributaristas ortodoxos que não aceitam a existência do tributo parafiscal denominado de contribuição social. De outro estão os empresários que querem diminuir a carga tributária das empresas. A partir da proposta de reforma tributária, realizada em 1992, na gestão Collor, que defendia a supressão de todas as contribuições sociais, inclusive o salário-educação, essa proposta passou a ser defendida também pela Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP) e, mais recentemente, pela Federação Brasileira de Bancos (FEBRABAN). Será mais uma pá de terra no sepultamento da educação fundamental no Brasil.

b - A redução dos recursos do salário-educação num processo inflacionário crescente corrói o seu valor real. Os recursos arrecadados pelo INSS, quando não há atrasos, são repassados para o Tesouro Nacional que retém os recursos por mais dez dias para depois repassá-los ao MEC, via FNDE. Até que os recursos cheguem aos Estados ou Municípios, a Fundação Instituto de Pesquisas da USP calcula que o ensino fundamental perde 300 milhões de dólares por ano, ou quase, um milhão de dólares por dia.

c - Os Municípios não tem uma quota própria da arrecadação do salário-educação. Em consequência, a parcela de 25% que alguns passam a receber da quota federal fica submetida a critérios políticos. A criação de uma quota municipal ficaria submetida à automaticidade, tais como o são as quotas federal e estaduais.

d- Apesar dos recursos do salário-educação estarem vinculados ao ensino fundamental, de vez em quando tenta-se desviá-lo para outros graus ou modalidades de ensino. No governo Costa e Silva parte do mesmo foi desviado para o ensino superior que estava em crise. No governo Collor o Ministro Chiarelli quis obrigar os Estados e Municipios a aplicar parte dos recursos transferidos do salário-educação na educação pré-escolar e educação especial. Na gestão Goldberg no MEC, o Professor Paulo Elpidio, gestor do FNDE, anulou o dispositivo ilegal. Por outro lado, em vários Estados, os recursos do salário-educação foram operados financeiramente para render juros e correção monetária. No entanto, o retorno para a educação só se dava com o principal. Os juros e a correção eram desviados para outras atividades.

e - A alíquota atual não corresponde ao custo real unitário do ensino fundamental. Com o tempo terá que haver um retorno à verdadeira base da alíquota do salário-educação. Gradativamente o custo poderá ser restabelecido.

f - O critério atual de correção de desigualdades baseia-se na necessidade de escolarização e no inverso da arrecadação do salário-educação, isto é, o Estado que mais arrecada recebe menos. O critério de proporcionalidade baseado na arrecadação inversa pode gerar distorções, como por exemplo, um Estado sonegador de impostos, por este critério, acaba recebendo mais recursos. O critério mais aceitável é o que leva em consideração a necessidade de crianças a serem escolarizadas, o esforço que se faz no ensino fundamental e a inversão da renda "per capita", isto é, quanto menor a renda "per capita" mais se deve receber do salário-educação. A renda "per capita"é um indicador mais completo e obrigatório pela legislação federal. Por outro lado, todos os recursos do salário-educação, tanto dos Estados quanto dos Municipios, devem ser aplicados seletivamente para corrigir desigualdades entre Estados, entre Municipios, dentro dos Municipios, entre os diversos distritos ou bairros dos Municípios e entre individuos ricos e

pobres. Aliás, todos os recursos públicos aplicados em educação e outras atividades deveriam ser submetidos ao princípio da correção de desigualdades, princípio obrigatório de nosso regime federativo.

Para conhecer o salário-educação com mais profundidade, além dos trabalhos de fontes de recursos já citados, deve-se ler Melchior, 1992, Lo Bello, 1988 e Schneider, 1992.

VI - Iniciativa privada geral e escolar

Na realidade quem sustenta a maior fonte de financiamento, que são os impostos, é a população. A iniciativa privada, gerida pelos empresários, é uma instituição social encarregada de recolher impostos. Ao produzir e comercializar bens e/ou serviços, o que realmente faz a iniciativa privada é cobrar um preço que expressa os custos da produção, a taxa de lucros e os impostos. Portanto, é a população que paga os impostos ao consumir bens e/ou serviços produzidos pelas empresas. No preço está embutido o imposto. Os empresários recolhem os impostos cobrados ao poder público.

A função social desempenhada pelas empresas vai da produção de bens e/ou serviços úteis à sociedade até formas concretas de contribuição como o pagamento de salários justos para os seus trabalhadores, o recolhimento de impostos gerais, etc... Contribui para a educação também de forma específica ao pagar contribuições para os Serviços Nacionais de Aprendizagem (Senai, Senac e Senar) e a contribuição social do salário-educação.

No entanto, o desempenho dos empresários depende do funcionamento da economia que está submetida a diversos ritmos de desenvolvimento, podendo crescer, estagnar ou involuir. Na década de 80 ocorreram períodos de recessão (1981 a 1983) e de estagnação com inflação. Nos anos 90 está ocorrendo a mesma coisa. Em períodos de crise na economia decresce a atividade econômica e decresce e arrecadação de impostos. Junte-se a isso que na crise aumenta bastante a sonegação de impostos. Por outro lado, a corrupção que sempre esteve entranhada nos costumes nacionais, com ênfase na organização pública, foi alcançando tal grau de intensidade que culminou, em 1992, com o impedimento do Presidente da República. Surge então um verdadeiro processo de desobediência civil no meio empresarial. A principal base do argumento alicerça-se na questão da corrupção: - Para que pagar impostos se em Brasília eles são roubados?

Em conseqüência, a dívida das empresas com a Previdência Social ultrapassa a quantia de cem trilhões de cruzeiros reais. A dívida das pessoas físicas e jurídicas com o imposto de renda, em 1992, ultrapassava a um trilhão e meio de cruzeiros reais. De acordo com pesquisa realizada pela receita federal em 1992 era o seguinte o percentual de pagamento de algumas contribuições e do imposto de renda:

a - somente 49% das empresas recolhiam Finsocial;

b - somente 35% das empresas recolhiam o PIS-PASEP;

c - somente 15% das empresas recolhiam a contribuição social sobre o lucro líquido;

d - somente 25% das empresas recolhiam o imposto de renda.

