

FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A ESCOLA PRIVADA

JOSÉ CARLOS DE ARAÚJO MELCHIOR

Este trabalho trata das fontes de recursos financeiros já existentes. Ao mesmo tempo, outras fontes são sugeridas. As medidas paralelas decorrentes, principalmente, das novas fontes, são examinadas a título de sugestões. Introdutoriamente tratamos das formas de auxílio do poder público à escola privada.

1. A SUBVENÇÃO DO PODER PÚBLICO À ESCOLA PRIVADA

As relações do poder público com a escola privada nunca foram estabelecidas conscientemente visando a objetivos comuns. Ainda que se admita que as escolas públicas e as escolas privadas existentes no sistema escolar possam e devam desenvolver interesses específicos e grupais, as soluções dos problemas escolares do sistema não devem vincular-se a estes interesses específicos. É por isto que a filosofia educacional, seja certa ou errada, não é a filosofia da escola pública ou da escola privada, mas a filosofia do país, da educação. Os interesses das entidades mantenedoras subordinam-se aos interesses na nação.

Em termos de financiamento, os objetivos da nação são de "entrosagem" de esforços, ou melhor dizendo, o financiamento da educação busca integração de esforços, integração que não é monopólio nem entreguismo, mas interdependência subordinada a objetivos comuns.

No entanto, quando examinamos as relações da escola pública com a escola privada, tanto anterior como atualmente, constatamos que as duas entidades mantenedoras atuam isoladamente, raramente buscando cooperação. A cooperação, quando existe, assume na prática a forma unilateral — é quase sempre a cooperação prestada pelo poder público à escola privada. Mesmo quando se diz, em documentos oficiais ou não, que houve integração de esforços, realmente o que se

verificou foi cooperação para solucionar algum problema de emergência de uma ou das duas entidades envolvidas. A falta de uma filosofia consciente e de uma ação político-administrativa operacional, a cooperação em nosso meio gerou mais conflitos que soluções, mais distanciamento que integração de esforços.

Historicamente, podemos citar alguns fatos que corroboram as afirmações feitas. Em grande parte, aquilo que foi negativo na participação da iniciativa privada, na educação brasileira, decorreu da insuficiência da ação do poder público. E os aspectos negativos, quase sempre se intensificaram nos momentos em que o poder público omitiu-se em seu papel de controlador do sistema. Essa omissão, concretamente, manifestou-se em função de deficiências na legislação, na insuficiência e deficiência de mecanismos administrativos relacionados, principalmente, com a inspeção.

X Vejamos, por exemplo, o caso das subvenções. A subvenção foi uma forma de auxílio transposta de Portugal para o Brasil que, introduzida no período colonial, manteve-se durante todo nosso desenvolvimento histórico. Nascida da inércia do poder público no período colonial, subvencionando a escola privada confessional jesuítica, prosseguiu no período imperial, já com sua natureza definida: suprir as deficiências de escolas do poder público favorecendo as classes desprovidas de recursos financeiros.

Contra o possível desvirtuamento da empresa privada geral e escolar de modo específico, agregou-se à natureza do processo de subvenção a necessidade de bem empregar os recursos públicos. Começou-se a exigir condições de eficiência da empresa privada e a contraprestação de serviços, tendo como controle o custo unitário do serviço prestado. Em função de mecanismos não criados para averiguar as condições de "eficiência escolar", os controles passaram a repousar em critérios que exigem a comprovação da aplicação de recursos, tendo como básicos, critérios puramente contábeis. Desvirtuou-se a própria natureza da subvenção: nascida como modalidade de auxílio a alunos carentes de recursos, transformou-se em instrumento utilizado para salvar as finanças da escola privada.

Se examinarmos a subvenção com um pouco mais de profundidade, verificamos que a mesma não interessa ao poder público, e ainda que pareça absurdo, nem às escolas privadas. A subvenção pode ser tida como uma doação vinculada. No entanto, a natureza do vínculo que é a necessidade de contraprestação de unidades de serviço equivalentes ao montante da subvenção, retira-lhe aquela característica de doação pura. Interessaria à escola privada se fosse doação e

esta a applicasse no que fosse conveniente de acordo com seus planos. Mas isto foge completamente aos objetivos do Estado, porque então estaria subsidiando empresas privadas para estas aumentarem seus lucros, favorecendo a grupos ou indivíduos do sistema.

Na medida em que a subvenção exige que matrículas gratuitas sejam fornecidas de acordo com o montante de recursos financeiros recebidos pela escola, esta forma de auxílio interessa às escolas privadas com objetivos caritativos, mas, por isso mesmo, sem objetivos de lucro. É o tipo de escola confessional, em sua maioria católica, que esta forma de auxílio ajuda. Se não fossem subvencionadas, teriam que restringir o ensino gratuito que ministram ou conseguir novas fontes de recursos. Só nesse caso a subvenção ajuda realmente.

Numa escola privada, com objetivos de lucro, numa empresa social, legítima dentro do nosso sistema, a subvenção, quase sempre, não interessa. O caso que menos interessa é quando a unidade de serviço contraprestada é padronizada para o sistema. É o caso da fixação rígida do custo-aluno em função de fórmulas aprioristicamente elaboradas. Igualam-se as escolas dentro de um custo-aluno padronizado e somente as péssimas escolas, que têm o custo-aluno abaixo do custo-padrão, se vêm beneficiadas. Mas a estas escolas não interessa subvencionar, interesse que não pode ser da clientela nem do poder público. As boas escolas, do ponto de vista de padrão de ensino e que tendem a ter, por isso mesmo, o custo-aluno mais elevado, neste sistema de custo padronizado, saem com prejuízo.

Suponha-se a alternativa inversa — o custo-aluno real de cada escola levantado de acordo com índices contábeis fidedignos. Portanto, a cada bolsa gratuita fornecida em função da subvenção recebida, o custo-real estaria sendo coberto e, neste caso, a escola, com custo-aluno elevado ou não, estaria cobrindo seus gastos. O levantamento do custo real poderia favorecer as escolas que estão com parte de sua capacidade sem utilização. Mas também neste caso não haveria lucro, pois a cada quantia recebida deve haver contraprestação de serviços.

E, por último, suponha-se que o custo-aluno preveja uma margem de lucro e, portanto, mesmo contraprestando serviços, haveria lucros. Neste caso haveria o fato indesejável já apontado: os recursos públicos visam ao bem comum e não a grupos ou indivíduos isolados.

O erro fundamental dos responsáveis pela escola privada é pensar que a subvenção tem por finalidade auxiliá-la, quando o real objetivo é ajudar os alunos carentes de recursos. E estes não precisam da subvenção direta à escola, já que o sistema de bolsas de estudo é a

forma que melhor se ajusta aos interesses da clientela, principalmente se considerarmos que o objetivo da subvenção foi distorcido. Na medida em que os diferentes sistemas de bolsas de estudo entrem em efetivo funcionamento, a subvenção à escola particular deve ser eliminada, desde que estas v. sem lucro. No caso das entidades sem fins lucrativos, a subvenção deve ser mantida, respeitando-se a laicidade do Estado, fazendo-se uma distribuição proporcional às entidades confessionais. Mesmo nesses casos o objetivo fundamental nunca deve ser perdido de vista — auxiliar alunos carentes de recursos.

As mesmas distorções verificam-se com a outra forma de auxílio que o poder público utiliza para ajudar e estimular a escola privada, a assistência técnica. A assistência técnica, que visa a promover a melhoria dos recursos humanos existentes, quando praticada, deixa muito a desejar. O poder público não conta com pessoal especializado nem para promover a melhoria de seu próprio pessoal e, evidentemente, não consegue prestar o auxílio desejável à escola privada. Por outro lado, não há grande interesse dos responsáveis pela escola privada em receber tal auxílio, já que o mesmo é uma forma de auxílio não-monetário. Além disso, as escolas particulares que estão voltadas para o único objetivo de conseguir maiores lucros, quase sempre, não se interessam em promover a melhoria qualitativa de seu pessoal. Na prática, o que vemos são funcionários do poder público serem colocados à disposição de escolas particulares, não com a finalidade de promover a melhoria de seu pessoal, mas como a forma cômoda de solucionar algum problema particular dos funcionários e preencher algum claro no quadro de pessoal das entidades privadas, que caso contrário teriam que contratar e pagar alguém. A política de melhoria dos recursos humanos não funciona onde ela se torna mais necessária — no sistema escolar. Em consequência, a assistência técnica, como forma de auxílio, até o momento, deixa muito a desejar.

2. FINANCIAMENTO DA ESCOLA PRIVADA

O financiamento é o principal instrumento utilizado para proporcionar o progresso das empresas privadas, de modo geral, nos mais diferentes setores de atividades.

A forma de auxílio real, que melhor se ajusta às necessidades da empresa privada escolar, no momento, é o financiamento, isto é, empréstimo com juros, correção monetária, prazos de devolução do principal etc.. Segundo entendemos, o financiamento deverá ser o

instrumento da expansão rápida para aquisição de equipamentos, reformas e novas construções, para que as escolas se ajustem às necessidades de qualificação profissional no 1.º e 2.º graus. O financiamento é a melhor forma, já que as necessidades de manutenção podem ser regularmente satisfeitas, mesmo no regime de controle de preços.

No entanto, expectativas e ações, tanto interna como externamente às escolas, precisam ser removidas. Internamente, a variável mais importante a ser modificada nas escolas é a administrativa. Quando se sabe que o desenvolvimento exige modernização em todos os setores, a escola, do ponto de vista da Administração Financeira, ainda parece pensar que o núcleo gerador de riquezas da sociedade é constituído por artesãos. A maioria das unidades particulares do sistema escolar é administrada pelos donos, ótimos artesãos, mas péssimos administradores profissionais. A própria natureza da gestão dos donos, fundamentada na experiência restrita e no imediatismo em solucionar os problemas, os tornam impermeáveis às teorias administrativas e econômicas. Se o administrador de uma escola pública erra e não se moderniza, a empresa escolar não sofre imediatamente os efeitos, já que a continuidade de recursos financeiros não se interrompe com consequências negativas imediatas. O mesmo não acontece com a administração da empresa privada escolar que, atuando num sistema econômico em desenvolvimento dinâmico em todos os setores, desde que não se modernize, torna-se presa fácil e sucumbe no processo competitivo.

