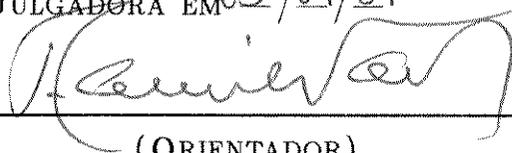


JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À REDAÇÃO FINAL
DA DISSERTAÇÃO DEFENDIDA POR JOSÉ MARCE-
LINO DE REZENDE PINTO E APROVADA PELA CO-
MISSÃO JULGADORA EM 05/07/89



(ORIENTADOR)

AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DA
MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO DE
1º GRAU

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1989

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO

AS IMPLICAÇÕES FINANCEIRAS DA
MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO
DE 1º GRAU

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

1989



DISSERTAÇÃO APRESENTADA COMO EXIGÊNCIA PARCIAL PARA OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM EDUCAÇÃO (ADMINISTRAÇÃO E SUPERVISÃO EDUCACIONAL) À COMISSÃO JULGADORA DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS, SOB ORIENTAÇÃO DO PROF. DR. JOSÉ CAMILO DOS SANTOS FILHO.

CAMPINAS, 1989

COMISSÃO JULGADORA:

Chris Finch

M. Bartlett

J. Lambert

A DÉ,
BI
E BÉ,
MEUS TRÊS AMORES

Agradecimentos

Este trabalho nasceu da idéia de um grupo de professores e alunos da Faculdade de Educação da UNICAMP de fazer uma análise global da questão da descentralização e democratização do ensino. A cada mes-trando coube desenvolver um aspecto específico desta questão, mas sempre numa perspectiva integradora através de constantes reuniões do grupo. Assim, gostaria de agradecer aos professores por esta inovadora e saudável prática de pesquisa desenvolvida e aos meus colegas pelas críticas, sugestões e comentários lançados nas sempre alegres e descontraídas reuniões do grupo.

Em especial, agradeço a meu orientador, José Camilo dos Santos Filho, pelo apoio constante e pela ampla liberdade que me propiciou no desenvolvimento deste trabalho.

A Sérgio Roberto Rios do Prado, da Faculdade de Economia da UNICAMP, que gentilmente me assessorou nas abordagens financeiras desta dissertação, fica o sincero agradecimento pela leitura crítica de parte dos originais e pela bibliografia preciosa fornecida, isentando-o, é claro, das incorreções e erros cometidos que são de minha exclusiva lavra.

A minha irmã Ana Maria de Rezende Pinto, minha primeira mestra e constante incentivadora nos caminhos da pesquisa, um agradecimento especial pela leitura dos originais e correções metodológicas que, com minha teimosia asinina, nem sempre segui.

Agradeço ainda a meus pais pela educação libertadora que me propiciaram, criando em casa um ambiente de franca difusão e debate de idéias, responsável, em última análise, pelos acertos acaso existentes neste trabalho.

A minha esposa Dedé e minhas filhas Gabriela e Isabela o agradeci-mento pelo estímulo constante e as desculpas pelas ausências e pelas crises "histésicas".

Agradeço a Rosangela Maria Coelho, Rute A. F. Zamarion e Maria Conceição Romualdo que com grande paciência digitaram este trabalho e a amiga Cleusa E. Abreu que revisou parte dos originais.

Agradeço ainda a FINEP e a CAPES pelo imprescindível apoio financeiro.

A todas as pessoas que, de algum modo, contribuíram para melhorar o resultado final da pesquisa, o autor agradece, isentando-as, contudo, de qualquer responsabilidade pelo conjunto de opiniões emitidas bem como pelas falhas e omissões porventura existentes.

Campinas, Maio de 1989

José Marcelino de Rezende Pinto

RESUMO

O trabalho visa aquilatar o impacto da municipalização do ensino de 1º grau do ponto de vista financeiro, assim como apontar alternativas para uma gestão democrática dos sistemas de ensino que busque coadunar eficiência com equidade na aplicação dos recursos. Para tanto, é feita primeiramente uma análise do sistema tributário brasileiro, avaliando-se seu comportamento frente à distribuição do bolo fiscal entre os três níveis de governo, às desigualdades regionais e à carga fiscal sobre o contribuinte. Em seguida, é feita uma análise das principais fontes públicas de financiamento da educação no Brasil e, finalmente, verifica-se a viabilidade financeira da municipalização do ensino básico e são apresentadas algumas alternativas no sentido de tornar mais eqüânime o sistema de ensino brasileiro.

ÍNDICE

	pág.
Introdução.....	1
1 - AS RECEITAS PÚBLICAS NO SISTEMA TRIBUTÁRIO BRASILEIRO	
1.1 - Introdução.....	3
1.2 - A Distribuição das Receitas Públicas entre as três Esferas de Governo.....	4
1.2.1 - As Receitas da União.....	8
1.2.2 - As Receitas dos Estados.....	11
1.2.2.1 - As Receitas Tributárias.....	11
1.2.2.2 - As Transferências Federais.....	13
1.2.2.3 - As Operações de Crédito.....	16
1.2.3 - As Receitas dos Municípios.....	18
1.2.3.1 - Introdução.....	18
1.2.3.2 - As Receitas Tributárias.....	20

1.2.3.3 - As Transferências	22
1.2.3.4 - As Operações de Crédito	23
1.3 - Comentários	24
1.3.1 - Um Modelo Centralizado e Ineficiente	24
1.3.2 - Um Modelo Injusto	26
APÊNDICE - As Modificações Introduzidas pelo Novo Texto Constitucional na Estrutura de Receitas da União, dos Estados e Municípios	30

2 - O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

2.1 - A Política Social e seu Financiamento	45
---	----

2.2 - A Educação e seu Financiamento	50
2.2.1 - As Fontes Públicas de Financiamento da Educação no Brasil	51
2.2.1.1 - Os Recursos Vinculados Destinados à Educação	
2.2.1.1.1 - O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)	52
2.2.1.1.2 - O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)	57
2.2.1.1.3 - Os Incentivos Fiscais para o MOBRAL/EDUCAR	62
2.2.1.1.4 - Os Royalties sobre Óleo e Gás Extraídos da Plataforma Continental.....	65
2.2.1.1.5 - O Salário-Educação	67
2.2.1.1.5.1 - Evolução Histórica.....	67
2.2.1.1.5.2 - Os Recursos Mobilizados pelo Salário-Educação	74
2.2.1.1.5.3 - O Salário-Educação e as Desigualdades Regionais	82
2.2.1.1.5.4 - O Impacto do Salário-Educação nos Sistemas de Ensino	87

2.2.1.1.5.5 - Comentários Finais	90
2.2.1.2 - Os Recursos Ordinários Destinados à Educação	
2.2.1.2.1 - Os Recursos Aplicados pela União em Educação	92
2.2.1.2.1.1 - A Mágica dos Números	92
2.2.1.2.1.2 - O Efeito Saneador da Lei 7.348 que Regulamenta a Emenda Calmon	95
2.2.1.2.1.3 - Os Gastos Efetivos da União com Ensino	98
2.2.1.2.1.4 - Evolução dos Gastos da União com Ensino	107
2.2.1.2.1.5 - Como a União gasta com Educação	108
2.2.1.2.1.6 - O Problema do Ensino Superior	113
2.2.1.2.1.7 - As Bolsas de Estudo	114
2.2.1.2.2 - Os Recursos Aplicados pelos Estados em Educação	114
2.2.1.2.2.1 - Evolução dos Gastos Estaduais com o Ensino	117

2.2.1.2.2.2 - Os Estados e as Desigualdades Regionais	119
2.2.1.2.2.3 - Como os Estados Gastam com Educação	120
2.2.1.2.3 - Os Recursos Aplicados pelos Municípios em Educação.....	121
2.2.1.2.3.1 - Interior × Capital	125
2.2.1.2.3.2 - Os Municípios e as Desigualdades Regionais	128
2.2.1.2.3.3 - A Evolução dos Gastos Municipais com Ensino	130
2.2.2 - Os Recursos Públicos Destinados ao Ensino de 1º Grau	
2.2.2.1 - Principais Fontes	131
2.2.2.2 - O Esforço do País com Educação	135
2.2.2.3 - A Evolução dos Gastos com o Ensino de 1º Grau .	139

2.2.2.4 - O Impacto da Implementação da Emenda Calmon no Ensino de 1º Grau	141
---	-----

3 - MUNICIPALIZAR ou RACIONALIZAR?

3.1 - Impacto da Municipalização do Ensino de 1º Grau nas Finanças Municipais	150
3.2 - Municipalização: Situação da Rede Física e do Alunado ..	152
3.3 - O Grau de Eficiência nos Gastos com Educação	165
3.3.1 - O Custo-Aluno/Ano	165
3.3.2 - Uma Fórmula de Custo-Aluno	171
3.3.3 - A Verdade dos Números	175
3.3.4 - Em busca de um Modelo de Administração	179
3.3.4.1 - O Impacto do Novo Texto Constitucional no Financiamento da Educação	180
3.3.4.2 - Pontos Fundamentais de um Modelo	185

BIBLIOGRAFIA	194
---------------------------	------------

Índice dos Quadros

- Quadro 1-1 Repartição Percentual da Receita Tributária entre os 3 Níveis de Governo..... 5
- Quadro 1-2 Repartição Percentual dos Recursos Tributários Efetivamente Disponíveis por cada Nível de Governo..... 6
- Quadro 1-3 Principais Itens da Receita Orçamentária da União.. 8
- Quadro 1-4 Evolução da Receita Tributária da União Comparada com o Crescimento do PIB..... 10
- Quadro 1-5 Principais Itens da Receita Orçamentária dos Estados..... 11
- Quadro 1-6 Índice de Evolução da Receita Tributária dos Estados e do PIB..... 13
- Quadro 1-7 Participação Percentual das Transferências não Constitucionais no Total Transferido pela União aos Estados, Territórios e DF, e aos Municípios..... 15
- Quadro 1-8 Principais Itens da Receita Orçamentária dos Municípios..... 20

- Quadro 1-9 Distribuição Percentual Entre Impostos Indiretos e Diretos no Brasil 26
- Quadro 1-10 Modificações Introduzidas pelo Novo Texto Constitucional na Receita Líquida da União 36
- Quadro 1-11 Modificações Introduzidas pelo Novo Texto Constitucional na Receita Líquida dos Estados 37
- Quadro 1-12 Modificações Introduzidas Pelo Novo Texto Constitucional na Receita Líquida dos Municípios 38
- Quadro 1-13 Distribuição da Receita Líquida de Impostos 38
- Quadro 2-1 Fundos Sociais - Evolução Real da Arrecadação 46
- Quadro 2-2 Distribuição Quantitativa dos Saques do FGTS por Demissão 48
- Quadro 2-3 Recursos Destinados pelas Loterias ao FAS e ao Ministério da Educação e Cultura 53
- Quadro 2-4 Participação Percentual dos Recursos Destinados pelas Loterias ao FAS e ao MEC na sua Respectiva Arrecadação 54
- Quadro 2-5 Participação dos Recursos das Loterias no Total de Recursos Liberados pelo FAS para Projetos 55

- Quadro 2-6 Valores Destinados pelas Loterias e pelo FAS para Educação Comparados com as Despesas da União na Função Educação e Cultura 56
- Quadro 2-7 Receita do FINSOCIAL Comparada com a Receita do Tesouro e com a Receita Tributária da União 58
- Quadro 2-8 Participação dos Recursos do Finsocial nas Despesas de Alguns Ministérios 60
- Quadro 2-9 Evolução Real da Despesa de Alguns Ministérios Beneficiados com Recursos do FINSOCIAL 61
- Quadro 2-10 Evolução das Matrículas do Mobral..... 63
- Quadro 2-11 Recursos Provenientes dos Incentivos Fiscais e Destinados ao Mobral/Educar Comparados com os Gastos da União na Função Educação e Cultura..... 64
- Quadro 2-12 Recursos Destinados ao MEC pela Petrobrás..... 66
- Quadro 2-13 Arrecadação Bruta do Salário-Educação (IAPAS + FNDE) Comparada com a Receita de Impostos da União e com as Despesas Públicas com o Ensino de 1º Grau..... 75
- Quadro 2-14 Evolução Real da Arrecadação do Salário-Educação - 78/85 76
- Quadro 2-15 Evolução real da Arrecadação do Salário-Educação via IAPAS e via FNDE..... 77

- Quadro 2-16 Distribuição da População, do PIB e da Receita Arrecadada entre as Diversas Regiões do Brasil..... 83
- Quadro 2-17 Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação entre as Regiões Brasileiras - (1982) 84
- Quadro 2-18 Percentagem da População que Ganha até 5 SM nas Diversas Regiões do Brasil - 1983 87
- Quadro 2-19 Participação Percentual do Salário-Educação (Quota Federal) nos Gastos da União na Função Educação e Cultura e nos Gastos do MEC com Ensino de 1º Grau 88
- Quadro 2-20 Participação do Salário-Educação (Quota-Estadual) nos Gastos dos Estados na Função Educação e Cultura e no Ensino de 1º Grau 89
- Quadro 2-21 Despesa da União na Área Educação e Cultura; na Função Educação e Cultura e no MEC Comparada com a Receita de Impostos. 94
- Quadro 2-22 Demonstrativo da Despesa, por Órgãos, na Função Educação e Cultura e com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 87 - Orçamento 97
- Quadro 2-23 Receita Líquida de Impostos da União 99
- Quadro 2-24 Os Gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 105

- Quadro 2-25 Evolução Real dos Gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 107
- Quadro 2-26 Gastos da União na Função Educação e Cultura: Principais Programas 109
- Quadro 2-27 Gastos da União com o Programa de 1º Grau: Principais Sub-programas 110
- Quadro 2-28 Gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 1º Grau Comparados com os Gastos na Função e com a Receita Líquida de Impostos 112
- Quadro 2-29 Estados: Receita líquida de Impostos 115
- Quadro 2-30 Quota Federal do Salário-Educação: Distribuição por Esfera Administrativa 116
- Quadro 2-31 Despesas Estaduais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 117
- Quadro 2-32 Evolução Real das Despesas Estaduais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 118
- Quadro 2-33 Distribuição dos Gastos Estaduais com Educação entre as Diversas Regiões Brasileiras Comparada com a Distribuição da Matrícula no 1º Grau - 1983 119
- Quadro 2-34 Gastos Estaduais na Função Educação e Cultura: Participação Percentual dos Principais Programas 120

- Quadro 2-35 Municípios: Receita Líquida de Impostos 122
- Quadro 2-36 Despesas dos Municípios com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino 124
- Quadro 2-37 Relação entre as Transferências Constitucionais de Tributos e o Total de Transferências Recebidas pelos Municípios 125
- Quadro 2-38 Receita Líquida de Impostos dos Municípios das Capitais e do Interior 126
- Quadro 2-39 Recursos efetivamente aplicados pelos municípios das capitais e do interior com manutenção e desenvolvimento do ensino..... 127
- Quadro 2-40 Distribuição Interregional dos Gastos Municipais na Função e Cultura Comparada com a Matrícula no 1º Grau ... 129
- Quadro 2-41 Evolução Real dos Gastos Municipais com Ensino 130
- Quadro 2-42 Fontes Fundamentais de Recursos Públicos para o Ensino de 1º Grau 133
- Quadro 2-43 Quadro Comparativo dos Gastos da União com Defesa Nacional e com o Ensino de 1º Grau..... 134
- Quadro 2-44 Gastos Públicos com Ensino de 1º Grau e com Manutenção do Ensino Comparados com o PIB 136

- Quadro 2-45 Despesas com Educação Pública em Relação à Renda Nacional para Alguns Países do Mundo 137
- Quadro 2-46 Participação dos Poderes Públicos na Receita Líquida de Impostos Comparada com sua Respectiva Participação nos Gastos com Ensino de 1º Grau 138
- Quadro 2-47 Evolução Real dos Gastos Públicos com o Ensino de 1º Grau e da Receita Líquida de Impostos 140
- Quadro 3-1 Impacto Imediato da Municipalização do Ensino nas Finanças Municipais..... 151
- Quadro 3-2 Matrícula em 30/4 por Dependência Administrativa 152
- Quadro 3-3 Matrícula em 30/04/83 por Dependência Administrativa e por Região (%) 153
- Quadro 3-4 Evolução Real do Número de Matrículas no Ensino de 1º Grau - Brasil..... 154
- Quadro 3-5 Brasil - Taxa de Escolarização da População de 7 a 14 anos por Região - 1982 155
- Quadro 3-6 Estabelecimentos de Ensino por Dependência Administrativa 156
- Quadro 3-7 Brasil - Estabelecimentos de Ensino de Uma Sala 157

- Quadro 3-8 Ensino de 1º Grau: Nível de Formação dos Docentes por Dependência e Região (1982) 158
- Quadro 3-9 Parâmetros de Qualidade do Ensino de 1º Grau por Dependência Administrativa - 1982 160
- Quadro 3-10 Salário do Pessoal Docente por Dependência Administrativa (em número de Pisos Nacionais de Salário) 162
- Quadro 3-11 Salário dos Professores da Rede Municipal por Estado Comparados com o Salário-Mínimo 163
- Quadro 3-12 Custo-Aluno/Ano do Brasil 79/85 166
- Quadro 3-13 Gastos Aluno/Ano da Escola Primária na América Latina..... 167
- Quadro 3-14 Custo Aluno/Ano direto por Dependência Administrativa; Unidade da Federação e Principais Elementos de Custo..... 169
- Quadro 3-15 Relação Custo Pessoal Docente/Custo Total: Parâmetros de Comparação 172
- Quadro 3-16 Custo-Aluno/Ano: Componentes do Custo..... 174
- Quadro 3-17 Comparação entre o Gasto Efetivo por Aluno/Ano e o Padrão Adotado (US\$ 120)..... 176

- Quadro 3-18 Recursos Mobilizados pelo Ensino de 1º Grau, Utilizando US\$ 120 como o Custo-aluno/ano, Comparados com o PIB 178
- Quadro 3-19 Gastos com Educação como Percentagem do PNB por País 179
- Quadro 3-20 Principais Fontes de Financiamento do Ensino de 1º Grau: Impacto do Novo Texto Constitucional 183
- Quadro 3-21 Recursos Alocados ao MEC em 1986: Principais Programas e Fontes 185
- Quadro 3-22 Recursos aplicados pelos Estados e Municípios no ensino de 1º grau por Região comparados com a demanda de recursos e com os recursos disponíveis - 1982 189

INTRODUÇÃO

O presente trabalho nasceu a partir da seguinte questão: A lei 5.692 que fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus determina a progressiva passagem dos encargos de manutenção do ensino de 1º grau para os Municípios. Ora, terá o Município, o nível de governo mais carente de recursos e de poder político, condições de arcar com o nível de ensino que abrange a maioria do alunado e o único que, por lei, deve ser universal e gratuitamente oferecido pelos poderes públicos? Ou seja, qual será o impacto financeiro da municipalização do ensino de 1º grau?

Nosso objetivo foi então responder da maneira mais completa possível esta questão, assim como, de posse das informações levantadas ao longo do projeto fornecer subsídios para a construção de um modelo de gerenciamento dos recursos para a educação que satisfaça os pressupostos da racionalidade administrativa e da equidade com a garantia de um padrão mínimo de qualidade.

Tendo como horizonte esta tarefa, nosso primeiro passo (Cap. 1) foi no sentido de fazermos uma avaliação de como se estruturou o sistema tributário brasileiro e apontarmos os reflexos advindos das modificações introduzidas pelo novo texto constitucional na organização das finanças públicas. Assim foi analisado o comportamento do nosso sistema tributário do ponto de vista da distribuição do bolo fiscal entre os três níveis de governo; de suas respostas às desigualdades regionais e de sua postura no que toca à equidade fiscal. Desta forma, o 1º capítulo nos dá um perfil das disponibilidades financeiras da União, dos Estados e Municípios e da distribuição da carga fiscal entre regiões e entre contribuintes.

No 2º capítulo é feita uma análise global das diversas fontes públicas que financiam a educação no Brasil. São estudados os recursos vinculados (Salário-Educação, FINSOCIAL, FAS, etc) e os recursos ordinários (oriundos da receita de impostos) com especial destaque para o Salário-Educação dada a sua importância no financiamento do ensino básico. Na última parte do capítulo é feita especial digressão sobre o financiamento

do ensino de 1º grau com a especificação de suas principais fontes e do montante de recursos, por ele, mobilizados.

No 3º capítulo, de posse do total de recursos demandados pelo ensino de 1º grau e com base nas disponibilidades financeiras dos municípios e demais níveis de governo, as implicações financeiras da municipalização do ensino básico aparecem com o impacto de centenas de bombas “H” explicitadas na linguagem clara dos números. Além do impacto financeiro é analisado também o comportamento da rede municipal de ensino frente aos parâmetros de qualidade do ensino, padrão salarial, tamanho da rede física e do alunado.

Passado o susto inicial, tenta-se então desenvolver os pontos centrais que um modelo de gerenciamento de recursos para a educação deve contemplar. Assim, é feito um estudo do grau de eficiência com que são aplicados os recursos, apontando-se as principais falhas do modelo atual, apresenta-se a utilização de fórmulas e padrões de custo-aluno como uma maneira interessante de se conter os desperdícios e finalmente sugere-se um modelo integrado de financiamento e administração onde o controle burocrático, que viceja atualmente, dá lugar ao controle popular (via conselhos).

Do ponto de vista metodológico, quase todo o trabalho foi feito com base em informações estatísticas de órgãos oficiais. Em sua maior parte nos apoiamos em fontes primárias e não descartamos alguns dados oficiosos quando indispensáveis ao esclarecimento do objeto em estudo. Desta forma, o projeto é uma sequência de tabelas interligadas entre si através de um texto analítico que busca fazer o elo entre as informações apresentadas e o objetivo do trabalho.

Durante a realização deste trabalho a moeda corrente brasileira sofreu três mudanças (cruzeiro, cruzado, cruzado novo) e a constituição foi substituída. Assim pedimos desculpas por algumas truncagens que o texto possa apresentar.

De antemão reconhecemos que em alguns trechos o trabalho carece de maior profundidade e vigor analítico mas entendemos que este é o preço a pagar por se tentar apresentar um panorama global do financiamento da educação no Brasil inserido na problemática das finanças públicas e da racionalidade administrativa. Esperamos que parte deste nosso ambicioso intento tenha sido atingida.

Capítulo 1

As Receitas Públicas no Sistema Tributário Brasileiro¹

1.1 - Introdução

Pode, em princípio, parecer extemporânea esta discussão sobre a estrutura das receitas públicas no Brasil em um estudo sobre educação. Entretanto, sem um claro conhecimento de como se distribuem os recursos públicos entre os três níveis de governo é ilusória qualquer análise que busque prever os desdobramentos financeiros da descentralização do ensino, como é o nosso caso. Ademais, como veremos, o sistema de ensino brasileiro se encontra em estado pré-falimentar, o mesmo ocorrendo com as finanças dos Estados e Municípios e, desta forma, a passagem para um sistema de ensino eficiente e democrático pressupõe uma mudança radical nas formas ora adotadas de financiamento da educação pública, o que passa por uma reestruturação do sistema de captação de recursos e repartição de encargos entre os três níveis de governo que compõem o setor público brasileiro. E, para tal, o primeiro passo é procurarmos entender como se estruturou este sistema onde os Estados e Municípios entram como menores abandonados pela União, uma mãe rica e caprichosa, que dilapida seus recursos sem qualquer critério e onde os pobres pagam efetivamente os impostos e os ricos, que usufruem de seus benefícios, ainda reclamam.

É o que passamos a fazer.

¹Este capítulo foi escrito com base na Constituição Federal de 1967 e suas emendas, em vigor até fins de 1988. Ao seu final será feita uma análise do impacto das mudanças introduzidas pelo novo texto constitucional.

1.2 - A Distribuição dos Recursos Públicos Entre as Três Esferas de Governo

Fruto de uma colonização onde o seu papel foi sempre o de simples fornecedor de gêneros tropicais para o comércio Europeu (1), o Brasil já nasceu estruturado sob um sistema onde as províncias, hoje Estados, nada mais eram que centros de controle burocrático atrelados ao governo central e as vilas, hoje cidades, não passavam de aldeias fantasmas que só se povoavam por ocasião das festividades religiosas, não possuindo qualquer vida econômica autônoma onde o comércio era mero arremedo já que a estrutura de grandes propriedades era auto-suficiente em termos de consumo e seus produtos se destinavam exclusivamente ao mercado externo. Os grandes senhores rurais se orgulhavam de só importar o sal.