Desses dados resultam os seguintes indicadores do processo de sonegação fiscal:

a - Finsocial	51%
b - PIS-PASEP	65%
c - Lucro Líquido	85%
d - Imposto de Renda	75%

Em pesquisas realizadas, em 1993, a receita federal constatou que 27% das empresas não pagavam o IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados, o segundo imposto mais importante da esfera federal. Analisou também a contribuição dos seguintes tributos: Cofins (novo finsocial), PIS-PASEP, imposto de renda da pessoa jurídica, contribuição sobre o lucro líquido, imposto de renda na fonte, impostos sobre produtos industrializados (abrangendo os ramos de perfumaria, bebidas e refrigerantes) e imposto sobre operações financeiras (no ramo de seguros). O estudo, realizado pelo coordenador da receita federal, concluiu que:

1 - há uma sonegação média de Cr$ 1,20 para cada Cr$ 1,00 arrecadado, isto é, mais da metade da arrecadação é sonegada;

2 - o maior índice de sonegação se dá com o imposto sobre operações financeiras, pois de

cada Cr$ 1,00 arrecadado, cerca de Cr$ 4,60 é sonegado;

3 - "a resistência dos contribuintes ao cumprimento de suas obrigações tributárias aproxima-se da desobediência civil" (Jornal Folha de São Paulo, 1993 e Jornal Estado de São Paulo, 1992).

A conclusão a que se pode chegar é que nada adianta criar novos impostos ou novas fontes de recursos se a maioria não paga e não há punição. A fiscalização federal está falida e os empresários estão contribuindo para o processo de desagregação social que está sendo gestado.

Vejamos agora o caso das escolas privadas. Existem escolas privadas com fins lucrativos e escolas privadas sem fins lucrativos. Há uma diferenciação que se manifesta nos encargos sociais da empresa, conforme a sua natureza. Assim, uma empresa comum tem encargos sociais equivalentes a 103,94% da sua folha de pagamento. Os encargos sociais de uma escola com fins lucrativos chega a 68,06% e uma escola sem fins lucrativos chega a 46,64% (Veras, 1990).

O calvário da escola privada no Brasil está associado ao processo de intervenção do governo federal, por meio de políticas de controle de preços. A política de controle de preços começou na ditadura Vargas, pela portaria n. 218, de 13.04.1944, expedida pelo Coordenador da Mobilização Econômica, que praticamente congelou os preços cobrados pelos estabelecimentos de ensino (Melchior, 1981). Com o retorno à vida democrática a SUNAB (Superintendência Nacional de Abastecimento e Preços) começou a fixar os preços máximos que podiam ser cobrados.

O embrião da confusão atual está no Decreto Lei n. 532, de 14.06.69, que atribuiu à SUNAB e, a partir de 1970, aos Conselhos de Educação dos Estados e Distrito Federal a competência para fixar preços para o terceiro grau. Os Conselhos de Educação constituiram suas Comissões de Encargos Educacionais, que passaram a fixar anuidades e taxas. Essas comissões eram constituidas por representantes da SUNAB, dos Pais de Família, do Sindicato ou Federação dos Estabelecimentos de Ensino, do Sindicato ou Confederação dos Professores. Essa comissão era dirigida por um membro do Conselho de Educação.

A fixação dos preços baseava-se na compatibilização dos preços com os custos levando em consideração as peculiaridades regionais, os diversos graus de ensino e ramos e padrões de ensino. O grande problema é que tudo isso ficava submetido à política econômica do governo federal. A iniciativa privada, que é livre, desde que respeite as disposições legais, ficou amarrada.

Instituída em 1967 a correção monetária, criou-se o instrumento que eternizaria a inflação em nosso meio. De tabelamentos e congelamentos, quase sempre associados a planos de estabilização, chegamos aos famosos choques econômicos heterodoxos. Com o preço controlado, a iniciativa privada tentou sobreviver fechando cursos controlados e abrindo outros não controlados, mudando de grau de ensino. Muitas escolas se deslocaram do primeiro grau para a pré-escola, muitas escolas fecharam e a grande maioria nunca obedeceu a legislação por falta de controles. Os Conselhos de Educação, sem pessoal e estrutura adequados, não conseguiu fazer valer suas normas. A SUNAB chegou a fiscalizar eventual e precariamente.

Com a crise da escola pública, que se acentuou na década de 80, parte da clientela se deslocou para o ensino privado, aproveitando, principalmente, os eventuais tabelamentos e congelamentos. Resultado disso é que uma grande parte da clientela da escola privada não tem as mínimas condições de pagamento. Com a recessão que gerou o desemprego crescente e a política salarial que reduziu constantemente o poder de compra da classe média, o conflito entre pais e escola privada foi intensificado. As escolas privadas começaram a fazer contratos particulares fugindo do sistema de controle. A luta jurídica se instalou também nas escolas e continua a crise até os dias atuais.

No sistema capitalista não há possibilidade de controlar preços das empresas. O controle torna-se uma cortina de fumaça para enganar os incautos. A competitividade dentro do mercado é que regula os preços. O controle artificial é uma farsa e deve ser abolido. A clientela que não tem condições de pagar uma escola

privada deve pressionar o poder público para abrir novas vagas e melhorar a quantidade das escolas públicas. A escola particular é uma escola de classe, e, diante das atuais circunstâncias, é uma escola que só pode ser paga pelas classes média-alta e rica. Por outro lado, o poder público, em vez de controlar preços, deve cumprir a Constituição e controlar a qualidade de ensino das escolas particulares, estruturando sistemas de avaliação e sistemas de creditação que esclareçam a comunidade sobre os diversos padrões de ensino ofertados.