Questões como planejamento, organização, assistência à execução, controle e avaliação nos setores de pessoal, material, serviços e finanças são problemas já vividos por quase todas as empresas nos dias atuais. No entanto, a escola particular parece alheia aos problemas das empresas de outros setores de atividades.

No Brasil, a escola particular cresceu tutelada pela escola pública. Em outros países, a ideologia da empresa escolar é uma consequente natural e específica da ideologia da empresa privada geral. A ideologia e a ação das empresas privadas no sistema levam a ação às escolas privadas. No Brasil, a ideologia da escola privada deriva da própria ideologia da escola pública. As consequências, em termos de financiamento, residem nas idéias, mecanismos e atitudes que levam os responsáveis pela escola privada a buscar seus recursos financeiros nos cofres do poder público, quando seria legítimo, natural, coerente, mais simples e eficiente, que os buscassem nos cofres da empresa privada situada em setores de alta rentabilidade dentro do sistema.

Os resultados concretos da busca de recursos públicos pelos representantes da escola privada não foram efetivamente nefastos, já que o poder público, sem contar com recursos suficientes, pouco pôde fazer pela escola privada. Nefasto é o fato dos representantes das escolas privadas orientarem-se erradamente tentando obter recursos públicos, não os conseguindo, e por isso, mantendo-se numa inércia lastimável. Inércia que é resultante também da tutelação do poder público, fonte inesgotável de receitas para a escola privada. Quando se defende a necessidade de escolas privadas, um dos fundamentos principais é a possibilidade das mesmas, por serem desburocratizadas, poderem modificar-se rapidamente, expandir-se e inovar-se. Entre nós, a escola privada, em vez de líder, tem sido caudatária. O problema interno, a nosso ver, é eminentemente administrativo.

Externamente, as expectativas e ações dos organismos privados de crédito vêm a escola como se esta fosse um templo do saber. A empresa privada escolar é uma empresa do saber e deve buscar lucros porque esta é a sua característica fundamental. Lucros que devem ser buscados com recursos privados e, excepcionalmente, com recursos públicos. No entanto, as instituições de crédito não as vêem como tal. Não se concebeu ainda que uma empresa escolar privada possa ter lucros, ter necessidades de expansão, pleitear e conseguir empréstimos, pagá-los com juros. Quando os Bancos privados oferecem linhas de crédito para pequenas, médias e grandes empresas, é óbvio o fato de que tal oferecimento não é indiscriminado e, geralmente, é usufruído pelas empresas que oferecem as garantias requeridas, inclusive administrativas. Geralmente, os empréstimos são realizados para as empresas que contenham potencialidades para desenvolver-se e não para aquelas falidas ou à beira de concordatas. Será que nenhuma escola privada do sistema escolar está tendo lucros e queira desenvolver-se mais ainda? Parece que assim não entendem os responsáveis pelas escolas e pelos bancos privados.

O fato pode ser também comprovado pelos Bancos oficiais, especialmente, os Bancos de Desenvolvimento. Os Bancos de Desenvolvimento existem para financiar setores-chave do desenvolvimento, setores que são preestabelecidos pelo planejamento e programação governamentais. A educação é um destes setores? Parece que a educação não contribui para o desenvolvimento. Assim como os Bancos de Desenvolvimento, caracteristicamente, cobram juros baixos para pequenas e médias empresas (7% ao ano, com correção monetária — repasse dos recursos do Programa de Integração Social), por

que não se oferecem linhas de crédito para escolas particulares com juros iguais? Falta de recursos? Utilizem-se os recursos financeiros dos grandes fundos, como o do Banco Nacional de Habitação (B. N.H.), do Programa de Integração Social (PIS), do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), do Programa de Integração Nacional (PIN). Financiando a educação, estaremos auxiliando os trabalhadores e servidores públicos, ao mesmo tempo que a integração social e nacional também serão melhor solidificadas.

Historicamente, só através de medidas esporádicas, o poder público preocupou-se com a expansão da escola privada, prevendo, por exemplo, os empréstimos com juros reduzidos que a Caixa Econômica Federal poderia fazer para estabelecimentos particulares, a fim de melhorarem, renovarem e ampliarem o equipamento pedagógico (conforme o estabelecido no Decreto-lei n.º 7.780, de 26/7/1945). Atualmente, à semelhança do que o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico vinha fazendo, o poder público federal tentou, sem êxito, regulamentar e instrumentar o auxílio às escolas privadas, autorizando a Caixa Econômica Federal a repassar parte dos recursos do Programa de Integração Social, emprestando-os às escolas particulares, com juros de 7% ao ano mais correção monetária. Recentemente, também algumas entidades privadas, principalmente de ensino superior, parece que descobriram a rede bancária comum. Através de acordos preestabelecidos, de escolas com bancos, permitem-se empréstimos aos alunos que necessitarem para pagar as anuidades.

A verdade é que, mais do que nunca, os responsáveis pelas escolas privadas necessitam adotar uma política financeira flexível, diversificando suas fontes de financiamento, quebrando o eixo tradicional de conseguir recursos financeiros somente através de anuidades ou da subvenção pública. Apesar da Lei n.º 5.692, de 1971, dar destaque especial à subvenção, como forma de auxílio do poder público às escolas privadas, (um erro segundo o nosso entendimento), o Decreto n.º 72.495, de 19/7/1973, D.O.U. de 20/7/73, ao regulamentar a concessão de amparo técnico e financeiro às entidades privadas, explícito no Art. 45, da Lei n.º 5.692/71, dá ênfase especial à forma de financiamento, invertendo a política tradicional de cuidar mais da regulamentação da subvenção. Observe-se ainda que, apesar da forma de subvenção estar implícita no citado decreto, o termo subvenção não aparece de forma explícita. E, por último, observe-se que ainda o aludido decreto mais atualiza a política de amparo às escolas particulares, de acordo com as preocupações da Lei n.º 5.692, praticamente sedimentando a política já em vigor, do que

abre novas perspectivas de fontes ou formas de auxílio às escolas privadas. Diante desta falta de perspectiva de uma guinada brusca na política de financiamento do poder público às escolas privadas, parece-nos que a alternativa mais lógica e viável, a curto prazo, que se oferece aos representantes de escolas privadas, é buscar recursos privados.

Por que conseguir recursos privados e não públicos? Porque recursos públicos, em sua grande parte, são recursos privados captados através do sistema tributário. Na medida em que os recursos públicos são captados, sua aplicação automaticamente vincula-se ao interesse público, ao bem-comum, à maioria da população. Ainda que as escolas privadas busquem alvos que possam identificar-se com o bem-comum, possam ser empresas socialmente justificáveis, a natureza essencial do empreendimento é buscar lucros. Isto de certa forma gera o tipo de objetivo conflitante. O poder público não pode simplesmente doar recursos públicos às escolas privadas. Mesmo que estas sejam ótimas, que busquem objetivos que, momentaneamente, se confundem com o interesse público, com o bem-comum e sejam socialmente úteis. Na medida que estas busquem lucros, se isto for feito, o poder público passa a subsidiar grupos específicos, donos de escolas e, portanto, ainda que os objetivos precedentes pareçam poder justificar esta alternativa, o lucro a elimina. Recursos públicos vinculam-se ao interesse público, que é o interesse da coletividade.

A falta de conhecimento das distinções essenciais entre os dois tipos de entidades mantenedoras que atuam no sistema, na prática, tem gerado algumas distorções por parte dos representantes de algumas escolas privadas. Uma delas tem sido a busca de isenções do sistema tributário, principalmente do Instituto Nacional de Previdência Social — INPS, agora transformado em Ministério. Esquece-se que na realidade o interesse público é sustentado pelo sistema tributário. A outra distorção deriva-se da que citamos. As escolas privadas para conseguir a isenção total das responsabilidades tributárias, que são menores quando comparadas com as empresas comuns de outros setores de atividades, buscam transformar-se em entidades de utilidade pública, esperando conseguir seu reconhecimento como tal e, posteriormente, registrar-se nos Conselhos Técnicos de Auxílios e Subvenções. Com isto conseguem-se duas coisas: isenção de tributação e virtual possibilidade de contar com recursos públicos, por meio das subvenções. Isto leva ao próprio desvirtuamento da empresa privada escolar que passa a ser mais entidade de assistência social do que empresa escolar. Os benefícios imediatos, a curto prazo, são ilusórios. E a longo prazo gerarão a dependência do poder público ou a favor ou a caridade de grupos e indivíduos. A tendência à transfor-

ção de entidades educacionais em entidades de utilidade pública, abdicando dos lucros, poderá, se intensificada, contribuir para o desaparecimento da verdadeira escola privada — uma empresa constituída que visa lucros. Somente os lucros podem gerar aquilo que é justificável na escola privada: — independência financeira para buscar suas próprias iniciativas pedagógicas, administrativas, etc. Ninguém deseja a escola privada dependente — um filhote do poder público — sem as mínimas possibilidades de crescer por si própria.

Para nós, o financiamento é a forma mais adequada de se alcançar esse objetivo. Para isso, transformações internas de âmbito administrativo devem ser realizadas. Concomitantemente, as fontes creditícias externas precisam modificar as expectativas em relação à escola. E, finalmente, abandonar a política de “utilidade pública”, porque esta fere a própria natureza da escola privada.

3. *O SALÁRIO-EDUCAÇÃO COMO FONTE DE RECURSOS PARA A ESCOLA PRIVADA*

Independentemente da forma de financiamento, que deverá ser estruturada em novos moldes, existem outras fontes que devem ser melhor exploradas pelas escolas privadas. A curto prazo, o caminho menos percorrido e mais necessário e coerente para as escolas privadas é buscar recursos privados. Busca que deve ser realizada por estruturas já construídas, mas em grande parte desconhecidas, e por caminhos a serem criados com imaginação, realismo e liderança.

