

Matriz Conceitual e Diretrizes do Salário-Educação/Quota Federal

Moaci Alves Carneiro

I - Federalismo e Articulação de Competências

A Constituição Federal define a organização do Estado brasileiro como uma República

Federativa compreendendo a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios (1).

A exata inteligência da organização político-administrativa do País é condição imprescindível ao entendimento das articulações inter-governamentais e dos seus instrumentos operativos. Com efeito, a noção de correlacionamento dialético entre descentralização e integração passa, necessariamente, pelo redimensionamento da organização federativa e deságua na adequada compreensão do

alargamento de competências compartilhadas. O espírito do dispositivo constitucional, neste passo, é o de conferir crescente autonomia política a Estados e Municípios na perspectiva da construção de um processo integrado de responsabilidade de todo o poder público. O enfoque constitucional é o de um remodelo de forma do Estado de tal sorte que o ordenamento federal não represente inexequibilidade à busca incessante para se integrarem as etapas de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

A noção de República Federativa vincula-se à concepção de DIVISÃO ESPACIAL DE PODER (Temer, M. 1990) e, portanto, à maneira como o Estado trata de sua estruturação interna. A forma federativa opõe-se à idéia de Estado Unitário e, assim, não deve ser vista como "... um esquema jurídico que possa ser transformado em realidade tão só pela sua enunciação no texto constitucional. A federação, como a democracia, é um processo que necessita de constante aperfeiçoamento e adaptação a novas realidades" (Bastos, C. R., 1987, p. 182). Fundamentalmente, parte-se da compreensão de que o federalismo envolve um pluralismo territorial em razão do qual as diferentes atividades do Estado são distribuídas entre o poder central e as ordens jurídicas parciais (no caso brasileiro, Unidades Federadas e Municípios). Surgem, então, questões que devem ser postas como tais, VERBI GRATIA, o problema das características do Estado Federal e as particularidades essenciais da Federação brasileira.

A resposta a estes dois níveis de preocupação vai nos endereçar ao cenário correto do contorno dos sistemas para a partilha constitucional de competências.

A resposta a estes dois níveis de preocupação vai nos endereçar ao cenário correto do contorno dos sistemas para a partilha constitucional de competências.

Moaci Alves Carneiro

*Mestre em Administração
Universitária; Doutor em
Educação e Desenvolvimento -
Escola de Altos Estudos em
Ciências Sociais/Paris/França;
Pós-doutorado em
Planejamento de Educação
Universidade de Harvard,
USA; Professor titular de
Educação Brasileira UFPB.*

(1)- BRASIL. [Constituição (1988)], Constituição da República Federativa do Brasil, art. 18.

As características do Estado Federal são de três níveis:

a) O nível de descentralização política- implica na divisão do poder governamental que, como ensina Loewenstein (*Loewenstein, K. 1986, p. 335*), é a medula do federalismo. O alicerce desta divisão de competências está assentado no princípio da predominância de interesses. As atividades de predominante interesse geral (interesse nacional) cabem ao poder central. É óbvio que, neste passo, enfrenta-se um problema prático, sobretudo quando o "affaire" envolvido é transferência de recursos. A operacionalização da repartição de competências poderá acentuar o poder de decisão da União Federal, poderá conduzir à descentralização, reduzindo os poderes federais e ampliando os poderes de Estados e Municípios ou poderá, ainda, buscar um nível de equilíbrio onde se dose o ordenamento central e ordenamentos parciais.

b) O nível de participação dos Estados - membros perante o poder central. Significa dizer que a vontade das ordens jurídicas parciais produz ressonância na vontade da ordem jurídica central. Esta característica flutua à mercê do tamanho da agregação das forças políticas que sustentam a governabilidade.

c) O nível de autoconstituição - entende-se a possibilidade de o ente administrativo (Estado/Município) se auto-organizar com seus Poderes próprios, na conformidade do que estabelecem suas respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

Em síntese, a conformação do Estado Federal, qualquer que seja o estágio democrático que viva, inclui, necessariamente, a união de unidades políticas autônomas (Estados e Municípios), porém, o "modus operandi" do Estado se norteia pelo princípio de que o Governo Federal é um governo de PODERES ENUMERADOS, enquanto as outras instâncias são governos de PODERES RESIDUAIS (*Schwartz, 1966, p. 49*).

As particularidades essenciais da Federação brasileira remontam aos seus primórdios. Assim, pode-se afirmar que a Constituição atual repete, MUTATIS-MUTANDIS, a fórmula instituída pelo Decreto nº 01 a 15 de novembro de 1889, por força do qual procedeu-se à instituição da Federação no Brasil. Ou seja, a Federação brasileira teve sua gênese em um Estado Unitário que se fragmentou. Daí porque alguns constitucionalistas afirmam que a Constituição de 1988 terminou por atribuir, ao poder Central, o quase monopólio do poder político, fazendo com que o Brasil se assemelhe mais a um Estado Unitário descentralizado do que a um Estado Federal propriamente dito. De qualquer sorte, o arquétipo federativo é o adotado no Brasil, até porque são detectáveis todas as características que o tipificam.

Indiscutivelmente, tanto a União, como Estados e Municípios recebem, da Lei Magna, uma determinada porção de competências. Por conseguinte, é sobre este universo de autonomies consentidas legalmente que se devem apurar as articulações possíveis. Embora se reconheça que "é bastante complexa a repartição de competências na Constituição brasileira" (*Ferreira Filho, M.G., 1989, p. 50*), fato que termina por produzir uma certa deformação causada pela absorção centralizada e autoritária dos poderes federais, há que se reconhecer, igualmente, que é possível avançar-se bastante na operacionalização do nosso modelo federativo.

Na área educacional, agregação e articulação de competências acham-se insculpidas em diferentes dispositivos constitucionais. Assim, é COMPETÊNCIA COMUM (grifo nosso) da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar os meios de acesso à cultura, à EDUCAÇÃO (grifo nosso), e à ciência (2). A seguir, a Constituição reforça e reitera a idéia de competência compartilhada, ao prescrever que essas mesmas instâncias do Poder Público são competentes para legislar concorrentemente sobre educação, cultura, ensino e desporto (3).

(2) - *Ibid.*, art. 23, Inc. V. (3) - *Ibid.*, art. 24, Inc. IX

Estas diversas competências não-privativas da União devem ser entendidas como modalidades de poder para a realização de funções solidárias. Trata-se, portanto, de um poder compartilhado de governo. Só que, para existir como ente real, é necessário que se criem poderes instrumentais, ou seja, meios adequados à ultimação do objeto a colimar. Mais que suplementar ação e/ou legislação, as organizações jurídicas das coletividades regionais (Estado/Município) são instadas a colocar a parcela de soberania que lhes é deferida pela Constituição Federal a serviço de um plano político-administrativo em áreas estratégicas. Neste sentido, dever-se-á falar em autonomia articulada, envolvendo as três esferas de poder.

A concomitância destes dispositivos legais conduz à imprescindibilidade de um "regime de cooperação" sob o ponto de vista do gerenciamento do sistema de ensino. Esta questão, aliás, não pode ser enxergada como uma questão menor, haja vista o que estabelece a Constituição Federal:

"A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino". (4)

Por seu turno, ao definir o percentual das aplicações anuais de recursos em educação - por parte destas mesmas instâncias do Poder Executivo - o legislador reforça a idéia de parceria, como se depreende facilmente:

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

"Para efeito do disposto no CAPUT deste artigo, serão considerados os SISTEMAS DE ENSINO (grifo nosso) federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do Art. 213". (5)

O chamado regime de colaboração deve voltar-se, essencialmente, para o aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão educacional em três direções:

a) Verticalização da ação supletiva do MEC na dupla tarefa de instância de indução de políticas e de vetor de correção de desigualdades entre os sistemas.

b) Planejamento de ações duradouramente compartilhadas entre União, Estados e Municípios.

c) Aperfeiçoamento dos mecanismos de descentralização administrativa à luz de critérios convergentes e inspiradores de uma mesma orientação para a programação, alocação, concessão e aplicação de recursos.

Sendo a instrumentação mais efetiva da cidadania, a educação básica, em um país como o Brasil, ganha dimensão transcendental como preocupação maior do Poder Federal. Ou seja, a parceria significa COMPARTILHAR SEM COMPARTIMENTALIZAR, embora caiba, à União Federal, uma tarefa aditiva e específica, prevista em dispositivo constitucional, como se pode ver.