Somente em países comunistas, onde há capitalismo de estado, a educação pode ser estatizada e ofertada para toda a população. No Brasil não existem as mínimas condições de dispensar as escolas particulares no esforço educacional. A seguir veremos que isso é verdade, analisando a participação percentual das escolas privadas, segundo o MEC, nos diversos graus e tipos de ensino:

- Pré-escola	30,70%
- Educação Especial	80,68%
- Ensino Supletivo	14,00%
- 1° Grau	12,50%
- 2° Grau	30,40%
- 3° Grau ou Superior (Universidades)	54,11%
- 3° Grau ou Superior (Escolas isoladas)	83,03%
- 3° Grau (Universidades + escolas isoladas)	69,01%

Fonte: MEC, SAG, CGPS, CIP.

Por outro lado, as escolas sem fins lucrativos (confessionais, filantrópicas e comunitárias), se receberem recursos públicos, devem também ser geridas com a participação da comunidade, porque não são escolas privadas genuínas. As escolas privadas, com fins lucrativos, devem sobreviver única e exclusivamente das anuidades ou mensalidades que cobram. Devem ser tratadas como empresas prestadoras de serviço, sem nenhuma regalia especial, porque visam lucros, tal qual as empresas privadas de outros ramos de negócios.

VII - Fontes alternativas que poderão ser criadas

As fontes alternativas que aqui serão propostas incluem diversas medidas administrativas que podem funcionar como novas fontes de recursos. Algumas dessas medidas podem ser mais importantes que a criação de novas fontes de recursos para a educação fundamental. No entanto, haverá proposta da criação de novas fontes.

O processo de propor novas fontes de recursos financeiros e de propor medidas administrativas pode ser um exercício de ficção, sem base na realidade e, portanto, espúrio e inútil. No entanto, quando se examina a realidade conjuntural pode-se propor alternativas com grande possibilidade de se tornarem viáveis. A viabilidade das propostas passa a depender de um conjunto de fatores nos quais se destaca a vontade política e a liderança capaz de aglutinar esses diversos fatores. Portanto, o processo de propor fontes ou medidas administrativas funciona como subsídio técnico para a tomada de decisão política.

1 - Orçamento público - O orçamento público, instrumento fundamental do planejamento, está um caos. A Lei de Diretrizes Orçamentária, que foi criada para fixar prioridades e estabelecer critérios para a aplicação dos recursos políticos, não é bem elaborada e nem é obedecida. A influência da politicagem regional barata no processo de elaboração orçamentária acaba solapando qualquer intenção mais séria dos governos, com reflexos em toda população. As técnicas modernas de elaboração orçamentária, tais como o orçamento-programa, o orçamento base-zero e o orçamento de desempenho, não têm as mínimas chances de serem aplicadas no momento atual. Nosso orçamento desvirtuado pela politicagem, agregado em sua publicação e mal elaborado tecnicamente, torna-se uma verdadeira "caixa-preta" até para os seus elaboradores. A execução orçamentária passa a ser um exercício de livre arbítrio do poder executivo que, quase sempre, curva-se às imposições da pressão política e da emergência. A racionalidade torna-se nula. Os Tribunais de Contas, sem estrutura para realizar o controle "à priori", acabam por apontar as irregularidades formais meses e anos após sua ocorrência. Os controles internos dos Ministérios e Secretarias dos Estados e Municípios, não têm respaldo político e jurídico para buscar as irregularidades. Sem orçamentos públicos bem elaborados, que nas suas prioridades expressem a possibilidade de atender as necessidades da população, não há execução e contro-

le que melhorem a atuação do poder público.

2 - Sonegação de impostos - Sem o ataque ferrenho e sistemático à sonegação de impostos, não há a menor chance para os poderes públicos. A sonegação fiscal está por volta da 60%. A inércia da fiscalização, que ocorre principalmente em períodos eleitorais, é responsável pela impunidade e desobediência geral que vai grassando de forma cada vez mais intensa no país. No plano federal, tanto a Receita quando o INAMPS, principais órgãos fiscalizadores do recolhimento de impostos e encargos sociais, estão reduzidos a um número ínfimo de fiscais, que decresceu assustadoramente pelo não preenchimento de cargos vagos. Sem fiscalização não há recolhimento de tributos. Sem tributos não há condições para melhorar o exercício do poder público.

3 - Fraudes - As fraudes ocorrem em todas as esferas de ação do poder público e acabam diminuindo a sua capacidade de ação. O que está ocorrendo e já ocorrem na esfera federal da Previdência Social é inominável. Trilhões de cruzeiros roubados por quadrilhas organizadas. O roubo acaba afetando toda a população. No caso da educação este tipo de roubo acaba atingindo o salário-educação e portanto, ocasionando prejuízos à educação nos planos federal, estaduais e municipais.

4 - Corrupção - A corrupção, que na organização pública ocorre principalmente nos processos de liberação de verbas e nas compras por licitação, também está entranhada em todas as esferas públicas. No plano federal atingiu o seu auge no governo Collor. E as condições para que ela continue a existir estão presentes. O sistema de controle interno dos Ministérios foi destroçado intencionalmente no governo Collor. Sem o seu restabelecimento com uma legislação adequada a corrupção sistemática continuará a persistir, desviando recursos de todas as ações públicas e prejudicando mais ainda a população desassistida.

5 - Criação ou aumento de impostos - Dentro do quadro exposto anteriormente de sonegação, fraudes, corrupção e politicagem, qualquer proposta de aumento dos impostos gera uma extremada ação adversa. O que aconteceu com a criação do Imposto Provisório sobre Movimentação Financeira (IPMF) é bem sintomático de toda essa situação. O Governo Federal alega que precisa cobrir um "deficit" de 4% do PIB, pelo menos provisoriamente, antes de uma reforma fiscal mais profunda. É criado o IPMF mas nem se sabe se será regulamentado em função da resistência do Congresso Nacional pelo seu caráter eminentemente regressivo. Se fosse regulamentado, pelo menos até 1994, deveria trazer cerca de 18% para a educação.