Entre os caminhos já estruturados, pelo menos legalmente, a mais importante fonte inexplorada de recursos é a do salário-educação. O salário-educação é um dos tributos que a empresa privada paga ao país para a manutenção e desenvolvimento do ensino primário, cumprindo dispositivo Constitucional que a obriga a dar ensino primário gratuito para seus empregados analfabetos e para os filhos dos empregados, em faixa de escolarização obrigatória. O tributo consiste na incidência de 1,4% no total da folha de contribuição que as empresas recolhem mensalmente ao INPS. Como esse percentual refere-se à antiga faixa de escolarização que era de 7 a 11 anos, com a mudança da faixa para 7-14 anos, naturalmente este terá que ser reajustado. Essa incidência refere-se à obrigação de dar escolas primárias para os filhos dos empregados em faixa de escolarização obrigatória. O cumprimento da obrigação de dar ensino para os trabalhadores analfabetos depende da regulamentação do poder público estadual. As empresas privadas, no entanto, por inércia dos governos estaduais, só cumprem, e parcialmente, na maioria dos Estados, a obri-

gação relacionada com os filhos dos empregados em faixa de escolarização obrigatória.

Originalmente, o salário-educação é, do ponto de vista do direito tributário, um atributo parafiscal instituído com a finalidade de incorporar um grupo marginalizado do desenvolvimento nacional — os analfabetos. Posteriormente, em virtude do não cumprimento da exigência Constitucional que previa a manutenção direta por serviços próprios da empresa ou encaminhamento para bolsas de estudos, o poder público instituiu o salário-educação, forma que substitui a ação direta da empresa. Ela paga ao poder público a quantia fixa de 1,4% sobre a folha de contribuição paga ao INPS, e o poder público, indiretamente, cumpre a obrigação das empresas. É portanto, uma contraprestação de serviços. Caso a empresa aplique diretamente seus recursos, ela paga um tributo parafiscal. Quando opta pelo sistema indireto, isto é, pagar 1,4% ao poder público, ela estará pagando uma taxa, ou seja, uma contraprestação de serviços pelo poder público.

E qual a importância do salário-educação para a escola privada? É que, enquanto tributo parafiscal — aplicação direta por parte da empresa — os recursos podem ser mais facilmente conseguidos pela escola particular. Na medida em que as empresas pagam ao poder público a taxa como contraprestação de serviços, os recursos financeiros passam a ser recursos públicos e caem dentro dos critérios estabelecidos, inclusive o de serem aplicados preferencialmente no sistema público de ensino. Isto significa que, do ponto de vista da natureza do tributo, se a escola privada receber a aplicação direta, custeando bolsas de estudos para seus alunos, a ação torna-se legítima — recursos privados para escolas privadas. Caso contrário, pleitear os recursos indiretamente, recolhidos aos cofres públicos, seria pleitear recursos públicos e então tudo se torna mais difícil e pouco eficaz, passando a depender da política dos tomadores de decisões, situados na esfera pública.

Operacionalmente e a longo prazo, às lideranças da escola privada compete atuar junto às Confederações, que representam os diversos setores de atividades das empresas privadas, Confederações que representam os setores onde ocorre maior rentabilidade, tentando formar uma consciência sobre a necessidade e coerência da empresa privada de outros setores auxiliar a empresa privada escolar. A atuação das Confederações que congregam os mais diversos setores de atividades e têm por fim defender os interesses da empresa privada tendem, pela própria natureza, a serem imediatistas. A longo prazo, só a educação pode formar uma consciência mais sólida,

permanente e segura. E o tipo de escola que mais se ajusta a essa proposição é a escola privada. Portanto, o interesse é de ambas as partes. Isto numa perspectiva de macro-sistema.

No plano de um ^{micro}macro-sistema, isto é, de uma escola e de uma empresa, as atividades operacionais divergem. O representante da escola privada deve contactar com os responsáveis por uma empresa privada de médio ou grande porte, com mais de 100 empregados, e entrar em acordo com esta para que aplique diretamente seus recursos custeando bolsas de estudos para alunos carentes de recursos. Depois do acerto inicial, deve procurar o Serviço, Comissão, Divisão, etc., que cuida do Ensino Primário pelas Empresas. Somente com a aprovação prévia do Convênio, que posteriormente recebe a sanção do Conselho Estadual de Educação, a empresa pode aplicar seus recursos nas escolas privadas. O controle do Convênio, em sua execução, fica afeto ao sistema de inspeção. Por outro lado, há um sistema de controle central, de cunho federal — REMAF — que verifica a Remessa Mensal de Alunos Frequentes, evitando distorções e ajudando, posteriormente, o processo de isenção por que as empresas terão que passar.

As vantagens para a empresa são relativas. As empresas dirigidas segundo os princípios teóricos de administração só obterão vantagens. Os alunos bolsistas serão ótimos agentes de relações públicas. A aplicação em educação é o caminho ótimo para a formação de uma imagem positiva da empresa. Para a escola privada esta forma de auxílio em nada diverge da subvenção, já que é obrigada a contraprestar serviços. Todas as vantagens ou desvantagens para a escola girarão em torno do custo-aluno.

O valor da bolsa de estudo tem que ser aferido em função do custo anual de um aluno, conforme a série e curso. Se o sistema de levantamento de custos for individualizado em função das diferentes escolas, nós poderemos chegar aos custos reais. O custo real, resultante das despesas de custeio e de capital, só benefícios trará à escola. Caso o sistema de custo seja padronizado para o sistema, em termos de custo-médio do aluno-ano, algumas escolas terão mais lucro e outras, geralmente as melhores, sofrerão prejuízos. Se o custo-aluno for fixado "a priori" e por baixo, todas as escolas sofrerão prejuízo. O sistema de levantamento real dos custos só interessa às escolas que estão com capacidade ociosa.

O espírito que orienta o auxílio federal é de ajustamento aos custos reais, conforme verificamos no decreto que regulamenta o auxílio técnico e financeiro às escolas privadas. Como perspectiva

para o futuro, parece ser esta a tendência da Administração Pública Escolar dos diferentes sistemas de ensino. Só que por enquanto está em nível de preocupação. Se quisermos realmente resolver alguns problemas em educação, o custo-real-aluno-ano deve ser um fato concreto.

O arbítrio e subjetividade em problemas de custo-aluno falseiam diversos objetivos, impedindo ajustes à situação real. No caso, um custo fictício recai diretamente também nos alunos que ganham as bolsas. Passam a ser tratados pela escola como intrusos ou com um paternalismo caritativo. O aluno, sentindo-se marginalizado, ou tratado diferentemente, vê a escola, a empresa, e o próprio poder público, como causadores de seus problemas. O sistema fundamentado em custos ainda não funciona adequadamente entre nós e, como resultado, aparecem efeitos negativos. Identifique-se a variável mais importante dos problemas e então passe-se a tratar das variáveis acessórias. Não é o que temos feito.

O salário-educação, como se viu, em determinado momento e consoante a forma de cumprimento, pode ser recurso financeiro privado ou público. Como fonte de recursos é essencialmente de natureza privada, isto porque, apesar das próprias entidades públicas e mistas recolherem a taxa, em termos significativos é a empresa privada que mais recolhe. Observe-se que mesmo quando a empresa estatal faz recolhimento, este abrange os funcionários contratados pelo regime das leis trabalhistas e, portanto, vinculados ao Ministério da Previdência Social. Neste caso, as empresas ou repartições, assumem posições que são mais características da empresa privada. Em síntese, é a forma de aplicação que distingue a natureza do tributo.

Em conclusão, podemos dizer que o salário-educação poderá vir a constituir-se em fonte importante de recursos para a escola privada, se o custo-aluno real for fidedignamente levantado. A partir do custo real do aluno-ano, as bolsas de estudo distribuídas para os alunos ajudarão as escolas que possuem capacidade ociosa. Como os recursos financeiros encaminhados exigem contraprestação de serviços, este sistema não interessa às escolas privadas que funcionam com sua capacidade de atendimento esgotada. Para que as escolas que possuem capacidade ociosa possam aproveitar-se desse sistema ainda teríamos que formar uma consciência esclarecida por parte dos empresários, de Associações e Confederações representativas da empresa privada. Somente assim essa forma de auxílio poderia redundar em convênios que sejam significativos quantitativamente.

A crise sentida pela escola privada pode ser localizada em termos imediatistas, no ensino de 2.º grau. Como a nova estrutura de ensino exige uma diversificação nos equipamentos, o ajustamento rápido vê-se prejudicado, em função da política de controle de preços. No entanto, quando isolamos o imediatismo, podemos dizer que é no ensino de 1.º grau que realmente a maior crise pode ser localizada. O afastamento do 1.º grau de ensino, realizado através dos anos, redundou no seguinte fato: o poder público é responsável por 92% do atendimento da clientela e as entidades privadas somente por 8% (Anuário Estatístico do Brasil de 1973).

Como o salário-educação é recurso vinculado ao ensino de 1.º grau, desde que sofra um encaminhamento adequado, poderá ser um dos instrumentos regularizadores no equilíbrio da participação das entidades mantenedoras, dentro do sistema escolar brasileiro. Assim como o salário-educação poderá vir a constituir-se em fonte auxiliar de recursos financeiros para as escolas privadas de 1.º grau, vejamos a seguir como o 2.º grau de ensino poderá ser auxiliado.

4. OS RECURSOS DO SENAI E DO SENAC E A ESCOLA PRIVADA

Além das obrigações relacionadas com o salário-educação, as empresas privadas, comerciais e industriais, devem cumprir outras obrigações Constitucionais. Devem proporcionar aprendizagem para seus trabalhadores menores (entre 14 a 18 anos) e melhorar a qualificação profissional de seu pessoal técnico-administrativo em exercício. A origem do recurso financeiro é essencialmente privada. Para cumprir o dispositivo constitucional, as empresas aplicam recursos financeiros no montante de 1% ou 1,2% incidente no salário de contribuição, conforme possuam menos ou mais de 500 empregados, respectivamente. A aplicação dos recursos pode ser direta ou indireta.

Os recursos arrecadados são recursos essencialmente privados pelo menos por enquanto. A perspectiva analítica com que trataremos a questão prende-se à idéia de que recursos privados devem ser aplicados em empreendimentos privados. Recursos privados vinculados à educação devem ser aplicados em empresas privadas escolares.

Ao contrário do que aconteceu com o salário-educação, cuja regulamentação prevê a possibilidade da aplicação direta da empresa ou recolhimento aos cofres do poder público que reaplica os recursos e cumpre, indiretamente, a obrigação Constitucional de dar en-

sino primário, com a obrigação das empresas relacionadas com a aprendizagem e a qualificação profissional, a vontade do poder público diferiu. Delegou a entidades para-escolares de cunho educacional, administradas por entidades privadas representativas da indústria e do comércio. Assim, delegou-se o cumprimento da obrigação Constitucional ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC), sub-administrados, respectivamente, em nível nacional, pela Confederação Nacional da Indústria e do Comércio e, em nível estadual ou regional, pelas Federações da Indústria e do Comércio. Portanto, dirigentes da empresa privada de outros setores com uma rede escolar própria para cumprir obrigação Constitucional.