"A União organizará e financiará o sistema federal de ensino e dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória". (6)

Neste contexto, aprende-se que o constituinte buscou realçar o papel da educação como inspiração sócio-ambiental do desenvolvimento. Ou seja, o Governo Central deve oferecer suporte técnico e apoio financeiro adequados a Estados e Municípios, porque o avanço sistemático na escolaridade é um objetivo estratégico para o País. Aqui, estão, portanto, duas tarefas de responsabilidade do Governo Federal no exercício da função supletiva: transferir recursos e transferir competência técnica. Evidentemente, junta-se, a estas duas funções,

(4) - Ibid., art. 211. (5) - Ibid, art. 212, § 2º (6) - Ibid, art. 211 § 1º

uma terceira não menos importante: avaliar sistematicamente o processo, como forma de dar cumprimento ao preceito constitucional do ensino de qualidade (7)

A leitura articulada de todos estes dispositivos indica que os marcos constitucionais referentes à educação atribuem ao MEC uma função supletiva, coordenadora e indutora, de tal sorte que se evitem a desarticulação e a fragmentação de ações. Atribuem, outrossim, a Estados e Municípios um perfil de gestão integrada, capaz de assegurar atuações coordenadas e harmonizadas de órgãos e, em consequência, de induzir práticas que ofereçam um tratamento mais globalizado e dinamicamente adequado aos problemas da educação.

II - Síntese Histórica do Financiamento da Educação Básica e Questões Crônicas da Política de Repasse de Recursos do SE/QF a Estados e Municípios.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), promulgada em 20 de dezembro de 1961, ofereceu o primeiro roteiro formal para uma ação concertada no âmbito do planejamento educacional do País. Alguns enxergam nela as origens institucionais do nosso planejamento educacional (8). A LDB cometeu, ao Conselho Federal de Educação (CFE), competência de elaborar os planos de aplicação dos recursos federais destinados aos três Fundos Nacionais (Primário, Médio e Superior - Art. 93 da LDB). Aos Conselhos Estaduais de Educação, ficou a responsabilidade de elaboração de um plano educacional para os respectivos Estados, "... dos quais o Plano Nacional seria tanto complementar como orientador" (Moreira, J. R. 1965, p. 176). Ao Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), ao lado das Diretorias do MEC, estas responsáveis pela supervisão da execução dos "planos nacionais de educação", coube a tarefa de planejamento e da execução dos projetos de assistência técnica, "... todos eles decorrentes daqueles planos nacionais ou (...)

dos que se tornassem necessários, em função dos planos estaduais, naturalmente por solicitação das autoridades locais" (Moreira, J. R. 1965, p. 176).

Em 1962, os Secretários Estaduais de Educação são convocados à Brasília em dois momentos. No primeiro, foi-lhes apresentado o "Plano de Emergência". No segundo, tomaram conhecimento do "Plano Trienal de Educação". Na verdade, estes dois planos nada mais eram do que detalhamento das metas do Plano Nacional de Educação (1962/1970), porém, agora, numa visão de curto prazo, pois que destinados ao período 1962-1964.

Substancialmente, os Planos apresentados eram programas de aplicação de recursos orçamentários correspondentes aos três Fundos. O Plano Trienal foi apresentado pelo próprio Ministro da Educação e Cultura (DARCY RIBEIRO). Aos professores Gildásio Amado, diretor do Ensino Médio e Anísio Teixeira, diretor do INEP (ambos membros do recém-instituído Conselho Federal de Educação) coube especificar as ações previstas para a aplicação dos recursos.

Pode-se dizer que a instituição de Fundos de Educação com sinergia de diretrizes e conjugação de esforços era uma tentativa primeira de disciplinamento da transferência de recursos federais a Estados e Municípios na área educacional. Este esforço, no entanto, esbarrava na limitação dos recursos do Tesouro e na própria debilidade das estruturas educacionais disponíveis.

Por outro lado, enquanto da parte do MEC, eram limitadas as possibilidades de atendimento aos pedidos de assistência técnica e financeira, da parte das Unidades Federadas, faltava, às Secretarias Estaduais de Educação e Cultura, um instrumental adequado de planejamento. Eventualmente, inexistiam condições mínimas de funcionamento rotineiro. Esta situação perdurou até o advento do Decreto-lei nº 200, de agosto de 1971, e da implantação da Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus (Lei 5692, de agosto de 1971).

(7) - Ibid, art. 206 § VII e Art. 214 Inc III

(8) - Mendes, D. T., Para uma teoria do planejamento educacional no Brasil, 1972

Em 1970, o Projeto 28-Reforma Administrativa do Iº Plano Setorial de Educação e Cultura estabelecia mudanças organizacionais no âmbito interno do MEC com extrapolação para todo o território nacional. Afirmava textualmente: "... progressivamente, pela aplicação de princípios e métodos (ela deverá) alcançar no menor prazo possível, as unidades escolares dos diversos níveis. Pela assistência técnica aos Estados, Territórios, Distrito Federal e Municípios, os novos modelos, resultados da reforma devem ser transmitidos aos respectivos setores educacionais". O projeto fixava o biênio 70/71 para a implantação da nova estrutura e a implementação dos princípios básicos de gerência de recursos humanos, de planejamento e de orçamentação. As demais etapas, deveriam ocorrer entre 1972/1974, "a fim de atingir toda a estrutura educacional, inclusive com a absorção da reforma pelos Estados, Distrito Federal, Territórios e Municípios".

De fato, este período se estendeu até 1979. Os diagnósticos da situação das Secretarias de Educação e Cultura, decorrentes de acordos de Financiamento externo (Acordo MEC/USAID) são peremptórios na detecção da ausência de uma programação global, advindo daí: desarticulação entre os órgãos, disfuncionalização de controle, deslocamento do nível de decisão e inexistência de critérios objetivos para a transferência de recursos. "Com referência à articulação com o MEC, não há contactos globais e, sim, com Departamentos que, por sua vez, têm diversidade de ação(...) Há detalhes demais nas Sistemáticas dos Planos de Aplicação de Recursos" (9).

Percebe-se que a questão do financiamento, durante todo este tempo, coloca-se fora de um espectro largo de relações verdadeiramente educacionais. Sem dúvida, faltou sempre determinação política.

À medida que o processo de industrialização se alastrava, crescia a demanda por serviços educacionais básicos, sobretudo nos centros urbanos. Já a Constituição de 46 di-

tar a obrigatoriedade de as empresas oferecerem ensino primário gratuito aos empregados e aos seus filhos em idade escolar. Em várias oportunidades, o Brasil vinha firmando a promessa de erradicar o analfabetismo. Mas é em 1962, na conferência de Punta-Del-Leste, que a promessa transforma-se em compromisso formal. Aqui, está a inspiração mais politicamente decisiva para a criação do salário-educação.

Como contribuição social, o salário-educação passa a existir através da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, regulamentada pelo Decreto nº 55.551, de 12 de janeiro de 1965. Destina-se a suplementar as despesas públicas com a educação elementar, à base de 2% do salário-mínimo local, por empregado, a cada mês. A seguir, a Lei nº 4.863, de 29 de novembro de 1965, regulamentada pelo Decreto nº 57.902, de 2 de março de 1966, altera a base de cálculo que passa a se dar pela alíquota de 1.4% incidente sobre o salário-contribuição definido pela legislação social. Por fim, a Constituição de 1967 amplia o universo de empresas contribuintes. O Art. 170 traz a seguinte formulação:

"As empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter, pela forma que a lei estabelecer, o ensino primário gratuito de seus empregados e dos filhos destes" (10).

Assegurados os chamados recursos adicionais para o ensino básico, urgia a criação de um órgão para seu gerenciamento. Assim, em 1968, é criado o FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE), através da Lei nº 5.537, de 21 de novembro, alterada pelo Decreto-Lei nº 872, de 15 setembro do ano seguinte. Como fonte mais significativa de recursos, são reservados 50% da arrecadação do salário-educação, parcela denominada de quota-federal.

Em 1969, a expressão salário-educação ganha abrigo na Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro, através do Art. 170. Durante seis anos, o salário-educação per-

(9) - BRASIL. Ministério da Educação e Cultura., Projetos de reestruturação administrativa das secretarias de educação e cultura, 1978.

(10) - BRASIL. [Constituição (1967)], Constituição da República Federativa do Brasil.

manece intocado em sua conceituação.

Em 1975, começa a fase de consolidação do salário-educação. Dois instrumentos legais operam sua reestruturação: o Decreto-Lei nº 1.422 de 23 de outubro de 1975 e o Decreto nº 76.923, de 26 de dezembro do mesmo ano. Este, de teor regulamentador. As modificações operadas são:

1) Modificação do critério de partilha dos recursos gerados, passando a Quota-Estadual de 1/2 para 2/3 e a Quota-Federal, de 1/2 para 1/3 de arrecadação líquida.