O que é estranhável em tudo isso é que o Governo Federal não faz nenhum esforço em conter o "déficit" orçamentário. O IPMF, que era para ser um imposto único, acabou se transformando no quinquagésimo oitavo tributo pago pela população.

O certo é que nós somente sairemos desta cilada orçamentária com uma reforma tributária profunda que obedeça aos princípios de redução do número de impostos, de aumento do número de contribuintes, de dar caráter progressivo aos impostos fazendo-os incidir sobre os mais ricos e de estruturar uma descentralização induzida com a clara divisão entre encargos e serviços pelas diferentes esferas públicas.

A redução do número de impostos levará a uma redução da burocracia estatal e das empresas que cuidem da parte tributária e fiscal. Com a redução da burocracia das empresas caem os custos administrativos e caem, portanto, os custos finais com reflexos nos preços, com benefícios para toda a população. A redução da carga fiscal leva à incorporação de maior número de contribuintes desde que o poder público reverta os impostos em benefícios evidentes para toda a população. A progressividade nos impostos transforma o sistema tributário em instrumento de justiça social, recolhendo impostos dos mais ricos e distribuindo-os, pela ação do poder público, em benefícios diretos para a população mais necessitada. Um processo de descentralização induzida, com clara definição de encargos e serviços entre as esferas do poder público, pode, segundo Antonio Kandir, levar a uma economia de 9 bilhões de dólares, somente na esfera federal. Por outro lado, se o governo federal quer recolher mais impostos não há a necessidade de criar mais impostos. Basta elevar a alíquota do IOF - Imposto sobre Operações Financeiras e teremos maior arrecadação.

5 - Enxugamento da máquina burocrática - Há um inchamento geral na burocracia pública da União, dos Estados e Municípios. Faltam pessoas em algumas áreas vitais e sobram nas demais. A reforma administrativa, que deve ser um processo dinâmico e contínuo, deve corrigir a distribuição errada do pessoal, eliminando órgãosintermediários desnecessários e reduzindo os órgãos centrais, dando-lhes agilidade e eficácia em suas ações. No entanto, o que se observa é que a burocracia estatal cada vez aumenta mais e cada vez mais se torna ineficiente porque o que a identifica é a figura do "cabide de emprego", funcionando como instrumento estabilizador das crises de desemprego e principal instrumento caça-votos em períodos de eleição. Sem um adequado processo de enxugamento na máquina burocrática continuaremos a desviar recursos da atividade-fim para a atividade-meio, com visíveis prejuízos para a população. A burocracia da educação é uma das mais inchadas, nas três esferas do poder público.

6 - Processo de privatização das empresas estatais - As empresas estatais já chegaram a ter em seus orçamentos cerca de seis vezes mais do que os recursos do orçamento fiscal federal. Foram sendo criadas a esmo, em todos os setores da iniviativa privada. Hoje em dia temos empresas estatais denominadas de "um negócio só", isto é, foram criadas para atender uma oportunidade de negócio e nunca mais fizeram outros tipos de negócios, nem dentro do mesmo ramo para o qual foram criadas. Foram criadas com isenção de impostos prejudicando a arrecadação do orçamento fiscal. Retiraram recursos do orçamento fiscal, tanto para a sua criação, quanto para sua manutenção, sacrificando o montante de recursos que devia ir para os setores sociais. A maior parte das empresas estatais só deu prejuízos para o governo e para a população. Funcionaram como verdadeiros "cabides de emprego" dos apaniguados políticos e os militares foram seus principais beneficiários, principalmente na época da ditadura militar.

Nada mais justo que, agora que o governo quer retornar ao leito justificável da ação do poder público nos campos da justiça, segurança, educação e saúde, os recursos advindos da venda das empresas estatais comecem a beneficiar os setores sociais. Mesmo porque foram eles os principais prejudicados pelo processo de expansão das empresas estatais. O processo deve ser alargado atingindo também as empresas estatais dos Estados e Municípios. O poder público deve retornar às suas origens, atendendo a população no que ela mais precisa e não agindo como empresário em busca de lucro.

7 - Venda de ações de empresas e de imóveis - A administração pública possui inúmeras ações de empresas privadas e imóveis. A aquisição foi feita quase sempre pelo não pagamento de dívidas, contraídas em bancos estatais ou pelo não recolhimento de impostos. Assim, no plano federal, a maior parte de ações de empresas privadas foi adquirida via Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES pelo não pagamento de empréstimos. Por outro lado, o INPS (atual ISS), possui mais de 100.000 imóveis que foram tomados de empresas que não fizeram o recolhimento dos seus encargos sociais. Ações e imóveis devem ser rapidamente vendidos e seus recursos aplicados em educação e saúde. No caso dos imóveis cerca de 2,5% pertencem ao não recolhimento do salário-educação e, portanto, a venda dos mesmos devem encaminhar obrigatoriamente recursos para o ensino fundamental.

8 - Recursos do Finsocial e do FAS - A contribuição social do Finsocial (atual COFINS) foi criada, juntamente com o FAS, fundo centralizador dos concursos de prognósticos, para financiar os setores sociais que estavam em crise. No entanto, apesar da crise continuar aguda na educação os recursos foram alocados para o Sistema de Seguridade Social, como já foi visto anteriormente. Nada mais justo, se essas fontes continuarem e a crise na Previdência Social for amenizada, que haja retorno novamente para a educação. Para reestabelecer o fluxo anterior dessas fontes para a educação há a necessidade de garantir, pelo menos, 20% de cada uma dessas fontes.