O "quantum" da incidência do tributo, que também é tributo parafiscal, e as formas de recolhimento são assemelhadas às do salário-educação. As empresas ou aplicam diretamente, depois de autorizadas por convênios específicos, assinados e autorizados pelo Senai ou Senac, conforme sejam industriais ou comerciais, ou aplicam indiretamente, recolhendo 1% do montante da folha de pagamento, excluídas as parcelas dos salários que ultrapassem o teto de 20 salários-mínimos regionais (salário de contribuição). O órgão arrecadador é o INPS que, depois de deduzir os serviços prestados, envia os recursos recolhidos para o Senai ou Senac. Quando a empresa possui mais de 500 empregados, paga mais 20% (ou 0,2% do salário de contribuição). Neste caso, os recursos são pagos diretamente ao Senai ou Senac ou aplicados diretamente pela empresa no aperfeiçoamento e especialização do seu pessoal técnico-administrativo, de nível médio e superior, e na manutenção de organismos de estudos e pesquisas. As empresas que fazem aplicação direta, posteriormente, adquirem certificados de isenção fornecidos pelo Senai ou Senac, que as desobriga do recolhimento total ou parcial, conforme a quantia aplicada seja superior ou inferior a 1% ou 1,2%, conforme o caso.

Estes recursos constituem a mais importante fonte de financiamento escolar essencialmente privada em vigor no país. O salário-educação é o décimo tributo do país e o tributo específico que mais vincula recursos para a educação brasileira. Os recursos arrecadados pelo Senai e Senac, juntos, equivalem a mais da metade do que é arrecadado pelo salário-educação.

A questão que se coloca, de acordo com os objetivos deste trabalho, é como os recursos da empresa comercial e industrial, vinculados à aprendizagem e qualificação profissional, poderão ser aplicados em escolas privadas do sistema escolar. A resposta a esta questão envolve uma certa complexidade que passaremos a tentar analisar.

A dificuldade maior reside na aplicação direta dos recursos por parte da empresa comercial ou industrial. Estas, no momento, não podem fazer a aplicação direta em escolas privadas, pois esta alternativa não foi incluída na portaria normativa que regulamenta a aplicação direta. Portanto, a aplicação direta dos recursos faz parte da ação administrativa do poder público e é resultado de uma portaria do Ministério da Educação. Desde que a aplicação direta dos recursos nas escolas privadas seja julgada como conveniente, a dificuldade pode ser removida pela elaboração de outra portaria normativa. No momento, a decisão passa a envolver duas pastas ministeriais, já que o Senai e Senac estão vinculados ao Ministério do Trabalho.

A modificação atingiria a forma de aplicação direta dos recursos financeiros. No momento, a aplicação direta resulta do regime de acordo entre a empresa e as entidades do Senai e Senac. No entanto, o regime de acordos só apresenta duas alternativas: ou a empresa comprova que possui unidade de ensino e treinamento própria ou então utiliza as escolas do Senai e Senac, pagando um custo "per capita" conforme a utilização. Falta a alternativa de bolsas de estudos, conforme a sistemática prevista no salário-educação. Em consequência, a alternativa da aplicação em escolas privadas, não pertencentes à rede do Senai-Senac, deixa de existir. Segundo entendemos, essa alternativa deve existir como passaremos a ver em seguida.

O sistema de bolsas de estudo é fundamentalmente orientado para os alunos, que no caso seriam os trabalhadores das empresas. Teriam, em consequência, maiores oportunidades de escolhas segundo seus interesses e aptidões. No sistema atual, o processo de escolha por parte do trabalhador limita-se aos cursos ministrados pelas empresas ou pelas unidades escolares do Senai ou Senac.

Quando o sistema regular mantinha a maioria de sua clientela em cursos propedêuticos, destacando-se notoriamente o ramo secundário, o sistema de aplicação direta, com as duas alternativas citadas, era justificável. As empresas e o Senai-Senac preenchiam as lacunas do sistema regular de ensino. E era justificável principalmente porque a predominância no ensino médio — ramo secundário — era mantida pelas escolas privadas. Investir os recursos em escolas privadas propedêuticas seria desviar a aplicação dos recursos vinculados a uma natureza bem definida — qualificação profissional.

Na medida, porém, que o sistema regular incorpora objetivos de qualificação profissional, em suas variantes de iniciação para o trabalho e habilitação profissional, a existência da terceira alternativa —

a possibilidade de investir em escolas privadas — passa a ser justificável, inclusive dentro do espírito da legislação em vigor.

E o que é a legislação? É expressão da filosofia e da política de educação do país. Por delegação, a legislação é a vontade do povo. A legislação não é alternativa e sim imperativa. Os ramos devem ser suprimidos e os diversos tipos ou modalidades de escolas devem ser integrados, dentro de sistemas ou subsistemas de ensino.

A legislação do Senai e do Senac nasceu na época em que os problemas eram solucionados parcialmente e isoladamente dos objetivos do sistema escolar, entendido este como um todo interdependente. Com a lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, a concepção de sistema nacional e sistemas regionais começou a estruturar-se legalmente, acarretando diversas medidas práticas, de natureza integradora. No entanto, o Senai e Senac continuaram, com pequenas alterações, com os mesmos objetivos de 1942 e 1946, respectivamente.

E quais são esses objetivos? De acordo com a Constituição, a natureza dos objetivos visa o trabalhador e a educação deste. Para o trabalhador menor, entre 14-18 anos, promoção pela aprendizagem profissional. Para o trabalhador maior, em funções técnico-administrativas, melhoria na qualificação profissional. Na prática, porém, o Senai e o Senac transformaram-se em escolas fornecedoras de mão-de-obra qualificada para a indústria e o comércio. Objetivos que deveriam ser prioritariamente dos trabalhadores passaram a ser objetivos da indústria e do comércio. Por um lado isso era esperado, já que a administração dos recursos financeiros ficou entregue às entidades representativas dos empresários. Por outro lado, o regime de acordo, entre empresa e Senai ou Senac, favorece a predominância dos interesses destes dois setores de atividades. Observe-se, no entanto, que na época em que foram introduzidos os dispositivos Constitucionais, as entidades da indústria e do comércio eram as únicas que podiam preencher, a curto prazo, as lacunas de um sistema escolar rígido e arcaico.

Essas entidades possuem um programa de relações públicas e relações humanas que procura atuar eficazmente. Contratam educadores de renome para o quadro dirigente; zelam para que seus representantes nos Conselhos de Educação defendam os interesses educacionais; utilizam-se dos meios de comunicação para a publicidade de seus cursos e de suas respectivas atuações. No entanto, aquilo que seria, a nosso ver, o aspecto mais importante das relações públicas — o fortalecimento da consciência da instituição como representante da

iniciativa privada e de sua necessidade — não sofreu ainda a devida atenção.

Geralmente, seus dirigentes são educadores com postos de Conselheiros nos Conselhos de Educação. Vários desses educadores explicitam em seus relatórios anuais aspectos pedagógicos defensáveis à luz da mais rigorosa crítica pedagógica. Definem objetivamente os fins da educação e o papel da aprendizagem profissional em posições idealistas e louváveis. No entanto, na prática a teoria é outra. A realidade significativa do Senai e do Senac é que a maioria do atendimento de sua clientela é feita por cursos de aprendizagem, limitadores do desenvolvimento equilibrado, em relação a uma minoria atendida por escolas estruturadas em 1.º e 2.º graus, com objetivos equilibrados. A grande defasagem entre fins do dispositivo Constitucional e meios empregados pelas empresas e pelo Senai e Senac, podia ser justificada em épocas passadas mas, atualmente, necessita ser diminuída através de uma reformulação. Uma reformulação que sabemos vir sendo executada, mas insuficiente dentro da nova realidade escolar que tenderá a se apresentar.

Enquanto o sistema regular não formava mão-de-obra qualificada, o Senai e o Senac prestaram uma grande contribuição ao desenvolvimento do país, ainda que sacrificassem em parte o interesse dos trabalhadores. No momento, interessa saber se os diversos interesses envolvidos — país, empresas, trabalhadores — podem e devem ser melhor e mais equilibradamente equacionados. A questão atual é saber que o Senai e Senac também promovem o trabalhador, mesmo atendendo aos interesses da indústria e do comércio. Mas saber este fato não elimina o ponto central — a promoção do trabalhador deve e pode ser melhorada por parte do Senai e do Senac. O equilíbrio na formação pode ser o instrumento dessa melhor promoção. Mesmo porque, como já vimos, a partir da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1961, a concepção de sistema escolar foi sendo gradativamente introjetada pelos responsáveis pela Administração Escolar. A Lei de Diretrizes e Bases para o ensino de 1.º e 2.º graus, de 1971, é expressão dessa nova concepção. Ao estabelecer o ensino supletivo não se pensou em criar um para-sistema de ensino, mas um subsistema. Um subsistema que é parte do sistema nacional de ensino e, portanto, dele derivado e nele integrado. A característica fundamental do subsistema de ensino supletivo é a flexibilidade na possibilidade de atender às necessidades não satisfeitas dentro do sistema regular de ensino. A função de atender às deficiências é imediatista, momentânea dentro dos problemas atuais. Sua função primordial é a de caminhar na frente do sistema regular como

instrumento de educação permanente que visa ao aperfeiçoamento e à atualização.

Desde que a aprendizagem foi incluída no ensino supletivo, automaticamente, enquadrou-se o Senai e o Senac dentro do sistema nacional de ensino. Até então eram entidades que funcionavam paralelamente ao sistema de ensino, como para-sistemas. A autonomia que caracterizou a atuação dessas duas entidades — na medida que sanavam as deficiências não profissionalizantes do sistema regular — foi altamente positiva. Na medida em que passam a fazer parte do sub-sistema de ensino supletivo, passam a ser integradas no sistema nacional de ensino, isto é, no sistema federal e nos sistemas estaduais. A autonomia é sacrificada em função da necessidade de integração. Integração que se for bem executada, em termos de intercomplementaridade com entidades públicas e privadas, poderá transformar o Senai e o Senac em centros de excelência na formação profissional. E se houvesse prioridade a ser fixada no processo de integração e intercomplementaridade, esta deveria ser em relação às escolas privadas do sistema escolar.