2) Modificação dos cálculos de custo do ensino, passando de 7% do salário-mínimo para 12% do valor-referência.

3) Modificação do salário-contribuição com a elevação da alíquota de 1.4% para 2.5%.

4) Criação do "Sistema de Manutenção de Ensino de 1º grau/SME", que confere, às empresas contribuintes do salário-educação, isenção de recolhimento, desde que optem pelo cumprimento da obrigação constitucional sob a forma de manutenção de ensino de 1º grau, quer regular, quer supletivo.

Em 1982, o Decreto nº 87.043, de 22 de março, traz regulamentação adicional ao Decreto-Lei nº 1.422/75. A inovação é a criação de uma alíquota de 0.8% de salário-educação sobre o valor comercial dos produtos rurais. Mas, este mesmo diploma legal suspende tal cobrança. Outras modificações incidirão sobre o perfil do SME cujo formato operacional foi se alterando através de vários decretos (11).

Em 1988, a nova Carta-Magna preserva a contribuição do salário-educação, como se vê:

"O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental e seus empregados e dependentes." (12).

De quanto foi apresentado aqui, percebe-se que a questão do financiamento da educação tem sido objeto de uma volúpia legiferante nas últimas décadas. As iniciativas, porém, ficaram adstritas a criar recursos, ampliar as fontes de financiamento. A parte de criteriologia para um adequada distribuição destes recursos ficou envolvida nas sombras das circunstâncias políticas.

Até hoje, nenhum dispositivo regulamentador seguiu à Constituição de 88. Há premente necessidade de se adotarem providências aperfeiçoantes dos mecanismos de arrecadação, repartição e aplicação dos recursos gerados, como também de gerenciamento do Sistema de Manutenção de Ensino de 1º Grau/SME.

A repartição dos recursos do salário-educação segue dois caminhos:

- A Quota-Estadual, originária da arrecadação via INSS, é transferida mensalmente através do MEC/FNDE às Secretárias Estaduais de Educação;

- A Quota-Federal (1/3) tem aplicação disciplinada pelo Art. 7º do Decreto nº 88.374. Sua destinação exclusiva é o atendimento de programas de Ensino Fundamental, observada a política nacional de educação básica e tem como LEIT-MOTIV propiciar a redução dos desníveis regionais existentes. Idêntica destinação devem ter os rendimentos das aplicações financeiras do FNDE.

Os recursos da Quota-Federal são alocados pela lei orçamentária anual e compõem a programação que possibilita ao MEC viabilizar a política de educação básica nos seus diferentes desdobramentos. Aqui, já se apresenta um PRIMEIRO PROBLEMA: uma significativa parcela destes recursos é comprometida na votação orçamentária através do mecanismo de emendas parlamentares. Estas emendas nem sempre respeitam às prioridades definidas pelo MEC, o que significa res-

(11) - Decreto 90.088 de 21 de agosto de 1984; Decreto 91.796, de 17 de outubro de 1985; Decreto 93.545, de 06 de novembro de 1986; Decreto 95.474, de 11 de dezembro de 1987; Decreto 97.221, de 14 de dezembro de 1988.

(12) - BRASIL. [Constituição (1988)], Constituição da República Federativa do Brasil, art. 212, § 5º.

tringir as possibilidades de plena aplicabilidade do critério que levaria em conta o grau de desenvolvimento econômico e social relativo e os "déficits" de escolarização da população em cada Estado, à luz da "prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório..."(13).

As emendas parlamentares tiveram a seguinte participação no orçamento do FNDE, nos últimos quatro anos:

- 1990 - 0,8%
- 1991 - 20,71%
- 1992 - 14,29%
- 1993 - 19,22%

Um SEGUNDO PROBLEMA - para a transferência de recursos ao longo de toda a história do salário-educação- é representado pela inexistência de uma sistemática RIGOROSA contendo pré-requisitos para a concessão de recursos, definição de diretrizes específicas para cada exercício, assentamento de prioridades por graus, modalidades de ensino e definição de metas para períodos determinados. A consequência mais imediata deste vazio tem sido a dispersão de recursos pela fragmentação de ações e formação de espaços autônomos nos serviços educacionais. Para corrigir o clima de desagregação, produziu-se em 1990 a primeira tentativa de sistemática.

Um TERCEIRO PROBLEMA decorre de um permanente divórcio entre as ações financiadas e a própria política nacional de educação básica. Talvez em razão de que, historicamente, a programação do MEC, embora referida a uma Política determinada, decorre mais de ações que fluem em decorrência de um que-fazer voluntarista, do que em resposta a um planejamento global.

Um QUARTO PROBLEMA consiste na pluralidade de fontes de financiamento,

sobretudo Salário-Educação e Tesouro, operando sem qualquer sintonia. A consequência é o atropelo de financiamentos. Historicamente, têm sido encaminhados projetos para financiamento a diferentes setores do MEC ao mesmo tempo.

Um QUINTO PROBLEMA tem sido representado pela ausência de uma processualística de avaliação contínua que, de um lado, se antecipe a desvios de objetivos estabelecidos e, de outro, instrumentalize a aferição das mudanças causadas nos vários sistemas de ensino, a partir da idéia de que o salário-educação é fonte adicional de financiamento do ensino fundamental. Ou seja, sua finalidade é de reforço e suplementação, cabendo, portanto, indagar-se que tipo de metamorfose produz, quando chega.

Um ÚLTIMO PROBLEMA crônico nesta área tem origem nas constantes mudanças do titular do próprio MEC, ensejando uma visão diferenciada quanto ao papel do órgão. Neste caso, as prioridades tornam-se, infalivelmente, transitoriedades e dão lugar à práticas de planejamento pontuais, descalcificadas e desprovidas de qualquer perspectiva mais ampla.

A consequência do somatório destes problemas crônicos é que propostas mais consistentes e duradouras para a solução de problemas de oferta educacional, uma das destinações precípuas do salário-educação, têm sido adiadas indefinidamente.

Para corrigir estes descaminhos históricos, o MEC tem adotado, nos últimos dois anos, algumas providências de inquestionável valor político-educativo. O rastreamento desta nova política institucional é o que faremos a seguir.

(13) - BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil, art. 212, § 3º: Dentro do espírito deste dispositivo, a Lei 5692/71, que, embora anterior, em 17 anos à atual Constituição, permanece vigente, é taxativa: "A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento sócio-econômico, tendo em vista a renda per capita e população a ser escolarizada, o respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior" (Art. 54, §1º)

III - A Função Redistributiva do SE/QF como Elemento Recorrente.

O argumento lapidar para a existência do salário-educação é a justiça social. Esta, por seu turno, tem como sustentáculo o princípio da igualdade. Todos são iguais perante a lei, diz a Constituição Federal, e define a educação como um direito social (14). Ou seja, um direito fundamental atribuído à universalidade dos indivíduos brasileiros. A sua incoerência, portanto, equivale à circunstância de desequiparação social. Assim, ao se buscar emprestar cunho operativo ao princípio da isonomia, tem-se que considerar que, de um lado, a lei não deve ser fonte de privilégios e, de outro, em sendo instrumento regulador da vida social, sua função consiste em tratar, equitativamente, todos os cidadãos. "O princípio da igualdade interdita tratamento desuniforme às pessoas" (*Bandeira de Mello, C. A., 1993, p. 12*).

Considerando que o papel do Estado é de instrumentação, há que se sublinhar o conjunto dos aspectos da chamada pobreza material ostensiva e da reduzida capacidade de mobilização política da sociedade, como formas de se acenderem "flashes" sobre o tamanho da cidadania brasileira (15). A deslinearidade dos serviços educacionais, a par de seculares indicadores de analfabetismo, é preocupação que pertence à esfera da função nuclear do Estado como ente instrumental.

As estatísticas educacionais brasileiras, no âmbito da educação básica, são profunda-

mente desconfortáveis. Assim, não há como alcançar equidade, convivendo-se com três tipos de cidadãos:

- Os que têm acesso a uma educação de qualidade.
- Os que têm acesso a uma sub-educação. (*)
- Os que não têm acesso a qualquer educação.

É oportuno destacar que documento da ONU (Human Development Report, 1990), um relatório de caráter social de grande força sinalizadora, elege três indicadores como variáveis de definição de desenvolvimento:

- Poder de compra da população.
- ALFABETIZAÇÃO (Grifo nosso).
- Expectativa de vida.