9 - Salário-educação e salário-creche - A alíquota de 2,5% sobre a folha de salários referente ao salário-educação já não cobre mais o real custo unitário de um aluno no ensino fundamental. Há que se elevar a alíquota gradativamente para que as empresas cumpram sua obrigação constitucional. A proposta

que está sendo feita pela nova L.D.B., em tramitação no Congresso, é a de elevar a alíquota para 3,5%. E para evitar que recursos do salário-educação sejam desviados para a pré-escola, a nova L.D.B., por proposta do MEC, propõe a criação do salário-creche, para financiar a pré-escola e as creches, com a alíquota de 0,5%. As alternativas para a criação desse adicional são: ou se cria uma contribuição social específica para o salário-creche ou se eleva o salário-educação em mais meio por cento para depois realocar os recursos para as creches e pré-escolas.

VIII - Controle Social para o acompanhamento do emprego dos recursos financeiros em educação

O controle social da aplicação dos recursos financeiros em educação tem que começar com a elaboração orçamentária, prosseguir na execução e finalizar no controle da execução e, se possível avaliar, posteriormente, o que resultou do emprego dos recursos públicos. É um trabalho que não se interrompe em nenhum mês do ano. Inicia-se antes mesmo da elaboração orçamentária, que começa em abril, na busca da receita arrecadada no ano anterior e na projeção das estimativas para o próximo ano. Requer o acompanhamento mês a mês da receita de impostos e de outras fontes de recursos. O controle do acompanhamento dos recursos exige, previamente, o estabelecimento de prioridades bem evidentes e a pressão necessária sobre os elaboradores do orçamento nas esferas públicas, abrangendo a elaboração em nível de executivo e sua aprovação em nível de legislativo. Supõe o controle da execução orçamentária pelos agentes do poder executivo (Ministérios e Secretarias). Supõe a verificação das despesas tanto em nível de sistema quanto de unidade escolar, acompanhando os processos de compras por licitação em suas diversas formas, isto é, convites, tomada de preços e concorrência pública. O controle social exige uma atuação permanente das unidades escolares em seu funcionamento rotineiro. O ideal é que os grupos organizados para fazer tal controle treinem pessoas próprias com assistência inicial de especialistas porque o controle social abrange desde bens tangíveis (dinheiro e coisas concretas) até bens intangíveis (qualidade da educação).

Para fazer tal controle pode-se começar com grupos já organizados e que já têm maior ou menor tradição de luta no campo da educação. Do lado do poder constituído encontramos as organizações dos secretários de educação que compõe a UNDIME (União Nacional dos Secretários de Educação dos Municípios) e CONSED (Conselho Nacional dos Secretários de Educação dos Estados). Estes Conselhos têm grande interesse em controlar os recursos federais, já que parte desses recursos são transferidos para Estados e Municípios.

No plano estadual o melhor grupo organizado para fazer o controle são as associações de classe dos professores e de especialistas de educação (diretores, supervisores e orientadores educacionais).

Para eles é vital o controle da receita e da despesa pública porque este repercute diretamente na política salarial e nas condições de ensino. Essas associações de classe, organizadas em sindicatos, federações e confederações podem atuar no controle dos recursos públicos tanto em nível federal, quanto estadual e municipal. Como essas associações têm caráter nacional, estadual e municipal, abrangendo o pessoal do ensino público e privado, é possível estender o controle até as escolas particulares. Como os associados exercem funções e/ou cargos tanto em nível de sistema, quanto de unidades escolares é possível estender o controle para as atividades-meio e para as atividades-fim.

Mas quando se fala em controle social pensa-se também no controle da sociedade e/ou da comunidade. O controle mais próximo da escola é aquele que emerge do Município, bairro ou distrito. Nesse caso, as associações de bairro também podem desempenhar importante papel no processo de controle social dos recursos aplicados em educação.

No entanto, o sistema de controle social poderia ser muito mais eficaz se os recursos públicos fossem centralizados em um único fundo encarregado de geri-los. Como as três esferas do poder público são obrigados a aplicar porcentagem obrigatória da receita de impostos, própria e transferida, se esses recursos fossem centralizados, poderíamos planejar, executar e controlar melhor os recursos, eli-

minando na distribuição, várias desigualdades que existem no sistema atual. Mas o mais importante é que acabaríamos com a distinção da escola pública ser federal, estadual ou municipal, com diversos padrões de qualidade. Para a população interessa uma escola pública, sem distinções, que ofereça um padrão de educação aceitável, na perspectiva de qualidade. Caso haja um único fundo para distribuir os recursos públicos, poderemos adotar então o processo de distribuição destes recursos para as escolas de acordo com o número de alunos. Fixa-se um custo-aluno médio que expresse o grau de qualidade mínimo aceitável. Teremos então um custo-aluno-padrão-qualidade como critério geral para distribuir às escolas segundo o número de alunos de cada uma. Gradativamente, pela elevação do custo-aluno-padrão-qualidade poderemos buscar outros níveis mais elevados de qualidade na educação. Gradativamente, a diferenciação qualitativa das escolas vai sendo homogeneizada dentro dos padrões mínimos aceitáveis, eliminando-se as profundas desigualdades qualitativas que existem entre as escolas no momento atual. O ideal é que este Fundo Único seja gerido por representantes dos três poderes públicos, das associações de classe, dos profissionais da educação, dos pais de alunos e da comunidade em geral.

Uma outra perspectiva, próxima dessa, é organizar uma Comissão de Educação Municipal. O Estado de São Paulo já fez essa experiência e com alguns resultados positivos. Com base nessa experiência e com mais alguns adendos, poderemos dizer que o difícil é resolver essa questão de que quem é a comunidade. Achamos que, em princípio, a comunidade deve possuir representantes das três esferas públicas, dos profissionais da educação dos funcionários, dos pais de alunos e da comunidade em geral.