Antes que os recursos financeiros privados do Senai e do Senac sejam estatizados é preferível reorientá-los de acordo com sua natureza. As escolas privadas possuem pessoal suficiente para a parte de formação geral dos currículos de 1.º e 2.º graus, mas carecem de pessoal especializado e equipamentos adequados para a iniciação e a habilitação profissional. O Senai e o Senac possuem o seu ponto forte em equipamentos e pessoal especializado para a qualificação profissional. A intercomplementaridade não só interessa às escolas privadas do sistema, mas também ao Senai e ao Senac. Na medida em que possam dedicar-se integralmente à qualificação profissional, poderão canalizar mais recursos para o aperfeiçoamento de seu pessoal especializado que trabalha na qualificação profissional. Mesmo sem dedicar-se à formação geral, pela intercomplementaridade, poderão eliminar um dos pontos falhos em seu sistema; poderão eliminar o foco das críticas contra o seu sistema. Mesmo sem ministrar a educação geral, esta será garantida para a sua clientela. Ao mesmo tempo estarão garantidas a integração, a intercomplementaridade, a racionalização na aplicação dos recursos, evitando a duplicação de atividades. Finalmente, estará mais coerente com a própria finalidade, para a qual foram criadas essas entidades: dar qualificação profissional aos trabalhadores, garantindo-lhes a suficiente flexibilidade na formação para que possam enfrentar as mudanças tecnológicas. E, nem por isso, as necessidades da indústria e do comércio deixarão de ser atendidas. Ao contrário, a melhoria da qualificação

profissional dos trabalhadores beneficiará diretamente os setores industriais e comerciais.

Acontece que isto não foi feito e nem parece haver predisposição para tal. Quando examinamos as duas entidades de direito privado que são o Senai e o Senac, somos levados a crer que são entidades assemelhadas a órgãos da administração descentralizada. Parecem mais autarquias de direito público que entidades de direito privado.

Apesar de possuírem as Confederações Nacionais, as Federações Regionais, os Conselhos Nacionais, a Direção Nacional e as Direções Regionais, nas decisões mais importantes, a última palavra está nas mãos do poder público. Por terem suas metas de ser compatibilizadas com o planejamento nacional, seus planejamentos devem ser apresentados aos Conselhos de Educação. No plano federal, devem sofrer a apreciação do Ministério do Planejamento e serem aprovados pela Presidência da República. A aplicação dos recursos financeiros obedece a normas legais e contábeis que são estabelecidas para os organismos públicos, já que a prestação de contas é feita ao Tribunal de Contas da União. O regime de acordo, que possibilita isenções, está afeto ao poder de decisão do Ministério da Educação. Aos poucos, o poder público foi limitando a autonomia do Senai e do Senac, através de seu papel controlador.

Os dirigentes do Senai e do Senac, nestas circunstâncias, em vez de buscarem uma maior integração com entidades privadas, com escolas privadas, voltaram-se para programas oficiais, quase todos de cunho federal. Mesmo depois da Lei n.º 5.692, que prevê a intercomplementaridade, esta foi iniciada, principalmente em termos regionais de Estado de São Paulo, com convênios com o poder público.

Mesmo tendo interesse em promover a integração, como é o caso do Senai, que até patrocinou encontro de seus diretores regionais, a forma de integração com a escola privada parece não fazer parte de sua política. Nesse encontro, tratou-se da integração intra e extra Senai. Nesta última, busca-se a integração com outras entidades da indústria, com entidades governamentais, sindicais e outras, com entidades intergovernamentais e estrangeiras. Nem sequer houve discriminação das escolas privadas, apesar de haver preocupação, inclusive, em discriminar entidades estrangeiras.

Em função das evidências que têm ocorrido, como a recente tentativa de passagem dos recursos do Serviço Social da Indústria e do Serviço Social do Comércio, Sesi e Sesc, respectivamente, para o âmbito do recém-criado Ministério da Previdência Social e a da vincu-

lação do Senai e do Senac ao Ministério do Trabalho, é que achamos equívoca a atuação do Senai e do Senac. Parece-nos que não será por meio de acordos e convênios com o poder público que essas entidades subsistirão como representantes da iniciativa privada do sistema. Poderão existir acordos e convênios com o poder público, mas a verdadeira diretriz, de acordo com sua natureza, deve ser a de firmar acordos e contratos com escolas privadas. A integração com os esforços do poder público deve ser buscada, mas a prioridade na integração com as escolas privadas parece-nos o caminho correto.

Concluindo, podemos dizer que as empresas deveriam ter a possibilidade de empregar recursos financeiros nas escolas privadas do sistema escolar. Para isto, haveria a necessidade de reformulação do Regime de Acordo, com a inclusão de um sistema de bolsas de estudo que funcionasse em relação aos trabalhadores. Aliada a essa medida, o Senai e o Senac, por acordos e contratos, deveriam orientar o processo de intercomplementariedade, dando prioridade à sua própria rede e às escolas privadas do sistema escolar. Posteriormente, a intercomplementariedade pode orientar-se na direção do poder público. A primeira medida — bolsas de estudo — visa fundamentalmente ao trabalhador, dando-lhe maior amplitude de escolha do gênero de educação que deseja, enquanto que a segunda — integração pela intercomplementariedade — visa ao trabalhador, ao Senai e ao Senac propiciando uma formação mais equilibrada, além do que permite às escolas privadas manterem-se, expandirem-se e atingirem os objetivos do sistema escolar, principalmente os de 2.º grau, relacionados com a habilitação profissional e com a iniciação profissional. Então, poderemos dizer que os interesses do país foram melhor equacionados neste aspecto, já que os objetivos da educação, do sistema escolar, das entidades mantenedoras e dos alunos-trabalhadores estarão melhor instrumentados em meios adequados, de acordo com as necessidades atuais.

5. OS INCENTIVOS FISCAIS E A ESCOLA PRIVADA

Os incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação constituem fonte inexplorada e, até os dias atuais, não foi encontrada a fórmula correta para, de verdade, canalizar tais recursos para a educação. Sistema proposto como fonte de recursos do poder público, em nosso entender, precisa ser modificado e passar a constituir fonte de recursos das escolas privadas. No momento em que o Governo Federal pretende dinamizar a assistência financeira às escolas privadas, o exame do sistema que existiu e do que está em vigor assume importância peculiar.

Em primeiro lugar, passaremos a analisar o que entendemos por incentivo fiscal. A rigor, só existe incentivo, em qualquer setor de atividades, quando a pessoa, física ou jurídica, deixa de pagar parte de um determinado tributo — no caso, o imposto de renda — faz aplicação dessa parcela em outros setores e, essencialmente, recebe benefícios diretos pelo investimento que fez. Nenhum dos sistemas adotados, até agora, no setor escolar, trouxe ou promete benefício ao investidor. Pelo contrário, entre as várias alternativas que se apresentam, a educação é a menos interessante do ponto de vista da rentabilidade imediata. O sistema de incentivos fiscais para a educação, que se fundamenta em fatores emocionais e altruísticos, não é rentável para o investidor, que tende a ter uma visão pragmática de investir em alguma coisa para ganhar. Ainda que os sentimentos altruísticos levem-no à ponderação de que investir em educação constitui um bem, as outras alternativas setoriais e de organismos regionais são tão flagrantemente mais atrativas, que o demovem, fazendo-o esquecer a educação como alternativa possível. E isto porque indivíduo, ou empresa, que resolva aplicar recursos em educação estará fazendo doação vinculada, ao contrário das outras alternativas no campo dos incentivos fiscais, que acenam com altas taxas de retorno.

A política de incentivos fiscais para a educação foi iniciada, no Brasil, em 1968. Por iniciativa do Grupo de Trabalho, encarregado da Reforma Universitária, foi apresentado um anteprojeto. Posteriormente, foi transformado na Lei n.º 5.531, em 13/11/1968.

Instituída em lei, não importaria um prejuízo dos demais incentivos já previstos em legislação anterior. Permitia às pessoas físicas ou jurídicas destinarem até 2% da importância de seu imposto de renda, para o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação, prevendo, outrossim, que 5% dos recursos de todos os mecanismos de incentivos fiscais já estabelecidos, com exceção do incentivo à compra de ações, deveriam ser aplicados em projetos de educação ou em treinamento de mão-de-obra. Assim, do montante dos incentivos fiscais instituídos em favor de pessoas jurídicas, que fossem canalizados para organismos regionais (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste-Sudene ou Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia — Sudam), 5% deveriam ser reservados à educação na região, acontecendo o mesmo com aqueles canalizados para organismos setoriais (Turismo, Pesca e Reflorestamento). No caso dos recursos canalizados para atividades pesqueiras, os 5% poderiam ser empregados em projetos de formação de mão-de-obra especializada, mediante convênio entre o Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação e a Sudepe. Interessante de observar-se é que, quando o Grupo de Trabalho da Reforma Universitária enviou o anteprojeto para o Conselho Federal de Educação, este sugeriu que os 5% dos estímulos fiscais regionais e setoriais, a serem aplicados em educação, deveriam ser elevados para 10%. A sugestão, no entanto, não foi aceita.

Em 6/2/1969, respondendo à consulta formulada pelo Banco do Nordeste do Brasil, o Consultor-Geral da República, pelo Parecer 789-H, julgou que a Lei n.º 5.531, que estabelecia incentivos fiscais para a educação, era inconstitucional, porque conflitava com o parágrafo 3.º, do Art. 65, da Lei Maior, que proíbe a vinculação antecipada. Depois de citar vários casos já julgados dentro da mesma linha, concluiu o Consultor-Geral pela revogação da Lei n.º 5.531. Isto foi feito pelo Decreto-Lei n.º 568, de 7/5/1969.