É curioso observar que dois anos antes deste Relatório, a Constituição Federal anotara que "o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria". (16)

Os números de nossa educação revelam a necessidade de um ingente esforço para o cumprimento pleno deste mandamento constitucional, como podemos ver a seguir:

(14) - *Ibid.*, arts. 5º e 6º.

(15) - Para ampliar esta idéia, ver: DEMO, Pedro, *Cidadania Menor*, p. 16-24, 1992.

(16) - BRASIL. [Constituição (1988)], *Constituição da República Federativa do Brasil*, art. 208, inc. I.

(*) "A subeducação é a educação equivocada. Apresenta-se sob as mais diferentes formas, sendo duas as mais frequentes. Reveste-se ora da feição de uma educação inadequada, ora assume caráter de uma educação desvirtuada em sua essência. (...) O fato mais grave da subeducação é que ela funciona como uma simulação inútil. É um despiste enganoso. Pertence à pedagogia da ilusão". CARNEIRO, M. A., *Educação Comunitária*, 1985, p. 87. Sobre esta mesma idéia, ver: DEMO, P., *Educação, cultura e política social*, 1980, p. 87; ARROYO, M. G., *Da escola carente à escola possível*, 1986, p.11.

a) Dados populacionais básicos e estado do analfabetismo em cada UF:

UF	POPULAÇÃO	URBANA	RURAL	ANALFABETOS	ANO
ACRE	417.437	61.32 %	38.68 %	23 %	1991
ALAGOAS	2.512.515	58.2 %	41.8 %	70 %	1992
AMAPÁ	289.050	64.6 %	35.5 %	?	
AMAZONAS	2.088.682	71.9 %	28.1 %	10.9 %	1989
BAHIA	11.801.810	57.32 %	42.67 %	32.3 %	1989
CEARÁ	6.353.346	53 %	47 %	23.35 %	1990
DISTRITO FEDERAL	1.596.274	94 %	6 %	13.75 %	1991
ESPÍRITO SANTO	2.598.505	74 %	26 %	19.3 %	1989
GOIÁS	4.024.547	74.89 %	25.10 %	23.64 %	1991
MARANHÃO	4.922.339	38.6 %	61.64 %	40.2 %	1989
MATO GROSSO	2.020.581	72.85 %	27.15 %	22.27 %	1990
MATO GROSSO DO SUL	1.778.494	79.44 %	20.56 %	19.52 %	1991
MINAS GERAIS	15.745.170	81 %	19 %	17 %	1989
PARÁ	5.084.736	59.5 %	40.5 %	19.5 %	1990
PARAÍBA	3.200.620	62.1 %	47.9 %	42.7 %	1990
PARANÁ	8.442.507	73.36 %	26.64 %	14.7 %	1989
PERNAMBUCO	9.109.585	67.02 %	32.98 %	33.1 %	1985
PIAUÍ	2.581.000	46.93 %	53.07 %	37 %	1991
RIO DE JANEIRO	12.584.108	94.3 %	5.7 %	9.1 %	1989
RIO GRANDE DO NORTE	2.413.618	71.8 %	28.2 %	41.6 %	1989
RIO GRANDE DO SUL	9.135.479	76.56 %	23.44 %	14.30 %	1989
RONDONIA	1.130.000	58.82 %	41.18 %	10 %	1992
RORAIMA	215.790	64.63 %	35.37 %	?	
SANTA CATARINA	4.536.433	71.5 %	28.6 %	10.4 %	1990
SÃO PAULO	31.192.818	90.1 %	9.9 %	12.4 %	1992
SERGIPE	1.492.400	62.4 %	37.6 %	43.69 %	1990
TOCANTINS	900.158	57.75 %	42.25 %	55 %	1990

FONTE: IBGE / INDICADORES SOCIAIS, VOL. 4, 1992, CIP / SEEC / MEC, 1992.

b) Índices de analfabetos por Região (*):

- | | |
|-----------------------------|-------|
| 1) Região Norte..... | 14,2% |
| 2) Região Nordeste | 39,1% |
| 3) Região Centro-Oeste..... | 17,6% |
| 4) Região Sudeste..... | 11,2% |
| 5) Região Sul..... | 11,2% |
| 6) Total Brasil..... | 19,6% |

c) Condição da Educação Básica no País:*a) Níveis de atendimento escolar:*

- | | |
|------------------------------------|-------|
| 1) População de 3 a 4 anos:..... | 5% |
| 2) População de 5 a 6 anos:..... | 32% |
| 3) População de 7 a 14 anos:..... | 86,3% |
| 4) População de 15 a 18 anos:..... | 16,3% |

b) Taxas de desperdício escolar:

- | | |
|---|-----|
| 1) Taxa média de repetência total do Ensino Fundamental:..... | 19% |
| 2) Taxa média de repetência na 1ª série: | 22% |
| 3) Taxa média de repetência na 5ª série: | 23% |
| 4) Nº de matrículas-ano por formando no 1º grau:..... | 20 |

*c) Distorção idade/série: Crianças com mais de oito anos de idade, freqüentando a 2ª. série:**d) Nº de alunos que concluíram a 8ª série na década de 80:**e) Nível de qualificação dos Professores:*

Total de professores do Ensino Fundamental:1.100.000

- | | |
|---|-----|
| 1) Professores com formação de até 1º grau: | 11% |
| 2) Professores com formação de até 2º grau:..... | 46% |
| 3) Professores com formação de nível superior:..... | 43% |

(*) FONTE: CIP/SEEC/MEC, 1992

OBSERVAÇÕES:

1 - Dos 32% de crianças na faixa de 5 a 6 anos, 42% recebem atendimento educacional nas redes públicas municipais. Ainda, 34% das vagas na pré-escola localizam-se na rede privada.

2 - Na área rural, praticamente inexistente atendimento educacional na primeira infância. Apenas 8% da população de 4 a 6 anos freqüentam alguma creche ou pré-escola.

3 - As crianças de 7 a 14 anos fora da sala-de-aula - o equivalente a 17,8% da população nesta faixa etária - dividem-se em três grupos:

- 6% aguardam ingresso. Boa parte delas devido ao congestionamento do fluxo escolar, provocado pelo desperdício de quase 50% de matrículas que poderiam estar disponíveis, caso fosse equacionado o problema da repetência e posterior evasão na 1ª série.

- 7,5% já passaram pela escola e a abandonaram precocemente.

- 4,3% jamais foram à escola. Destes, 80% se encontram no Nordeste.

4 - 92% das crianças que freqüentam escola no Nordeste estão em séries atrasadas para sua idade.

5 - Os professores leigos atendem a cerca de 3,5 milhões de alunos do 1º grau. Destes, 2,9 (84%) estudam em escolas municipais.

6 - Em 1991, havia 180 mil turnos intermediários em funcionamento nas escolas públicas de 1º grau.

Este diagnóstico "ligeiro" da condição da Educação Básica no Brasil traz à tona a questão das disparidades regionais e a necessidade de um reencontro com este conceito, ao menos na hora de se lidar com a definição de critérios para a transferência de recursos do Salário-Educação/QF. As disparidades regionais são, de fato, fatores relevantes, no entanto, a questão é sobretudo de compensação de desigualdades, face ao princípio jurídico-constitucional da igualdade.

Sem dúvida, os desníveis sub-regionais não são menos graves do que as disparidades

regionais por exemplo. Ou seja, o salário-educação deverá ter o conteúdo de transferência compensatória e, desta forma, assumir dimensão de instrumento de Política Pública, com função predominantemente corretiva. Os dados percentuais das transferências no período 1986/1990 indicam forte desequilíbrio à luz desta linha de raciocínio, como se pode ver:

- 3) Renda "per capita".
- 4) Taxa de cobertura escolar / déficit escolar.
- 5) Disponibilidades de recursos para a educação básica na esfera governamental postulante de recurso.
- 6) Existência de parâmetros para fixar níveis de exigência de articulação entre as esferas de

SE/QF - Percentual de Transferências

ANO	ESTADOS	MUNICÍPIOS	PARTICULARES
1986	40 %	53 %	1.17 %
1987	40 %	53 %	1.72 %
1988	47 %	20 %	1.56 %
1989	46 %	25 %	0.77 %
1990	28 %	43 %	4 %

FONTE: DIPLAN-FNDE/MEC (QUOTFED)

De outra forma, para o aniquilamento das imensas assimetrias sócio-educativas que existem, urge um esforço permanente de integração da política educacional com o planejamento do Orçamento Federal, a partir do próprio espírito da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sem embargo, a tarefa basilar para o Poder Público é garantir um mínimo de educação de qualidade a todos, sempre respaldado em um mínimo de equidade para todos. E, no caso da educação, há que se prescrutar, intensa e extensivamente, a natureza do ensino público, como pré-condição para a "implementação de uma política de transferência de fundos que assegure a disponibilidade de recursos suficientes para a preservação de padrões mínimos de funcionamento das escolas". (17)

Enfim, sob a inspiração do princípio da igualdade, resguardar a dimensão redistributiva do salário-educação significa levar em conta as seguintes realidades:

- 1) Disparidades regionais.
- 2) Desigualdades sócio-econômicas sub-regionais.

governo.