Especificando, poderíamos estruturar uma Comissão Municipal com os seguintes representantes:

a - do poder público federal, indicado pelas agências federais do Município;

b - do poder público estadual, indicado pelos delegados de ensino da região;

c - do poder público municipal, indicado pelo Secretário de Educação ou Chefe do Departamento da Educação do Município;

d - dos professores, eleitos pelos seus pares que trabalham em todas as escolas sediadas no Município, sejam estas federais, estaduais ou municipais de todos os graus de ensino;

e - dos especialistas em educação, eleito pelos seus pares que trabalham em todas as escolas sediadas no Município, sejam estas federais, estaduais ou municipais de todos os graus de ensino;

f - dos funcionários das escolas, eleito pelos seus pares que trabalham em todas as escolas sediadas no Município sejam estas federais, estaduais ou municipais de todos os graus de ensino;

g - dos pais de alunos, eleito pelos seus pares vinculados às Associações de Pais e Mestres de qualquer escola e de qualquer grau, sediadas nos Municípios;

h - da comunidade em geral, podendo variar de 3 a 5 representantes, conforme o tamanho do Município, eleitos pelas forças vivas da comunidade representadas pelas Associações de Bairros ou Associações de Moradores do Município.

Teríamos uma comissão de 10 a 12 pessoas, variando em função do tamanho dos Municípios, para zelar pela educação em todos os sentidos, inclusive fazendo o controle da aplicação dos recursos públicos. Essa comissão pode ser institucionalizada pelo poder público municipal ou pode ser organizada informalmente pelas lideranças do Município. Sua principal função deve ser a de pressionar os órgãos públicos da educação e de divulgação. Qualquer desvio dos recursos públicos encaminhados para a educação devem ser denunciados e tomadas as medidas legais cabíveis para gerar uma ação popular, providência essa que pode ser tomada por qualquer cidadão contra eventuais lesões à moralidade administrativa e/ou ao patrimônio público. É o melhor meio capaz de reduzir a impunidade neste país. Aliás o ideal é que as Comissões Municipais de Educação se articulem com os Centros de Impunidade que vão ser organizados, conforme notícia da imprensa, em todas as capitais do país, patrocinados pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB).

O certo como nos ensina Riggs, um sociólogo norte-americano, em seu livro "A ecologia da administração pública", é que um país subdesenvolvido tem suas instituições estanques, departamentalizadas e sem comunicação umas com as outras. Os poucos grupos organizados da sociedade civil também não se comunicam nem atuam de forma eficaz. Ao contrário, em países desenvolvidas há uma dinâmica no processo de interação entre as instituições e entre estas e os grupos organizados da sociedade civil. Existem pressões e contrapressões entre as instituições e entre estas e os grupos organizados. O nível de exigência aumenta contribuindo para o aperfeiçoamento da vida democrática, da qualidade de vida dos cidadãos e da eliminação da irresponsabilidade. As Comissões de Educação podem contribuir eficazmente para aperfeiçoar o processo de educação do povo brasileiro.

Com a finalidade de aumentar a eficiência na aplicação dos recursos públicos, dando-lhes a necessária transparência, exigida pelo sistema democrático, vide Melchior, Velloso e Souza, 1988. Com a finalidade de dar transparência a aspectos da receita e despesa pública, visando a possibilidade de um maior controle social, por cidadãos ou grupos organizados, escrevemos um texto, em 1991, para a FUNDAP - Fundação para o Desenvolvimento da Administração Pública, que foi distribuído para todos os Municípios do Estado de São Paulo que possuiam Comissão de Educação Municipal. Este mesmo texto foi ampliado, a pedido da UNDIME-UNICEF e foi distribuído para todos os dirigentes municipais da educação, filiados à UNDIME (Vide Melchior, 1991).

IX - Aplicação de Recursos Financeiros na Educação

As questões mais urgentes que estão afetando a aplicação de recursos públicos em educação, são as seguintes:

a - não cumprimento da vinculação obrigatória. Somente os Estados, de um modo geral, vem cumprindo o dispositivo constitucional que estabelece porcentagens mínimas da receita de impostos próprios e transferidos que devem obrigatoriamente ser aplicadas em educação. A consignação inicial, em nível de orçamento, é uma farsa. As receitas são subestimadas porque a inflação é calculada sempre para baixo. A receita arrecadada, na esfera federal, é quase o dobro da receita prevista. Durante o ano não se vai vinculando, dos crédicos suplementares, a parcela obrigatória da educação. Quando se examina os dados dos balanços, posteriormente, verifica-se que a educação recebeu menos recursos que os 18% obrigatórios. Por outro lado, na esfera federal ainda são contabilizadas como "de ensino" várias despesas de outros ministérios que nada têm a ver com ensino. É um artifício para aumentar as despesas e esconder o fato de que se investe menos do que se deveria investir. A mistificação, no processo de contabilização de despesas, no caso de alguns Municípios, assume contornos de caso policial. Várias despesas de infraestrutura, tais como esgoto, postes de eletricidade ou asfaltamento, feitas no bairro ou nas proximidades das escolas, depois são contabilizadas como despesas com o ensino. Vários carros ou caminhonetes são compradas para o pessoal burocrático do ensino e/ou transporte de alunos, são contabilizados como despesas de ensino e depois vendidos ou realocados para outras secretarias. O resultado final é que nem a União, nem os Municípios, cumprem adequadamente a Constituição Federal que exige a vinculação obrigatória, mínima da receita de impostos.