Finda a colônia, os regimes que a seguiram pouco alteraram a orientação econômica básica que sempre teve como centro de gravidade o mercado externo. Ora, política econômica centralizada tem sempre como corolário um sistema fiscal também centralizado. Desta forma, podemos dizer em relação à política tributária que o pouco de autonomia que escapou aos olhos ávidos da coroa, ou pôde vicejar nos interregnos democráticos da República, a Reforma Tributária de 65 (E.C. nº 18 de 1/12/65) capitaneada pelos militares que se assenhorearam do poder em 1964, não perdeu, centralizando a maioria dos recursos nas mãos da União, castrando qualquer autonomia estadual ou municipal e construindo um sistema onde a União tudo pode, os Estados e Municípios tudo pedem e todos os três níveis de governo nada fazem pois as atribuições são difusas e as responsabilidades não definidas, restando ao contribuinte pagar a conta e, caso relute, se queixar ao bispo, embora os templos religiosos não paguem impostos.

Passemos então a analisar a situação em que se encontra a distribuição das receitas tributárias que se compõem de impostos, taxas e contribuições de melhoria (2).

Quadro 1-1

Repartição Percentual da Receita Tributária entre os 3 Níveis de Governo

Ano	União	Estados	Municípios
57	48,5	43,0	8,5
66	51,3	41,4	7,3
70	54,4	41,9	3,7
76	62,3	33,1	4,6
77	60,8	34,0	5,2
78	58,2	36,1	5,7
79	58,3	35,9	5,8
80	58,7	36,2	5,1
81	58,2	36,7	5,1
82	57,2	36,6	5,2
83	57,8	37,0	5,2
84	56,9	38,6	4,5

Fonte: Finanças do Brasil

Os dados do quadro 1-1 indicam uma inegável concentração das receitas públicas nas mãos da União, que inclusive antecede a Reforma de 65 e que na vigência desta se acentuou de tal forma que a União fica com aproximadamente 58% do total da receita, os Estados com 37% e os Municípios com míseros 5%. Estes dados se referem aos recursos sobre os quais os níveis de governo têm ampla e total autonomia de aplicação que são os recursos tributários próprios. Contudo, existe no Brasil um complexo sistema de transferência de tributos dos níveis superiores para os níveis inferiores de governo, que posteriormente analisaremos, pelo qual se busca atenuar estas desigualdades com a ressalva de que parte destes recursos são vinculados, não tendo os governos beneficiários plena autonomia de sua aplicação.

O Quadro 1-2 ilustra como fica o espectro de distribuição, quando se leva em conta estas transferências.

Quadro 1-2

Repartição Percentual dos Recursos Tributários Efetivamente Disponíveis por cada Nível de Governo

Ano	União	Estados	Municípios
57	42,9	46,1	11,0
66	40,6	46,3	13,1
70	45,7	39,6	14,7
76	51,4	34,3	14,3
77	50,2	34,8	15,0
78	47,3	36,7	16,0
79	47,5	36,2	16,3
80	49,3	35,5	15,2
81	49,2	34,9	15,9
82	44,6	40,3	15,1
83	45,1	39,6	15,3

Fonte: - Revista de Finanças Públicas - Out/Nov/Dez/84
82 e 83: Finanças do Brasil

Os dados do quadro 1-2 indicam que quando se leva em consideração as transferências não ocorre uma mudança drástica no perfil de distribuição ficando, em média, a União com 45% do total, os Estados com 40% e os Municípios com 15% o que, se representa uma melhoria em relação à situação em que estes últimos se encontravam, não elimina a discriminação a que estão submetidos. Os dados indicam também que, em relação ao tempo, a despeito das constantes marchas e contra-marchas da legislação tributária, a situação relativa dos Municípios tem se mantido estável, enquanto os Estados revelam uma melhoria de posição em detrimento da União, nada muito significativo, contudo.

Estes dados iniciais já nos permitem antever dentro da perspectiva deste trabalho o impacto da passagem do ensino de 1º grau; mais de 24,5 milhões de alunos em 1983 (3), para os Municípios. Para se ter uma idéia

do que isto representa: o total gasto com o ensino de 1º grau em 1983 representou 70% dos recursos efetivamente disponíveis dos Municípios (4). Desta feita, se realmente pretende-se implementar uma efetiva descentralização do ensino, a constatação inicial que se apresenta é que deve-se modificar a atual sistemática de distribuição dos recursos tributários.

Assim é que, no capítulo 3, apontaremos as vias que, esperamos, possam viabilizar, do ponto de vista financeiro, um sistema de ensino descentralizado. Para tanto, devemos primeiramente entender como o atual sistema atingiu este nível de concentração para que possam ser visualizadas as alternativas de sua superação. É o que passamos a fazer no próximo item a partir da análise da estrutura das receitas da União.

1.2.1 - As Receitas da União

Quadro 1-3

Principais Itens da Receita Orçamentária da União

Anos	Receita Total NCz\$ × 10 ³ Valores Correntes	Receita Tributária				Contrib. ÷ Rec. Total (%)
		Rec. Trib. ÷ Rec. Total (%)	Impostos ÷ Rec. Total (%)	IR. ÷ R.T. (%)	IPI ÷ R.T. (%)	
76	172.372	90,3	84,0	24,0	29,4	—
77	252.605	88,9	81,4	28,1	27,5	—
78	357.705	86,6	79,0	25,8	27,1	—
79	544.244	89,0	81,5	31,5	25,3	—
80	1.280.018	78,3	71,4	25,0	21,3	—
81	2.351.966	82,0	76,1	28,6	22,3	—
82	4.774.815	81,7	76,1	30,5	22,3	—
83	11.779.848	75,1	72,0	34,3	19,5	21,1
84	36.414.053	75,0	72,6	40,5	13,3	21,8
85	134.851.122	80,3	78,3	43,1	17,8	16,2

Fonte: Finanças do Brasil
Tribunal de Contas da União

Os dados indicados no Quadro 1 - 3 apontam para uma ampla predominância nas receitas da União dos recursos oriundos da arrecadação tributária, o que é natural, apresentando contudo, esta última, uma tendência constante de queda na participação relativa em detrimento das Contribuições, as quais só aparecem discriminadas no orçamento a partir de 1983, sendo que, anteriormente a esta data elas apareciam como "Transferências" ou "Outras Receitas Correntes". As contribuições são um ente jurídico a que ainda não se deu uma clara conceituação e que se comportam ora como impostos, ora como taxas, ora como uma forma mista destas duas modalidades (5) e são principais exemplos no Brasil as contribuições

para a Previdência Social, o FINSOCIAL e o Salário-Educação.

Esta perda de posição relativa da receita tributária da União frente às Contribuições tem reflexos significativos nas finanças dos Estados e Municípios pois, como veremos, elas dependem grandemente das transferências de parte dos tributos federais que são definidas constitucionalmente. Já com relação às contribuições, a União tem um grau bem maior de liberdade de manipulação de seus recursos e, desta forma, o que se detecta é uma tentativa da União de se furtar aos seus compromissos redistributivos via aumento das fontes de receita sobre as quais não pesa vinculação e transferências para Estados e Municípios.

Com relação à receita tributária, outro fato que se observa é que apesar do grande número de impostos de competência da União, (atualmente são dez), apenas dois deles, o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos Industrializados, correspondem a 70% do total de Impostos e se a estes acrescentarmos o Imposto sobre Operações Financeiras e o Imposto de Exportação, este índice chega a 90%. O grande peso do I.R. e do IPI nas finanças da União (correspondem, em média, a 50% do total da receita), aliado ao fato destes impostos possuírem uma elasticidade em relação à renda próxima da unidade, ou seja, seu desempenho está colado com o desempenho da economia, além de ampla liberdade que tem a União de alterar suas alíquotas e bases de cálculo, (6) tudo isto levou ao fato apresentando no quadro 1-4 que mostra uma evolução da receita tributária da União superior ao crescimento do PIB, em termos reais.

Quadro 1-4

Evolução da Receita Tributária da União Comparada com o Crescimento do PIB

Anos	União	PIB
57	44,9	61,2
66	100	100
67	79,7	104,8
68	126,9	114,5
69	152,0	124,8
70	163,3	136,2
71	182,6	152,1
72	224,2	167,9
73	264,8	187,0
74	295,9	205,0
75	305,2	213,2
76	364,2	232,0

Obs.: 1966 = 100

Fonte: RFP Out/Dez - 78 pg. 48

Por ele nós vemos que de 1966 (ano de implantação da Reforma) até 1976, enquanto o PIB cresceu 132%, a receita tributária da União aumentou 264,2%, numa clara demonstração de que a União soube utilizar em benefício próprio todos os poderes que a reforma tributária de 65 lhe outorgou, não se importando se para isso precisasse aplicar alíquotas elevadíssimas em produtos como o fumo e bebidas que, embora considerados supérfluos, são consumidos pela ampla maioria da população, ou tivesse que corrigir as tabelas de IR abaixo do índice de inflação, taxando um acréscimo de renda que o assalariado efetivamente não teve.

Desta forma, a União, hoje em dia, se encontra de posse de uma série de mecanismos que lhe garantem uma arrecadação pouco vulnerável em relação à inflação e pronta a responder positivamente a qualquer crescimento da Economia.

E com relação aos Estados, a história é a mesma? É o item que veremos

agora.

1.2.2 - As Receitas dos Estados

Quadro 1-5
Principais Itens da Receita Orçamentária dos Estados

Anos	Receita total NCz\$ × 10 ³ Valores Cor- rentes	Impostos		Transferências ÷ Rec. Total (%)	Operações de Crédito ÷ Rec. Total (%)
		Impostos ÷ Rec. Total (%)	ICM ÷ Rec. Total (%)		
76	129.660	62,4	60,7	16,6	14,6
77	185.961	66,2	65,4	19,6	6,6
78	291.329	64,5	62,9	17,6	11,1
79	456.630	64,0	62,4	18,4	11,5
80	918.870	66,1	64,6	16,1	10,9
81	1.877.722	62,8	62,4	16,2	12,6
82	4.008.100	62,8	61,1	17,3	12,2
83	8.373.422	66,6	65,1	18,1	10,0
84	28.564.550	63,9	62,6	16,6	13,2

Fonte: Finanças do Brasil.

1.2.2.1 - As Receitas Tributárias

Dos dados apresentados no quadro 1-5 o que primeiro se depreende é que a arrecadação de impostos dos Estados depende exclusivamente do imposto de Circulação de Mercadorias (ICM), já que o outro imposto de competência estadual o imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), tem sua arrecadação inferior a 2% do total de impostos estaduais.

A partir do exercício de 1987, passou para competência estadual o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), que veio

substituir a Taxa Rodoviária Única (TRU) que era federal. A se considerar contudo os valores arrecadados pela TRU até então (em 1983 sua receita foi inferior à 4,3% da receita tributária dos Estados), sua inclusão não representará alteração significativa nas finanças estaduais.

Outro fato que deve ser lembrado é que 20% da receita de ICM e 50% da receita do ITBI são transferidos aos Municípios (Pela Constituição em vigor até 1988).

Esta dependência da receita livre dos Estados frente ao ICM é bastante preocupante na medida que este tributo tem baixa capacidade de resistência à inflação e de resposta ao crescimento econômico (7), devido ao uso de sua isenção como instrumento de política econômica pelo próprio Estado e principalmente pela União (8), que isenta de ICM os produtos - industrializados destinados à exportação (CF art. 23 §7º e mantidos pela CF em vigor), enquanto os Estados utilizam a isenção deste imposto como forma de atrair investimentos, o que se revelou uma tática suicida na medida que todos os Estados passaram a utilizá-la, só trazendo benefícios aos investidores (9).

Devido a estes fatos é que, como mostra o quadro 1-6, no período de 66 a 76 (vigência da reforma), enquanto o PIB teve uma variação positiva de 132%, os Estados tiveram um aumento da receita tributária de 104% bem diferente do que ocorreu com a União, que como vimos, cresceu duas vezes e meia acima deste valor. Isto com o agravante de que, por estes dados, de 57 a 66, o crescimento da receita tributária dos Estados havia sido superior ao PIB e equivalente ao da União. Resumindo, a reforma de 65 desestabilizou completamente a estrutura de arrecadação tributária dos Estados.

Quadro 1-6

Índice de Evolução da Receita Tributária dos Estados e do PIB

Anos	Estados	PIB
57	50,6	61,2
66	100	100
67	94,5	101,8
68	117,7	114,5
69	128,9	124,8
70	133,2	136,2
71	137,7	152,1
72	154,6	167,9
73	180,9	187,0
74	194,5	205,0
75	203,1	213,2
76	204,9	232,0

Fonte: RFP Out/Dez - 78; pág. 48

Dentro ainda da questão da receita tributária e sua dependência frente ao ICM, um outro fato que chama a atenção é que 70% da arrecadação brasileira do ICM, advém do setor industrial (10), o que torna este tributo rentável apenas para os Estados mais industrializados, deixando à margem a maioria dos Estados brasileiros. Assim é que, em 1983, 78,7% do total arrecadado deste imposto o foi na Região Sul e Sudeste (59,5% do total da população) enquanto o Nordeste (29,3% da população) ficou com apenas 13,3%, sendo que o Estado de São Paulo, com 12,1% da população brasileira, fica com 40% do total da receita de impostos estaduais (11).

1.2.2.2 - As Transferências Federais

Dos dados do quadro - 1.5, podemos ver que outro item que tem influência significativa nas receitas estaduais é o relativo às transferências que correspondem, em média, a 18% da receita total.

O primeiro componente das transferências é o Fundo de Participação dos Estados e DF que é constituído atualmente (1988) por 14% da arrecadação líquida do Imposto de Renda e do IPI e cujo valor, em 1985, correspondia a 70,4% do total das transferências de tributos recebidos pelos Estados. Seu critério de distribuição leva em conta basicamente a população do Estado e o inverso da renda *per capita* de seus habitantes (Código Tributário Nacional arts. 88, 89 e 90), procurando compensar as desigualdades regionais. Assim é que, em 1984, 49,3% do FPE ficou com o Nordeste, cabendo ao Sul e Sudeste apenas 21%.

No mesmo sentido de corrigir as desigualdades, foi criado o Fundo Especial (FE), que é composto por 2% da arrecadação líquida dos dois impostos já citados e cujo montante, em 1985, era de 8,8% do total da transferência de tributos. Atualmente (1988), seus recursos são destinados exclusivamente aos Estados do Nordeste, Norte, Espírito Santo, Goiás, Mato Grosso, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul. Todavia, esta utilização dos fundos como instrumento de compensação de desigualdades se frustra na medida que o FPE + FE não atingem a 10% do total da receita dos Estados e não influenciam muito no resultado geral. Assim é que, em 1983, o Nordeste (com 29,3% da população) fica com 17,7% do total das receitas estaduais, enquanto o Sul e Sudeste (com 59,5% da população) ficaram com 69,6% (13).

Ainda com relação às fontes para os fundos de participação, é interessante destacar a observação de Afonso (14) que, mostra que ao se considerar como base para o cálculo dos F.P. a receita líquida do Imposto de Renda, há uma grande perda de receita para estes fundos devido aos descontos para o PIS, PIN, PROTERRA e aos incentivos fiscais. Ele cita, como exemplo, que, em 1982, com relação ao Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (que representa 40% da receita total deste Imposto) dos 12,5% que deveriam ir ao FPE, somente 5,5% efetivamente o foram.

Dentro da parte da receita estadual advinda das transferências de tributos temos que os Estados, o DF e os Territórios recebem 40% do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis líquidos e gasosos (IULC), 50% do Imposto sobre Transportes (ITR), 50% do Imposto sobre a Energia Elétrica (IUEE) e 70% do Imposto Único sobre Minerais (IUM) (15). Em 1985, os valores relativos a estas transferências representavam respectivamente 3%, 1%, 9,5% e 5% do total de transferências recebidas pelos

Estados e DF, ou seja, sendo muita transferência para pouco recurso, é provável que o custo administrativo do manejo destes recursos seja superior ao seu valor. (Estes impostos pelo novo texto constitucional passaram para a órbita Estadual e Municipal, como veremos ao final do Capítulo).

Até o momento estudamos, apenas aquelas transferências que incidem sobre tributos federais e cujas alíquotas são definidas constitucionalmente. Contudo, elas não são as únicas existentes. É o que se depreende da análise do Quadro 1.7 onde são confrontados os valores das transferências de tributos federais aos Estados e Municípios com o total de transferências da União a estes mesmos níveis de governo.

Quadro 1-7

Participação Percentual das Transferências não Constitucionais no Total Transferido pela União aos Estados, Territórios e DF, e aos Municípios.

Ano	Total de Transferências da União p/E. e M. (NCz.) valores correntes	Transf. de Tributos Federais ÷ Tot. de Transf. (%)	Outras Transferências ÷ Tot. de Transf. (%)
76	29.321	93,1	6,9
77	43.957	89,4	10,6
78	67.606	85,4	14,6
79	102.323	87,3	12,7
80	216.429	74,3	25,7
81	431.665	68,9	31,1
82	920.052	68,3	31,7
83	2.064.176	68,8	31,2

Fonte: Anuário do IBGE (Coluna 1) e dados enviados ao autor pela SEF - MF

Da análise dos dados do Quadro 1.7 o que se nota é uma crescente participação das transferências que Rezende denomina “não-regulares” (16) e que são efetuadas através de convênios, repasses de fundos e programas especiais entre outras formas e que, em 1983, já atingem um terço do total. O problema com este tipo de transferência é que, na medida que elas não são reguladas por qualquer dispositivo legal mas efetuadas através de convênios bilaterais, podem incorrer várias injunções políticas e nem sempre o interesse público e o espírito redistributivo são os fatores determinantes na sua aplicação. Ademais, como elas ocorrem geralmente entre órgãos federais e seus congêneres estaduais e muitas vezes exigem contrapartida de recursos locais, acabam por se tornar numa grave interferência da União no planejamento dos Estados e Municípios, já que os planos de aplicação dos recursos já vêm totalmente definidos de Brasília.

Passaremos agora a analisar o último item de peso nas finanças estaduais, que é representado pelas Operações de Crédito.

1.2.2.3 - As Operações de Crédito

Como vimos, devido a estrutura de impostos estaduais montada pela Reforma de 65, a receita tributária dos Estados cresceu a índices inferiores ao PIB. De outro lado, a receita de transferências, além de ser insuficiente, teve um índice de crescimento similar ao da receita tributária (é o que se deduz dos dados do quadro 1.5), o que significa que também foi inferior ao do PIB. Em contrapartida, é cada vez maior a demanda por serviços públicos que hoje não se restringem às tradicionais funções no campo social, mas incluem também uma maior intervenção no campo econômico (17). Ora, na medida em que os Estados, ao contrário da União, não podem emitir dinheiro, ou criar e majorar tributos, só havia uma saída para este déficit crescente de recursos; o endividamento. E este foi o caminho adotado pelos Estados na espera de melhores dias. Assim é que, se até 1965 a dívida pública estadual era praticamente desprezível, em fins da década de 70, seu valor passa a ser superior a 70% da receita tributária estadual. Em termos absolutos, somente a dívida externa dos Estados, em abril de 1981, atingia a cifra de US\$ 23 bilhões, distribuídos em US\$ 4 bilhões para a Administração Direta e US\$ 19 bilhões para a Administração Indireta, o que correspondia, na época, à terça parte da

dívida externa do país (19). E somente com relação aos juros e amortizações desta dívida no referido ano, os mesmos representavam 10% da receita orçamentária para o período, segundo as mesmas fontes. Por este último dado já se percebe que ocorreu uma subestimação das operações de crédito no Quadro 1.5 já que, por ele, em 1981, o total das operações de crédito (interno e externo) equivalia a 12,6% da receita orçamentária. Esta subestimação se deve ao fato das finanças da Administração Indireta geralmente serem omitidas nos orçamentos. E quando se vê, pelos dados anteriores, que em 1981 a dívida da Administração Indireta representava 82,6% do total, se aquilata o grau desta subestimação.

Esta prática de se usar as autarquias, fundações e outros órgãos da Administração Indireta como instrumentos de captação de recursos para si e inclusive para o próprio Estado (que na maioria das vezes já está com sua quota de endividamento financeira atingida) tem levado a um comprometimento da capacidade financeira dos mesmos, na medida que vão vencendo os juros e amortizações da dívida, o que tem limitado os novos investimentos e comprometido os serviços prestados (isto é particularmente sensível nos setores de Energia Elétrica e Telecomunicações).

Para tentar regular este processo de endividamento, o Senado expediu a Resolução de nº 62 de 28/10/75 que estabelece que a dívida total num dado ano deve ser não superior a 70% de sua receita líquida (Receita total - Operações de Crédito) do ano anterior (levando-se em conta a inflação do período) e que as despesas com juros e amortizações da dívida não podem atingir mais de 15% das rendas totais. Contudo, como esclarece Gonçalves (20), ao iniciar-se a vigência destes limites constatou-se que a maioria dos Estados já havia atingido as quotas de endividamento a que tinha direito. Isto gerou um completo estrangulamento nos seus programas de investimento, em especial naqueles destinados a fins sociais. Para contornar este problema, o Senado expediu outra resolução, a de nº 93 de 11/10/76 que praticamente anulou os efeitos da resolução anterior. Por ela, ficam excluídas dos limites legais - daí o nome, crédito extra-limite - os recursos obtidos junto ao BNH, FNDU, FAS e PIS-PASEP. A principal consequência desta nova resolução foi uma imediata enxurrada de pedidos de crédito a esses órgãos, de forma que já em 1977 os créditos extra-limite representavam 26,9% do total, chegando em 1981 a 35% do total (2). Assim, longe de se alcançar o pretendido controle e limitação do

endividamento dos Estados, o que se obteve foi um novo direcionamento destes recursos creditícios e até aqui, o efeito foi danoso, pois muitas obras de cunho social que, até então, eram financiadas a fundo perdido com recursos da receita própria dos Estados passaram a sê-lo exclusivamente através de empréstimos sujeitos a juros e correção monetária, liberando a administração para a utilização da receita própria naquilo que ela mais gosta de fazer, a saber, contratação de pessoal.

Outro recurso que está sendo cada vez mais utilizado pelos Estados como forma de escapar da bancarrota iminente é o chamado “crédito forçado”, que consiste no não pagamento de um compromisso na data combinada, transferindo seu desembolso para o exercício seguinte (22).

Para se ter uma idéia do acirramento do processo de endividamento dos Estados, dados apresentados por Afonso (23) referentes à evolução das receitas estaduais indicam que, de 1965 a 1983, enquanto as receitas tributárias cresceram 3 vezes, as operações de crédito cresceram 11,6 vezes (atingindo um pico de 17 vezes em 1975).

Desta forma, a estrutura das receitas Estaduais está caminhando para um beco sem saída, pois os empréstimos que se tomam hoje para tampar os buracos de ontem só servirão para aumentar o déficit de amanhã. Leva-se a situação de barriga, sem que se tome qualquer medida que garanta a efetiva capitalização dos Estados numa situação onde a maioria deles caminha celeremente para a insolvência.

1.2.3 - A Receita dos Municípios

1.2.3.1 - Introdução

À guisa de introdução do nosso estudo sobre os Municípios brasileiros, extraímos alguns trechos da obra de Auguste de Saint-Hilaire, naturalista francês que visitou o Brasil na segunda década do século passado. Eis a descrição que ele nos dá de um povoado do interior: “Oliveira, ou Nossa Senhora de Oliveira, onde passei a noite, pertence à Paróquia de São José uma pequena cidade situada a duas léguas de São João Del Rei.(.) O povoado é rodeado de morros e está situado no alto de uma colina de cume achatado (..). A maioria das casas é de um só pavimento. (..). De um modo geral, são caiadas, com portas e janelas pintadas de amarelo e

emolduradas de cor de rosa o que forma um contraste bastante agradável com as paredes brancas. Uma grande parte das casas mesmo as mais bonitas, só são ocupadas no domingo, pois pertencem aos fazendeiros que passam o tempo todo em suas terras e só vão ao povoado nos dias em que a missa é obrigatória (24). Em outra parte, citando Eschwege: “Esteve na moda nos últimos anos, elevar à cidade os povoados mais insignificantes. Mas raramente era o bem comum que se consultava quando eram feitas as mudanças (..). A paz do lugar é logo perturbada pela chegada de um batalhão de funcionários subalternos que têm o dom inato de provocar querelas, sem as quais não sabem viver. (..). A parcialidade dos juízes tem sempre como resultado que nunca seja o mais fraco e o pobre que esteja com a razão” (25).