7) Termo de Referência da instância do Poder Público pleiteante do recurso, definindo a estratégia para cumprimento do preceito constitucional (Artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias) de universalização do ensino fundamental e erradicação do analfabetismo.

8) Definição de padrões mínimos de gestão das escolas do respectivo sistema.

9) Renumeração condigna dos Professores, estando automaticamente excluído de acesso aos recursos do salário-educação/QF quem não cumprir o dispositivo constitucional de obrigatoriedade de pagamento do salário-mínimo (18)

10) Existência de procedimentos de avaliação contínua dos recursos alocados e dos resultados obtidos.

11) Capacidade de execução financeira de recursos anteriormente recebidos.

IV - A Busca de Reversão dos Efeitos Perversos

A Constituição Federal de 1988 trouxe avanços inegáveis no campo dos direitos individuais e das conquistas sociais. Sem dúvida,

(17) - IPEA, Propostas de Política Social, 1992, p. 12.

(18) - BRASIL. [Constituição (1988)], Constituição da República Federativa do Brasil, art. 07, inc. IV

o texto aprovado resultou de uma longa fase de gestação das imensas contradições da sociedade brasileira. Em sua trajetória, estas contradições encorpavam-se, agudamente, nas relações Estado/Educação, com desdobramento sobre questões como:

- A interface público/privado em educação;
- Fontes de financiamento e custos da educação básica;
- Sistema nacional de educação e sistemas estadual e municipal;
- Políticas governamentais e intergovernamentais para o ensino público;
- Descentralização, autonomia e qualidade do ensino público;
- A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional;
- O papel do Conselho Federal e dos Conselhos Estaduais de Educação;
- As despesas do Estado com Educação.
- Sociedade civil e educação etc.

Todas estas preocupações constituíram fecundo e amplo temário de eventos promovidos pela Associação Nacional de Educação/ANDE, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação/ANPEd, e pelo Centro de Estudos Educação e Sociedade/CEDES, ao longo dos últimos anos. Ao lado destas entidades, inúmeras outras da sociedade civil organizada, foram ouvidas em audiências públicas pelo Grupo de Trabalho constituído no interior da Comissão de Educação e Cultura da Câmara Federal, presidido pelo Deputado Florestan Fernandes, sobre os temas mais polêmicos da educação brasileira.

Objetivava-se criar um estuário seguro e representativo de idéias para a elaboração da futura LDB.

No bojo desta ampla e democrática discussão, que culminou com o recolhimento de cerca de duas mil sugestões, é significativo o volume de preocupações e, em decorrência, de sugestões em torno da questão do financiamento do ensino fundamental e dos critérios para o repasse de recursos.

Dando eco a toda esta pressão, o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras/CRUB, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil/CNBB, o Conselho Nacional de Secretários de Educação/CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação/UNDIME, produziram documentos de grande repercussão nacional ao longo dos anos de 1990 e 1991.

O CRUB publicou vários documentos em torno da questão da articulação universidade/escola básica, destacando, em todos eles, a problemática da gestão e do financiamento da educação.

A CNBB divulgou, em novembro de 91, o seu mais importante documento intitulado *"Pacto pela Criança" que dizia contundentemente: "A universalização do sistema educacional é o caminho prioritário para o resgate da cidadania e requisito indispensável ao crescimento econômico moderno. Nosso sonho, que acreditamos possível, é que nenhuma criança fique fora da escola (...) Estamos longe de alcançar a meta de uma educação para todos"*. O CONSED encaminhou, ao Ministro da Educação, em setembro de 91, o documento *"Subsídios básicos para análise da sistemática de transferências da Quota-Federal do Salário-Educação"*. O CONSED abria o documento com uma incisiva colocação: *"O Salário-Educação é fonte de financiamento do ensino fundamental, estando sua aplicação estritamente vinculada a este nível de ensino. No entanto, sabe-se que esta vinculação não tem sido interpretada com o necessário rigor, permitindo-se sua utilização em outros níveis, inclusive no ensino superior em nome da articulação e integração com o ensino fundamental"*.

De outro lado, a retenção de recursos financeiros em aplicação no mercado financeiro tem tido duplo efeito. O primeiro, atraso na aplicação e, conseqüentemente, elevação dos custos das obras e atividades programadas; segundo, a constituição indireta de outra fonte de recursos totalmente desvinculados do 1º grau. Os efeitos perversos da retenção e da aplicação dos recursos provenientes das aplicações financeiras devem ser corrigidos".

A UNDIME submeteu, ao MEC, em novembro de 91, documento (*) com as seguintes reivindicações: 1) Universalização da oferta de educação básica de qualidade para todos; 2) Municipalização do ensino de 1º grau, definindo-se as formas de articulação com as demais esferas de poder, e compatibilizando-se responsabilidades e recursos; 3) Municipalização da Merenda Escolar; 4) Ampliação dos recursos destinados aos 25% do salário-educação/quota-federal; 5) Definição de diretrizes e critérios de alocação de recursos, além da agilização dos mecanismos de sua liberação; 6) Participação de representantes da Comunidade e de educadores em Comitês Estaduais responsáveis pela análise de pedidos de financiamentos de projetos municipais.

No conjunto, todos falavam em uníssono na defesa dos mesmos princípios que podiam ser, assim, sumarizados:

1. O resgate da cidadania passa pela educação básica. Por isso, ela deve ser uma educação para todos.

2. Os recursos para educação devem estar orientados por uma política nacional claramente definida e que inclua os vários níveis de governo.

3. A programação dos recursos deve levar em conta critérios de repartição subordinados a princípios de justiça distributiva.

Pretendia-se uma adequação progressiva das transferências da União aos Planos Estaduais e Municipais de Educação, na perspectiva de um processo de planejamento integrado, de caráter plurianual e associado às dificuldades decorrentes do atual nível de detalhamento do orçamento federal. Tanto é assim que o documento do CONSED sugeria, à guisa de conclusão, que:

1. Os recursos da fonte 70 fossem integralmente aplicados no ensino de 1º grau, guardando a vinculação do Salário-Educação;

2. O MEC, fornecesse às Secretarias de Educação, o necessário apoio técnico e financeiro para a elaboração dos Planos Plurianuais Integrados;

3. O MEC unificasse suas sistemáticas de concessão de recursos, adequando-se ao enfoque de planejamento plurianual, global e integrado;

4. Os recursos da Quota-Federal do Salário-Educação fossem divididos na proporção de um terço para os Municípios, um terço para os Estados e o restante, um terço, a critério do MEC;

5. Voltasse a ser aplicado pelo MEC/SENEB o critério de distribuição de recursos aos Estados, historicamente utilizados;

6. Fosse redefinida uma sistemática de programação dos recursos do Salário-Educação, de forma a permitir um fluxo permanente de recursos e um processo consistente de planejamento, em duo-décimos;

7. Fosse criada uma comissão MEC/CONSED/UNDIME, para proposição dos critérios de distribuição de recursos aos municípios e do fluxo de programação a ser seguido.

O segundo semestre de 1991, foi palco de uma série de reuniões técnicas envolvendo autoridades do MEC e membros do CONSED e da UNDIME, na busca da construção de diretrizes que garantissem uma ação articulada entre as várias instâncias de Governo.

Em consequência deste criativo diálogo, saiu, já no início do ano - 14 de fevereiro de 1992 (Administração Goldemberg) - o novo instrumento normativo que aprovava, pela primeira vez, na longa história do MEC, uma Sistemática Unificada para Financiamento de Projetos na área de Educação Básica. O texto apresentava-se sustentado por três pressupostos:

- a necessidade de aperfeiçoamento da ação supletiva do Ministério da Educação, notadamente na eliminação das desigualdades educacionais entre os sistemas de ensino;

- a necessidade de racionalizar meios e recursos que viabilizam ações e impactos sobre a Educação Básica como prioridade governamental; e

- a necessidade de uniformizar as diretrizes e procedimentos para concessão, acompanha-

(*) Este documento sintetiza um conjunto de TESES proclamadas pela UNDIME no IV Fórum Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, realizado em Brasília, de 26 a 28 de agosto deste mesmo ano.

mento e prestação de contas da assistência financeira concedida pelo Ministério da Educação, observadas as normas legais e regulamentares.