b - Não cumprimento do artigo 60, das disposições transitórias da Constituição Federal, de 1988. O artigo 60 dispões que até o ano de 1988, cada esfera do poder público é obrigada a aplicar, no ensino fundamental e em programas de erradicação do analfabetismo, metade (50%) dos recursos financeiros previstos no artigo 212, da Constituição Federal, de 1988 (18% para a União e 25% para Estados, Distrito Federal e Municípios). Portanto, a União tem que aplicar 9% e os Estados, Distrito Federal e Municípios 12,5%, no mínimo, dos recursos aplicados em ensino, no ensino fundamental e em programas para erradicar o analfabetismo. No entanto, a União não tem cumprido este dispositivo constitucional levando o próprio Procurador Geral da República a arguir a inconstitucionalidade dos orçamentos aprovados. Essa distorção começou a ocorrer desde 1808/1811, quando o Governo Central lançou

os primeiro cursos de ensino superior no Brasil. Após 1930, o ensino superior federal foi estendido a todas as capitais dos Estados. Em conseqüência, nessas três últimas décadas, em média, o Governo Federal aplica 50% a 60% dos recursos investidos no ensino, no ensino superior. A única saída para o Governo Federal é aumentar os recursos no ensino fundamental adotando um plano de estabilização para o ensino superior. Como levar a sério as leis e a Constituição de um país se o Governo Federal não as cumpre?

c - Descaso com o "ensino supletivo". Na realidade, a partir da Constituição Federal, de 1988, não existe mais ensino supletivo. No entanto, as classes continuam ainda a existir. O poder público tem que ofertar ensino fundamental para todos, independentemente da idade, isto é, para crianças, adolescentes e adultos. Existem duas formas de se combater o analfabetismo. A principal é feita pelo ensino regular fundamental. A outra, que corresponde ao ex-supletivo, é ofertá-lo em período noturno, principalmente para adolescentes e adultos que estão fora da faixa etária normal do ensino fundamental. No caso brasileiro essas classes devem atender até crianças, pois é normal, na zona rural a criança começar a trabalhar a partir dos seis anos, deixando de frequentar a escola regular diurna. Por outro lado, apesar da supressão legal do supletivo, as classes noturnas devem continuar a funcionar e a rubrica orçamentária "ensino supletivo", continua a existir.

No entanto, houve um decréscimo de investimento do MEC no ensino supletivo. Em 1991 havia uma previsão de aplicação de 20%, mas só foram efetivamente aplicados 4%. No momento, somente os Estados cuidam com relativo grau de seriedade, do ensino supletivo de primeiro grau. Os Municípios já cuidam em menor escala e o investimento federal e irrisório. O Governo Federal tentou, mais uma vez, enfrentar o analfabetismo. Patrocinou a elaboração do PNAC - Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania. No entanto, em 1991, somente encaminhou 40% dos recursos previstos para o programa. De lá para cá já houve a troca de dois ministros do MEC e o programa continua estagnado. Pelo visto, os analfabetos de mais de 15 anos, em função da política federal adotada, tenderão a morrer como analfabetos.

Trataremos a seguir de alguns aspectos das despesas que indicam as principais aplicações ou usos dos recursos públicos, nas diferentes esferas públicas e que fizeram parte de nosso estudo longitudinal de cerca de 20 anos.

Considerando-se o montante de recursos investidos, podemos dizer que as prioridades na esfera da União são as seguintes:

1. Administração e Planejamento Global;
2. Desenvolvimento Regional;
3. Defesa Nacional e Segurança Pública;
4. Transportes;
5. Assistência e Previdência;
6. Educação e Cultura.

O MEC, em média, aplica 79% de seus recursos em despesas correntes e 21% em despesas de capital. As despesas de custeio equivalem a 8,84% e as transferências correntes a 70,30%, em média. Os investimentos equivalem a somente 6,29%.

Examinando-se a participação percentual da função educação, desdobrada em programas e subprogramas, verifica-se que, em média, o MEC assim dispende seus recursos:

- Ensino de primeiro grau	11,83%
- Ensino de segundo grau	12,55%
- Ensino Superior	57,28%
- Ensino Supletivo	01,02%
- Educação Especial	00,62%

Nesses dados a pré-escola está integrada ao primeiro grau. Ao contrário do que comumente se afirma, o MEC não investe 80% dos seus recursos no ensino superior. Em nenhum ano da nossa pesquisa isso aconteceu. Outros subprogramas sem interesse não foram citados.

Examinando-se a participação percentual da função educação e cultura na despesa total realizada, podemos dizer que as prioridades para os Estados e Distrito Federal são as seguintes:

1. Administração e Planejamento Global;
2. Educação e Cultura;
3. Transportes;
4. Assistência e Previdência;
5. Defesa Nacional e Segurança Pública.

A porcentagem média anual da despesa na função educação e cultura em relação à despesa

total das diferentes regiões é assim distribuída:

- Norte	16,92%
- Nordeste	16,16%
- Sudeste	19,24%
- Sul	22,30%
- Centro Oeste	17,40%

No caso dos Municípios, englobando os das capitais e do interior, as prioridades foram as seguintes, em média:

1. Habitação e Urbanismo
2. Administração e Planejamento Global
3. Transportes
4. Educação e Cultura
5. Trabalho, Assistência e Previdência

Vistos, isoladamente, a única esfera que prioriza a educação é a estadual. No entanto, quando se agrega o montante investido nas três esferas e se faz a comparação com as demais funções, isto é, as prioridades do setor público, encontramos o seguinte:

1. Administração e Planejamento Global
2. Educação e Cultura
3. Transportes
4. Assistência e Previdência Social
5. Desenvolvimento Regional

Do ponto de vista financeiro podemos afirmar que:

1. A esfera pública que mais investe em ensino é a esfera estadual;

2. A União investe mais da metade de seus recursos no ensino superior;

3. Os Estados e Distrito Federal investem seus recursos mais no ensino de primeiro e segundo graus (ensino fundamental e médio);

4. Os municípios investem mais recursos no ensino fundamental e pré-escolar;

5. O volume de investimento do setor público (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) é pouco mais da metade do investimento em educação de países desenvolvidos, conforme dados da UNESCO.

X - Conclusões

Os dados demonstram que num país subdesenvolvido, não basta dar prioridade para a educação no setor público, porque este não expressa por meio do orçamento fiscal, todos os recursos que nele transitam. O processo de estatização de empresas, principalmente na esfera federal, consumiu nas últimas décadas, recursos preciosos que poderiam ter sido encaminhados para a educação e demais setores sociais.