E foram estes os Municípios que nós herdamos e que pouco se alteraram nestes 160 anos que nos distam destes relatos; o Município brasileiro como veremos continua carente de autonomia tanto política quanto financeira. Vamos então aos dados sobre a Receita Municipal:

Quadro 1-8
Principais Itens da Receita Orçamentária dos Municípios

Ano	Receita Total valores Correntes NCz	Impostos ÷ Rec.total (%)	Transferências			Operações de crédito ÷ Rec. Total (%)
			Total de Transf. ÷ Rec. total (%)	Transf. de ICM ÷ Rec.Total (%)	Transf. Trib. Federais ÷ Rec. Total (%)	
76	45.220	18,6	54,8	34,8	—	11,4
77	69.612	20,2	57,2	34,4	—	7,4
78	11.640	20,3	53,8	32,8	—	11,0
79	172,141	20,8	53,6	33,1	—	10,4
80	320,118	20,0	57,6	37,1	16,4	7,1
81	656.565	19,8	59,0	35,7	17,2	8,2
82	1.388.806	19,2	59,1	35,2	17,1	8,2
83	2.975,918	18,6	60,0	36,6	19,0	5,6
84	9.719.459	17,3	63,8	36,8	22,1	5,4

Fonte: Finanças do Brasil e Revista de Finanças Públicas

1.2.3.2 - As Receitas Tributárias

Dos dados do Quadro 1.8, o que primeiro se nota é o peso insignificante da arrecadação própria dos Municípios, que é basicamente representada pelos impostos que não chegam à quinta parte da receita total. Para se ter uma idéia de sua insignificância, temos como exemplo que, em 1983, o total arrecadado no Brasil de impostos municipais correspondeu a 9,9% da receita de impostos dos Estados e 6,5% da receita respectiva da União. Ora, o desequilíbrio é gritante.

Para se entender o porquê desta situação devemos analisar a natureza

dos impostos que a Reforma de 65 atribuiu aos Municípios. Pois bem, os lumináres desta Reforma atribuíram à competência municipal, o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) e o ISS (Imposto Sobre Serviços). Com relação ao primeiro, é um imposto que só adquire uma receita significativa em burgos de alto grau de urbanização, com uma estrutura de ocupação de solo regularizada e bem desenvolvida. Já o segundo deles depende basicamente do comércio e também só apresenta alta arrecadação em Municípios onde o setor terciário se encontra plenamente desenvolvido. Pois bem, e qual é a realidade dos Municípios Brasileiros?

Nós vivemos num país, onde, em 1980, segundo o IBGE, 44% do Municípios possuía menos de 10.000 habitantes, 80% menos de 25.000 habitantes, 91% menos de 50.000 e 98% menos de 100.000 habitantes o que significa cidades sem a menor infra-estrutura urbana com sua economia calcada toda ela no setor primário. Para agravar esta situação, o país está sofrendo um processo de deslocamento massivo da população do campo para as cidades (segundo o IBGE, em 1940, somente 31,2% da população estava na zona urbana; em 1980 este índice saltou para 67,6%), um processo que longe de fortalecer os Municípios depauperou-os ainda mais, na medida em que boa parte desta população continua vinculada economicamente ao campo (o fenômeno bóia-fria), sem possuir qualquer capacidade contributiva mas que está gerando uma grande demanda por serviços urbanos (água, transporte, luz, esgotos, etc.), e ocasionando uma ocupação de solo totalmente descontrolada e irregular praticamente inviabilizando a administração municipal.

Para se ter uma idéia da irracionalidade da estrutura de impostos municipais montada pela Reforma de 65, basta se ater ao fato de o Município de São Paulo, com apenas 7% da população brasileira, arrecadar 39% do total de impostos municipais e se a ele acrescentarmos o Município do Rio de Janeiro (com 5% da população brasileira) este valor chega a 54% (26).

Resumindo, montaram uma estrutura tributária de Nova York para um País cheio de Jataizinho e Santa Cecília do Pavão. Deu no que deu.

1.2.3.3 - As Transferências

Desta forma, as finanças municipais passam a depender quase exclusivamente das transferências, tanto estaduais, quanto federais.

Com relação às segundas, elas se compõem de uma parte negociada (em torno de 8% do total de transferências) sobre as quais, como vimos com relação aos Estados, não existe qualquer critério de distribuição, e de outra parte (em torno 32% do total) que é composta de transferências de tributos federais de tal forma que o total de transferências federais, corresponde a aproximadamente 40% do total de transferências recebidas pelos Municípios (27). As transferências de tributos federais são compostas basicamente pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que corresponde, em média, a 90% das mesmas. O FPM é composto de parte da arrecadação líquida do Imposto de Renda e do IPI, valendo aqui aquela observação já feita com relação aos Estados sobre a perda de receita que representa o uso da arrecadação líquida como base de cálculo. O índice percentual do IPI e IR que é destinado ao FPM tem crescido continuamente nos últimos anos e foi, no exercício de 86, de 17% (E.C nº 27 de 20/11/85), o que representou um aumento de 54,5% sobre o índice do exercício anterior e deve ter representado um aumento de aproximadamente 9,4% na receita municipal.

O FPM é distribuído da seguinte forma: - 10% do total é destinado às capitais, proporcionalmente às suas populações e ao inverso da renda *per capita* do Estado. - Os restantes 90% são destinados aos Municípios do interior, na razão direta de suas populações.

As demais transferências federais de tributos para os Municípios e que somam apenas 10% do total são compostas por participações no IUEE (60%), no IUM (90%) (juntamente com o Estado), no IULC (20%) e, a partir de 1986, no ISTR (20%) (Na Constituição em vigor estes Impostos foram incorporados ao ICMS). O baixo peso destas transferências se deve ao fato de que todos estes impostos citados não representam, em média, quando somados, 8% da receita tributária da União.

O segundo tipo de transferências que os Municípios recebem advêm dos Estados e são representadas pela participação no ICM (20% da receita deste Imposto até 88 e atualmente 25%) e no imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (50% da receita). As transferências relativas ao ITBI são

insignificantes pois, como vimos, anteriormente, este imposto representa menos de 2% da receita estadual de impostos. Desta forma, o item de peso real nas finanças municipais é a quota parte do ICM que representa em torno de 60% do total de transferências recebidas pelos Municípios. O seu valor é distribuído da seguinte forma: 75%, pelo menos, proporcionalmente ao valor do imposto arrecadado no Município beneficiário e até 25% de acordo com o que estabelece a legislação estadual (C.F.de 67, art. 23; 9). A crítica que se faz a este critério é que na medida em que o ICM depende basicamente da produção industrial (28), ele acaba beneficiando os Municípios industrializados em detrimento dos demais, que são a maioria. E, como aponta Mahar (29), na medida em que o ICM é um imposto indireto onde quem efetivamente paga é o consumidor final, que não necessariamente reside no Município onde se dá a produção, acaba ocorrendo um desequilíbrio regional que tem como exemplo mais gritante as cidades-dormitório que arcam com as demandas da população produtiva, mas não têm qualquer fonte significativa da receita na medida em que não são polos industriais. Neste sentido, acreditamos que seria mais correto um critério que levasse em conta a população do Município que é, em última análise, quem arca com o imposto e que, portanto, deve ser a beneficiária de sua aplicação.

Outro ponto que deve ser dito com relação às finanças municipais é que na medida em que, na estrutura atual, a arrecadação própria tem um peso relativamente pequeno, frente às transferências da União e dos Estados, acaba-se desestimulando esta arrecadação, pois ela representa um alto ônus político (desgaste junto ao eleitorado) para um pequeno retorno financeiro.

1.2.3.4 - As Operações de Crédito

Finalmente, com relação às operações de crédito, pela análise dos dados do Quadro 1.8, nota-se uma tendência declinante no seu peso relativo nas finanças municipais. Deve-se, contudo, ter em mente que os valores representados indicam a média entre os Municípios brasileiros e, na medida em que os pequenos Municípios, que são a maioria, praticamente não realizam operações de crédito, estes valores para os grandes centros urbanos são bem maiores (em torno de 20% da receita total) (30). E deve-se

ainda ressaltar que estes valores são baixos, não por falta de vontade dos governantes municipais, mas por falta de crédito e de estrutura financeira mínima na maioria dos Municípios. No mais, vale para os Municípios tudo aquilo que foi dito com relação aos Estados.

1.3 - Comentários

1.3.1 - Um modelo centralizado e ineficiente

A Reforma Tributária de 1965, assim como as leis, decretos, normas, resoluções e portarias que a seguiram, deixou o país com o seguinte panorama do ponto de vista das finanças públicas:

De um total de 15 impostos, a União tem competência para instituir 10 (entre os quais se situam os mais rentáveis e seguros contra a inflação), os Estados, 3 e os Municípios, 2. Além daqueles impostos, a União pode ainda criar impostos extraordinários e novos impostos que não tenham base de cálculo, ou fato gerador idênticos aos dos impostos já existentes. Pode também instituir Contribuições e Empréstimos Compulsórios. Não bastasse isto, pode ainda alterar a base de cálculo, assim como a alíquota de seus impostos mais rentáveis (IPI, I.R. e I de Exp.), o que lhe dá um instrumento ágil de aumento de arrecadação. E, por fim, culminando o afã centralizador, pode a União, mediante Lei Complementar, conceder isenções de impostos estaduais e municipais (CF de 67, art. 19, §2º), sem esquecer ainda que, para garantir a política da exportação do governo federal, são isentos do ICM as operações que destinem produtos industrializados e outros que a lei indicar para o exterior (CF de 67, art.23, §7º). Não satisfeita em concentrar toda a receita e todo o poder decisório em suas mãos, a União ainda faz gentileza com o imposto alheio, concedendo isenção de impostos que não são de sua competência.

Em decorrência disto, criou-se um sistema de total dependência do Estados e Municípios para com a União, de tal forma que, em 1983, as Transferências de Tributos Federais para a Região Norte correspondia a 11,7% de sua receita tributária e para o Nordeste correspondia a 46% (31), isto sem falar nas transferências negociadas, que, como vimos, estão assumindo uma importância cada vez maior.

Contudo, estes mecanismos de transferências não têm sido eficientes no sentido de estancar a sangria das finanças estaduais e municipais decorrente em grande parte da isenção de ICM nas operações de exportação de produtos industrializados, isenção que atinge o setor mais dinâmico da economia e representa um duro golpe nas receitas dos Estados e Municípios, que dependem quase integralmente da arrecadação do ICM. Esta utilização da isenção do ICM, tanto pela União como pelos Estados, como instrumento de política econômica e atração de investimentos, trouxe como conseqüência o fato de a Receita Tributária dos Estados crescer a níveis inferiores ao PIB.

Pressionados por estes fatos e por uma demanda de serviços cada vez maior, a saída encontrada por estes níveis de governo foi o endividamento, tanto interno, como externo. E, na medida em que o Senado Federal, através de resoluções contraditórias entre si, buscava controlar este processo, passou-se a usar as empresas públicas e órgãos da administração indireta como fonte de captação de recursos creditícios, gerando grave processo de descapitalização nas mesmas e comprometendo seus investimentos.

A este quadro se soma um aumento progressivo das transferências negociadas, que são responsáveis, em alguns Estados, inclusive pela folha de pagamento (42), num mecanismo altamente desorganizador, na medida em que não existem critérios na distribuição destes recursos, podendo num dado exercício os mesmos serem enviados e, no seguinte, não.

Chegou-se a uma situação onde é praticamente impossível a realização de um planejamento a nível estadual ou municipal, já que o orçamento proposto é constantemente modificado, transformando-se numa verdadeira colcha de retalhos. Em síntese, é o anti-planejamento.

Por outro lado, o aumento da centralização, que foi justificado pelos autores do atual sistema como o único instrumento capaz de coibir o desperdício e assegurar o controle dos gastos e um uso racional dos recursos, acabou gerando uma barafunda de novos órgãos federais, em tudo similares aos estaduais já existentes e que não desapareceram, e levou à criação de uma infinidade de fundos (eram 169 fundos em 1978, 23 deles na função Educação) (33) que tornam impossível qualquer controle eficaz dos gastos públicos. E o que se vê são Prefeitos e Governadores se dirigindo, toda semana, a Brasília, com o intuito de levantar alguns recursos em meio a

uma barafunda de órgãos e siglas.

Desta forma, o argumento tecnomilitar de que a substituição do político pelo burocrata garantiria mais eficiência e moralidade no trato do dinheiro público, não resistiu ao teste da realidade, na qual o burocrata asséptico se tornou o pior tipo de político, ou seja, aquele sem a prova das urnas e onde a interferência de agentes externos à racionalidade do processo (Grupos econômicos e políticos), longe de ser eliminada, foi mascarada, pois passou a se dar a nível de gabinetes mais restritos. Em resumo, o melhor controle é ainda o da velha e depauperada democracia.

1.3.2 - Um modelo injusto

Assim, temos que o legado do regime militar é uma estrutura onde os Estados e Municípios estão numa situação falimentar, a total mercê do Presidente de plantão no Palácio do Planalto, uma estrutura totalmente embasada em impostos indiretos, que são aqueles cujos valores são repassados para o preço dos produtos, sendo pagos efetivamente pelo consumidor final, taxando desta forma, igualmente, pessoas de capacidade contributiva distinta, o que acaba penalizando os mais pobres. É este o panorama mostrado pelo Quadro 1.9

Quadro 1-9

Distribuição Percentual Entre Impostos Indiretos e Diretos no Brasil:

Anos	Imp. Indiretos	Imp. Diretos
78	76,7	23,3
79	73,4	26,6
80	75,7	24,3
81	74,2	25,8
82	73,2	26,8
83	68,2	31,8

Fonte: Finanças do Brasil

OBS: Foram considerados impostos diretos o Imposto de Renda e o total de impostos municipais (devido à dificuldade de desagregação entre o ISS e o IPTU). Os demais impostos foram considerados Indiretos).

Por ele se vê que, de 1978 a 1983, a média de impostos indiretos no Brasil foi de 73,6% do total de impostos, devendo-se considerar que houve ainda uma subestimativa neste cálculo, pois boa parte do IR (43,6% em 83) advém da tributação das pessoas jurídicas, as quais podem, sem nenhuma dificuldade, repassá-lo para o preço final de seus produtos. Quando se compara estes dados com os disponíveis a nível internacional, se verifica que, nos países desenvolvidos (PNB per capita acima de US\$ 800), os impostos indiretos correspondem apenas a 32% do total de impostos (34). E isto acrescido do fato de que, nesses países, o imposto indireto não é tão injusto socialmente, na medida em que eles possuem uma distribuição de renda mais eqüitativa. No Brasil, o Imposto de Renda é, no fundo, um imposto sobre o trabalhador assalariado urbano (35); não se taxa a renda ou o patrimônio, mas o esforço do trabalho. Enquanto o salário é taxado na fonte, deixa-se ao contribuinte de alta renda uma série de escapes à tributação, via incentivos fiscais, especulação com ações, transações imobiliárias, fundos de investimentos, além de uma série de isenções, numa clara opção de proteção ao capital (36).

Não é contudo objetivo deste trabalho propor um novo sistema tributário e também não temos a ilusão de que num país onde o número de contribuintes que declaram IR é inferior a 5% da população, o problema da justiça fiscal seja resolvido com um mero aumento dos impostos diretos; são necessárias mudanças econômicas de natureza estrutural que invertam o perfil de distribuição de renda atual, onde os 10% mais ricos detêm 48% da renda nacional e os 50% mais pobres ficam com 15% e onde 64% das terras cultivadas estão na mão de 10% dos proprietários (37).

Acreditamos porém que esta estrutura, onde em 1983 o I.R. Pessoa Física correspondia a apenas 7,1% da receita total deste imposto e onde o Imposto Territorial Rural (neste País de dimensões continentais como as autoridades gostam de dizer) representou menos de 0,2% do total de impostos federais, deve ser urgentemente mudada. E, na nossa posição de observador atento e com base nas leituras efetuadas para a confecção deste capítulo, entendemos que um Sistema Tributário não deve se pautar por uma estrutura de competências exclusivas de tributação como a

atual, onde a União tem os seus impostos, os Estados, os seus e os Municípios, idem, num processo que, além de provocar constantes atritos entre os níveis de governo, beneficia aqueles que, por possuírem maior cacife político, se municiam de tributos mais rentáveis e imunes à corrosão inflacionária como é o caso, hoje, da União. Acreditamos que seja mais lógico um modelo onde os impostos sejam unitários, num sistema federal, e que sua partilha entre os três níveis de governo obedeça critérios claros e transparentes, definidos constitucionalmente. E, no nosso entender, o critério básico desta partilha deve ser o número de habitantes, na medida que ele é um dado objetivo, de difícil manipulação e atinge o pressuposto básico dos impostos que é a prestação de serviços de natureza pública. Mesmo a introdução do critério do inverso da renda *per capita* que é adotado pela legislação que rege os Fundos de Participação, nos parece desaconselhável, já que a renda *per capita* nos dá a renda média por cabeça e isto, num País de desníveis de renda como o nosso, não significa nada. Entedemos, por outro lado, que deve ser implementada uma efetiva taxaçaõ das propriedades rurais (num critério que leve em conta o percentual da área cultivada) e uma completa inversão na sistemática do Imposto de Renda, onde se priorize a taxaçaõ da pessoa física no seu efetivo ganho de renda e patrimônio.

Por fim, entendemos que, se por um lado é fundamental um aumento das fontes de recursos públicos no Brasil, de outro, cremos que qualquer medida neste sentido será inócua se concomitantemente não se empreender uma reestruturação completa da barafunda de órgãos, fundos e marajás que é, atualmente, o Serviço Público brasileiro, um verdadeiro monstro, insaciável devorador de orçamentos e propostas de moralização. E este é o ponto falho das discussões empreendidas neste capítulo, pois é omitida a análise da estrutura das despesas públicas. Contudo como esta análise demandaria praticamente uma outra tese e nosso objetivo aqui foi apenas o de fornecer subsídios para que a questão da descentralização do ensino e seu respectivo financiamento ganhe contornos concretos, nos foi imperativo esta omissão que todavia procuraremos atenuar na nossa análise do próximo capítulo no que toca ao setor Educação.

Paramos por aqui este breve relato da estrutura das receitas públicas no Brasil e sua distribuição entre os níveis de governo, só ressaltando que, se em princípio não podemos eliminar esta estrutura de impostos

indiretos que é altamente injusta, devemos ao menos ter consciência da responsabilidade que é o manejo de recursos públicos no Brasil, pois quem está financiando os gastos públicos e a Educação, em especial, não é a classe média ou alta (que alegam que pagam impostos em demasia) e sim o sub-empregado, analfabeto que só tem dinheiro para o feijão (ICM = 17%), o fubá (ICM = 7%), leite (ICM = 17%), o cigarro (IPI = mais de 500%) e a pinga (IPI = 260%) que ele bebe para poder seguir vivendo.

Apêndice

As Modificações Introduzidas pelo Novo Texto Constitucional na Estrutura das Receitas da União, dos Estados e Municípios.

Pode-se dizer, grosso modo, que a linha mestra seguida pelos constituintes na elaboração do novo texto constitucional foi a de, graças às influências dos governos estaduais e municipais sobre seus representantes e à fraqueza conjuntural do governo federal, aumentar as fontes e o volume de recursos dos Estados e Municípios em detrimento da União (38).

Desta forma, em primeiro lugar, foram retirados da competência do governo central cinco impostos. São eles: o imposto sobre a produção, circulação, distribuição ou consumo de Energia Elétrica, o imposto sobre Lubrificantes e Combustíveis Líquidos e Gasosos, o imposto sobre Minerais, o sobre serviços de Comunicação e o sobre Transportes. Estes impostos, apesar do grande número, não representam grande influência na estrutura de receitas da União (menos que 10% da receita tributária) e, em sua boa parte, já eram transferidos para os outros níveis de governo, devendo-se a mudança talvez à busca de uma maior racionalidade do sistema.

Por sua vez, a União manteve em suas mãos os impostos mais rentáveis, ou seja, o Imposto Sobre Produtos Industrializados (IPI), o Imposto sobre a Renda e os proventos de qualquer natureza, (IR) os impostos sobre Importação, Exportação e Operações de Crédito, além do recém criado Imposto sobre Grandes Fortunas, o qual depende ainda de regulamentação em Lei Complementar (CF, art. 153). Outro trunfo importante que a União manteve em suas mãos foi o da competência exclusiva para instituir Contribuições Sociais de intervenção no domínio econômico, político de interesse das categorias profissionais ou econômicas; podendo os Estados apenas instituir aquelas contribuições relativas à manutenção do sistema de assistência e previdência social de seus servidores (CF, art. 149). Foi ainda mantido o poder da União de instituir Empréstimos Compulsórios. Por outro lado, ela pode, por meio de Lei complementar, instituir novos

impostos, desde que não cumulativos ou da mesma base de incidência de outro tributo. 20% contudo do valor arrecadado pelo novo tributo será destinado aos estados.

Os Estados e DF, além do Imposto de Circulação de Mercadorias (ICM) e do Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) já existentes, podem instituir impostos sobre a transmissão “causa mortis” e doações de quaisquer bens ou direitos (antes era sobre a Transmissão de Bens Imoveis), sobre serviços de transportes, comunicação e energia elétrica, além de um adicional de 5% do Imposto de Renda das Pessoas Física e Jurídicas pagos à União (CF, art. 155). O imposto estadual relativo à Circulação de Mercadorias e prestação de serviços, o “ICMS” como passou a ser chamado o antigo ICM, terá suas alíquotas definidas pelo próprio estado, ao contrário de antes, cuja definição de alíquota máxima cabia ao Senado Federal. Este último contudo poderá fixar as alíquotas internas máximas e mínimas se assim o desejar. (CF art 155, §2º , inc V). Este último mandamento tem como objetivo evitar guerras fiscais entre Estados com o intuito de atrair investimentos, como já ocorreu no passado. A fixação de alíquotas para as operações interestaduais e de exportação continuam de competência do Senado. O ICMS não incidirá sobre produtos industrializados destinados à exportação, petróleo e derivados destinados a outros Estados e sobre o ouro enquanto ativo financeiro, (CF, art 155, §2º , inc X).

Os municípios poderão instituir além do imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), o imposto Sobre Serviços (com exceção dos serviços de transporte e comunicação) cujos serviços serão definidos em Lei Complementar; o imposto sobre Transmissão Intervivos, a título oneroso, de bens ou direitos sobre imóveis que antes estava englobado no Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) de competência estadual e, finalmente, o imposto sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos, a exceção do óleo diesel, cuja alíquota fixada provisoriamente em 3% será definida em Lei Complementar (CF, art 156).

No nosso ponto de vista, estas mudanças relatadas até aqui não causarão grande impacto nas finanças de cada nível de governo, uma vez que a maioria destes impostos já era pré-existente e através de mecanismos de transferências já se dirigiam aos atuais beneficiários. Quanto aos novos impostos criados, o seu impacto deve ser relativo. O adicional sobre o

imposto de renda, por exemplo, representaria em 1984 apenas 1,5% da receita de ICM dos Estados.

Quanto ao ICMS, ele apenas acresceu ao ICM que já existia os antigos impostos únicos (Energia elétrica, Minerais, Transportes), que já pertenciam, em sua maioria, aos Estados. (40). A grande esperança dos Estados deve estar na liberdade de fixação das alíquotas internas do ICMS. Esta liberdade contudo deve ser limitada pela ação dos grupos de interesse (industriais, comerciantes) nas Assembléias Legislativas Estaduais, assim como pela concorrência inter-Estados (41). No que toca aos Municípios, não é de se esperar grandes impactos na sua receita com o advento do imposto sobre as vendas a varejo de combustíveis. Em 1983, por exemplo, a receita do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis (cujas alíquotas eram de 11,5% contra 3% do novo imposto) correspondia 3,6% do total das receitas municipais. Assim é de se esperar um aumento de receitas da ordem de 1%.