A nova Sistemática, um documento coeso em suas partes e congruente em suas idéias, destinava-se a orientar as Unidades Federadas, os Municípios e as Instituições Federais e Comunitárias, quanto à elaboração de projetos a serem financiados pelo Ministério da Educação, no âmbito da Educação Básica. Definia, sob uma mesma orientação, procedimentos e critérios para programação, alocação e concessão de recursos. As grandes inovações que trazia, eram:

1 - Unificação das fontes de financiamento da Educação Básica. (Recursos do SE/QF e Recursos do Tesouro).

2 - Definição de prioridades para atendimento (19).

3 - Montagem de um novo desenho de procedimentos para atendimento aos Planos Globais de Trabalho das Secretarias Estaduais de Educação e das Secretarias de Educação das Capitais.

4 - Fixação de novos procedimentos a serem observados pelos Municípios, na elaboração de seus pedidos de financiamentos, agora, encaminhados sob a forma de um único Plano de Trabalho.

5 - Intensificação do regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

6 - Análise de todos os Projetos - das Secretarias Estaduais, das Secretarias das Capitais e dos Municípios - à luz da Política Nacional de Educação Básica.

7 - Criação de um Comitê Técnico, formado por pessoas de reconhecida qualificação sócio-educativo na respectiva Unidade Federada, para a tarefa de pré-qualificação dos Projetos.

Em 1992, foram encaminhados ao MEC vários projetos e atendidos, oriundos de entidades (Estados, Municípios e instituições de natureza variada), à luz dos novos critérios. O Quadro e o Gráfico que seguem, revelam o nível de atendimento por região:

QUADRO DE ACOMPANHAMENTO DE PROJETOS POSIÇÃO DOS RECURSOS VALOR CONCEDIDO / POR REGIÃO

GERAL - 1992

QUADRO 01

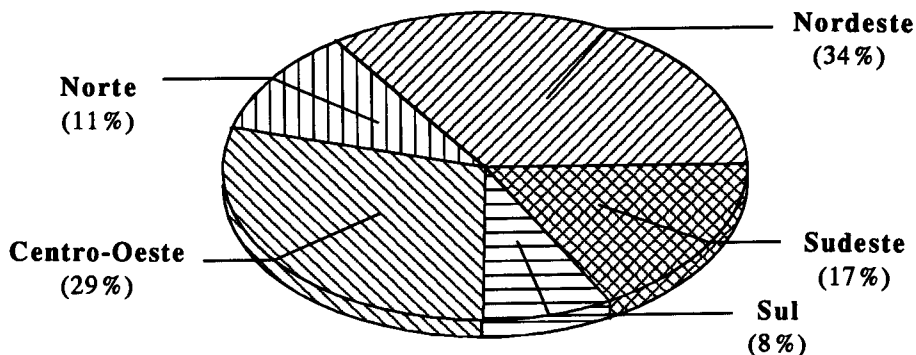
REGIÕES	VALOR TOTAL	VALOR PERCENTUAL - 100%
NORTE	250.132.292.00	10.69
NORDESTE	805.176.181.00	34.4
SUDESTE	401.981.295.00	17.18
SUL	197.138.987.00	8.42
CENTRO-OESTE	686.057.302.00	29.31
TOTAL	2.340.486.057.00	100.00

FONTE: FNDE/SICAP/MEC

(19) - Independentemente da natureza da ação (construção, reforma, aquisição de equipamentos, capacitação de professores, aquisição de material didático etc.), a análise dos Projetos passou a condicionar-se às variáveis: Matrícula na rede, aplicação de recursos próprios no Ensino Fundamental, condição da política de valorização do magistério e desempenho da execução financeira dos recursos de transferência do MEC, no exercício anterior.

VALOR CONCEDIDO POR REGIÃO GERAL - 1992

GRÁFICO 01



FONTE: FNDE/SICAP/MEC

Em 30 de dezembro de 92, com a "necessidade de aperfeiçoamento permanente dos procedimentos operacionais para apresentação, análise, aprovação e financiamento de projetos", o MEC baixou dois atos normativos, buscando reforçar os critérios de uso dos recursos do salário-educação. Pela Portaria nº 1.878, era aprovada a Sistemática/93. Pela Resolução nº 09, definia-se uma nova trajetória para a análise e aprovação dos Projetos.

É importante frisar que, além de preservados os critérios da Sistemática/92, foram acrescentados outros, com destaque para:

- A política de valorização do magistério, "com a mobilização das Universidades para a formação, treinamento e aperfeiçoamento de recursos humanos com o apoio em pesquisas sobre currículos, métodos e técnicas de ensino-aprendizagem";

PRIORIDADE PARA:

- Ações que permitem a racionalização, dinamização e melhoria dos espaços existentes;
- Ações voltadas para a redução e ou eliminação dos turnos intermediários, com a conseqüente ampliação da jornada escolar;
- Ações que assegurem a aquisição de insumos básicos indispensáveis ao funcionamento das escolas;
- Educação de jovens e adultos;
- Educação Especial.

Os quadros que seguem revelam a evolução positiva, nestes últimos dois anos, dos investimentos nas áreas de maior fragilidade do sistema escolar brasileiro, com recursos do Salário-Educação/Quota-Federal.

QUADRO 02

% do SE/QF alocado no sub-programa Formação e Treinamento de Professor.

Período: 1990-1993

ANO	% do Orçamento do MEC-FNDE
1990	2.6
1991	3.2
1992	9.7
1993	13.5

FONTE: DIPLAN/FNDE/MEC

QUADRO 03

% do SE/QF investido em Capacitação de Recursos Humanos por região:

ANO	Norte	Nordeste	Centro-Oeste	Sudeste	Sul
1990	5.1	3.1	2.8	6.9	8.9
1991	4.2	3.6	2.6	6.8	8.8
1992	8.8	6.13	3.5	7.5	12.4
1993	(*)	(*)	(*)	(*)	(*)

FONTE: DIPLAN/FNDE/MEC

QUADRO 04

% do SE/QF alocado no sub-programa Material Didático.

Período: 1990-1993

ANO	% do Orçamento do MEC-FNDE
1990	1.2
1991	1.9
1992	2.1
1993	4.0

FONTE: DIPLAN/FNDE/MEC

QUADRO 05

% do SE/QF alocado no sub-programa Material Didático

Período: 1990-1993

ANO	%
1990	2.0
1991	2.2
1992	6.4
1993	7.2

FONTE: DIPLAN/FNDE/MEC

QUADRO 06

% do SE/QF alocado no sub-programa Material Didático.

Período: 1990-1993

ANO	%
1990	1.8
1991	3.7
1992	4.1
1993	4.9

FONTE: DIPLAN/FNDE/MEC

QUADRO 07

% alocação de recursos do SE/QF por tipo de ação. Período: 1990-1993

ANO	Construção	Ampliação	Equipamentos	Capacitação Recursos Humanos	Material Escolar Didático	Outros (*)
1990						
1991	31.5	31.8	12.9	3.2	11.5	9.1
1992	43.1	17.8	7.3	9.7	10.5	12.6
1993	38.7	6.4	7.6	13.5	16.9	16.9

FONTE: DIPLAN/FNDE/MEC

(*) Transporte, Bolsas de Estudo, Kits Pedagógicos, Cisternas para Escolas, Programas de Apoio Educativos etc.