Em 1970, no entanto, restabeleceu-se a política de incentivos fiscais com novas características, vinculando recursos ao Movimento Brasileiro de Alfabetização — MOBREAL. Assim, pelo Decreto-Lei n.º 1.124, de 8/9/1970, dispôs-se que, nos exercícios financeiros de 1971 a 1973, triênio abrangido pelo planejamento setorial do governo federal na área da educação, as pessoas jurídicas poderiam deduzir do imposto de renda devido, quantias destinadas à aplicação nos programas de alfabetização coordenados pela Fundação MOBREAL. As deduções poderiam ser realizadas sem prejuízo dos incentivos fiscais em vigor, por meio de duas modalidades: uma geral, que permitia às empresas doarem, no mínimo 1% e no máximo 2%, do imposto de renda recolhido no próprio ano-base, para o MOBREAL, que faria o uso que melhor lhe conviesse; a outra, específica, que permitia às empresas aplicarem em projetos do MOBREAL, por elas indicados na declaração de renda, até o limite de 1% do imposto de renda devido. De acordo com o Centro de Informações Econômicas e Fiscais ("in" Anuário Estatístico do Brasil de 1973), o MOBREAL ou a educação foi o setor de atividades que menos recursos recolheu, isto é, cerca de Cr\$ 44.066.000,00.

Para que o MOBREAL funcione adequadamente parece que este tipo de incentivo deve ser mantido. No entanto, quando considerarmos que, no atual ritmo, ainda teremos em 1980 cerca de 13 milhões de analfabetos, seria recomendável que o governo federal criasse a estrutura jurídica adequada, vinculando 1 ou 2 por cento da arrecadação do imposto de renda para o MOBREAL, por mecanismo já em funcionamento dos Fundos de Participação, tanto dos Estados como dos Municípios. Tal medida seria congruente tanto

com o MOBRAL quanto com a filosofia administrativa do governo federal, prevista no Decreto n.º 200. Assim, mais um passo seria dado em favor da descentralização, princípio que orienta a administração federal e se ajusta ao MOBRAL Nacional, que tem funções essencialmente ligadas ao processo administrativo de coordenação, fundamentando-se principalmente em recursos originários da comunidade. Seria uma forma válida de fazer com que os Fundos de Participação, que objetivam essencialmente a correção de desníveis regionais e locais, se tornassem instrumentos de correção de desníveis individuais, eliminando um dos mais graves, o analfabetismo.

Na realidade, o incentivo, em seu aspecto mais positivo, é aquele que permite a compra de ações e, portanto, com a perspectiva implícita de investir uma quantia e receber mais do que aquilo que foi investido. O sistema de incentivos para a educação teria que funcionar nestes moldes, assim como os demais em execução no país.

Desde que criado o mecanismo conveniente, o governo federal teria de aplicar os recursos canalizados para a educação, em setores da atividade escolar de origem privada que, além de contribuir para o progresso nacional em setores prioritários, dessem lucro do ponto de vista econômico. Isto poderia ser realizado pelas agências bancárias comuns ou por um Banco Nacional da Educação. A vantagem de se criar um Banco Nacional da Educação seria a especificidade de objetivos, pois as agências bancárias comuns teriam a educação como um dos setores de preocupação, enquanto que um Banco da Educação teria como único e exclusivo objetivo o de promover o desenvolvimento da educação. Assim, um Banco da Educação, tão propalado, mas não criado, reunindo recursos dos incentivos fiscais e outros recursos, inclusive orçamentários, poderia contribuir decisivamente para financiar a empresa privada escolar, deixando de lado o sistema de subvenções, que nenhum resultado tem produzido. O financiamento seria orientado para a expansão e o desenvolvimento das escolas particulares, ao contrário do regime de subvenções, que se orientou para objetivos de custeio e manutenção. Mesmo que as taxas de juros do empréstimo às escolas fossem baixas e as de retorno ao investigador pouco compensadoras, o governo poderia subsidiá-las porque, ainda assim, teria mais vantagens do que as oferecidas pelo atual regime de subvenções.

6. *A PRODUÇÃO MATERIAL DA ESCOLA COMO FONTE DE FINANCIAMENTO.*

A idéia já é batida, mas convém reafirmar mais uma vez sua necessidade.

Na antiga estrutura do sistema escolar, onde os graus de ensino, pela predominância dos seus ramos, atuavam como instrumentos propedêuticos ao ensino superior, a idéia era utópica. No momento em que a qualificação profissional é um dos objetivos do 1.º e 2.º graus, desde que concretizada, poderá assumir diferentes perspectivas.

As escolas poderão continuar desvinculadas da realidade e, assim mesmo, cumprir os dispositivos legais. Teríamos então prédios e equipamentos obsoletos para iniciar e habilitar profissionalmente os alunos.

O próprio processo de implantação supõe graus que, inclusive, se ajustam às disponibilidades de escolas, sistemas ou regiões. A idéia não foi explicitada na Lei n.º 5.692/71, mas está implícita em toda a sua filosofia de ensino: nenhuma escola, isoladamente, poderá atingir os objetivos da Lei. Por isso, previu-se o agrupamento de unidades de ensino em unidades mais amplas, a criação de centros interescolares que contem com o auxílio de outras instituições, e principalmente, em relação à qualificação profissional, com o auxílio das empresas. As necessidades deverão ajustar-se às disponibilidades. Se a região não tiver possibilidade de equipar convenientemente as escolas para a formação especial que visa à qualificação profissional, convênios ou contratos deverão ser estabelecidos com as empresas, desde que essas possam ceder parte dos equipamentos ou tenham capacidade ociosa e, portanto, possuam períodos de não utilização dos equipamentos que possam ser cedidos para os alunos das escolas. Utilizar o equipamento das empresas, sem vinculações empregatícias dos alunos, não é o ideal da reforma, mas será um dos caminhos para a sua implantação real e não simbólica.

Em perspectiva pedagógica mais rigorosa, poderíamos dizer que a integração escola-comunidade seria efetiva se a escola se integrasse inclusive com as empresas. Do ponto de vista sociológico, a escola é um dos instrumentos da manutenção do "status quo". Preservação é um dos objetivos de sua filosofia. Sabe-se que apesar da expansão fazer parte de sua filosofia ela, por diversos fatores que não cabe aqui discutir, mais tem preservado que expandido o patrimônio cultural. Essa é uma característica internacional e mais nítida em sistemas econômicos subdesenvolvidos. A transmissão de técnicas úteis para o trabalho efetivo na sociedade nunca foi o ponto forte do sistema escolar. Terá no entanto de ser agora. A obsolescência do equipamento, em função de contínua mutação tecnológica, ao contrário do que se possa pensar, acentua seu ritmo cada vez mais intensamente. Isto leva-nos a pensar no tipo de equipamento que será útil à escola e à sociedade. Se não há recursos financeiros para

estruturar sistemas simbólicos de qualificação profissional, como poderá a escola estruturar sistemas reais de habilitação profissional? Daí porque afirmamos que apesar de não ser o aspecto ideal da reforma a integração escola-empresa, dentro de algumas perspectivas reais, poderá se transformar num futuro ideal.

Vejam agora a perspectiva inversa. A escola quer propiciar a qualificação profissional. Teria que ter equipamento suficiente para atender às múltiplas aptidões dos alunos e às necessidades do mercado de trabalho. O sistema escolar teria que se diversificar, tanto quanto se diversificam as atividades da sociedade. Do ponto de vista ideal, isto não é impossível. Concretamente, essa possibilidade pode ser utópica e impossível, dentro das condições atuais. A sociedade teria que criar um sistema escolar provisório, artificial, à semelhança do sistema geral de atividades.

A utopia somente poderá ser ultrapassada se a escola for capaz de não só produzir educação, como bens e serviços úteis à sociedade. Portanto, a escola deve perder sua característica artificial e provisória de potencializar os indivíduos para criar bens e serviços. A empresa escolar deve produzir educação e bens e serviços. A empresa escolar deverá ser uma empresa produtiva diversificada. No momento pretende produzir somente educação. E por pretender produzir somente educação ela realmente não a produz como processo integrador do indivíduo ao meio ambiente. Ela artificializa o processo e, por isso, o desvirtua e o torna inócuo, em grande parte, para a sociedade. Achamos que o produto fundamental do sistema escolar deverá ser a educação. Subjacentemente, como subproduto, produzirá bens e serviços. Isto não levará ao desvirtuamento do sistema escolar, mas à real possibilidade de alcançar seus objetivos.

Os bens e serviços produzidos pelo sistema escolar poderão, desde que bem administrados, transformar-se numa das principais fontes de recursos financeiros. Os sistemas escolares poderão se tornar autofinanciáveis. Este tipo de proposição ajusta-se tanto aos sistemas escolares públicos quanto ao privado. Em nosso sistema político, ajusta-se fundamentalmente com a empresa privada e, portanto, com a escola particular.

As escolas deverão ser planejadas para produzir educação e bens e serviços. Será uma escola-indústria, porque produz bens industriais. Será uma escola-comércio porque os comercializa. Poderá ser uma escola-banco porque faz operações financeiras reais. E assim por diante.

Portanto, a nossa tese não é a “sociedade sem escolas”, mas as escolas integradas com as empresas ou, e principalmente, a segunda que acabamos de ver, a escola-empresa. Tanto num como noutro caso, o objetivo fundamental é a educação e não o lucro. Mas, como acreditamos que o processo produtivo consciente só pode ser adquirido pela educação, acreditamos também que, por isso, haverá mais lucros. Para a escola, para as empresas e para a sociedade. Então a escola poderá ter a autonomia que reivindica desde o seu aparecimento como instituição social.

De início, já dissemos que a idéia não era nova. O que poderá ser novo é a forma de concretização da idéia. Algumas escolas possuem um Banco Escolar, em que os alunos brincam de depositar e retirar recursos. Nós pensamos num Banco que realmente faça operações entre a escola e a comunidade. Algumas escolas, principalmente técnicas (terminologia anterior à reforma), já produzem alguns bens, que às vezes eram comercializados, mas que na maioria das vezes eram consumidos internamente. A escola que pensamos é aquela que deixa de ser produtora para consumo. Deverá produzir para si e para a comunidade. Portanto, é questão de intensidade na concretização da idéia. No momento, o esforço é concentrado em torno da questão de como integrar a escola com as empresas. No futuro próximo, poderá ser o inverso: como as empresas se ajustarão ao processo produtivo da escola. No processo produtivo sofisticado toda empresa deverá ter seu setor escolar. Um setor escolar que dependerá fundamentalmente do sistema escolar.

Finalmente, a produção da escola deverá ser importante fonte de recursos da escola. A estrutura da escola privada integra-se perfeitamente dentro dessa possibilidade. Da capacidade de decisão e liderança de seus administradores dependerá a viabilização e operacionalização da idéia.