Desta forma, pode-se dizer que as principais alterações na estrutura tributária dos três níveis de governo não virão dos impostos novos ou extintos, mas antes das modificações introduzidas nos mecanismos de transferências de receitas (Seção VI da CF) (42). É o que veremos a seguir.

A primeira delas foi o aumento das parcelas do Imposto de Renda e do IPI destinadas aos Fundos de Participação, que passaram de 33% para 47% das respectivas receitas líquidas, distribuídos da seguinte forma:

- 22,5% para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 21,5% para o Fundo de Participação dos Estados e DF (FPE)
- 3% para aplicação em programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (FP).

(CF, art 159, 1)

Este aumento de participação obedecerá ao seguinte cronograma:

Ano	FPM	FPE	FP
1988	20,0%	18,0%	3%
1989	20,5%	19,0%	3%
1990	21,0%	19,0%	3%
1991	21,5%	20,0%	3%
1992	22,0%	20,5%	3%
1993	22,5%	21,5%	3%

(CF, Disposições Transitórias, art 39)

Em segundo lugar, para compensar os Estados da isenção de ICM dos produtos industrializados destinados à exportação, a União destinar-lhes-á 10% da receita do IPI na proporção de suas respectivas exportações de produtos industrializados (Fundo de Ressarcimento das Exportações) respeitando, contudo, o princípio de que a nenhuma unidade federada será destinado mais de 20% do montante destas transferências (CF, art 159, II). Do que receberem destas transferências, os Estados destinarão 25% aos municípios, no mesmo critério das transferências do ICMS.

A União entregará ainda 50% do valor arrecadado do Imposto Territorial Rural (ITR) ao Município de localização do imóvel (anteriormente era de 100% esta transferência que, de qualquer forma, é insignificante) (CF, art. 158, II) e destinará aos Estados 20% das receitas advindas dos novos impostos criados (CF, art 157, II).

Já os Estados transferirão, além dos 50% do IPVA, 25% da receita do ICMS (antes esta transferência era de 20% do ICM, cuja base de cálculo era mais restrita que a do novo imposto, o que representa um aumento superior a 25% destas transferências) dentro dos critérios que já valiam anteriormente:

- 3/4, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações e serviços efetuados no município;
- Até 1/4 segundo critérios estipulados em Lei Estadual.

(CF, art. 158)

Segundo estes critérios, continuarão beneficiados os municípios mais industrializados em detrimento da maioria e de um critério mais justo de distribuição que seria o *per capita*, uma vez que, numa estrutura de tributos indiretos como a nossa, os impostos são pagos por toda a população, não tendo sentido beneficiar os municípios onde o tributo é recolhido. Pode-se contudo apontar como um avanço do ponto de vista da justiça fiscal o critério de seletividade que deverá nortear a aplicação do ICMS, o que dependerá evidentemente da sensibilidade dos governos estaduais.

Pode-se ainda apontar como um progresso neste mesmo sentido o caráter seletivo do IPTU e o imposto da União sobre grandes fortunas, que depende ainda de legislação complementar. Como vemos, do ponto de vista de um sistema tributário mais equitativo, o novo texto constitucional ficou ainda no campo das boas intenções.

Por outro lado o incremento de recursos para os Fundos de Participação foi um importante passo no sentido de minorar as desigualdades regionais o que vai depender ainda dos critérios de rateio a serem definidos em Lei Complementar. Segundo estimativas feitas por José Rui Gonçalves Rosa (43), a parcela de transferências Federais (que seguem critérios mais eqüitativos) será equivalente às Estaduais (Critério discriminatório), enquanto antes elas representavam menos da metade.

Faremos agora uma estimativa de como deverá ficar o panorama das finanças dos três níveis de governo com as modificações introduzidas pelo novo texto constitucional. Os quadros 1-10, 1-11 e 1-12 apresentam estes resultados. Eles foram construídos tomando por base a situação vigente num dado ano e a nova situação que seria criada, no mesmo ano, se a realidade constitucional fosse a de 1988 e a de 1993. Nunca é demais ressaltar que os valores obtidos são apenas indicativos dada a série de suposições que devem ser feitas e devido ao fato de que não levamos em conta o impacto dos novos tributos criados. Os critérios para sua confecção foram os seguintes:

- Novos valores do FPM, FPE e FP: Aplicou-se sobre o valor vigente a variação percentual verificada nas alíquotas (Ex: Em 1982 a alíquota do FPE era de 10%; em 1988 será de 18%, logo um aumento de 80%. Este índice será aplicado sobre o valor vigente em 1982 obtendo-se assim qual seria o valor deste fundo

se a nova CF estivesse em vigor naquele ano).

– Outros Impostos:

- União: Deduziu-se o IUEE, o IUM, o ISTR, o IULC, o Imposto sobre Comunicações (Criado em 1985 para substituir o Fundo Nacional de Telecomunicações que se tornara ilegal) e 10% da receita do IPI;
- Estados: Adicionou-se o IUEE, o IUM, o ISTR e o Imposto sobre Comunicações; além dos 10% do IPI;
- Transferência dos Estados para os Municípios: 25% do (ICM + ISTR + I. Comunicações).

Quadro 1-10
Modificações Introduzidas pelo Novo Texto
Constitucional na Receita Líquida da União

Ano	Situação de	Receita de Impostos	FPE		FPM		FP		Outros Impostos	Receita Líquida	Variação sobre o ano base
			Valor correntes	Aliquota	Valor corrente	Aliquota	Valor corrente	Aliquota			
82	82	3.634	210	10	210	10	47	2	162	3.005	—
	88	"	378	18	420	20	71	3	422	2.343	- 22
	93	"	452	21,5	473	22,5	71	3	"	2.216	- 26,3
83	83	8.484	511	10,5	511	10,5	59	2	340	7.063	—
	88	"	876	18	973	20	89	3	865	5.681	- 19,6
	93	"	1.046	21,5	1.095	22,5	89	3	"	5.389	- 23,7
84	84	26.431	1.766	12,5	1.899	13,5	269	2	1.058	21.439	—
	88	"	2.543	18	2.823	20	404	3	2.388	18.283	- 14,7
	93	"	3.038	21,5	3.165	22,5	404	3	"	17.436	- 18,7
88	85	105.561	9.234	13*	10.526	15*	1160	2	3.370	81.271	—
	88	"	12.786	18	14.035	20	1740	3	10.492	66.508	- 18,2
	93	"	15.272	21,5	15.789	22,5	1740	3	"	62.268	- 2,4
86*	86	288.879	24.118	14	29.293	17	4417	2	12.532	218.519	—
	88	"	31.009	18	34.462	20	6626	2	26.828	189.954	- 13,1
	93	"	37.038	21,5	38.770	22,5	"	3	26.828	179.617	- 17,8

NCz × 10³

Fontes: Finanças do Brasil
 Constituição Federal
 Rev. de Finanças Públicas
 Rel. do TCU

* Estimada

Quadro 1-11

Modificações Introduzidas pelo Novo Texto Constitucional na Receita Líquida dos Estados

Ano Ref.	Receita de Impos.	Situação de:	FPE (+)	FP (+)	Outros Impos. (+)	Transf. para os Municípios		Receita Liq.	Receita Liq. Anterior		Aumento (%)
82	2.521	88	378	71	273	653	88	2.590	2.389	88	8,4
	2.521	93	452	71	273	653	93	2.664	2.389	93	11,5
83	5.578	88	876	89	590	1.451	88	5.289	5.279	88	7,6
	5.578	93	1.046	89	590	1.451	93	5.852	5.279	93	10,9
84	18.253	88	2.543	404	1.854	4.751	88	18.303	17.336	88	5,6
	18.253	93	3.038	404	1.854	4.751	93	18.798	17.336	93	8,4
85	71.877	88	12.786	1.740	6.587	18.957	88	74.033	70.616	88	4,8
	71.877	93	15.272	1.740	6.582	18.957	93	76.519	70.616	93	8,4

Fonte: Finanças do Brasil
Const. Federal
Revista de Finanças Públicas
Relatório do TCU

Quadro 1-12

Modificações Introduzidas Pelo Novo Texto Constitucional na Receita Líquida dos Municípios

o C.	Rec. de Impostos	Situação de:	FPM (+)	Transf. dos Estados (+)	Imposto Sobre Combustíveis		Rec. Líquida	Rec. Líq. Anterior		Aumentos %
	276	88	420	653	112	88	1.452	1.028	88	41,2
	267	93	473	112	112	93	1.505	1.028	93	46,4
	627	88	973	1.451	192	88	3.243	2.347	88	38,2
	627	93	1.095	1.451	192	93	3.365	2.347	93	43,4
	1.677	88	2.813	4.751	485	88	9.726	7.587	88	28,2
	1.877	93	3.165	4.751	485	93	10.078	7.587	93	32,8
	8.517	88	14.035	18.957	1.508	88	43.017	34.069	88	26,3
	8.517	93	15.789	18.357	1.506	93	44.771	34.069	93	31,4

Fonte: As mesmas do Quadro anterior

Vejamos então como ficará a distribuição da receita líquida de impostos entre os três níveis de governo.

Quadro 1-13

Distribuição da Receita Líquida de Impostos

Ano	União	Estados e DF	Municípios
1982	45,8	37,2	16,0
1985	43,7	38,0	18,3
1988	36,2	40,3	23,4
1993	34,0	41,6	24,4

Fonte: Quadros 1-10, 1-11 e 1-12. Para 1988 e 1993 foi considerado a nova situação criada sobre o ano de 1985.

O Quadro 1-13 demonstra que o principal papel do novo texto constitucional foi garantir uma distribuição mais equitativa do bolo fiscal. Outro dado interessante é que os resultados por nós atingidos estão muito próximos dos de outro estudo elaborado pelo Economista e Auditor-Fiscal da Secretaria do Tesouro Nacional José Rui Gonçalves Rosa (45), o que indica que eles não devem estar muito distantes do real. Segundo o estudo citado, os Municípios mais beneficiados seriam os da regiões NE e S com um aumento de 28% em relação à situação de 1987, vindo em seguida os da regiões CO e SE com 25,5% e, por último os da região Norte com um acréscimo de 21,5% na sua receita disponível frente à situação de 1987 (46).

Dos resultados apresentados nos quadros anteriores podemos chegar às seguintes conclusões:

- União: Perda média de 17,5% na situação legal de 1988 e de 21% na situação legal de 1993. Contudo, sobre o último ano sobre o qual se dispõe de dados, (1986) esta perda seria respectivamente de 13,1 e de 17,8%. Assim, apesar de uma evidente perda de recursos por parte da União, pode-se afirmar que a mesma não será catastrófica mesmo porque o processo será gradativo. Cabe ressaltar que não levamos em conta o efeito do novo imposto sobre grandes fortunas, que poderá reduzir um pouco estas perdas, o que, contudo, duvidamos, dada a relutância do legislador brasileiro em ir contra a classe à qual pertence.
- Estados: A situação pouco se alterará, ocorrendo um aumento médio de 6,6% na situação legal de 1988 e de 9,8% na situação legal de 1993. Para o último ano, cujos dados são disponíveis (1985) estes índices seriam de 4,8% e 8,4% respectivamente. Na verdade, deve ocorrer um índice superior a este pois não se levou em conta o adicional do Imposto de Renda e principalmente a novas alíquotas e a maior abrangência do ICMS.
- Municípios: Foram os grandes beneficiários da nova estrutura. Espera-se um aumento médio de 33,5% na situação legal de 1988 e de 38,5% na situação legal de 1993. Sobre o último

ano disponível (1985), este aumento seria respectivamente de 26,3% e 31,4% ,o que representará um acréscimo de quase 1/3 nas suas receitas. Pode-se dizer que a situação criada para os municípios com a presente reforma os coloca num dos momentos mais favoráveis na história da divisão dos recursos tributários (44).

Finalizando, pode-se dizer que o novo sistema tributário é inegavelmente um avanço sobre o anterior, mas na medida que pouco fez em termos do aumento da carga tributária global e pouco alterou a atual estrutura de impostos indiretos e de capitalismo cartorial (em 1988 os incentivos fiscais representavam 22,4% da Receita Tributária da União, ou 1,6% do PIB, o que corresponderia a alguma coisa em torno de 5,5 bilhões de dólares (47); recursos suficientes para resolver os problemas financeiros de todo o ensino fundamental no Brasil).É pois de se esperar que o setor público brasileiro continue em regime de inanição crônica, com todas as conseqüências em termos de déficit público, inflação e falta de investimentos que já conhecemos.

Referências Bibliográficas Cap - 1

1. Júnior, Caio Prado. História Econômica do Brasil, pgs. 22 e 23, Ed Brasiliense - 1962.
2. Conceitos legais de: (Extraídos do Código Tributário Nacional.
Imposto: É o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte. (art. 16).
Taxa: Tributo que tem como fato gerador o exercício regular do poder de política ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico prestado ao contribuinte ou colocado à sua disposição. (CTN art. 77)
Contribuição de Melhoria: É o tributo cobrado para custear obras públicas das quais decorram valorização imobiliária. (CTN art. 81).
3. Anuário do IBGE - 1984 - pg 261
4. Fontes: Finanças do Brasil (SEF-MF 1983); Recursos Federais e Estaduais aplicados na área educação, cultura e desportos (MEC - Sec. de Informática - 1983).
5. Nogueira, Ruy Barbosa, Curso de Direito Tributário; ed.Saraiva - SP - 1980 pgs. 181 a 183.
6. Sec.da Economia e Finanças - MF; Reflexos da Reforma Tributária de 1966 nas Finanças Estaduais; RFP nº 336 pg. 49.
7. Rezende, Fernando e Lobo, Thereza; Competências Tributárias em Regimes Federativos; RFP nº 362 pg. 34.
8. Mahar, Dennis J.; O Financiamento dos Governos Estaduais e Municipais no Brasil: tendências e questões recentes; Revistas da Fundação João Pinheiro, nº 13 - BH - 1983 - pg 31.
9. Gonçalves, João Gomes; A Reforma Tributária, a Centralização Federal e a perda do poder de decisão dos Estados. RFP nº 336 pg 94.

10. Rezende, Fernando e Silva, Maria da Conceição: O Sistema Tributário e as desigualdades regionais : Uma análise das recentes controvérsias sobre o ICM; pg 107; IPEA 1974-RJ.
11. Finanças do Brasil - SEF - 1983
12. Dados enviados ao autor pela SEF do MF
13. Finanças do Brasil - SEF - MF - 1983
14. Afonso, José Roberto R.; Relações Intergovernamentais e Finanças Públicas dos Estados e Municípios; Anais da ANPEC 1982; pg. 463
15. Mahar, Dennis J.; ob. cit.; pg 33, levando-se em conta a Emenda Constitucional nº 23 de 1/12/83.
16. Rezende, Fernando; Autonomia Política de dependência Financeira : Uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos Estados; pg 492 PPE - Agosto de 1982 - RJ
17. Fonseca, Getulio L.de P. e Ferreira, Roberto Nogueira; A gradativa perda da capacidade de investir dos Estados; pg 24.
18. Rezende, Fernando; Autonomia Política e dependência Financeira (ob. cit. nº 16) pg 505.
19. ib. id. pg 509 e 510.
20. Gonçalves, João Gomes; ob. cit. pg 99.
21. Mahar, Dennis J.; ob. cit.; pg 38.
22. Rezende, Fernando; ob. cit. no nº 16; pgs. 508 e 509.
23. Afonso, José Roberto R.; ob. cit. no nº 14; pg 457.
24. Saint-Hilaire, Auguste de; Viagem às Nascentes do Rio São Francisco; pg 85; ed. da USP; 1975 SP.
25. idem; pg 37.

26. Mahar, Dennis J.; ob, cit pg 49.
27. Os dados citados nesta parte, referentes às transferências para os Municípios foram enviados ao autor pela SEF do MF.
28. Versamos, Ricardo; O Critério de distribuição de ICM aos Municípios : Uma crítica às sugestões e uma sugestão para crítica; RFP nº 368; pg 32.
29. Mahar, Dennis J.; ob. cit.; pg 51.
30. Afonso, José Roberto R.; ob. cit.; pg 474.
31. Finanças do Brasil, SEF - MF, 1983 e dados enviados ao autor pela SEF-MF relativos à transferência de tributos federais.
32. Rezende, Fernando; ob. cit. no nº 16; pg 492 e 493.
33. Gonçalves, João Gomes; ob. cit.; pg 104.
34. Due, John F.; Tributação Indireta nas economias em Desenvolvimento; pg 254. Ed. Perspectiva 1974 - SP.
35. Rezende, Fernando; O imposto sobre a Renda e a Justiça Fiscal; pg 46; INPES - 1974 - RJ.
36. Versano, Ricardo; O sistema tributário de 1967: Adequado ao Brasil de 80 PPE; abril/81; pgs. 214, 215 - RJ.
37. Anuário do IBGE - 1984.
38. Piscitelli, Roberto Bocaccio (org.); Silva, Mário Tinoco da; Giffoni, Francisco de Paula; Rosa, João Rui Gonçalves - O Sistema Tributário na Nova Constituição pgs. 7, 84, e 87 - Ed. UNB - Brasília (1988).
39. Idem, pg 83 e 86.
40. Idem, pg 110.
41. Revista "Veja" de 8/03/89 pg 35 Ed. Abril - SP.

42. Piscitelli, Roberto Bocaccio (Org.); Ob. Cit. pg. 96.
43. Idem, pg 117.
44. Idem, pg 118.
45. Idem ibdem.
46. Idem pg 117.
47. Idem pg 26.

Capítulo 2

O Financiamento da Educação no Brasil

2.1 - A Política Social e seu Financiamento

A primeira coisa que chama a atenção quando se analisa a estrutura de financiamento das políticas sociais no Brasil é que toda ela é montada levando em conta apenas o governo federal (1), uma vez que nenhum mecanismo específico, do ponto de vista fiscal, foi deixado nas mãos dos governos locais.

De 1964 para cá, o que tem norteado a ação do governo federal é a busca de fontes de recursos para o setor social que sejam autônomas, ou seja, que não advenham da receita tributária. É neste sentido que surgem entre outros a contribuição à Previdência na área de saúde e a aposentadoria; o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS) na área das relações de trabalho e como fonte de financiamento habitacional; o Salário-Educação para o fomento do ensino básico e mais recentemente, o FINSOCIAL destinado a garantir um fluxo estável de recursos para o implemento das políticas sociais.

Não obstante uma abordagem posterior que faremos especificamente do financiamento do setor educacional, de um modo geral, pode-se dizer que a adoção deste padrão de intervenção na área social trouxe como consequência alguns problemas de natureza estrutural, tanto no que toca à sua eficiência enquanto fornecedor estável de recursos, quanto à sua capacidade de fazer valer o princípio da equidade na distribuição dos benefícios, que deve ser a base de toda política de governo ainda mais quando destinada a atender o setor social (2).

No que toca à primeira dificuldade apontada, que é a impossibilidade estrutural do modelo adotado, baseado nos fundos sociais e contribuições

parafiscais, de garantir uma fonte estável de recursos, o que primeiro deve-se salientar é que na medida em que a maioria destas fontes (Previdência, FGTS, Salário-Educação) são baseadas na folha de salários, qualquer retração na atividade econômica tem como imediata consequência uma queda na arrecadação desses recursos, e isto nos momentos em que eles são mais necessários (3), pois é nas situações de crise e depressão que a intervenção do Estado é mais solicitada, em especial, nas áreas de previdência, habitação e educação, já que a população, em virtude do desemprego ou da perda do poder aquisitivo que acompanha estes momentos, não tem como arcar com estas despesas. E é justamente aí quando os fundos sociais deveriam ser um fornecedor seguro de recursos para o excesso de demanda que sua receita atinge os valores mais baixos. É o que mostra o Quadro 2-1 abaixo, onde se vê que, no auge da recessão, nos anos 83 e 84, a arrecadação dos fundos atingiu o menor valor em termos reais, e isto sem levar em conta o acréscimo da população, de tal forma que, em 1985, o nível de receita, de uma maneira geral, era inferior ao de 1980. O único fundo que apresentou evolução estável é o FINSOCIAL, que não incide sobre a folha de pagamentos, mas sobre o faturamento.

Quadro 2-1

Fundos Sociais - Evolução Real da Arrecadação

ano	Previdência		F.G.T.S.		PIS/PASEP		FINSOCIAL*		Salário Educação	
	Cz\$ de 1985	Evol.	Cz\$ de 1988	Evol.						
80	63556	100	17.794	100	13.773	100	—		2.969	100
81	62259	98	17.556	99	13.458	98	—		3.204	108
82	78290	123	19.031	107	13.618	99	5.019	100	3.267	110
83	62259	98	15.548	87	11.868	86	6.994	139	2.352	79
84	55603	87	12.437	70	10.274	75	6.510	130	2.285	77
85	63078	99	13.757	77	11.527	84	8.070	161	3.455	116

*Instituído em maio/82 - Deflator: IGP/DI

Fonte: Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A. Estudos para Reforma Tributária - Tomo 4º, nº 107 - IPEA = RJ - 1987 (Adaptado)

Por outro lado, devido ainda à dependência destes fundos com a massa salarial, os setores mais modernos da economia, na medida em que trabalham com alta tecnologia, empregando um pequeno número de empregados com alta qualificação e salários, pouco contribuem, pois a receita dos fundos é dependência direta do número de empregados e não dos salários dos mesmos, uma vez que o limite das contribuições é de vinte vezes o piso salarial (no caso de Previdência e do Salário Educação) (4). É neste sentido que se propõe uma diversificação das fontes destes fundos que só dependem da massa salarial, de tal forma que seja aplicada também uma alíquota sobre o resultado operacional das empresas, obtendo-se desta forma duas bases de incidência que têm respostas diferentes aos ciclos, (5) atingindo o sistema um maior equilíbrio e uma melhor adequação à evoluções no processo produtivo.

O segundo aspecto que deve ser abordado com relação ao modelo adotado de financiamento das políticas sociais é o que se refere ao seu comportamento do ponto de vista da equidade. E, para esta análise, o ponto de partida deve ser a constatação que, muito embora estas contribuições sociais incidam sobre a folha de salários ou sobre o faturamento das empresas, estes encargos são em sua maioria repassados para o preço final dos produtos (6) sendo pagos pelos consumidores. Assim, na medida em que quem financia todo o sistema de políticas sociais é a maioria da população, não tem sentido que ele só beneficie os segmentos da população vinculados formalmente ao sistema excluindo os desempregados há mais de 12 meses (CLPS art. 9º , parágrafo primeiro, inciso “e”) e o mercado informal (em 1983, 47,2% do total de empregados não tinham carteira assinada (7), ou seja, segmentos significativos, para não dizer majoritários da população e que contribuem indiretamente para o sistema na medida em que são consumidores.

Em alguns casos, a iniquidade do sistema é particularmente patente. Com relação ao FGTS, por exemplo, muito embora 70% do total das famílias brasileiras recebam até 5 salários mínimos, sendo portanto este segmento que mais contribui para o fundo, este mesmo segmento participou, em média, até 1980, com apenas 13% no total de aplicações do BNH na área de interesse social (8).

Assim, o fundo retira recursos do trabalhador de baixa renda para beneficiar os de renda mais elevada. E isto se dá para compatibilizar com

outra função do FGTS, a saber, o de fundo de indenização nos casos de demissão. Para atender esta função ele deve remunerar seus depósitos com correção monetária e juros de 3% ao ano, o que acaba tornando-o inviável como instrumento de financiamento de moradias para a população de baixa renda.