QUADRO 08

Nº de IES envolvidas em projetos na área de Educação Básica custeadas com recursos do SE/QF:

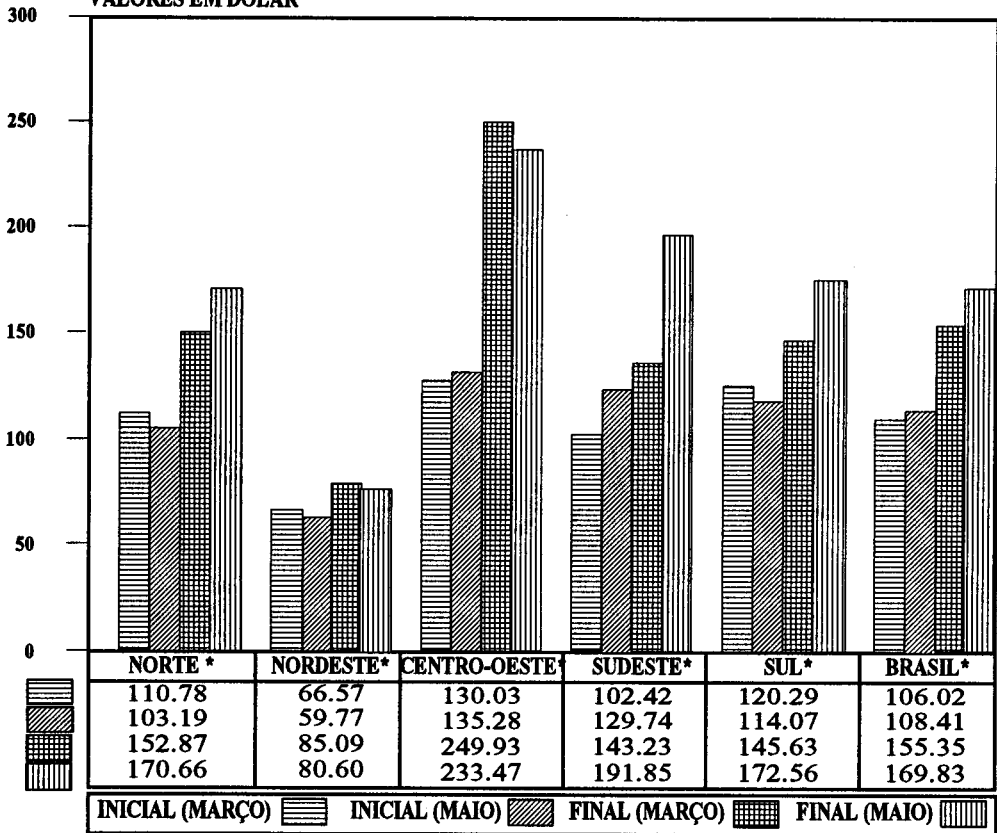
ANO	%
1990	12
1991	19
1992	36
1993	25 (*)

FONTE: FNDE/MEC

(*) Até JUNHO, 93

SALÁRIO DE DOCENTES LICENCIATURA PLENA BRASIL

VALORES EM DÓLAR



Utilização de valor de Sal. Médio em US\$.

FONTE: MEC / SEF

*Valores calculados com amostragem de 22 estados.

QUADRO DE EVOLUÇÃO SALÁRIO DE DOCENTES NÍVEL SUPERIOR / LIC. PLENA VALORES EM DÓLAR / 40H. SEMANAIS

	REGIÕES					BRASIL
	NORTE	NORDESTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE	SUL	
MARÇO/92	152.87	85.09	249.93	143.23	145.63	155.35
MAIO/92	170.66	80.06	233.47	191.85	172.56	169.83
NOVEMBRO/92	248.80	131.71	286.82	351.34	263.26	171.20

FONTE: SECRETARIAS ESTADUAIS DE EDUCAÇÃO. MEC/SEF

V - CONCLUSÕES

"Quem estiver lendo esta página possui uma impressionante qualificação chamada alfabetização. Às vezes provoca um choque lembrar que todos nós tivemos ancestrais que eram analfabetos. Não estúpidos ou ignorantes, mas insuperavelmente analfabetos" (*Toffler, A., 1992, p. 107*). Esta candente observação de TOFFLER parece nos querer acordar diante de uma dupla realidade: de um lado, a do mundo dos que lêem e, de outro, a de um mundo distante em que não se podia ler porque inexistia código escrito. Só que estes dois mundos perduram desafiadoramente. A criação da escritura(*), a formalização da aprendizagem, a institucionalização da escola e a especialização dos mestres, nada foi suficiente para reverter esta bipolaridade. Depois de milênios, o homem reconheceu a igualdade dos direitos humanos e proclamou seu estatuto. Só que o número de analfabetos não mingua e o de crianças sem qualquer tipo de educação escolar avança preocupantemente. Em decorrência desta inaceitável realidade, os organismos internacionais iniciaram vigorosas ações de resgate do direito fundamental à educação.

Assim, inaugurada a última década do milênio, foi montada uma extensa agenda de eventos e debates sobre os direitos da criança e sobre as necessidades básicas de aprendizagem via escolarização. E o Brasil se incorporou ao compromisso de uma educação para todos, como pré-condição de efetivação da cidadania (20).

No âmbito internacional, três fatos ligados à questão da alfabetização ganharam realce neste ano: de 5 a 9 de março, realizou-se, em Jomtien, a Conferência Mundial sobre a Educação para Todos. Sob o patrocínio da UNESCO, da UNICEF, do PNUD e do Banco Mundial, esta reunião internacional serviu para passar a limpo a questão da educação básica no mundo. Ali, constatou-se que existe, hoje, cerca de um bilhão de analfabetos. Destes,

cem milhões são crianças sem qualquer acesso a qualquer forma de educação primária. Em setembro, realizou-se, em Nova York, na sede da ONU, o Encontro Mundial de Cúpula pela Criança e cujo resultado mais importante foi o compromisso dos países participantes, inclusive o Brasil, de elaborarem um programa global de metas dirigidas ao bem-estar da criança na década de 90. Por fim, a UNESCO proclamou 1990 como o Ano Internacional da Alfabetização.

Em todos estes eventos, reconheceu-se que o Estado deverá ser o principal articulador do atendimento das demandas sociais, incluídas as demandas educacionais. Agora, os compromissos internacionais respondem à própria evolução da consciência política dos povos, esta, nutrida pela forte convicção de que desenvolvimento é uma questão de oportunidade(21). E oferecer educação básica a todos é a melhor estratégia para a criação desta oportunidade. Estratégia que supera qualquer outra por ser a educação o único instrumento adequado para alicerçar o processo de constituição do sujeito social. Além do que, sem educação, o indivíduo sobreviverá como um pária, verdadeiro habitante descalcificado, um ET do mundo dos deserdados. Um mundo que a todos incomoda, seja pelo sentido da incomunicação inevitável, seja porque "dos meados do século XX em diante, passa a ser colonizada em escala planetária a alma de todas as classes sociais" (*Bosi, A., 1992, p. 383*).

Em decorrência de toda esta conjuntura, o Brasil passou a responder, positivamente, com providências concretas, aos desafios históricos da frouxidão na aplicação dos recursos do Salário-Educação/Quota Federal. Os quadros que vimos, referentes ao último biênio, sinalizam um horizonte de correções significativas de rumo, com providências que podem ser, assim, inventariadas:

1. Adoção de uma Sistemática para financiamentos de projetos na área de educação

(*) - Termo utilizado no sentido que Roland BARTHES lhe imprimiu.

(20) - Convém lembrar que, precisamente, no dia 12 de outubro de 1990, o Brasil promulgou o Estatuto da Criança e do Adolescente.

(21) - ONU, Human Development report, 1990, p. 09.

básica, contendo critérios consistentes e diretrizes operacionais adequadamente articuladas.

2. Elaboração e cumprimento de um fluxograma disciplinador da trajetória de encaminhamento de projetos, respeitando-se a relevância das redes de ensino, consoante a seguinte ordem de prioridade:

a) Atendimento às Secretarias Estaduais de Educação com definição prévia de um teto através de negociações.

b) Atendimento às Secretarias de Educação das Capitais em função da migração de alunos da rede privada e, também, com definição prévia de um teto através de negociações.

c) Atendimento aos Municípios com grande capacidade de polarização regional.

d) Atendimento aos Municípios com maior demanda educacional insatisfeita.

3. Clara definição da função dos recursos alocados.

4. Implementação de uma política de transferência de fundos que leve em conta níveis de articulação entre os vários sistemas de ensino e, ainda, níveis de investimentos locais.

5. Reordenamento das prioridades com alocação de recursos para capacitação e material de apoio didático aumentada substancialmente.

6. Elaboração de um Plano único de Trabalho para os Municípios.

7. Permanente articulação MEC/CONSED/UNDIME/CRUB, ensejando a consolidação das ações e a multiplicação dos resultados.

8. Definição do desenho de padrões básicos para funcionamento das escolas.

9. Permanente e crescente integração dos órgãos-fim e dos órgãos-meio do MEC para a gestão, operacionalização e avaliação dos recursos alocados.

10. Busca de um reequilíbrio nos percentuais de transferência a Estados, Distrito Federal e Municípios, partindo do princípio unificador de financiamento (SEF/FNDE/

FAE), com o acesso, sempre, mediante a apresentação de Planos Globais.