A educação precisa de mais recursos, principalmente para melhorar a sua produtividade no ensino fundamental.

Na perspectiva de produtividade do sistema escolar, que se verifica pela evolução do fluxo escolar no sistema regular de ensino, segundo a matrícula inicial total (coorte), podemos afirmar que:

1. A produtividade do sistema regular de ensino na década de 70 foi superior à produtividade da década de 80. Na década de 70, de cada 100 alunos que entravam na primeira série do primeiro grau, 7,4 ingressavam no ensino superior. Na década de 80 de cada 100 alunos, somente 5,9 ingressavam no ensino superior.

2. O principal ponto de estrangulamento da produtividade no sistema regular de ensino encontra-se no ensino fundamental, na passagem da primeira para a segunda série. De cada cem alunos que ingressam na primeira série, somente 55,3 chegam à segunda série.

3. A produtividade do ensino fundamental é caótica. De cada 100 alunosque ingressam na primeira série somente 18,3% chegam à oitava série.

E para melhorar a produtividade, na perspectiva aqui colocada, é preciso melhorar a qualidade dos principais agentes da educação, os professores e os alunos. Formar e reciclar melhor os professores passa a ser fundamental. Uma política salarial condigna é condição básica para melhorar as condições de vida e a qualidade da clientela escolar e dos professores.

No entanto, a administração superior da educação pública nessas últimas décadas, foi transformada, quase sempre, num dos principais feudos dos políticos. Estes só passam a cuidar de aspectos materias da educação, tais como prédios, equipamentos, instalações, merenda, livros, etc..., descurando dos aspectos essenciais. Os aspectos materiais lhes interes-

sam porque rendem dividendos políticos, além de licitações que podem lhes dar chance de encher seus bolsos particulares. Mais educação é a melhor via capaz de enfrentar os descalabros do universo político que está ultrapassando os limites de paciência da população deste país. De indignidade em indignidade vamos caminhando para a indignação e sublevação da população.

RESUMO

Este trabalho foi organizado a partir de questões determinadas pelo Centro de Avaliação CESGRANRIO. É um trabalho de financiamento da educação, pois trata essencialmente de fontes de recursos financeiros. Examina as fontes de recursos financeiros existentes desde o seu aparecimento até os dias atuais e examina cada fonte existente na perspectiva de aspectos positivos e negativos para a educação. Propõe correção de rumos e fontes alternativas que poderão ser criadas. Há um destaque especial para a fonte de recursos denominada de salário-educação em função da importância que assume para o ensino fundamental. A ênfase do trabalho situa-se no ensino público. No entanto, a iniciativa privada também é tratada, tanto na perspectiva da iniciativa privada geral, quanto naquela que atua no sistema de ensino, a iniciativa privada escolar.

Mas, além de ser um trabalho de financiamento da educação, também é um trabalho de administração financeira, pois trata dos usos ou aplicação dos recursos públicos tendo como critério a otimização e/ou maximização dos mesmos. Nesse aspecto há um destaque especial para o processo de controle social para o acompanhamento do emprego dos recursos financeiros em educação.

Este trabalho tem por suporte inúmeras pesquisas realizadas pelo autor, além da contribuição dos principais especialistas da área. Procuramos evitar o tratamento numérico visando dar ao mesmo maior durabilidade no tempo sem exigir contínuas atualizações. No entanto, grande parte das idéias aqui defendidas são alicerçadas em números e, portanto, em fatos objetivos.

BIBLIOGRAFIA citada e indicada

BARBOSA, Ruy - Projeto de reforma da instituição pública, 1882 - "in" Obras Completas, vol . IV

BASTOS, A.C. Tavares - *A Província* - 2ª ed. - Coleção Brasiliana - Vol.105 - Cia. Edit. Nac. - SP, 1937.

Jornal "O Estado de São Paulo" - *Sinal de alerta* - 17.08.92, pg. 03 (Caderno de economia)

Jornal "Folha de São Paulo" - *Imposto sonegado supera a receita em 20%* - 20.03.93, pg. 07 do caderno n. 01.

LO BELLO, Maria Fátima de Lima - *O salário-educação no estado de São Paulo: 1965 a 1985* - 2 volumes - Faculdade de Educação da USP - SP, 1988.

MELCHIOR, J. C. A. - *Financiamento da educação no Brasil: captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática* - "in" Projeto Educação - vol. IV - Senado Federal/UNB, Brasília, 1979

MELCHIOR, J. C. A. - *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil* - Série Estudos e Documentos - Faculdade de Educação da USP - 1981.

MELCHIOR, J. C. A. - *O financiamento da educação no Brasil e a revolução: 1965 a 1982* - 3 volumes - Tese de Livre-Docência Faculdade de Educação da USP - 1986.

MELCHIOR, J. C. A. - *O financiamento da educação no Brasil* - EPU - SP - 1987.

MELCHIOR, J. C. A., Velloso, J e Souza, A.M. - *O financiamento da educação no Brasil e o ensino de primeiro grau* - SEB-MEC-BIRD - 2 volumes - Brasília, 1988.

MELCHIOR, J. C. A. - *Financiamento e orçamento da educação do Município* - UNDIME-UNICEF, 1991.

MELCHIOR, J. C. A. - *O salário-educação: problemas, soluções e mudança legal* - SEB-MEC-PNUD-BIRD - Brasília, 1992.

PINTO, José Marcelino de Resende - *As implicações financeiras da Municipalização do ensino de primeiro grau* - UNICAMP, Faculdade de Educação, 1989.

SCHNEIDER, Rosa Maria - *O salário-educação:* um estudo dos preceitos, dos valores e dos usos no estado do Rio Grande do Sul - UFRGS, Porto Alegre, 1992.

VERAS, Mª. Eudes Bezerra - *Estado e financiamento da educação* -Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 1990.