No que toca a esta segunda função do FGTS (na verdade, a primeira em termos de importância, e a razão de sua criação, como uma alternativa para os empresários à indenização por tempo de serviço e à estabilidade que era o sistema original adotado pela CLT), pouco tem sido feito para o trabalhador de baixa renda. Isto em decorrência da alta rotatividade de mão-de-obra nesta faixa de salário. Pelo quadro 2-2, vê-se que de 82 a 84, em média, 97,6% dos saques por demissão foram feitos por trabalhadores que ganhavam até 5 salários mínimos (73,8% ganhavam até 1 salário mínimo) e 64,4% do total tinha até 1 ano de casa. Ou seja, para a maioria da população, o FGTS não serve como pecúlio eficaz nos casos de demissão e muito menos como um instrumento eficaz de financiamento da casa própria.

Quadro 2-2

Distribuição Quantitativa dos Saques do FGTS por Demissão⁽¹⁾ - (%)

a) Por classe de salários

Anos	Até 1 S.M.	De 1 a 5 S.M.	De 5 a 15 S.M.	Acima de 15 S.M.
1982	73,8	24,2	1,9	0,1
1983	68,1	29,0	2,7	0,2
1984	76,6	21,2	2,0	0,2

b) Por tempo de serviço

Anos	Até 1 Ano	De 1 a 2 Anos	De 2 a 5 Anos	De 5 a 10 A.	Acima de 10 A.
1982 ⁽²⁾	70,9	11,3	12,7	4,0	1,1
1983	62,5	13,7	16,8	5,6	1,5
1984	59,8	15,1	17,3	6,3	1,6
1985 ⁽³⁾	59,6	14,8	17,8	6,3	1,5

Fonte: Mesma do Quadro anterior; pg. 72

Notas: (1) Saques por demissão sem justa causa do empregador.

(2) Refere-se apenas ao 4º trimestre

(3) Refere-se ao 1º e 2º trimestre

Desta forma, concluindo esta breve análise da sistemática de financiamento das políticas sociais como um todo, podemos dizer o seguinte:

- O modelo adotado foi o da criação de fontes autônomas de recursos, desvinculadas da receita tributária.

A adoção deste modelo trouxe como principais conseqüências:

- A dificuldade na estruturação do Orçamento dado o aparecimento de uma série de fontes não convencionais de recurso (já que as contribuições parafiscais, como vimos, não se enquadram na definição legal de tributos), que ora aparecem no orçamento, ora não aparecem, dando origem a confusões;
- Na medida em que o sistema de base de incidência adotado é, em sua maioria, atrelado à folha de pagamentos, ele fica extremamente vulnerável às flutuações cíclicas da economia, apresentando queda de receita exatamente nos momentos em que mais se precisa delas.
- Ele penaliza os setores mais atrasados da economia que empregam um número maior de empregados, em benefício dos setores de maior tecnologia e mão de obra mais qualificada. Uma solução seria a criação de uma nova base de incidência que levasse em conta o faturamento da empresa, além de sua massa salarial.

- O modelo falha do ponto de vista da equidade. Ele é altamente regressivo na medida em que se estrutura sobre contribuições indiretas e altamente discriminador na medida em que alija da distribuição dos benefícios amplos segmentos da população que também são contribuintes uma vez que são consumidores. A tributação indireta tem um efeito deseducador para a cidadania, uma vez que ela cria a falsa impressão de que quem paga o tributo é o primeiro elo da cadeia impositiva (a empresa) quando na verdade é o último (o consumidor final).

Para finalizar, gostaríamos de externar nossa opinião que é no sentido de que seria mais eficiente a União incorporar estes falsos tributos à sua receita tributária, a fim de que se tenha uma maior transparência, e vincular um percentual mínimo desta receita aos programas sociais (em torno de 50%) uma vez que, não custa repetir, a justificativa básica para a existência e cobrança de tributos é exatamente o de financiar as políticas sociais.

Passaremos agora a analisar especificamente a política de financiamento da educação no Brasil.

2.2 - A Educação e seu Financiamento

O modelo adotado para o financiamento da educação no Brasil, como não poderia deixar de ocorrer, segue de uma maneira geral a sistemática adotada para os demais setores sociais. Assim, veremos que particularmente com relação à União, a política adotada é o abandono progressivo dos recursos ordinários (oriundos da receita de impostos) que vão sendo substituídos por recursos vinculados (Salário-Educação, FAS, FINSOCIAL, loterias, etc). Quanto aos Estados e Municípios, bem que gostariam de seguir a receita da União, mas à falta de instrumentos fiscais, eles têm de colocar a mão no bolso e utilizar seus recursos ordinários.

Esta situação relatada só sofreu radical transformação com o advento da emenda Calmon (Emenda Constitucional nº 24 de 1º/12/83) e principalmente com sua regulamentação (Lei nº 7348 de 24/07/85). Pela primeira, fica estabelecido que a União aplicará não menos de 13% e os Estados, DF e Municípios não menos que 25% da sua receita líquida de impostos

na manutenção e desenvolvimento do ensino (A única modificação introduzida pela constituição em vigor foi o aumento da alíquota da União de 13% para 18%). Pela segunda se estabelece claramente o que seja receita líquida de impostos assim como se explicita o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino, como veremos mais adiante neste trabalho.

Muito embora a regulamentação da Emenda Calmon (que, de certa forma, é mais importante que a própria Emenda, na medida em que impede uma série de artifícios que até então eram feitos para engordar as despesas com educação) só tenha entrado em vigor a partir do exercício fiscal de 1986, nós utilizamos os critérios estabelecidos por esta legislação para análise das despesas com educação efetuada nos anos anteriores, primeiro por entendê-los os mais corretos e, segundo, para que se possa aferir de maneira precisa o impacto de sua aplicação.

2.2.1 - As Fontes públicas de financiamento da educação no Brasil

Nesta seção estudaremos todas as fontes públicas que fornecem recursos para educação. Desta forma, excluiremos de nossa análise todas as contribuições ou taxas pagas diretamente pelos usuários dos sistemas de ensino. Numa seção seguinte, faremos uma análise específica da situação do primeiro grau.

Basicamente, os recursos para a educação se dividem em dois tipos: Recursos Ordinários que são aqueles oriundos da receita de impostos e os Recursos Vinculados que são aqueles oriundos de contribuições diversas e que não integram a receita tributária (Recursos do FAS, FINSOCIAL, Salário-Educação, Loterias, Operações de Crédito e Incentivos Fiscais). Cumpre lembrar que ambos os tipos de recursos são considerados Recursos do Tesouro.

Iniciaremos a nossa análise abordando exatamente estes recursos que, muito embora sejam enquadrados pela legislação orçamentária como pertencentes ao tesouro, não têm como fonte a receita de impostos dos poderes públicos.

2.2.1.1 - Os Recursos Vinculados destinados à Educação

2.2.1.1.1 - O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS)

Criado pela Lei 6.168 de 9/12/74 e destinado a dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social, o FAS surgiu como mais um instrumento de financiamento das políticas sociais através de fontes autônomas. Seus recursos advêm basicamente das arrecadações líquidas das loterias Federal e Esportiva, de dotações especificadas no orçamento da Caixa Econômica Federal, de dotações orçamentárias da União, na proporção da arrecadação prevista das loterias e outros recursos oriundos de fontes internas ou externas (L.6.168, art. 2º, ítems, I,II, III e IV). Posteriormente, com o surgimento da Loteria de Números (Loto), o FAS, ganhou mais uma fonte de recursos. Uma parte dos recursos do FAS são repassados diretamente aos Ministérios beneficiados com programas sociais, a fundo perdido e a outra parte financiada pela Caixa Economica Federal, dentro as normas estabelecidas pelo Executivo (Lei 6.168, art. 3º e 5º). Os planos de aplicação do FAS são aprovados pelo Presidente da República, mediante proposta do Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) (Art. 7º da Lei).

Vejamos agora, a partir de uma análise dos recursos mobilizados pelo FAS, qual tem sido o seu papel no financiamento da Educação.

O quadro 2-3, a seguir, dá a dimensão dos recursos destinados ao FAS pelas Loterias e daqueles destinados por elas diretamente ao MEC.

Quadro 2-3

Recursos Destinados pelas Loterias ao FAS e ao Ministério da Educação e Cultura

(NCz)

Ano	FAS			MEC			
	Federal	Esportiva	Loto	Total	Federal	Esportiva	Total
79	599,90	389,00	—	988,90	20,70	1.050,30	1.071
80	877,80	683,30	619,60	2.180,70	33,80	1.844,80	1.878,60
81	1.630,50	1.068,80	5.433,60	8.132,90	52,40	2.885,80	2.938,20
82	3.355,00	69,00	18.337,00	21.761,00	117,00	4.351,00	4.468,00
83	6.823,00	—	78.784,00	85.607,00	203,00	8.806,00	9.009,00

*Valores correntes

Fonte: Melchior, J.C.A. Tese de Livre Docência - FE - USP - A.
pág. 178,179 (adaptado) e 180. (adaptado)

O que se depreende do quadro 2-3 é que a única loteria a Contribuir significativamente para o FAS é a lotto. Isto se deve provavelmente ao critério de distribuição dos recursos, já que, enquanto esta destina uma cota fixa de 30% de sua receita bruta para o Fundo, as demais loterias, ao adotar o padrão da renda líquida, que dá a falsa idéia de um montante razoável de recursos, acabam não se constituindo numa fonte representativa de recursos dado o grande número de abatimentos.

É o que mostra o quadro 2-4 a seguir, onde se vê que, enquanto a lotto contribui com 30% de sua renda bruta para o FAS, as outras loterias contribuem na média de 6,8% para a Federal, e 2,4% para a Esportiva, (até 1981), o que é muito pouco.

Quadro 2-4

Participação Percentual dos Recursos Destinados pelas Loterias ao FAS e ao MEC na sua Respectiva Arrecadação

Ano	FAS			MEC	
	Federal	Esportiva	loto	Federal	Esportiva
79	6,8	2,4	—	0,2	6,5
80	6,8	2,4	30,0	0,3	6,5
81	6,8	2,4	30,0	0,2	6,5
82	6,8	2,4	30,0	0,2	6,2
83	6,8	0,0	30,0	0,2	6,4

Fonte: mesma do quadro anterior.

Ainda no quadro 2-3 o que se nota é que a maioria dos recursos destinados pelas loterias diretamente ao MEC advêm da Loteria esportiva. A existência destes recursos destinados diretamente aos Ministérios advêm do fato de que, quando da criação do FAS, os Ministérios já recebiam, há tempos, recursos das loterias e a interrupção brusca destes traria prejuízos para os programas já em andamento. Assim, pelos artigos 3º e 4º da L. 6.168 este repasse direto de recursos deveria se reduzir gradualmente até atingir, em 1979, o índice de 50% dos valores até então destinados.

Pela comparação dos quadros 2-3 e 2-4 se vê que enquanto a Loteria Federal destinou menos de 0,3% de sua receita diretamente ao MEC, a Esportiva aplicou, em média, 6,5% desta mesma receita bruta.

Contudo, como aponta Melchior (9), este índice de participação da Esportiva já foi bem maior (12% em 1975), devendo sua queda à determinação legal citada acima e à inclusão da Cruz Vermelha e dos Clubes e Federação de Futebol entre os beneficiários dos recursos da Esportiva.

Outro fato que chama a atenção quando se analisa a situação do FAS é a constatação de que o grosso de seus recursos, durante um bom tempo, provavelmente se originou de recursos ordinários do tesouro e não de fontes autônomas. De fato, é o que decorre da análise do quadro 2-5, a seguir, onde se nota que, não fosse o surgimento e fortalecimento da loto,

a participação das Loterias (que são a fonte autônoma de recursos para o FAS) seria desprezível (em média 6,5% do total liberado pelo FAS para projetos).

Somente a partir de 1983 é que pode-se dizer que a maioria dos recursos do fundo teve uma fonte autônoma em relação à receita de impostos. Donde se conclui que, durante este tempo, a União desperdiçou uma boa parte de seus recursos para a área social, pois, ao invés de aplicá-los diretamente na área necessitada, destinou-os a um Fundo para que este o fizesse, com todas as despesas de pessoal e burocracia que esta intermediação desnecessária representa.

Quadro 2-5

Participação dos Recursos das Loterias no Total de Recursos Liberados pelo FAS para Projetos

(NCz)

Ano	A Recursos do FAS para Projetos	B Recursos das Loterias para o FAS	$\frac{B}{A}$ (%)
78	12.188,70	988,90	8,1
80	17.143,10	2.180,70	12,7
81	57.137,30	8.132,90	14,2
82	65.072,00	21.761,00	33,4
83	92.479,00	85.607,00	92,6

Fonte: Anuário do IBGE - 1982 - 1984

Por último cabe verificarmos a participação dos recursos destinados pelo FAS e pelas Loterias para Educação no total gasto com Educação pela União. É o que mostra o quadro 2-6 a seguir.

Quadro 2-6

Valores Destinados pelas Loterias e pelo FAS para Educação Comparados com as Despesas da União na Função Educação e Cultura

Ano	Recursos destinados pelas Loterias para o MEC NCz	Recursos do FAS para educação NCz	Total (FAS + Loterias) para Educação e Cultura. NCz	Total (FAS + Lot.) p/ Educação ÷ gastos da União na função Educação e Cultura. %	Total do FAS p/ Educação ÷ Total de recursos do FAS (%)
79	1.071	8.240,3	9.311,3	16,6	67,6
80	1.878,6	10.120	11.998,6	11,9	59,0
81	2.938,2	23.538,5	26.476,7	10,0	41,2
82	4.468	20.977	25.445	4,5	32,2
83	9.009	47.415	56.424	5,0	51,3

Fonte: Anuário do IBGE - 1982 - 1982

Neste quadro, o que se nota é um progressivo esvaziamento do papel destas fontes enquanto fornecedoras de recursos para educação, partindo de um índice de 16,6% dos gastos da União na função Educação e Cultura em 1979 e caindo a 5% em 1983. Isto se deve em pequena parte à queda da participação relativa da educação no total de gasto do FAS (última coluna do quadro 2-6) que em 82 atingiu menos da metade do percentual de 79.

Mas a causa principal, a nosso ver, está na progressiva redução de injeção de recursos ordinários por parte da União, a partir de 82, indicada no quadro 2-5, deixando o Fundo entregue às suas fontes próprias (Loterias).

Resumindo, enquanto o FAS contou com recursos orçamentários da União, seus recursos para a educação (juntamente com o das loterias que representam, em média, 1/5 da participação do FAS) chegaram a representar 1/6 do total gasto pela União na Função Educação e Cultura. Porém,

à medida que ele foi entregue à própria sorte, enquanto fundo autônomo que deveria ser, sua participação caiu para 1/20, não representando mais uma fonte substancial de recursos para a educação.

Finalmente, como os recursos do FAS são emprestados para entidades públicas e privadas, muito embora com subsídios (10), esta sistemática traz em si uma contradição insolúvel na medida em que os setores para os quais os recursos são dirigidos (Educação, Saúde e Saneamento Básico, os principais) não possuem condições de apresentar qualquer retorno financeiro direto. Desta forma não conseguimos ver como o FAS pode se tornar uma fonte estável e auto-suficiente de recursos, nos parecendo mais uma sigla entre as inúmeras, que frequentam o orçamento da União e que têm como única função dar emprego para um grupo de apaniguados políticos e tornar a máquina administrativa do governo mais perdulária e ineficiente.

2.2.1.1.2 - O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL)

Criado pelo Decreto Lei nº 1.940 de 25 de Maio de 1982, o FINSOCIAL tem como objetivo apoiar investimentos de características assistenciais, nas áreas de Alimentação, Habitação Popular, Saúde, Educação e dar amparo ao pequeno agricultor (11).

A fonte básica de recursos do fundo se constitui num novo tipo de contribuição, composto de 0,5% da receita bruta das empresas que realizam vendas de mercadorias, das Instituições Financeiras e das Sociedades Seguradoras e o equivalente a 5% do Imposto de Renda devido, para as empresas prestadoras de serviço (12).

A administração do fundo coube ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) ao qual se acrescentou a denominação "Social", tornando-se então BNDES e transferindo-se da órbita do Ministério da Indústria e do Comércio para a da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN). O raio de atuação do banco está, contudo, circunscrito, às diretrizes emanadas da Presidência da República, a quem cabe também a aprovação de programas e projetos a serem implementados (13).

O quadro 2-7 dá uma idéia do montante dos recursos administrados pelo novo fundo.

Quadro 2-7

Receita do FINSOCIAL Comparada com a Receita do Tesouro e com a Receita Tributária da União.

	(A)	(B)	(C)		
Ano	Receita do Tesouro	Receita Tributária	Receita de FINSOCIAL	C : A (%)	C : B (%)
83	11.780	8.837	670	5,7	7,6
84	36.414	27.304	2000	5,5	7,5
85	134.851	108.223	8.070	6,0	7,5
86*	555.960	274.460	23.000	4,1	8,4
87**	556.653	306.600	25.000	4,5	8,2

(NCz × 10³)

Fonte: Orçamento da União - 1987 - pág. 7

* Reestimativa ** Estimativa

Pelo quadro vê-se que são recursos consideráveis, representando em média 5% das receitas do Tesouro e 7,5% da receita tributária da União. Contudo, ante a inexistência até o presente momento de uma regulamentação do fundo, tanto do ponto de vista da arrecadação, quanto da aplicação dos recursos, prevalece uma total falta de definições e critérios explícitos, o que nos faz crer serem verídicas as alegações de que a função básica do fundo seria a cobertura dos déficits do BNDES (14). Alia-se a isto uma longa malha burocrática seguida pelos recursos, de tal forma que, no período de 1982 a 1984, no caso das parcelas alocadas pelo BNDES, estima-se que o trâmite dos recursos desde sua arrecadação até a liberação para aplicação ocasionou uma perda do valor real de cerca de 50% (15).

Por outro lado, como a partir de 1983 os recursos do Fundo passaram a ser recolhidos ao Tesouro Nacional, transformando-se em receita orçamentária, ele passou a ser usado como instrumento de ampla substituição de fontes para o custeio das despesas de alguns ministérios, em

especial, os da Educação, Saúde e Interior, ocupando o lugar de recursos que antes advinham da receita tributária (16). É o que mostra o quadro 2 - 8 a seguir:

Quadro 2-8

Participação dos Recursos do Finsocial nas Despesas de Alguns Ministérios

Ano	MEC			Saúde			Interior		
	A	B	B÷A	A	B	B÷A	A	B	B÷A
	Despesa total	Recursos do FINSOCIAL	(%)	Despesa total	Recursos do FINSOCIAL	(%)	Desp. total	Recur. do FINS.	(%)
84	1.257	122	9,7	320	153	47,8	215	108	50,2
85	4.986	1.487	29,8	1.694	1.206	71,1	805	195	24,2
86	—	—	—	—	—	—	—	—	—
87	37.163	7.400	19,9	13.796	7.470	54,1	13.214	1.520	11,5

Fonte: 84 e 85: Rezende e Silva, Beatriz A. Ob Cit. pág. 53
(Dados orçamentários)

87: Orçamento da União 87 - Quadros de Detalhamento da Despesa, pág. 175.

Pelo quadro se vê a influência dos recursos do FINSOCIAL para aqueles ministérios. Agora, o mais grave é que estes recursos não vem se somar aos recursos ordinários pré-existentes, mas sim substituí-los, não gerando qualquer aumento real de receita para estes ministérios.

É o que mostra o quadro 2-9 a seguir, onde se percebe que os ministérios agraciados com recursos do fundo longe de apresentarem aumento real de despesa, tiveram-na reduzida.

Quadro 2-9

Evolução Real da Despesa de Alguns Ministérios Beneficiados com Recursos do FINSOCIAL

Ano	1983		1984		1985	
	Cz\$ de 84	Variação % sobre ano anterior	Cz\$ de 84	Variação % sobre ano anterior	Cz\$	Variação % sobre ano anterior
MEC	2.480,5	- 23,5	2.396,8	- 3,4	1.545,7	- 35,5
Saúde	476,1	- 19,9	498,8	4,8	525,1	5,3
Interior	1.204,5	- 7,3	608,0	- 49,5	249,5	- 5,9

Fonte: Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A. ob. cit. pág. 93

Obs. 83 e 84: Dados de balanço e 85 dados de orçamento.

Deflator: IGP - DI - para 85 foi estimado uma variação de 222,9%

Assim, o que se constata é o que o FINSOCIAL, longe de se tornar um fundo de investimento capaz de, em pouco tempo, minorar as mazelas sociais em que é pródigo o Brasil, já que dispõe de recursos para tanto, [muito embora, do ponto de vista da técnica tributária, o FINSOCIAL seja condenável, já que ele reintroduziu a incidência em cascata na medida em que tem um fato gerador praticamente idêntico ao do PIS-PASEP (17)] acabou se transformando em mais um instrumento dentro da política de contenção da base monetária do governo Federal (18) e de eliminação dos déficits do BNDES.

Assim é que em 31/12/82, para um saldo em conta de NCz\$ 132.863,00 somente foram efetuados desembolsos no valor de NCz\$ 37.374,00 (19).

Somam-se a estes fatores as fraudes no recolhimento que, segundo a Receita Federal, nos anos de 83 e 84, atingiram a cifra de 100.000 empresas (20).

Desta forma, ante a falta de uma regulamentação específica e na ausência de uma política de arrecadação e aplicação de recursos claramente delineada, o FINSOCIAL se torna pouco imune às ingerências políticas, com o risco de serem aprovados projetos em função do poder de pressão dos grupos interessados e não das reais necessidades (21) o que, aliado ao seu

uso como substituto de fontes ordinárias de recursos para os ministérios, infelizmente, tem levado a um progressivo esvaziamento do seu papel de mecanismo corretor das desigualdades e a um comprometimento de sua imagem junto à opinião pública. Realfirmamos aqui mais uma vez nossa convicção de que seria mais eficaz, do ponto de vista da arrecadação e do controle, e mais defensável do ponto de vista da opinião pública, a transformação dos fundos e contribuições ora existentes num imposto que tivesse como base de incidência o faturamento de todas as empresas, assim como a massa salarial, que se incorporaria à receita dos três níveis de governo (já que a sistemática atual os concentra todos na mão da União) sendo estipulado constitucionalmente um percentual mínimo a ser destinado à área social com planos de aplicação aprovados pelo legislativo.

2.2.1.1.3 - Os Incentivos Fiscais Para o Mobral/Educar

O MOBRAL (MOVIMENTO BRASILEIRO DE ALFABETIZAÇÃO) surgiu como uma alternativa dos governos militares para atender a grande clientela não escolarizada e fora da faixa etária do ensino regular (22) tendo como pano de fundo o “milagre brasileiro” e tinha como objetivo erradicar o analfabetismo do Brasil - mesmo que fosse a coronhadas nas estatísticas - num tempo reduzido e sem pessoal habilitado. Segundo dados do próprio MEC, dos 25 milhões de alunos oficialmente alfabetizados apenas em torno de 3,8 milhões conseguiram findar o curso, ainda que com um baixo nível de aprendizagem (23).

A fonte principal de recursos para o MOBRAL, além de dotações dos Municípios e da Loteria Esportiva (D.L. 594 de 27/5/69 art. 3º, item “c”) adveio dos incentivos fiscais criados para este fim, que se constituem num mínimo de 1% e no máximo de 2% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas que pode ser destinado à Fundação MOBRAL (redação última dada pelo D.L. 1444/76. Apesar da extinção do MOBRAL em 1985, transformado na Fundação EDUCAR (FUNDAÇÃO NACIONAL PARA EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS) os incentivos fiscais para o setor continuaram vigorando até o final de 1986, o que pode ser constatado nos balanços da União.

Para 1987, dos NCz\$ 628.990,00 destinados à Fundação EDUCAR, NCz\$ 628.676,00 não se constituem recursos ordinários do tesouro (24), o

que faz supor a manutenção dos incentivos.

O Quadro 2-10 a seguir dá uma idéia da ineficiência do MOBREAL em atingir os fins pretendidos, assim como o seu crescente descrédito junto à população. Assim é que o número de alunos conveniados em 1983 representava menos de 20% do total de alunos em 1979, enquanto a taxa de “alfabetização” caía de 34% em 79 para 26% em 83.