7. A POLITICA DE CONTROLE DE PREÇOS

A política de controle de preços, primordialmente, limita os lucros dentro de padrões que são aceitáveis dentro da política global de controle inflacionário. A seguir, veremos como as vantagens, a curto prazo, podem atuar negativamente numa perspectiva a longo prazo. Deixando de lado a política global, nos limitaremos a analisar a política de controle de preços que está em vigor, em relação às escolas privadas.

A primeira tentativa de controlar a iniciativa privada escolar nos preços que cobrava, apareceu em 1944, pela intervenção do gover-

no nos preços cobrados no ensino secundário (de acordo com a Portaria n.º 218, de 13/4/1944, do Coordenador da Mobilização Econômica "in" D.O.U. de 17/4/1944). Em 1956, através da Comissão Federal de Abastecimento e Preços, recomeçou o processo de intervenção nos preços estabelecidos pela iniciativa privada escolar, congelando-os (de acordo com a Portaria Ministerial n.º 481, de 3/2/1956). Da rigidez no processo de intervenção pelo congelamento, passou-se à moderação, atendendo às necessidades das escolas privadas, como aumento dos professores, evasão de alunos, etc.. De um processo unitorme, e portanto, rudimentar, de reajustamento, a cargo da COFAP e depois da SUNAB, com a passagem, em 1969, do processo de controle para a esfera dos Conselhos de Educação, os critérios foram se tornando sofisticados, como resultado de diversas fórmulas emitidas pela Comissão de Encargos Educacionais do Conselho Federal de Educação e, posteriormente, adotadas pelas respectivas Comissões dos Conselhos de Educação dos Estados.

Atualmente, quem supervisiona a política de preços escolares é a Comissão Interministerial de Preços (CIP), que fornece critérios gerais, fundamentados em índices inflacionários. Subcritérios são fornecidos pelas Comissões de Encargos Educacionais dos Conselhos de Educação, que procuram levar em conta as necessidades de manutenção e expansão dos estabelecimentos de ensino. Os critérios da CIP são gerais, com limites que enquadram todas as escolas, sem fazer distinção de tipos, tamanho e necessidades. Os critérios das Comissões de Encargos Educacionais já permitem o ajustamento às condições peculiares de cada escola, até determinado limite. O sistema em vigor permite, por um lado, reajustamentos, que progressivamente procuram eliminar a defasagem entre custos reais do ensino e preço cobrado da clientela, mas por outro, limita as possibilidades de uma rápida expansão.

Entretanto, as críticas fundamentais contra o sistema de controle de preços prendem-se ao fato de não se levar em consideração a qualidade do ensino. Quando se cotejam as despesas de manutenção, salários de professores, por exemplo, não se leva em consideração a sua formação. Quando se coteja o número de alunos por classe, não se analisa o tipo de ensino recebido. A remuneração do professor não condiciona necessariamente o padrão de ensino, principalmente na escola particular, onde a remuneração nasce de acordos dos sindicatos de classe. As variáveis que levam ao reajustamento das anuidades são quantitativas e financeiras, quando, idealmente, deveriam ser, também, qualitativas e pedagógicas.

Apesar da qualidade do ensino ter sido o centro das críticas, é lícito que se analise também o critério utilizado pelos Conselhos de Educação no levantamento de custos. O critério utilizado para levantamento de custos abrange somente as despesas com os professores e, portanto, uma das variáveis das despesas de custeio ou manutenção. Outros funcionários técnico-administrativos, material de limpeza, material didático, aluguel, reparos ou consertos etc., não são levados em consideração. E além disso, às vezes as escolas são autorizadas a elevar as anuidades dentro de determinado percentual, e logo após, os próprios sindicatos autorizam elevação de salários dos professores acima dos percentuais autorizados para elevação das anuidades. Estes fatos contribuem para a desestruturação do planejamento da escola, que acaba acumulando dívidas. Além do levantamento de custos ser falho, em termos de despesas de custeio, um aspecto fundamental e necessário, no presente, é deixado de lado — as despesas de capital ou investimento. Quando as necessidades de expansão, modificação física e material, passam a ser prementes, em função de necessidades de qualificação profissional, as despesas correlatas não são integradas no levantamento dos custos reais. Portanto, há um artificialismo que gera frustrações, incentivando até a desonestidade, inibidor do processo educativo exigido legalmente.

São alguns representantes das escolas privadas os que mais criticam tal uniformidade no sistema, reconhecendo que há escolas privadas em que o lucro é prioritário e a qualidade do ensino deixa a desejar, ao passo que há outras, nas quais o padrão de ensino é elevado, exigindo recursos mais elevados, mormente em época, como a atual, que exige mudanças nas estruturas internas. São estas as que mais sofrem com a política de controle. Por serem tratadas como se todas fossem iguais, vêm-se tolhidas quanto às suas aspirações de expansão.

A política de controle de preços da iniciativa privada tem nascido, quase sempre, de interesses da política de controle econômico geral. São as razões econômicas de controle inflacionário que geram a intensificação dos controles econômicos educacionais. Nestas circunstâncias, a política de controle de preços da empresa privada escolar não se fundamenta em interesses genuinamente escolares e é imposição de circunstâncias de emergência.

Profilaticamente, a ação dos Conselhos de Educação deverá orientar-se para o controle dos padrões quantitativos e qualitativos das escolas, estabelecendo um sistema de creditação (ou acreditação) onde haja o escalonamento de diversos níveis, relacionados com uma hierarquia de valores centrada em conceitos qualitativos. Eventual-

mente, caso se julgue conveniente e de acordo com as circunstâncias, outros tipos de controle poderão ser estabelecidos, inclusive o de preços, mas tendo como fundamento os dados fornecidos pelo critério anteriormente elaborado.

Como acontece em outros países, e deverá acontecer também entre nós, em futuro próximo, o controle será de padrão de ensino e não de preços, que poderão ser liberados. A clientela, com base em relações de escolas acreditadas no sistema, será o instrumento que controlará realmente os preços, quebrando a artificialidade da política atual de preços, que, sem sacrificar a manutenção das escolas, inibe seu desenvolvimento, tomada de iniciativas, renovação e busca de alternativas que possam contribuir para a melhoria dos padrões de ensino.

Na medida em que padrões forem preestabelecidos, estaremos injetando o dinamismo que falta à escola privada para desenvolver-se no bom sentido. No momento, os estímulos são mais negativos que positivos. O atual sistema de "creditação" é estático e nada nele nos leva a ter perspectivas promissoras. Do processo estático, duas fases distintas ressaltam-se: a autorização e o reconhecimento. São dois processos formais que, de certa forma, incitam à rotina. Condições materiais, pessoais, financeiras e de serviços da escola podem ser dispostas de tal forma que todas possam obter os créditos para funcionar e, posteriormente, serem reconhecidas. O processo de autorização é tão artificial e burocrático, que firmas especializadas já se encarregam de preparar todos os papéis exigidos pelo critério formal. Quanto ao reconhecimento, seu valor repousa fundamentalmente na qualidade da inspeção. Esta, sem ter padrões pedagógicos preestabelecidos operacionalmente, baseia-se mais no funcionamento sem problemas e, quase sempre, na visita formal para aquilatar as variáveis estáticas exigidas pelo processo de reconhecimento. Geralmente, o reconhecimento das escolas só não se dá por denúncias ou irregularidades que saltam à vista. O que estamos fazendo é reconhecer a rotina. O próprio ato do reconhecimento, num determinado momento, com data fixada para a visita, é estimulador da futura rotina. Ao se reconhecer uma escola que preenche os requisitos formais, só restaria como alternativa estimuladora a inspeção continuada, orientadora, pedagógica, no sentido de busca de alvos mais elevados. Alvos que seriam estabelecidos pelos Conselhos de Educação, assessorados por especialistas. Alvos modestos e reais de início, mas continuamente revisados numa atuação dinâmica, em busca de melhores soluções. A inspeção, à falta de padrões pedagógicos, operacionalmente avaliáveis, múltiplos como deverão ser, depois de reconhecida a escola, funciona como estabilizadora da ro-

tina. Aos Conselhos de Educação compete assumir a liderança. O atual sistema mais problemas lhes tem criado como órgãos normativos, que ajudado para solucionar o problema da qualidade de ensino.

A qualidade do ensino, objetivo fundamental do critério dinâmico da creditação, base da inspeção continuada, no entanto, quaisquer que sejam as variáveis, será profundamente discutível. Mas mais discutível ainda é deixar a inspeção entregue ao subjetivismo dos inspetores, que nada de prático tem produzido para o sistema, em termos de impulso dinâmico para desenvolver-se. Por falta de atuação normativa dos Conselhos de Educação, os inspetores e, portanto, a administração executiva sofrem seus reflexos. O cargo ou função de inspetor é um dos mais procurados dentro dos quadros de ensino. Ajustar-se à rotina é um dos prêmios para quem não quer ter problemas... Repitamos: a longo prazo, o que tal sistema pode contribuir para o desenvolvimento do sistema escolar? Ele interessa ao país e, mais especificamente, de acordo com as preocupações deste trabalho, interessa à escola privada?

Mas se há distorções no mecanismo controlador desenvolvido pelo poder público, a própria iniciativa privada escolar é responsável, também, em parte, porque não foi capaz de desenvolver mecanismos próprios de autocontrole. Se parte do lucro auferido pela iniciativa privada escolar fosse canalizada para a criação de associações nacionais, regionais e locais, com a finalidade de estudar, propor e executar critérios de qualidade e de custos do ensino, aperfeiçoando-os continuamente, ela teria conseguido desenvolver seus próprios mecanismos de autocontrole, condição essencial para justificar seu papel e exigências dentro do sistema. Em nenhum documento legal está escrito que cabe ao poder público agir como único e exclusivo elemento de controle do sistema escolar. Às lideranças da escola privada compete fugir das alternativas imediatistas da busca de soluções fáceis. Estas trazem mais desprestígio que soluções a longo prazo, geradoras do desenvolvimento e garantia de sobrevivência sólida dentro do sistema escolar. Às lideranças da escola privada não compete buscar receitas fornecidas pelo poder público. A perspectiva mais perene e produtiva requer a formação de uma consciência de sacrifício, inclusive de lucros, para que no futuro, com base nos dados de suas associações, passem a justificar a vontade de ter mais lucros.