11. Identificação das áreas de baixa produtividade educacional, de forma a estabelecer programas diferenciados de intervenção.

12. Indução de Estados e Municípios a agregarem níveis crescentes de comprometimento prioritário com a educação básica, sobretudo em relação à valorização do magistério, à melhoria das condições de oferta da Rede Pública do Ensino Fundamental e ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão educacional.

Evidentemente, a adequada aplicação dos recursos do SE/QF é tarefa que extrapola o âmbito do MEC, para se aninhar no universo das responsabilidades da sociedade como um todo. A gênese de todo recurso público impõe um processo de acompanhamento de sua aplicação em dois níveis:

- no nível horizontal, pela ampla participação das comunidades beneficiadas e de suas diferentes formas de representação política;

- no nível vertical, pela aferição da qualidade dos resultados obtidos, de tal sorte que a comprovação documental das ações executadas seja instrumento sinalizador para uma avaliação da qualidade política da intervenção operada com os recursos públicos.

Os recursos do Salário-Educação constituem, não apenas, fonte adicional de financiamento do ensino fundamental, mas encorpam uma forma de contribuição social voltada para viabilizar um direito social: a educação. Assim, cabe à sociedade brasileira zelar pelos recursos que ensejam a plenitude deste direito.

Da parte do MEC, observa-se, nestes dois últimos anos, uma luta incansável para corrigir a frouxidão no uso do salário-educação. Nos seus vários momentos: desde a arrecadação, passando pela adoção de critérios de uso, até a transferência aos destinatários legais. Não parece despropósito lembrar que a crise econômica, a sonegação, as fraudes e as dívidas das empresas para com o INSS terminam por repercutir no nível de recolhimento do salário-educação.

As diretrizes operacionais adotadas no último biênio para aperfeiçoar o uso do SE/QF, começam a inibir distorções no sistema de ensino fundamental do País, através de investimentos preferenciais em áreas bem localizadas, tais como:

- a) Ampliação da cobertura e expansão da taxa de escolarização real.
- b) Redução das taxas de evasão e repetência.
- c) Valorização do Professor pela extensão de programas de capacitação e treinamento.
- d) Insumos básicos para melhorar as condições de trabalho em sala de aula.
- e) Aumento da taxa de professores concursados.
- f) Inclusão, na contrapartida, de quadros de evolução salarial.
- g) Gestão Educacional:
 - Integração: Estado/Município.
 - Racionalização de recursos.
 - Autonomia da Escola.

Enfim, a articulação reclamada durante tanto tempo, pelo CONSED e pela UNDIME, tornou-se uma das vigas de sustentação da gestão do MEC neste último biênio. Em consequência, a Quota-Federal do Salário-Educação reassumiu, plenamente, seu estrato constitucional e legal.

Assim, pelo exercício da articulação, como nexos político-administrativo, pratica-se o princípio federativo. Enquanto pelo exercício da criteriologia, como nexos político-redistributivo, resgata-se a dimensão da educação como uma das políticas sociais do Estado.

De outra forma, a adoção de critérios para aplicação de recursos do SE/QF recomenda que idêntica providência seja adotada pelas UFs em relação ao SE/QE, dentro de um processo global de esforços convergentes.

Como entes do Estado, União, Estados e Municípios compõem um mesmo perfil de instâncias de serviço público. São PÚBLICO na origem, na representação, na forma de organização e, portanto, na tipificação dos serviços que prestam.

É nesta moldura que devem ser transferidos e investidos os recursos do Salário-Educação. No caso da Quota-Federal, estes recursos possuem uma característica específica: são FONTE ADICIONAL. Portanto, seu uso deve representar sempre um PLUS na busca da reversão dos problemas educacionais existentes.

ABREVIATURAS

ANDE - Associação Nacional de Educação.

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação.

CEDES - Centro de Estudos Educação e Sociedade.

CIP - Coordenação de Informações para o Planejamento.

CONSED - Conselho Nacional dos Secretários de Educação.

CRUB - Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

DIPLAN - Diretoria de Planejamento.

FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IES - Instituição de Ensino Superior.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

MEC - Ministério da Educação e do Desporto.

SE/QE - Salário-Educação/Quota Estadual.

SE/QF - Salário-Educação/Quota Federal.

SEF - Secretaria de Educação Fundamental.

UF - Unidade Federada.

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação.

RESUMO

O Estado tem uma obrigação intransferível para com o Ensino Fundamental. Historicamente, a política de repasses federais do MEC a Estados e Municípios tem se revelado insuficiente para responder, satisfatoriamente, às questões de equidade com qualidade e de eficiência deste nível de ensino

É sobejamente conhecido que o quadro de dificuldades do nosso sistema de educação básica decorre de vários problemas.

- demanda secularmente insatisfeita; - histórica ausência de critérios para a adequada transferência de recursos; - difusa compreensão do conceito federativo; - permanente desarticulação do planejamento dos vários sistemas de ensino (federal, estadual, municipal); - uso inadequado do Salário-Educação/Quota-Federal como fonte adicional de financiamento para o ensino fundamental; - falta de instrumentos adequados para uma avaliação qualitativa permanente dos programas financiados.

Neste trabalho, busca-se avaliar a política de financiamento de projetos para o ensino de primeiro grau, no último biênio.

Referências Bibliográficas

- ARROYO, Miguel G.** *Da escola carente à escola possível.* São Paulo: Loyola, 1986.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio.** *Conteúdo jurídico do princípio da igualdade.* 3 ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- BASTOS, Celso Ribeiro.** A federação no Brasil. *Revista de Direito Constitucional e Ciência Política*, Rio de Janeiro: n. especial, 1987.
- BOSI, Alfredo.** *Dialética da colonização.* São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- BRASIL.** [Constituição (1988)] *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, D.F., Centro Gráfico do Senado Federal, 1988.
- BRASIL.** Lei nº 5692, de 11 de agosto de 1971. Fixa diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. *Diário Oficial [da República Federativa do Brasil]*, Brasília, D.F., 12 ago. 1971.
- BRASIL.** Ministério de Educação e Cultura. Secretaria Geral. *Projetos de reestruturação das secretarias de educação e cultura: relatório preliminar.* 1978. v.1.
- CARNEIRO, Moaci Alves.** *Educação comunitária: faces e formas.* Petrópolis: Vozes, 1985.
- CIP/SEEC/MEC.** *Estatísticas básicas.* Brasília, D.F., 1992.
- CNBB.** *Pacto pela criança.* Documento básico. Brasília, D.F., 1991.
- CONSELHO NACIONAL DE SECRETARIAS DE EDUCAÇÃO.** *Subsídios básicos para análise da sistemática de transferência da quota-federal do salário-educação.* Brasília, D.F., 1989.
- DEMO, Pedro.** *Cidadania menor: algumas indicações quantitativas de nossa política.* Petrópolis: Vozes, 1992.

- DEMO, Pedro.** *Educação, cultura e política social.* Porto Alegre: Feplam, 1980.
- DIPLAN/FNDE/MEC - (QUOTFED),** Brasília, D.F., 1993.
- FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves.** *Curso de direito constitucional.* 17 ed. São Paulo: Saraiva, 1986.
- IBGE.** *Indicadores sociais.* Rio de Janeiro, 1992. v. 4.
- IPEA.** *Proposta de política social.* Documento nº 12. Brasília, D.F., 1992.
- LOEWENSTEIN, Karl.** *Teoria de la constitución.* Barcelona: Ariel, 1986.
- MENDES, Durmeval Trigueiro.** *Para uma teoria do planejamento educacional no Brasil.* Michigan: Michigan State University / Latin-American Studies Center, 1972.
- MOREIRA, J. Roberto.** Alguns aspectos do planejamento e do financiamento da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, D.F., v. 43, n. 98., abr./jun. 1965.
- ONU.** *Human development report.* 1990, New York, Oxford University Press / UNDP, 1990.
- SCHWARTZ, Bernard.** *Direito constitucional americano.* Rio de Janeiro: Forense, 1966.
- TEMER, Michel.** Elementos de direito constitucional. *Revista dos Tribunais,* São Paulo, 1990.
- TOFFLER, Alvin.** *Powershift: as mudanças do poder.* Rio de Janeiro: Record, 1991.
- UNIÃO NACIONAL DE DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO.** *Documento de reivindicações ao MEC.* 1991.
- WAHLSTROM, Bengt.** *Europa 2002: uma visão futurista da Europa no século XXI.* São Paulo: Makron Books do Brasil, 1993.