Quadro 2-10
Evolução das Matrículas do Mobral

Ano	Nº Alunos Conveniados	Nº de Alunos Alfabetizados
1979	3.348.677	1.129.489
1980	2.460.279	794.216
1981	1.551.123	477.746
1982	1.128.307	342.910
1983	668.561	175.835

Fonte: Melchior, J.C.A. O Financiamento da Educação no Brasil; pág. 55; EPU; SP - 1987

Por último resta-nos analisar o montante dos recursos destinados ao MOBREAL/EDUCAR pelos incentivos fiscais. Os valores são os indicados no quadro 2-11, a seguir:

Quadro 2-11

Recursos Provenientes dos Incentivos Fiscais e Destinados ao Mobral/Educar Comparados com os Gastos da União na Função Educação e Cultura

(Valores correntes)

Exercício	A - Recursos dos incentivos Fiscais para o Mobral	B - Gastos da União na Função Educação e Cultural	A ÷ B (%)
79	1.190	56.109	2,1
80	2.113	100.420	2,1
81	4.866	265.125	1,8
82	—	571.032	—
83	21.616	1.133.493	1,9
84	56.249	3.482.286	1,6
85	182.918	16.771,238	1,1
86	952.00	57.561.927	1,7

(NCz)

Fonte:

Tribunal de Contas da União (TCU) - Relatório sobre as Contas do Governo. Centro Gráfico do Senado Federal.

Os dados apresentados indicam que os recursos oriundos dos incentivos fiscais embora não sejam significativos, não são, contudo, desprezíveis. Outro fato que se observa é o crescente desinteresse pela aplicação, o que se explica pelo progressivo desgaste e desmoralização do programa, já apontados. Em 1986, detecta-se uma certa reversão neste ciclo descendente ocasionada, provavelmente, pelo surgimento da Fundação EDUCAR que foi acompanhado de ampla propaganda nos meios de comunicação, veiculadas pelo ministro de então, Marco Maciel, conclamando os empresários

à utilização dos incentivos fiscais em benefício da nova fundação. Estas propagandas se repetiram em 1987 e 1988.

A utilização de incentivos fiscais geralmente tem por objetivo o estímulo de determinado programa ou setor produtivo e ou a obtenção de um aumento a médio prazo na arrecadação. O risco que se corre com sua implantação indiscriminada e sem um prazo de vigência máximo, como ocorre no Brasil, (onde os incentivos nunca se extinguem) é que, primeiro, do ponto de vista da equidade fiscal, eles acabam beneficiando os setores de maior renda que têm mais condições de se valer dos seus mecanismos (o que já foi visto no Cap. 1 deste trabalho) e, segundo, eles podem ocasionar uma queda brusca na receita que atinge não só a União, mas os Estados e Municípios que têm co-participação nestas receitas e que não são consultados quando da implantação dos mesmos, sem falar nas possibilidades de fraudes quando os beneficiários são instituições particulares (caso da Lei Sarney).

No caso de incentivos como o do MOBREAL, onde o empresário não tem um estímulo econômico para a aplicação, mas apenas subjetivo, (ele pode, por ato de sua vontade, determinar onde o governo deve aplicar parte dos recursos dos impostos), nós acreditamos que, muito embora seja uma fonte estável de recursos (já que a tendência do Imposto de Renda no Brasil é no sentido de aumento da receita, como foi visto no Cap. 1), eles têm o dom de desorganizar a estrutura orçamentária, criando canais paralelos de recursos, além de reforçar uma premissa falsa, em especial quando se trata de I. R. Pessoa Jurídica, que é a de que, quem paga o imposto é o empresário quando na verdade é o consumidor e portanto, deveria ser este, via legislativo, quem determinaria a destinação dos recursos públicos.

2.2.1.1.4 - Os Royalties Sobre o Óleo e Gás Extraídos da Plataforma Continental.

De interesse apenas histórico, estes recursos tinham como embasamento o D.L. 523 de 8 de abril de 1969, que acrescentava um parágrafo ao art. 27 da Lei 2.004 de 3 de Outubro de 1953 (Lei de criação da Petrobrás) e estabelecia que 2,5% do valor do óleo ou gás extraído da plataforma continental seria destinado ao MEC (e posteriormente para o FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO) “para

incremento da pesquisa e do ensino no campo das geociências" (25).

Esta fonte adicional de recursos para a educação teve contudo vida curta, vigendo de 1971 (ano em que o Dec. 1.523 foi regulamentado) até 1974 quando foi extinta em decorrência do Dec.Lei 1.288 de 01/11/73. Neste período, os valores destinados ao MEC pela Petrobrás foram os seguintes:

Quadro 2-12
Recursos Destinados ao MEC pela Petrobrás

Ano	Recursos destinados ao MEC (NCz\$)	Participação destes na receita do MEC (%)
71	0,56	0,04
72	1,22	0,05
73	2,02	0,08
74	5,99	0,17

(Valores correntes)

Fonte: Melchior, Ob. Cit, pág. 52
Anuário do IBGE

Os valores apresentados no Quadro 2-12 indicam que estes recursos não representaram uma contribuição significativa para o MEC. É provável que com posterior entrada em operação dos poços da bacia de Campos (RJ) a situação se modificasse. A partir de Novembro de 1985, a Petrobrás passou a pagar os Royalties sobre a plataforma continental diretamente aos Estados e Municípios. Segundo Melchior (26), em 1986 estes recursos deveriam atingir a cifra de 3 milhões de cruzados, o equivalente a 0,6% das receita orçamentária do tesouro no referido ano.

Assim, esta vinculação de recursos para a educação, de curta e inexpressiva história, é mais um exemplo da política adotada até agora de manipulação dos recursos públicos que se constitui num eterno criar e extinguir de fontes, o que só faz onerar os custos dos produtos sobre os

quais as contribuições incidem (sendo que, neste caso em particular, já existe o Imposto Único sobre os Lubrificantes e Combustíveis líquidos e gasosos), além de desorganizar o Orçamento da União e criar um clima de insegurança nos órgãos beneficiados, na medida em que a permanência dessas fontes está na dependência dos sempre instáveis ventos do jogo da política e do poder dos grupos de pressão.

Assim, os recursos que iam para o ensino e pesquisa de geociências, hoje vão para a formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade do fornecimento de energia elétrica (Lei 1.1288/73).

Afinal, sem luz não há como estudar...

2.2.1.1.5 - O Salário-Educação

2.2.1.1.5.1 - Evolução Histórica

A obrigatoriedade das empresas contribuírem para a educação básica aparece pela primeira vez na Constituição de 1934, de vida curta, que em seu art. 139 estabelecia que toda empresa industrial, ou agrícola, onde trabalhassem mais de 50 pessoas, perfazendo estas e seus filhos, pelo menos 10 analfabetos, deveria lhes proporcionar ensino primário gratuito (27).

Findo o período discricionário, com a democratização em 1945, a obrigação foi retomada pela constituição de 1946, que estatuiu, em seu art. 168, inc. III, que toda empresa industrial, comercial ou agrícola em que trabalhassem mais de 100 pessoas deveria manter o ensino primário gratuito para seus funcionários e filhos destes (28).

Apesar do preceito constitucional e das várias tentativas de regulamentação feitas, até 1964 pouco se avançou no sentido das empresas cumprirem com sua obrigação. E isto se deveu basicamente ao fato que todas as regulamentações buscavam fazer com que as próprias empresas oferecessem o ensino (29) o que envolvia um ônus não só financeiro, mas principalmente administrativo que as empresas não estavam dispostas a assumir.

A situação só se modificou a partir de 1964, quando um grupo de educa-

dores que apoiavam a revolução, sob a liderança do Prof. Carlos Pasquale, encetou a aprovação da Lei 4.440 de 27/10/64, que permitia às empresas que não desejassem oferecer diretamente o ensino o cumprimento do mandamento constitucional através do pagamento de uma nova contribuição, denominada “Salário-Educação” (30). A denominação Salário-Educação foi inspirada na de Salário-Família, pois seu principal idealizador, Carlos Pasquale, acreditava haver uma completa analogia entre ambos (31).

Para o cálculo do valor da contribuição, foi tomado como base o custo-aluno-mês da escola primária (32). Através de estudos implementados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP), na gestão de Anísio Teixeira, chegou-se a um custo médio de 7% do salário mínimo. Para obter-se este valor, tomou-se como ponto de partida a remuneração média dos professores como equivalente a 1,5 salários mínimos. Por outro lado, constatou-se que estas despesas correspondiam a 70% do custo total de manutenção de uma sala, sendo os 30% restantes repartidos entre livros e material escolar (13%), prédio e equipamentos (10%), direção e supervisão de ensino (7%). Tomando-se a matrícula por classe como sendo de 30 alunos, tem-se finalmente:

$$CA = \frac{1,5 \times SM, \times 100}{70 \times 30} = 0,07 \times SM \text{ ou } 7\% \text{ do Salário mínimo.}$$

Contudo, nem todo trabalhador tem filhos na faixa etária correspondente à escola primária. Estudos feitos na época pelo Ministério do Trabalho indicavam que o número de crianças na faixa de escolaridade obrigatória correspondia a 30% do total de empregados. Ora, aplicando-se este índice sobre custo médio de 7% do SM obteve-se o valor aproximado de 2% do SM mensal do adulto, que seria cobrado da empresa sobre cada trabalhador que ela possuísse, tomando-se por base sua folha de pagamentos. ficando a arrecadação à cargo da Previdência Social. Como, porém, existia uma diferença entre a folha de pagamentos e a folha de contribuição (que é utilizada para fins previdenciários) e constatou-se que 2% do SM incidente sobre a folha de pagamento correspondia a 1,4% da folha de contribuição, esta foi a alíquota finalmente adotada para a contribuição do Salário-Educação, ou seja, 1,4% da folha de contribuição mensal paga ao INPS pelas empresas. Os recursos arrecadados pelo Salário-Educação se

dividiam igualmente entre a União e o Estado arrecadador sendo que os recursos da Quota Federal, com a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), em novembro de 68 (Lei 5537), ficaram sob sua administração.

Com o advento da lei 5.692, de 11/08/71, foram contudo introduzidas mudanças significativas na estrutura do ensino brasileiro. Assim, o então ensino primário passou a abranger o ginásial, transformando-se no ensino de 1º grau, com duração de 8 anos. Desta forma, a faixa etária de escolarização obrigatória passou a ser dos 7 aos 14 anos, englobando os antigos primário e ginásio. Fica evidente que a inclusão do antigo ginásio, onde os professores percebem por hora-aula, com nível salarial bem superior ao do primário, e com um custo em termos de infra-estrutura didática e pedagógica mais elevado, acarretaria de imediato a necessidade de ampliação da alíquota do Salário-Educação para fazer face às novas despesas.

Como aponta Melchior (33), o custo do aluno do ginásio deveria, em princípio, ser maior que o do aluno do primário, o que implicaria em, pelo menos, uma duplicação na alíquota de 1,4%. Apesar da carência de recursos e da constância dos elevados índices de analfabetismo, somente em 1975, com o Dec. 76.923 (que regulamentou o Dec. Lei 1.422 de 23/10/75) esta alíquota foi elevada para 2,5% (art. 15 do Decreto) da folha de contribuição, sendo que a nova alíquota não teve por base o custo-aluno do 1º grau, mas foi tão somente um valor escolhido por critérios políticos, como parte da estratégia antinflacionária do governo de então (34). O mesmo decreto estabelecia também que esta alíquota poderia ser revista mediante proposta do MEC que demonstrasse a efetiva variação do custo real unitário do ensino de 1º grau (art.15), o que não ocorreu até hoje.

Outra modificação importante introduzida pelo Dec.Lei 1.422, assim como pelo decreto que o regulamentou, foi a desvinculação do custo- aluno do salário-mínimo, passando a corresponder a 12% do valor de referência vigente na localidade (art. 2º, parágrafo 1º do decreto). Para se ter uma idéia de magnitude deste valor, tomamos como base o mês de janeiro de 1988. Neste mês, o valor de Referência correspondia a NCz\$ 1,49 o que daria um custo mensal por aluno de aproximadamente (12%) deste valor) NCz\$ 70,18 ou US\$ 2.31 (Câmbio oficial de 18/01/88) que em um ano corresponderia a US 27,72 aluno-ano. Ora, estudos feitos pelo MEC em 1986 (35) apontam os seguintes valores sobre o custo direto aluno-ano - Rio

de Janeiro: US \$ 306,1 e São Paulo: US\$ 202,7 que são os de custo mais elevado e Piauí, US \$ 32,6 e Maranhão, US\$ 33,2, que são os de menores custos. Assim, o valor adotado pela legislação é inclusive inferior ao menor dos custos levantado, sendo mais de 10 vezes inferior ao custo aluno do Rio de Janeiro que não é nenhum padrão de perfeição em termos de rede estadual de 1º grau. Alguns outros valores levantados na pesquisa: Pe US\$ 77.7 SE US\$ 56.7, Al US\$ 66.1, BA US\$ 62.0, CE US\$ 67.2, Pb US\$ 74.2, Rn US\$ 97.7, Pr US\$ 106.7, SC US\$ 106.1 RS US\$ 227,2, Am US\$ 81,3, Ac US\$ 48.6, Ap US\$ 98.3, Rn US\$ 143.7, Ro US\$ 207 ES US\$ 89.1, Go US\$ 84, MT US\$ 91.4, MS US\$ 74.7 e Pa US\$ 53.1. Fazendo uma média ponderada, tomando como referência o número de alunos matriculados em 1983 por unidade da federação na rede estadual (36), obtém-se, para o Brasil, o valor US\$ 117 que é mais de 4 vezes superior ao valor usado pela legislação.

Outras modificações importantes introduzidas pelo D.L. 1.422 e pelo decreto que o regulamenta foram as seguintes:

- Foi ampliado de 0,5% para 1% sobre o montante arrecadado, os valores destinados ao Instituto Nacional de Previdência Social a título de indenização pelas despesas de arrecadação e fiscalização, sendo a receita líquida depositada no Banco do Brasil; (D.76.923, art 5º).
- A quota estadual que antes era de 1/2 do total passou para 2/3 com a correspondente redução de quota federal, sendo os recursos creditados pelo Banco do Brasil em duas contas distintas, após passagem pelo Tesouro Nacional (art. 6º do mesmo decreto).
- Os recursos poderiam ser utilizados nos programas de ensino de 1º grau tanto na forma regular, quanto na via supletiva (art. 6º, 7º e 8º), o que representou inequivocamente um fator de dispersão dos recursos.
- Os valores creditados teriam por base não a arrecadação imediata do mês, mas os duodécimos calculados com base em estimativas feitas pelo Instituto Nacional de Previdência Social, mediante proposta do MEC, com base na arrecadação do ano anterior acrescida do

índice percentual médio da variação verificada no quadriênio anterior, sendo as diferenças compensadas até 31 de março do exercício seguinte (art. 6º §1º, 2º e 3º do decreto).

Ficaram excluídas ou isentas da contribuição do Salário-Educação:

- A União, os Estados, o DF e os Municípios e suas autarquias;
 - As instituições de ensino de qualquer grau, desde que reconhecidas;
 - As organizações hospitalares e de assistência social, desde que portadoras de Certificado de Fins Filantrópicos;
 - As organizações de fins culturais, desde que reconhecidas oficialmente como de significação relevante para o desenvolvimento cultural do país;
 - Foi criada uma alternativa para as empresas não citadas no item anterior e que desejassem se isentar do recolhimento. É o sistema de Manutenção de Ensino que, posteriormente assume enorme importância pois permite às empresas cumprirem o mandamento constitucional sob a forma de manutenção do ensino de 1º grau, quer regular, quer supletivo através de: (art. 11º do Dec.)
- Ensino próprio para seus empregados ou filhos destes, ou pelo sistema de compensação, para qualquer adulto ou criança.
 - Sistema de bolsas de estudo mediante contrato com instituições de ensino particular.
 - Indenização das despesas de autopreparação de seus empregados que apresentarem certificado de conclusão do 1º grau via exames supletivos.
 - Indenização para os filhos menores dos empregados, pelos gastos com ensino de 1º grau em estabelecimentos pagos.
 - Combinação das alternativas anteriores

Em todos os casos acima, o valor para a indenização é o equivalente ao custo aluno já fixado no decreto (12% do MVR) sendo que, no caso do ensino próprio, a oferta de vagas deve ser nunca inferior ao quociente da divisão de 2,5% da folha de contribuição pelo custo-aluno (art. 11 e 12 do Dec.) Em ocorrendo variação para menos entre o que a empresa deveria contribuir para o Salário-Educação e os valores efetivamente gastos, ou o número de vagas efetivamente oferecidas, a diferença será recolhida à conta do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação no Banco do Brasil, para ser repartida entre a União e Estados na proporção de suas quotas (art. 12º§3º do Dec.).

Novas alterações de importância na sistemática do Salário-Educação só foram introduzidas quase 7 anos depois, com o Decreto nº 87.043, de 22/03/82, que dá uma nova regulamentação ao DL 1.422. A seguir, as principais:

- Foi definida a alíquota de 2,5% a incidir sobre a soma dos salários base dos titulares, sócios e diretores de empresas e de 0,8% sobre o valor comercial dos produtos rurais (art. 3º itens I e II do decreto). Esta última modificação, que teria um impacto significativo por atingir um seguimento que, até então, havia escapado à contribuição, acabou assumindo aspecto apenas demagógico na medida em que o art. 14 do mesmo decreto suspendeu sua eficácia.

É o caso mais fulminante de revogação dos efeitos de uma medida legal de que se tem notícia.... Seria cômico, não fosse trágico, na medida em que a educação deixa de receber recursos de um setor que representa 14% do PIB (37).

- Os valores dos duodécimos passaram a ser fixados pelo MEC mediante proposta do FNDE e com a concordância do Ministério da Previdência e da Assistência Social (art. 4º do decreto) Anteriormente, o procedimento era o inverso.
- O Sistema de Manutenção de Ensino sofreu uma regulamentação mais explícita, em especial no que se refere à aquisição de vagas na rede particular. Assim, as empresas poderiam cumprir a obrigação constitucional, através do recolhimento da contribuição devida dire-

tamente ao FNDE para aquisição de vagas na rede particular, destinadas aos seus empregados ou filhos destes, assim como, pelo sistema de compensação, para qualquer adulto ou criança (os chamados “alunos da comunidade”) (art. 9º, item “b” do decreto) Como veremos posteriormente, esta medida teve um grande impacto no sistema, com uma crescente adesão das empresas ao Sistema de Manutenção de Ensino.

- Outra medida adotada, que é co-responsável por esta corrida em massa ao SME, foi a abolição do critério de 12% do MVR como valor do custo-aluno, que passou a ser fixado pelo FNDE (art.10, item III do decreto, *in fine*), de forma a ser inferior à anuidade média das escolas particulares, segundo Mello e Souza (39).
- O FNDE adquiriu poderes de fiscalização de todas fases do sistema (art. 13º, §único do decreto). Esta inclusão está ligada a algumas divergências que têm surgido entre a FNDE e IAPAS, motivada pela elevação da receita do Salário-Educação em índices inferiores à elevação do Fundo de Previdência Social, o que vinha gerando dúvida da parte dos técnicos ligados à educação, quanto aos critérios adotados pelo IAPAS na geração e apuração da arrecadação (40).

Finalmente para tentar minorar a grande queda na parcela de recursos do Salário-Educação destinados ao ensino público em decorrência da opção da maioria das empresas pelo SME, é que surge o Decreto de nº 88.374, de 7/06/83, que introduz basicamente duas mudanças significativas:

- As aquisições de vagas na rede particular só poderão ser destinadas aos empregados ou filhos destes, extinguindo-se desta forma as bolsas para os “alunos da comunidade”, ressalvados, contudo, os direitos adquiridos pelos alunos beneficiados com o SME, pelo decreto anterior, garantindo este direito até 31/12/84 (art. 1º e 2º do decreto) O Decreto 90.088, de 21/08/84, prorrogou a garantia até 31/12/85.
- Dos recursos correspondentes à quota federal do Salário-Educação, 25% destinar-se-ão aos Municípios (art. 1º do decreto que dá nova redação ao art. 7º do D.87.043). Esta alteração foi a primeira que

trouxe algum benefício aos Municípios que, até então, haviam sido ignorados pela legislação referente ao Salário-Educação, ficando a mercê da boa vontade da União e dos Estados.

Este foi um breve histórico da evolução legal deste instituto que surgiu como um equivalente ao salário-família no campo da educação e deste foi se distanciando cada vez mais até se configurar como uma contribuição parafiscal de peso significativo no orçamento da União e de papel fundamental no financiamento da educação (41). É o que veremos agora, a partir da análise do montante dos recursos do Salário-Educação.

2.2.1.1.5.2 - Os Recursos Mobilizados pelo Salário-Educação

O quadro 2-13, a seguir, nos dá uma visão da participação dos recursos do Salário-Educação tanto do ponto de vista da receita, quanto da despesa.

Quadro 2-13

Arrecadação Bruta do Salário-Educação (IAPAS + FNDE) Comparada com a Receita de Impostos da União e com as Despesas Públicas com o Ensino de 1º Grau

Ano	Arrecadação Bruta do Salário-Educação (FNDE + IAPAS)	Participação do Salário Educação na Receita de impostos da União (%)	Participação no total gasto com ensino de 1º grau (%)
78	9.893	3,5	20,9
79	17.500	3,9	20,3
80	30.216	3,3	18,2
81	65.258	3,4	17,3
82	165.199	4,5	21,7
83	393.520	4,6	21,9
84	981.524	3,7	17,8
85	3.455.227	3,3	17,0
86	8.175.905	2,8	—

(NCz)

Fontes: 78 a 84: FNDE e MEC

85 e 86: TCU - Relatório e parecer sobre as contas do governo.

Quadro 2-42 à frente.

Pelo quadro, se vê que, no período indicado o Salário-Educação representou, em média, 3,7% da receita de impostos da União, uma participação sem dúvida alguma significativa (se ele fosse um imposto, por exemplo, seria o 5º colocado em arrecadação). Mais importante que isto, contudo, é a importância que esta contribuição assume no financiamento do ensino de 1º grau, representando, em média, quase 1/5 do total de recursos públicos gastos com este nível de ensino. Esta informação, inclusive é coerente com

o cálculo que fizemos anteriormente, onde mostramos que o custo-aluno usado no cálculo do Salário-Educação representa 1/4 do custo real. Do quadro 2-13 se deduz também que o Salário-Educação está sofrendo uma progressiva perda de participação relativa, tanto no que toca à receita de impostos quanto às despesas com o 1º grau. Este fato é decorrência, como mostra o quadro 2-14, de uma queda real na arrecadação do Salário-Educação.

Quadro 2-14

Evolução Real da Arrecadação do Salário-Educação - 78/85

Ano	Arrecadação NCz\$ de 85	Relativo (78 = 100)
78	4.849,55	100
79	4.841,20	99,8
80	3.974,61	82,0
81	4.397,74	90,7
82	5.575,46	115
83	4.269,69	88,0
84	3.288,11	67,8
85	3.728,03	71,2

*Atualizado pelo IGP - DI FGV

Fonte: DIPLAN - FNDE MEC

Por ele se vê que, de 1978 a 1985 o Salário-Educação apresentou uma perda real de aproximadamente 30%, só apresentando valores superiores ao de 1978 em 1982, que como veremos foi o auge da arrecadação via FNDE. O curioso é que, como apontam alguns analistas (42), a evolução da receita do Salário-Educação, mesmo levando-se em conta a arrecadação via FNDE, tem sido inferior à evolução do Fundo de Previdência e Assistência Social, o que não se justifica, uma vez que ambos institutos são produzidos pela mesma fonte geradora e calculados sobre a mesma base. E esta perda de poder real do salário-educação só não foi maior em decorrência do aumento da arrecadação via FNDE. É o que mostra o quadro

2-15 a seguir:

Quadro 2-15

Evolução real da Arrecadação do Salário-Educação via IAPAS e via FNDE

Ano	A - Via IAPAS		B - Via FNDE		
	NCz\$ de 85	Relativo 78 = 100	NCz\$ de 85	Relativo 78 = 100	B ÷ A (%)
78	4.255,91	100	593,63	100	14
79	4.171,92	98,0	669,19	113	16
80	3.436,61	80,7	537,99	90,6	16
81	3.699,03	86,9	698,70	118	19
82	3.550,16	83,4	2.025,30	341	57
83	2.691,14	63,2	1.578,50	266	59
84	1.728,25	40,6	1.559,84	263	90
85	1.507,84	35,4	2.220,18	374	147

* Atualização pelo IGP - DI FGV
Fonte: DI PLAN - FNDE - MEC

Pelo quadro se vê que, enquanto a arrecadação via IAPAS apresentou uma queda no período de 60%, a arrecadação via FNDE teve um incremento real de mais de 160%, de tal forma que esta segunda via arrecadadora que em 78 representava 14% da primeira via, em 85 passou a representar 147% da mesma. O grande salto na arrecadação via FNDE verificado em 1982, foi decorrência da modificação interposta pelo Dec. 87.043. Isto porque, até esta data, os valores referentes à aquisição de vagas eram transacionados diretamente entre as empresas e as escolas. (Só a diferença entre o valor gasto e o devido era depositado no FNDE). Este tipo de contato direto, contudo, estava dando ensejo a uma série de fraudes, como aponta Melchior (43), destacando-se entre elas:

– As escolas recebiam as bolsas do Salário-Educação e, além disto,

cobravam dos alunos a diferença entre o valor destas e o da mensalidade total, isto quando não era cobrado integralmente, aproveitando-se da ignorância legal dos pais;

- As escolas recebiam as bolsas sem ter os alunos correspondentes;
- As escolas recebiam um número de bolsas superior à sua capacidade de matrícula.