Com a insuficiência de controles internos (desenvolvidos pela iniciativa privada) e de controles externos (desenvolvidos pelo poder público) vêem-se prejudicadas toda filosofia e política de financia-

mento da educação, no Brasil. Diante do dispositivo que estabelece a obrigatoriedade dos recursos públicos serem aplicados preferencialmente no ensino oficial — mas não exclusivamente — os representantes da escola privada já desenvolveram uma “ideologia”, diga-se de passagem, incoerente, para conseguir recursos públicos, como se essa fosse a única fonte de auxílio, além dos recursos próprios gerados pela cobrança de anuidades, reprimida, em parte, pela política de controle de preços. Dentro dessas condições, o governo se vê diante de um dilema com a política de preços: da maior ou menor intensificação do controle, decorre, em contrapartida, a maior ou menor pressão da iniciativa privada para conseguir mais recursos públicos ou isentar-se de obrigações tributárias que, em última instância, são instrumentos do poder público para conseguir recursos. Toda a filosofia do sistema escolar é desvirtuada: o poder público lutando contra a insuficiência de recursos financeiros para atender às exigências de seu próprio sistema (usufruído, geralmente, pelas classes de menores recursos), desde que adote por política a intensificação do controle de preços da rede privada (geralmente, sustentada pela clientela de maiores recursos), acaba recebendo a pressão e tem que subsidiá-la mais, introduzindo desequilíbrios no sistema. Como consequência, contribui, de certa forma, para uma política que beneficia os que podem mais, em detrimento dos que menos podem e mais necessitam de educação.

Em síntese: a política de controle de preços é instrumento artificial que inibe iniciativas. Mas como faz parte de uma política global ela, até certo ponto, se justifica. A longo prazo, controles externos (elaborados pelos Conselhos de Educação) e controles internos (elaborados pelas escolas e associações) deverão ser orientados para um sistema de creditação. Enquanto isto não ocorrer, à escola privada cabe recorrer às fontes de recursos financeiros existentes ou que venham a ser criadas. Ou então, e principalmente, reorganizar-se administrativamente para enfrentar os problemas atuais.

8. CONCLUSÕES

Ao escrevermos este trabalho, ao contrário do que possa parecer, não nos preocupamos em dar soluções para os problemas financeiros da escola privada. Ainda que alguns problemas tenham sido encaminhados sob a forma de soluções, nosso objetivo fundamental foi o de levantar problemas, questionar situações, propor alternativas de soluções, e, nunca, a alternativa única e exclusiva.

Os estudos teóricos de Administração Financeira podem ser divididos em duas fases: uma preocupada em explorar fontes de re-

ursos do sistema global, propondo novas alternativas e, a outra, preocupada no aproveitamento ótimo dos recursos existentes. A primeira fase, a busca de fontes de recursos, cedeu lugar à busca de uma plena e máxima utilização dos recursos financeiros. Essa evolução, no entanto, verificou-se no campo da Administração aplicada a setores estranhos à educação. A Administração Financeira Escolar está começando a engatinhar. É claro que, numa perspectiva teórica equilibrada, tanto a busca de fontes de recursos financeiros como a busca de melhores formas de aplicação dos recursos disponíveis, devem igualar-se. No campo da Administração Geral, os estudos financeiros só foram encaminhados mais intensivamente para a maximização na aplicação dos recursos, após estudos exploratórios aprofundados no campo das fontes de recursos. Em Administração Escolar, a parte financeira tem sido uma das menos exploradas. E, em consequência, poucos estudos foram realizados, procurando analisar as fontes de recursos financeiros do sistema, sua utilização, possibilidades de ampliação etc. . É muito comum planejarmos desconhecendo as fontes financeiras.

Daí porque o foco de nossas atenções ter se concentrado no estudo de fontes de recursos financeiros do sistema escolar. E, em consequência desses estudos, achamos que há necessidade premente de reorientar o sistema financeiro da educação no Brasil.

A noção de sistema ainda não foi aplicada em todas as variáveis que interferem na estrutura e funcionamento dos sistemas escolares. Ainda que a reforma universitária e a de 1.º e 2.º graus tivessem essa pretensão, a variável financeira deixou a desejar nas duas grandes reformas. Pensou-se em sistema do ponto de vista filosófico, político, administrativo, pedagógico etc., mas não financeiro. Queremos implantar um sistema escolar moderno e atual que responda às necessidades do país com as mesmas fontes de recursos que eram insuficientes no sistema estruturado em moldes ultrapassados, como era o anterior, e é em grande parte o sistema atual.

A idéia fundamental de diversificar fontes de financiamento para o sistema escolar, praticada em outros setores de atividades, não atingiu ainda nem a escola pública nem a escola privada. E pior ainda, em setores em que a diversificação já foi iniciada aparecem defensores da fonte única de recursos. Porque o sistema financeiro da educação, segundo eles, está se tornando complexo, a fonte única é um meio de simplificá-lo. Estruturam-se teorias para a educação diferentes de teorias que se aplicam em empresas de outros setores. A Escola é uma empresa — a maior empresa do Estado moderno. A diversificação de fontes de recursos financeiros é fundamental na pro-

filaxia de crises que surjam na fonte única. A simplificação do conhecimento da realidade escolar, principalmente a financeira, leva à estruturação de teorias simplistas já falidas em períodos anteriores.

As fontes financeiras criadas com finalidades específicas, para enfrentar problemas específicos, à medida que o tempo passa, vão perdendo a sua natureza e finalidade, por contingências ocasionais ao sabor de políticas pessoais. Os problemas, no entanto, não são eliminados, e por isso mesmo continuam a existir.

Além de políticas pessoais, as entidades mantenedoras se digladiam. Lutam para conseguir recursos financeiros. Os padrões de ensino são esquecidos na luta pelo dinheiro. Entidades privadas lutam para conseguir recursos financeiros do poder público e vice-versa. Ao lado dos diversos exemplos já citados neste trabalho, alinharemos mais um: O Senai já chegou a propor, a título de pretender ampliar as atividades para o triênio 1971/1973, que a fração de 0,4% do salário-educação fosse transferida para ele, que passaria a ter elevada a contribuição geral de 1% para 1,4%, enquanto o salário-educação passaria de 1,4% para 1%.

A integração de esforços no sistema escolar não deve anular a capacidade de decidir que é eminentemente administrativa. A supressão da capacidade de decidir pelo deslocamento de fontes de uma para outra entidade mantenedora, mais acarreta conflitos que integração inteligente e eficaz. A integração de recursos financeiros, materiais e humanos não anula a capacidade de decidir autonomamente. A intercomplementaridade poderá vir a tornar-se o instrumento eficaz da integração com autonomia.

E num processo de intercomplementaridade podemos estabelecer graus de acordo com a natureza das entidades mantenedoras do sistema escolar, natureza que em si espelha maior ou menor identidade com objetivos afins. Assim, será natural que escolas públicas se intercomplementem com escolas públicas para, posteriormente, passarem a uma intercomplementação com escolas privadas.

Mesmo na alçada de uma entidade graus podem ser estabelecidos. Assim, escolas privadas devem buscar intercomplementar-se com escolas privadas. Existem escolas privadas confessionais e não confessionais que exprimem em si maior ou menor afinidade de objetivos. Mesmo na natureza confessional da escola afinidades podem ser encontradas. Assim, escolas católicas devem buscar intercomplementar-se com qualquer tipo de escola privada ou pública, mas se tivermos de pensar em prioridades de acordo com afinidades para facilitar

o processo, será natural que busquem primeiramente as escolas católicas.

Segundo entendemos, a afinidade de objetivos é essencial na busca da intercomplementaridade. Secundariamente variáveis como localização geográfica, disponibilidades materiais e humanas, etc., poderão levar às melhores escolhas. Isto principalmente nas fases iniciais do processo de implantação da intercomplementaridade.

Novas fontes de recursos devem ser sempre buscadas. A diversificação das fontes financeiras garante maiores possibilidades de enfrentar crises. No entanto, a intercomplementaridade talvez venha a constituir-se em instrumento muito mais eficaz que uma nova fonte de recursos financeiros. O aproveitamento daquilo que melhor dispõem as escolas com as chances de suprimir suas deficiências é um dos passos obrigatórios para implantar a reforma prevista em lei, diversificando currículos, atendendo necessidades do meio, da clientela e, fundamentalmente, eliminando a capacidade ociosa das escolas. A escola privada não pode mais esperar para tomar iniciativas em relação à intercomplementaridade. Unam-se as escolas privadas através da liderança competente de seus administradores e grande parte da chamada "crise da escola privada" terá um encaminhamento mais produtivo e eficaz.

A intercomplementaridade poderá ser utilizada como laboratório de ensaio para a futura concentração de escolas. A concentração, fase mais adiantada do que a intercomplementaridade, poderá encarnar em si a idéia de melhor integração. A integração através da concentração de escolas em unidades mais amplas poderá, se bem conduzida, levar a uma maior produtividade e a um menor custo "per capita" do aluno. Maior produtividade com menores custos poderá levar a maiores lucros, com melhores condições para expandir-se, aperfeiçoar-se e progredir. Mais do que fontes de recursos inexploradas, mas que sempre carregam em si custos mais elevados, a escola privada, independentemente de leis ou regulamentos especiais, deve buscar a integração através da intercomplementaridade e da concentração.

A concentração poderá modernizar a administração financeira das escolas privadas. A transformação em sociedades de capital aberto, em sociedades anônimas, com a participação de parte da poupança nacional poderá ser fruto da concentração bem dirigida. Ações nas bolsas garantindo lucros, garantindo a execução de projetos novos, parece ser sonho da empresa escolar que ficou na esteira do desenvolvimento das empresas de outros tipos de atividades.

Concluindo, finalmente, podemos dizer que as escolas privadas devem dinamizar-se administrativamente e, fundamentalmente, no setor financeiro. De um lado, procurando explorar fontes de recursos já existentes sem deixar de buscar novas fontes. De outro, maximizando a aplicação dos recursos financeiros, materiais e humanos que já existem. A intercomplementaridade e a concentração dos recursos existentes, desde que convenientemente coordenados, poderão constituir-se em instrumentos importantes para a sobrevivência e o aprimoramento da escola privada como instituição.