Em virtude deste fatos, o decreto supracitado (art. 9º "b") estabeleceu que as empresas deviam recolher ao FNDE todo o montante devido para que este órgão fizesse a distribuição às escolas.

Os Problemas do Sistema de Manutenção do Ensino (SME)

Dentro de uma abordagem mais ampla esta opção em massa pelo SME se explica por duas vias. Do lado das empresas, o sistema é atraente, pois lhes permite, num momento de recessão e arrocho salarial, fornecer um benefício, indireto para seus empregados, ainda mais com a já abordada mudança no valor do custo-aluno que passou a ser definido pelo FNDE. Do ponto de vista do MEC, o sistema também é atraente, pois lhe permite a arrecadação direta dos recursos sem intermediação do IAPAS, com o risco dos problemas já apontados. Como consequência desta comunhão de interesses, foi deflagrada, em fins de 1986, uma campanha de fortalecimento do SME, via declarações de Mário Amato, presidente da FIESP, na TV e anúncios do FNDE/MEC, em jornais e revistas. Para se ter uma idéia do impacto do SME, em 1982, ele beneficiava, segundo dados do FNDE (44), 1.685.011 alunos, o que representava aproximadamente 10% das crianças de 7 a 14 anos escolarizadas, no referido ano (45).

A expansão do SME parece, a princípio, um fato que só traz benefícios ao sistema. A questão, contudo, não é tão simples na medida em que a maioria dos recursos arrecadados via FNDE se destinam à rede privada de ensino e o seu incremento tem tido como consequência um progressivo esvaziamento do Salário-Educação como fonte financiadora do ensino público. Alguns autores, entre os quais se destaca Mello e Souza (46), não veem o SME como um mal em si mesmo, desde que seja mantido um equilíbrio entre a arrecadação via IAPAS e o SME, e argumentam que,

dado o saturamento de vagas da rede pública e a grande ociosidade do sistema privado, acaba sendo mais econômica a aquisição de vagas que os altos investimentos envolvidos na construção de escolas públicas. O MEC, por sua vez, em um texto, na forma de questionário onde aborda os pontos polêmicos do financiamento da educação (47), justifica o seu grande empenho pró SME alegando que “a empresa legalmente pode escolher entre ter uma escola mantida por ela própria a, contribuir para o sistema de bolsas indicando seus empregados ou filhos destes ou, simplesmente, recolher, através do IAPAS, o Salário-Educação. No caso do recolhimento ser feito através do IAPAS, a empresa não vincula específica e diretamente o benefício aos seus empregados e filhos destes, *o que não atende integralmente ao objetivo constitucional*”.(Grifo nosso).

Com relação ao argumento do MEC, que se arvora em intérprete da lei magna, sem mandato ou competência para tanto, afirmando que o SME atende melhor o preceito constitucional, ele carece de qualquer fundamento uma vez que a Constituição Federal, em seu art.178, oferece duas opções para as empresas, a saber, escola própria, ou contribuição para o salário-educação, não estabelecendo, em nenhuma hipótese, a vinculação entre os empregados da empresa contribuinte e os benefícios do salário-educação.

No que é perfeitamente justo e coerente o texto constitucional uma vez que o salário-educação, sendo uma contribuição indireta, ou seja, tem seu valor repassado para o preço final dos produtos, não é pago pela empresa ou por seus trabalhadores específicos, mas pelos consumidores em geral, devendo, portanto, seus benefícios serem auferidos por todos. Neste sentido como, aponta Jacques Velloso (48) dentro de uma política de financiamento democrática, os recursos públicos devem ser destinados essencialmente ao ensino público, e defender o direito de existência das instituições particulares de ensino não implica em subsidiar com recursos públicos os negócios da educação.

No que se refere ao argumento expresso pelo Prof. Mello e Souza que sem dúvida alguma é correto do ponto de vista estritamente econômico, gostaríamos apenas de expressar o nosso temor ante a sempre incestuosa relação iniciativa privada-órgãos públicos que é praxe num país de capitalismo cartorial como o Brasil, haja visto o grande número de fraudes ocorridas no SME, a que já nos referimos.

Por outro lado, como aponta Melchior (49), o sistema de aquisição de

vagas apresenta-se de forma predominante nos Estados mais desenvolvidos, o que leva a uma maior retenção dos recursos nestes Estados, minando o papel de equalizador das desigualdades regionais, que toda política de aplicação de recursos públicos deve ter, ainda mais num país com o nível de disparidades do nosso.

Nesta polêmica sobre o SME, o nosso ponto de vista é que se a fonte dos recursos é o público consumidor em geral, sua destinação deve ser aos órgãos públicos, quanto mais para evitar a dispersão dos recursos. Já está na hora de Estado parar de interferir através de uma excessiva regulamentação nas instituições privadas e de estas, na hora das vacas magras, correrem o pires no governo. Estado e iniciativa privada pertencem a espécies diferentes e, como se sabe da biologia, o fruto da miscigenação de espécies diferentes não é fértil.

Propostas de Reformulação do Salário-Educação

Um fato contudo que paira acima desta polêmica é que a arrecadação do Salário-Educação, em termos reais, tem caído com o tempo. E isto, independentemente de problemas estruturais que veremos no parágrafo seguinte, está ligado, a meu ver, à existência de dois caminhos distintos para os recursos IAPAS ou FNDE (50) o que, sem dúvida alguma, gera um clima de desconfiança entre os 2 órgãos, desestimulando o 1º deles, que é o que efetivamente dispõe de uma estrutura já montada de fiscalização, a atuar mais eficazmente no combate às fraudes.

Outro ponto que tem causado atrito entre os 2 órgãos é a constante diferença entre o valor arrecadado pelo IAPAS e o valor transferido ao FNDE, o que demonstra a retenção dos recursos por parte do agente arrecador (50-A). Esta diferença decorre do critério de duodécimos adotado que, numa situação de inflação galopante como a nossa, é sempre inferior ao valor efetivamente arrecadado no mês. A diferença acumulada durante o ano deveria ser repostada até 31 de março do exercício seguinte, o que por si só (com índices inflacionários na casa de 3 centenas) já representaria uma perda significativa de valor real, mas como aponta Fábria Tuma (51) nem este prazo é obedecido. Segundo esta autora, em 1983, o Estado de São Paulo, por exemplo, recebeu a metade dos recursos que lhe cabiam do Salário-Educação. Esta retenção é feita pelo IAPAS, com a conivência

do MEC com o objetivo de tampar os rombos da Previdência (52).

O caminho, a nosso ver, para sair desta barafunda, é o apontado pelos autores Fábio Velloso Versiani dos Anjos, Jorge Ferreira da Silva e Luiz Felipe Meira de Castro (53), que é basicamente o seguinte :

- “apuração imediata da arrecadação do salário-educação em cada banco comercial e a informação, ao Ministério da Educação, 72 horas após os recolhimentos, do montante apurado em cada Unidade Federada. (...); e
- A transferência imediata dos valores arrecadados, através do Banco do Brasil, ao MEC/FNDE e às Secretarias Estaduais de Educação (...).”

Para efetivação da proposta acima bastaria uma simples alteração no art. 4º do D. 87.043.

Outro ponto concernente à sistemática de arrecadação do Salário-Educação e que também é abordado pelos 3 autores anteriormente citados, em outro estudo (54), é a isenção que vem ocorrendo há vários anos do pagamento do salário-educação pelas empresas de trabalho temporário, baseadas em portarias emanadas do Ministério da Previdência e Assistência Social, mas sem qualquer fundamento legal, na medida em que este setor sob nenhuma hipótese, se enquadra nas isenções indicadas no Dec. 87.043. Para se ter uma idéia do contingente atingido por esta medida ilegal, em 1974, ao sancionar-se a lei nº 6.019, que regula este tipo de atividade, existiam 40 organizações já especializadas na intermediação de mão-de-obra temporária com contrato com aproximadamente 10.000 empresas. (55).

Além destas questões que envolvem a sistemática da arrecadação do Salário-Educação, dois outros problemas de natureza mais ampla devem ser levantados. O primeiro deles se refere à inaceitável suspensão de pagamento da contribuição pelo setor rural, “numa clara manifestação de descompromisso do estado com o ensino público”, como aponta Jacques Velloso (56). Vale lembrar que, em 1983, o setor agrícola empregava mais de 13 milhões de trabalhadores, o equivalente a 27% das pessoas então ocupadas (57) e era responsável por 13,4% do PIB (58). O segundo problema

se refere à incidência da alíquota de contribuição do salário-educação sobre a folha de contribuição das empresas. O primeiro senão deste tipo de incidência, como vimos no início deste capítulo, é que ela torna o instituto muito sensível às flutuações econômicas, com a diminuição da receita nos períodos de crise e recessão que é justamente quando mais se necessita dos recursos. Outro ponto a depor contra esta sistemática é que ela penaliza aquelas empresas com tecnologias intensivas em mão-de-obra em benefícios daquelas com tecnologias intensivas em capital (59). Como a tendência do desenvolvimento capitalista é no sentido de aumentar este segundo grupo de empresas, é de se esperar, de fato, uma progressiva queda no valor da arrecadação de uma contribuição que só se baseia no fator trabalho como o salário-educação. Para se ter uma idéia da maneira desigual como este tipo de encargo se distribui entre as empresas grandes e pequenas, um estudo (60) mostrou que, tomando por base as contribuições previdenciárias, nas empresas com receita inferior a CR\$ 2,5 milhões (preços de 1978), estas contribuições representavam entre 1,5% e 0,7% de sua receita, enquanto nas empresas com receita superior àquele valor, esta participação oscilava entre 0,6% e 0,4%. Assim as empresas menores, que relativamente ocupam mais mão-de-obra, acabam prejudicadas. Para modificar esta situação existe atualmente o projeto lei nº 3831/84 do Deputado do PMDB, Hermes Zanetti, que propõe a substituição da atual alíquota de 2,5% sobre a folha de contribuição pela incidência de 0,8% sobre o faturamento de qualquer empresa, urbana ou rural (61). Entendemos que o ideal seria uma combinação dos dois sistemas através, por exemplo, da manutenção do salário-educação nas bases atuais, com a criação de uma nova contribuição a incidir sobre o faturamento das empresas, como aponta o Prof. Jorge Ferreira da Silva (62).

2.2.1.1.5.3 - O Salário-Educação e as Desigualdades Regionais

O quadro a seguir no dá um perfil razoável do grau das desigualdades regionais existentes no Brasil.

Quadro 2-16

Distribuição da População, do PIB e da Receita Arrecadada entre as Diversas Regiões do Brasil

Regiões	Participação no total da população (%) (1)	Participação no total do PIB (%) (2)	Participação no total da Receita. (%)
Norte	4,9	2,2	1,9
Nordeste	29,3	11,7	10,7
Sudeste	43,5	63,5	59,9
Sul	16,0	18,4	12,6
C. Oeste	6,3	4,2	14,8 ⁽³⁾
Total	100,0	100,0	100,0

1. Ano de 1980

2. Ano de 1975

3. Excluindo o DF este índice cai para 2,8%

Fonte: Anuário do IBGE - 1984
Finanças do Brasil 79/80.

Por ele se vê que os Estados do Norte e Nordeste, com 34,2% da população, detêm apenas 13,9% do PIB, enquanto o Sudeste, com 43,5% da população, é responsável por 63,5% do PIB. Esta distribuição desigual da riqueza entre as regiões é, portanto, um fato fundamental que não pode ser descuidado quando se analisa a aplicação dos recursos de uma fonte da importância do Salário-Educação, ou seja, qual o seu papel enquanto corretor das desigualdades regionais.

Neste aspecto, o salário-educação já sai perdendo na medida em que 2/3 de sua arrecadação não vinculada é destinada ao Estado arrecadador e sendo sua base de incidência a folha de contribuição, com a exclusão do setor rural, os Estados mais desenvolvidos e industrializados que se loca-

lizam nas regiões Sul e Sudeste acabam sendo beneficiados. É, de fato, o que mostra o quadro 2-17 a seguir:

Quadro 2-17

Distribuição da Arrecadação do Salário-Educação entre as Regiões Brasileiras - (1982)

Regiões	Participação na Arrecadação (todas as fontes) (%)	Part. na Distrib. da Quota Estadual (%)	Part. Dist.- Quota Federal (%)	Part. Dist. total S.E. (%)	Part. Dist. População (%)
Norte	2,2	2,2	11,7	5,4	4,9
Nordeste	10,5	10,5	55,5	25,5	29,3
Sudeste	67,7	67,7	13,7	49,7	43,5
Sul	14,8	14,8	7,1	12,2	16,0
C. Oeste	4,8	4,8	12,0	7,2	6,3

Fonte: Borges, Wander Oliveira - Salário- Educação - Relatório final de Estágio - Quadros II e XII - FNDE 1980

Por ele se vê a que Quota Estadual segue a distribuição muito próxima à do PIB, o que era de se esperar já que a sistemática adotada na distribuição leva em conta apenas a arrecadação no referido Estado, sem apresentar qualquer fator corretor das desigualdades, o que foi deixado para a quota Federal. Esta última, de fato, apresenta um perfil mais equalizador. Isto se deve ao critério adotado de participação na Quota Federal, que a partir de 1982, é o seguinte:

onde :

QF_i = Quota Federal do iésimo Estado

$$QF_i = \frac{QF \times \frac{P_i^2}{QE_i}}{\sum_{i=1}^n \frac{P_i^2}{QE_i}}$$

QF = Total da Quota Federal

QE_i = Quota Estadual do iésimo Estado

P_i = População de 7 a 14 anos do iésimo Estado

n = Total de Estados

Fonte: Souza, Alberto Mello. Transferência Educacionais: Salário - Educação e Fundos de Participação. SEPS/MEC, Brasília ed. mimeografada. pg. 29.

Na medida em que pela fórmula adotada a distribuição para um dado Estado é diretamente proporcional ao quadrado de sua população na faixa escolarizável e inversamente proporcional à sua Quota Estadual, o sistema compensa, em parte, as desigualdades sendo, porém, limitado pelo montante da quota federal, que é a metade da Estadual (63). De qualquer forma, pelas duas últimas colunas do quadro 2-17 se vê que, levando-se em conta os dois efeitos, a distribuição dos recursos do salário-educação para os Estados se aproxima bastante da distribuição percentual da população, com pequena perda para as regiões Nordeste e Sul e ganho para Norte, Sudeste e Centro-Oeste.

Deve-se, contudo, salientar que estes valores se referem a 1982, ano em que, como vimos, se iniciava a escalada do SME. Pelo quadro 2-15 se vê que no ano de 1982 para 1985 a participação do SME no total arrecadado saltou de 36% para 60%, um aumento de 66,7%. Na medida em que uma boa parte dos recursos do SME são vinculados diretamente aos empregados das empresas, seu incremento representa um grande golpe na função equalizadora do Salário-Educação, na medida que reduz drasticamente os

recursos não vinculados da Quota Federal. É de se esperar que estatísticas recentes apontem um nível de desigualdade mais grave que o mostrado no quadro 2-17.

Como já discutimos no primeiro capítulo, acreditamos que o critério mais correto de distribuição dos recursos do salário-educação seja primeiramente a unificação de duas quotas num único montante, o qual seria distribuído na proporção direta da população, na faixa de 7 a 14 anos, se possível diretamente aos Municípios, para evitar as perdas na intermediação. Isto porque, segundo estudo do Banco Mundial (64) somente 52% dos recursos destinados ao Nordeste pelo MEC, por exemplo, chegam às salas de aula.

Entendemos que este critério é inclusive superior ao do inverso da renda *per capita* que norteia o fundo de participação dos Municípios, por exemplo, embora este último possa parecer mais justo. Num país de desigualdades de distribuição da renda como o nosso, a renda *per capita*, que nos dá um valor médio, pouco significado real tem. Assim, num país onde, em 1988, 78% das pessoas ocupadas ganhavam até 5 salários -mínimos (65), as desigualdades interregionais são insignificantes, não importando, por exemplo, que a renda *per capita* do Sudeste seja o dobro da do Nordeste, pois a maioria da população paulista é tão pobre quanto a nordestina. O quadro 2-18, a seguir, dá um perfil da distribuição da massa salarial entre as regiões:

Quadro 2-18
Percentagem da População que Ganha até 5 SM nas
Diversas Regiões do Brasil - 1983

Região	Participação Relativa da População que ganha até 5 SM. (%)	Participação Relativa na Renda <i>per capita</i> Brasil = 100
Norte	80,4	57,4
Nordeste	82,1	40,2
Sudeste	78,6	152,1
Sul	68,9	97,0
C. Oeste	80,2	66,3
Brasil	78,6	100,0

Fonte: Anuário do IBGE - 1984 - pgs. 80, 180 e 1070

Este quadro mostra que, a despeito das desigualdades interregionais na renda *per capita*; na faixa que engloba a maioria da população brasileira ocupada (até 5 SM), as discrepâncias salariais entre as diversas regiões não são significativas.

Desta forma, entendemos que um critério que leve que em conta tão somente a população na faixa escolarizável é o mais correto e justo, ainda mais pela sua simplicidade, o que facilita o controle por parte dos beneficiários do sistema.

2.2.1.1.5.4 - O Impacto do Salário-Educação nos Sistemas de Ensino

Primeiramente, analisaremos o peso da quota federal do salário- educação no montante dos recursos destinados pela União para a educação.

Quadro 2-19
Participação Percentual do Salário-Educação (Quota Federal) nos Gastos da União na Função Educação e Cultura e nos Gastos do MEC com Ensino de 1º Grau

Ano	Participação da Quota Federal do S.E. nos Gastos da União na Função Educação e Cultura. (%)	Participação da Quota Federal Do S.E. nos Gastos do MEC no 1º grau de ensino. (%)
78	8,8	1.472
79	10,4	347
80	10	175
81	8,2	35
82	9,7	41,4
83	8,6	55,1
84	9,4	39,7

Fontes: Finanças do Brasil - 78 a 84
 Anuário do IBGE - 1982 e 1984
 FNDE/MEC

No período analisado, a quota federal do Salário-Educação representou, em média, 9,5% dos gastos da União com a Função Educação e Cultura. No que toca à participação do Salário-Educação nos gastos do MEC com o ensino de 1º grau, que é a sua destinação específica, nós vemos, estarrecidos, que este Ministério, até 1980, não aplicou sequer, neste grau de ensino, os recursos que recebeu do salário- educação. A mudança que passou a ocorrer, a partir de 1981, se deveu, em parte, a uma maior preocupação do MEC com o ensino de 1º grau (gestão Rubens Ludwig), mas decorreu principalmente da entrada, a partir de 1982, dos recursos do FINSOCIAL.

De qualquer forma, percebe-se nos dois últimos anos, uma perda relativa de importância do salário-educação, ocasionada basicamente pela já comentada queda na arrecadação real deste instituto.

Vejamos agora o impacto dos recursos do Salário-Educação nos gastos

estaduais com educação. É o que mostra o quadro 2-20, a seguir:

Quadro 2-20

Participação do Salário-Educação (Quota-Estadual) nos Gastos dos Estados na Função Educação e Cultura e no Ensino de 1º Grau

ANO	Particip. da Quota Estadual do Salário-Educação nos gastos Estaduais na Função Educação e Cultura	Particip. da Quota Estadual do Salário-Educação nos gastos Estaduais com o 1º Grau. (%)
79	12,3	20,5
80	11,1	18,6
81	11,1	18,8
82	13,0	22,4
83	14,3	22,6
84	12	20,1
85	11,1	19,0

Fontes: idem ib.

Pelos dados do quadro se vê que, no período analisado, o Salário Educação representou 12% dos recursos estaduais aplicados na Função Educação e Cultura e 20% (1/5) dos recursos destinados ao 1º grau. Na verdade, contudo, esta participação é maior, pois até 1984, a maioria dos recursos da quota federal do Salário-Educação eram destinados aos Estados, o que aumenta em 50% esta participação relativa (na medida em que a quota federal é a metade da estadual). Assim, pode-se dizer que a participação efetiva do Salário-Educação nos gastos estaduais é de 18% da Função e 30% dos gastos com 1º grau, ou seja, uma participação nada desprezível uma vez que são os Estados os responsáveis pela maioria das vagas de 1º grau.

2.2.1.1.5.5 - Comentários Finais

Do exposto, fica evidente a importância do Salário-Educação como fonte de financiamento do ensino básico já que, como vimos (Quadro 2-13), é responsável por praticamente 1/5 (20%) dos recursos aplicados no ensino de 1º grau. Por outro lado, tendo em vista o preceito constitucional que afirma que toda empresa deve garantir aos seus empregados ou filhos destes o ensino de 1º grau, e tendo em vista que, salvo raras exceções, toda pessoa deve trabalhar para viver, seria de se esperar uma participação relativa bem maior do salário-educação nos gastos com o ensino de 1º grau. Tal fato não ocorre a nosso ver por uma série de fatores, entre os quais se destacam:

- a isenção do setor rural que, em 1982, abrigava 28% da população brasileira e 24% das matrículas no 1º grau de ensino (66) e, como vimos, 13,4% do PIB;
- o aumento do mercado informal na economia brasileira. Em 1983 47,2% das pessoas empregadas não possuíam carteira assinada (67) sendo que, a cada ano, este índice vem aumentando (41,9% em 1981 e 42,7% em 1982);
- o grande número de empresas que não pagam a Previdência Social e, por decorrência, o Salário-Educação cuja dívida em 8/01/86, era de 24 milhões de cruzados novos (68);
- o grande número de empresas que, valendo-se da duplicidade de sistemas, atrasam ou deixam de pagar as contribuições devidas do Salário-Educação, sem sofrer objetivamente qualquer tipo de penalidade (69);
- a alíquota de 2,5% da folha de contribuição além de não se embasar em qualquer estudo de custo, tomou como padrão um custo aluno (12% do MVR) que, como vimos, é mais de quatro vezes inferior ao custo médio das escolas públicas estaduais;
- o não pagamento da contribuição pelas empresas de trabalho temporário, como vimos, sem qualquer fundamento legal e que é um setor em constante crescimento no mercado brasileiro.

Outro ponto que, como vimos, compromete estruturalmente o salário-educação é o fato de sua base de incidência ser a folha de contribuição o que penaliza as empresas de aplicação intensiva de mão de obra (geralmente pequenas e médias empresas que atuam em setores mais atrasados de economia), em benefício das empresas de aplicação intensiva de capital (com alta tecnologia e pessoal mais qualificado), que pertencem justamente ao setor mais dinâmico da economia. A sistemática adotada, além de comprometer a longo prazo a arrecadação do instituto, taxando as grandes empresas num nível bem inferior à sua real capacidade contributiva, acaba por fomentar o desemprego, na medida em que taxa com maior rigor os segmentos com aplicação intensiva de mão-de-obra (70).

Por último, cabe um comentário quanto ao comportamento do salário-educação, do ponto de vista da justiça fiscal. Na medida em que este instituto se constitui numa contribuição indireta, o ônus de seu pagamento acaba incidindo sobre toda a população, taxando igualmente pessoas de capacidades contributivas distintas, penalizando assim a população mais pobre. E o mais perverso da tributação indireta é que, muito embora na arrecadação ela penalize os segmentos populares mais pobres, na hora de aplicação dos recursos, os segmentos mais beneficiados são exatamente os mais ricos (basta ver a situação dos serviços públicos - água esgoto, eletricidade, saúde e educação nos bairros de classe média e alta e comparar com a situação na periferia das cidades). Discriminação mais grave se faz ainda no campo da Previdência Social e do Salário-Educação (no SME), quando os benefícios da contribuição são negados às pessoas não filiadas ao sistema mas que, indiretamente, pagam o tributo. Nós ousamos dizer que se fosse feito um estudo sobre qual a percentagem da renda da maioria da classe trabalhadora que (os 80% que ganham até 5 SM) é comprometida com tributos indiretos e contribuições, é bem provável que chegar-se-ia à conclusão de que, dada a qualidade dos serviços que lhes são fornecidos pelo Estado, seria melhor o fornecimento deste percentual em salário.

Como, contudo, este é um fato que nunca vai ocorrer, cabe ao Estado distribuir os recursos que arrecada da forma mais justa e equitativa possível. Com relação ao Salário-Educação, entendemos que deve ser extinto o mais depressa possível o Sistema de Manutenção do Ensino, respeitados, é claro, os direitos adquiridos, na medida que ele cria uma discriminação injustificável entre os beneficiários do Salário-Educação, já que

a qualidade do ensino particular é notoriamente superior ao do público. No que toca à arrecadação, vemos como premente a eliminação da sistemática atual de duodécimos, substituída pela apuração automática dos créditos (o que, como vimos, com o uso da informatização nos serviços bancários é plenamente possível) com a incorporação do setor rural e das empresas de trabalho temporário e com a ampliação da base de incidência da contribuição - abrangendo também o faturamento das empresas. Na distribuição dos recursos vemos como caminho mais correto a extinção das duas quotas existentes e o repasse imediato dos recursos (diretamente aos Municípios ou às delegacias regionais de ensino), na proporção direta da população de 7 a 14 anos, garantindo um valor fixo de recursos por estudante.

Entendemos que com a aplicação destas medidas que não são de difícil implantação, o Salário-Educação pode mais do que duplicar sua arrecadação e se transformar num instrumento muito mais eficiente de erradicação do analfabetismo.

Deve-se ainda, como aponta Melchior (71), definir o tipo de ensino supletivo que deve ser custeado com os recursos do Salário-Educação, para que este setor não se transforme num fator a mais de dispersão dos recursos.

Finda a análise das diversas fontes de recursos vinculados para a educação, abordaremos agora aqueles recursos que se originam da arrecadação de tributos da União, dos Estados, DF e Municípios.

2.2.1.2 - Os Recursos Ordinários Destinados à Educação

2.2.1.2.1 - Os Recursos Aplicados pela União em Educação

2.2.1.2.1.1 - A Mágica dos Números

O principal problema que se defronta o pesquisador ao tentar aferir o esforço da União com Educação diz respeito aos malabarismos efetuados pelo governo federal para “engordar” as despesas (72). Assim, consideram-se verbas para a Função Educação e Cultura, além dos recursos do MEC, aqueles destinados à Presidência da República, às Forças Armadas e aos

Ministérios da Fazenda, Interior e Justiça. Consideram-se também despesas com educação da União a quota parte dos Fundos de Participação (que pertencem de fato aos Estados e Municípios) e que, por mandamento constitucional ou legal, devem ser destinados à educação, como veremos. Isto sem falar nos recursos do Salário-Educação, FINSOCIAL, FAS e Incentivos Fiscais que, embora não se originem do esforço próprio da União, são por ela, computados como despesas suas em educação. Não satisfeitos com isto, além da rubrica Função Educação e Cultura, foi criado pelos burocratas do governo o conceito de “Área” Educação e Cultura que compreende “Todos os programas das funções Assistência e Previdência, Administração e Planejamento, Desenvolvimento Regional, Saúde e Saneamento a Cargo do MEC” (73). Para que se tenha uma idéia das mágicas e falácias que podem ocorrer com as despesas da União em educação é apresentado o quadro a seguir:

Quadro 2-21

Despesa da União na Área Educação e Cultura; na Função Educação e Cultura e no MEC Comparada com a Receita de Impostos.

ANO	Gastos na Área Educ. e Cultura ÷ Receita da impostos da União. (%)	Gastos na função Educ. e Cultura ÷ Receita de impostos da União. (%)	Gastos do MEC ÷ Receita de Impostos da União. (%)
76	10,0	7,8	7,0
77	12,5	10,8	7,4
78	14,0	12,4	7,9
79	15,4	12,6	8,4
80	19,8	11,0	7,9
81	25,3	14,8	11,7
82	27,5	15,7	12,6
83	18,9	13,4	10,5

OBS.: Gastos na Função inclui o MEC e outros Ministérios

Fontes: - Finanças do Brasil

- Recursos Federais Aplicados na Áreas Educação e Cultura Desportos

- Anuário do IBGE

Como se vê, dependendo do referencial adotado, os valores gastos pela União com educação praticamente dobram. Assim atinge-se no ano de 1982 estrondosa cifra de 27,5% de receita de impostos aplicada em educação. Seria o paraíso, se fosse verdade...

2.2.1.2.1.2 - O Efeito Saneador da Lei 7.348 que Regulamenta a Emenda Calmon

Para dar cobro a esta dança dos números surgiu, em boa hora, a lei nº 7.348 de 24/07/85 que regulamenta a Emenda Calmon. Segundo esta emenda, a União não deve aplicar nunca menos de 13% (Pela Constituição em vigor este índice é de 18%) e os Estados, DF e Municípios, 25% da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino [CF art. 176, §4º ; redação dada pela Emenda nº 24 de 1º de Dezembro de 1983 de autoria do Senador João Calmon (74)]. Ora, dependendo do que se considera, a União pode provar que está aplicando até mais do que o mandamento constitucional, como mostra o quadro 2-21. Assim, pode-se dizer que de certa forma, a lei 7.348 é mais importante que a própria emenda, na medida em que estabelece, de maneira bem definida, o que deve ser entendido como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino. Esta lei, embora ainda tenha uma série de falhas, como entender enquanto gastos com ensino alguns itens que facilitam a evasão de recursos do ensino regular público, como bolsas de estudo, crédito educativo, além de arrolar operações de créditos por antecipações da receita de impostos e entradas compensatórias no ativo e no passivo financeiro, quando relativas à receita de impostos, de difícil controle; foi um inegável avanço em relação à proposta original elaborada pelo governo Figueiredo (75).

Assim, estabelece primeiramente esta lei que os índices de 13% para a União e 25% para os Estados, DF e Municípios incidem sobre a receita líquida de impostos, sendo, portanto, descontadas as transferências constitucionais efetuadas e acrescidas, as recebidas (art. 4º da lei). Esclarece também a lei que não serão consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, as receitas oriundas de contribuições, em especial do Salário-Educação e do FINSOCIAL (art. 5º), esquecendo o Legislador de enunciar o FAS que, como aponta Melchior, é também uma contribuição (76). Não serão consideradas ainda despesas com ensino aquelas que se traduzem em subvenções a instituições privadas de caráter assistencial, ou cultural; ou que se destinam à formação específica de quadros para a administração pública, sejam civis, militares ou diplomáticos (art.6º, §2º, itens b e c). Para efeito do mandamento constitucional “serão consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino todas

as que se façam, dentro ou fora das instituições de ensino, com vistas ao disposto neste artigo desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino ou ainda as que:

- a) resultam da manutenção de colégios militares de 1º e 2º graus;
- b) resultam em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;
- c) consistam em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que visem principalmente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;
- d) correspondam à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino, nos termos do corpo deste parágrafo e sua alínea b;
- e) importem em concessão de bolsas de estudo;
- f) assumam a forma de atividades-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outras, necessárias ao regular funcionamento dos sistemas de ensino;
- g) decorram da manutenção de pessoal inativo, estatutário, originário das instituições de ensino, em razão de aposentadoria”. (O que é um absurdo, pois isto são gastos previdenciários) (art. 6º , §1º da lei 7.348).

Isto posto, nosso trabalho se pautará por este referencial legal, buscando aquilatar qual o esforço real despendido pela União com o ensino. Para tanto, descontaremos todas as fontes que não sejam recursos ordinários e todas as aplicações que fujam ao preceito legal. A tarefa não é fácil pois somente, agora com a regulamentação da Emenda é que os órgãos e entidades integrantes dos sistemas de planejamento e orçamento passaram a detalhar em seus programas as atividades que se enquadram

na definição legal como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, de acordo com o que manda o art. 7º da lei regulamentadora. O quadro 2-22 a seguir, extraído a partir de dados do Orçamento de 1987, dá uma boa idéia do impacto desta regulamentação.

Quadro 2-22

Demonstrativo da Despesa, por Órgãos, na Função Educação e Cultura e com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - 87 - Orçamento

Órgãos	A -	B -	
	Despesas da União na Função Ed. e Cultura.	Despesas de União com manutenção e desenvolvimento do ensino	B:A (%)
M. da C. e Tecnologia	—	442	—
M. da Agricultura	—	93	—
M. da Aeronáutica	368	79	21,5
M. da Educação	38.263	24.912	65,1
M. do Exército	313	299	95,5
M. da Fazenda	128	—	—
M. do Interior	10	—	—
M. da Marinha	709	—	—
M. das R. Exteriores	36	—	—
M. da Cultura	1.180	—	—
Encargos gerais da União	3	—	—
Transferências a Estados DF e Municípios	26.837	2.125	7,9
M. da Saúde	1.180	—	—
Total	67.847	27.990	41,3

(NCz × 10³)

Fonte: Orçamento da União - 1987

Por ele vemos que, em 87, os gastos previstos com manutenção e desenvolvimento do ensino, corresponderiam apenas à 41,3% das despesas na Função Educação e Cultura, o que nos dá uma idéia de como, nos anos anteriores, estes gastos eram “engordados”. O próprio MEC, dentro do critério legal, gasta somente 65,1% do que ele aplica dentro do critério de Função. Ou seja, todo mundo foi pego de calças curtas. A maioria dos Ministérios caiu fora do novo preceito legal, o que indica que suas despesas com educação se referiam, na verdade, à formação de quadros. E deve-se salientar que os gastos dos outros ministérios na Função Educação e Cultura, em 87, estão bem inferiores à sua média histórica, o que nos autoriza a desconfiar de que muitos gastos lançados nesta Função, nem a ela pertenciam, já que esta média (excluindo o Ministério da Cultura) era de 25% (77) dos gastos da Função e, em 87, este valor foi de 4%.

Outro item que salta aos olhos é a diferença gritante na rubrica “Transferências para Estados, DF e Municípios” nas duas colunas. Estas transferências se constituem na aplicação da alíquota de 25% (índices destinados ao ensino) sobre os tributos arrecadados pela União aos quais os Estados, DF e Municípios têm direito a um quinhão (FPM, FFE, etc.). Pela sistemática adotada na coluna 1 do quadro acima, estes recursos eram considerados como gastos da União, o que, de fato, era um absurdo, pois as transferências constitucionais da União para os Estados, DF e Municípios não são, na verdade, recursos da União mas destes cabendo à União apenas a arrecadação. Tanto é assim que estes recursos são descontados da receita líquida de impostos da União, como manda a lei. Assim, a União estava fazendo gentileza com o chapéu alheio.

2.2.1.2.1.3 - Os Gastos Efetivos da União com Ensino

Procuraremos, a seguir, fazer um levantamento ao longo dos últimos anos, do esforço efetivo da União com educação. Para tal teremos como referência básica a regulamentação da Emenda Calmon que usaremos inclusive para a análise dos anos anteriores à sua vigência, primeiro por entendermos que ela é um guia razoável para escaparmos das armadilhas estatísticas dos órgãos do governo, e, segundo, porque, a partir da utilização da sua sistemática de aferição dos gastos com educação para os anos anteriores, nós teremos uma noção mais clara do impacto de sua im-

plementação sobre o montante de recursos gastos pela União para os anos vindouros.

Primeiramente, levantaremos a receita líquida de impostos da União que será obtida a partir de sua receita total de impostos deduzidas as transferências constitucionais para os Estados, DF e para os Municípios. Estas transferências advêm, como vimos no 1º capítulo, da participação destes últimos na arrecadação do Imposto de Renda e do IPI, constituindo os Fundos de Participação e abateremos também as quotas transferidas do Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis líquidos e gasosos, do Imposto Único sobre Energia Elétrica, do Imposto Único sobre Minerais e no Imposto sobre Transportes (só para os Estados). Os valores são apresentados no Quadro a seguir:

Quadro 2-23

Receita Líquida de Impostos da União

Ano	Receita de Impostos	Transferências Constitucionais p/ os Estados	Transferências Constitucionais p/ os Municípios	Receita Líquida de impostos
80	3.416	108.266	52.439	752.711
81	1.801.845	184.189	113.020	1.504.636
82	3.634.202	391.376	237.392	3.005.434
83	8.483.921	855.404	565.022	7.063.495
84	26.430.926	2.841.405	2.150.750	21.438.771
85	105.561.489	13.114.496	11.176.179	81.270.814
86	288.878.694	26.569.722	33.789.666	218.519.306
87*	303.040.000	40.000.000	60.063.600	202.976.400

*Orçamento

(NCz)

Fonte: - Finanças do Brasil

- TCU - Relatório e Parecer sobre Contas do Governo
- M. da Fazenda-Secretaria de Econ. e Finanças.

Pelo quadro 2.23, se vê que as transferências constitucionais represen-

tam em média uma perda de 18% na receita de impostos por parte da União.

Passamos, a seguir, à análise das despesas da União com manutenção e desenvolvimento do ensino. Para tanto, tomaremos como ponto de partida os gastos da União na Função Educação e Cultura, do qual abateremos:

- Os gastos com Cultura;
- Os gastos com outros ministérios e a Presidência da República. A Lei 7.348 admite despesas que envolvam outros Ministérios que não o MEC, como relativo à manutenção de colégios militares de 1º e 2º graus, bolsas de estudo e operações de crédito educativo. Contudo, uma boa parte dos recursos gastos pelos ministérios sob a rubrica Função Educação e Cultura são na verdade para a formação de quadros. Para obtermos um valor próximo do real utilizaremos como baliza os gastos dos outros Ministérios e da Presidência da República com manutenção e desenvolvimento do ensino no orçamento de 87, que já foi feito de acordo com a regulamentação. Pelo quadro 2.23 nós vemos que estes gastos representam 1,4% dos gastos de Função. Estes serão para nós os gastos efetivos dos Ministérios e da Presidência da República com ensino. Os valores gastos além deste índice não serão considerados como despesas em ensino e serão desta forma, abatidos dos gastos na função. (Exemplo: Gastos dos Ministérios e PR a serem abatidos = Total de gastos dos Ministérios e PR na Função Educação e Cultura - 0,014 × Total de gastos da União na Função Educação e Cultura).
- A quota federal do Salário-Educação. Na medida em que se trata de uma contribuição, deve ser excluída, como determina a legislação (art.5º da lei 7.348). Seu valor será obtido da seguinte forma:

$$QF = \frac{(\text{Total do S.E. via IAPAS} \times 0,99)^*}{3} + \frac{(\text{Total do SE via FNDE})}{3}$$

*Comissão do IAPAS. Não consideramos a comissão de 0,8% que tem sido cobrada pelo Banco do Brasil (78) por a entendermos ilegal, devendo ser revogada.

- Transferências da União para os Estados, o DF, e os Municípios vinculadas à educação. Estes recursos se constituem na parcela dos Fundos de Participação que constitucionalmente se destinam à educação (código orçamentário nº 301018421812; o nº 842 indica que se trata da Função Educação e Cultura, programa de ensino de 1º grau e no nº 181 indica que se tratam de transferências constitucionais para Estados e Municípios (70) do FPE e FPM), e da quota estadual do Salário-Educação, incluída no tesouro a partir de 1981 (80). Como se vê, até a quota estadual do Salário-Educação era considerada despesa da União na Função Educação e Cultura. Para obtermos o valor destas transferências, adotamos o seguinte procedimento: Uma vez que os seus valores só são apresentados no orçamento, não aparecendo no balanço (o que, apesar do absurdo, é fato comum ocorrer), nós supomos que a participação percentual destas transferências na despesa fixada da Função Educação e Cultura (que é o dado que possuímos) se mantenha na despesa realizada.
- Recursos das loterias para o MEC. Como aponta Melchior, embora não enumerada pelo art-5º da lei 7348, trata-se de uma contribuição e portanto, obedecendo o princípio deste artigo, devem ser excluídos. Ademais, a enumeração da lei é antes de natureza a realçar aquelas duas contribuições (S.E e FIN-SOCIAL) que a excluir as demais. O texto legal é bastante genérico e não dá margem a uma interpretação restritiva. Estes recursos são os destinados pelas loterias diretamente ao MEC.
- Recursos do FAS para o MEC - O FAS, como vimos, tem uma parte de sua receita advinda das loterias e as outras de recursos

orçamentários. Desta feita, para fazer o abatimento, consideramos o total aplicado pelo FAS em educação num dado ano levando-se em conta a participação percentual (82) dos recursos não orçamentários na Receita da FAS do referido ano. (Exemplo: se num dado ano o FAS aplicou Cz\$ 100,00 em educação mas apenas 40% dos recursos do FAS vieram de fontes extra-orçamentárias, nós abateremos Cz\$ 40,00).

- Recursos do FINSOCIAL destinados à educação. Os recursos do FINSOCIAL para a educação se destinam para a FAE (Fundação de Assistência ao Estudante).
- Incentivos fiscais para o MOBREAL/EDUCAR. Como vimos os incentivos fiscais deste tipo são antes uma forma de estimular o contribuinte a pagar a obrigação fiscal mediante vinculação do benefício. Não se trata de um esforço da União com a Educação, mas da tentativa de, utilizando a simpática bandeira do combate ao analfabetismo, aumentar a arrecadação do imposto de renda. Desta forma seu valor deve ser excluído. Este tipo de incentivo a médio prazo busca aumentar a arrecadação via redução de sonegação na medida que dá uma justificativa social à tributação.
- Ciência e Tecnologia - A lei 7.348 só considera como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas relativas a pesquisas e estudos que visem ao aprimoramento e qualidade do ensino. (art. 6º ; §1º , item c). Como não possuímos os dados discriminados de acordo com a definição legal e como estes valores não são significativos dentro dos gastos na Função Educação e Cultura, nós nada abateremos. Corre-se o risco de uma certa superestimação dos gastos da União, mas que não terá grande influência.
- Operações de Crédito - Com relação aos recursos externos não existe um quadro preciso da sua situação. Os investimentos ex-

ternos na área da educação estão na faixa de 1,4% a 4% do valor total dos empréstimos concedidos pelas principais agências internacionais carreadoras de recursos a taxas de juros preferenciais (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Bank for International Research and Development - BIRD) (83). Com recursos do Banco Mundial, estão sendo tocados três projetos: Educação Rural no Nordeste (EDURURAL), Ensino de 1º grau nas regiões Norte e Centro Oeste e Aparelhamento das escolas técnicas de 2º grau. Estes três projetos envolvem um total de 216 milhões de dólares, dos quais 92 milhões são financiados pelo Banco Mundial por um prazo de aplicação de 5 anos e o último projeto em execução envolve recursos num montante de 200 milhões de dólares, 95 dos quais oriundos do BIRD, com um prazo de aplicação de 4 anos. Assim considerando a média anual destes recursos, teremos um total de 42 milhões de dólares por ano que, ao câmbio de Dezembro de 1985, corresponde a CZ\$ 438,480 milhões, o equivalente a 2,6% dos gastos na função no referido ano e, ao câmbio de Dezembro de 1986, CR\$ 624,33 milhões, o que significa 1,4% da função no referido ano. No orçamento de 1987 (84), as operações de crédito externos correspondem a 1,7% dos gastos na Função e o total de operações de crédito, internas e externas, equivalem a 1,9% da Função. Para efeito deste trabalho, tomaremos como base o valor médio de 1,5% da Função que será abatido a cada ano, mesmo porque, em decorrência das dificuldades de negociação da dívida externa, tem-se a expectativa de uma redução nos empréstimos externos (85).

Resta ainda a questão dos gastos com aposentadoria do pessoal inativo, estatutário que o art. 6º, §1º, alínea "g" da lei 7.348, fugindo aos preceitos da lógica e do bom senso e tendo por base o malfadado projeto nº 369 (elaborado pelo governo Figueiredo com o intuito de regulamentar a emenda Calmon) (86), definiu como gastos com manutenção e desenvolvimento de ensino. Tratam-se obviamente, de gastos da Função Previdência e Assistência Social. Contudo, enquanto tal aberração legal não for alterada, este valor deverá ser acrescido nos gastos da União com ensino. O

problema é que não existe dentro de uma série histórica esta desagregação dos gastos de Previdência dos gastos de Assistência Social nos balanços do MEC. Somente no Orçamento de 87 (87) que já estipula os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, aparece esta desagregação. Por ele, nós vemos que os gastos previdenciários dentro da nova definição correspondem a 90% do total gasto na Função Assistência e Previdência pelo MEC. Assim, dentro do modelo adotado de adequação à regulamentação da emenda Calmon, este valor (90% dos gastos do MEC na função Assistência e Previdência) serão somados aos gastos da União na Função Educação e Cultura.

Isto posto, estamos em condições de compor uma série histórica dos gastos da União com manutenção e desenvolvimento do ensino, o mais fiel possível à definição legal, para que possamos ter uma visão realista do impacto de sua implementação nos sistemas de ensino. É o que é feito no quadro 2-24 a seguir:

Quadro 2-24
Os Gastos da União com Manutenção e
Desenvolvimento do Ensino

(NCz)

Ano	Gastos na Função Educação e Cultura	Pessoal Inativo *	Gastos com Outros Ministérios.	Quota Federal do S.E. (Todas as Fontes)	Transferências /p Est. DF. e M. na Função E.C.	Recursos das Loterias p/ o MEC.	Recursos do FAS p/ o MEC
80	100.429	3.843	26.715	9.985	30.129	1.904	1.258
81	265.125	8.291	52.089	21.570	79.241	2.992	3.437
82	571.022	20.018	130.314	54.715	198.204	4.560	7.153
83	1.133.493	41.654	228.196	130.346	417.286	9.177	44.333
84	3.482.286	113.753	736.773	325.455	975.724	21.174	48.633
85	16.771.238	523.788	4.020.124	1.151.742	5.509.598	56.674	—
86	54.735.402	1.055.997	1.258.203	2.725.302	20.941.693	—	—
87**	67.847.000	—	—	—	—	—	—

(Continua)

Recursos do FINSOCIAL	Incentivos Fiscais p/ Educação	Operações de Crédito	Gastos com Cultura	(A) Despesas com manutenção e desenvolvimento do Ensino	(B) Receita Líquida de Impostos	A ÷ B (%)
Θ	2.113	1.506	1.849	28.813	755.711	3,8
Θ	4.866	3.977	4.530	100.714	1.504.636	6,7
10.150	—	8.565	9.406	194.973	3.005.434	6,5
23.478	21.616	17.002	21.881	261.832	7.063.495	3,7
122.000	56.249	52.234	56.397	1.202.400	21.438.771	5,6
1.487.000	182.918	251.569	335.633	4.299.788	81.270.814	5,3
4.805.857	952.000	821.031	899.000	23.388.313	218.519.306	10,7
7.400.000	—	—	—	27.987.927	202.976.400	13,4

(Continuação)

(Valores correntes)

*Deve se somado aos gastos na Função E. e C.

**Orçamento

Legenda: - Θ Dado inexistente
- Dado desconhecido

Fonte: - Finanças do Brasil

- Anuário do IBGE

- TCU - Relatório e Parecer sobre as Contas do Governo

- Recursos Federais Aplicados na Área de Educação e Cultura/MEC

O quadro 2-24 apresenta-se como uma radiografia da situação finan-

ceira do ensino brasileiro no que toca às responsabilidades da União. Pelo número de colunas que ele apresenta já se tem uma idéia da quantidade de manipulações que são feitas para inchar os gastos da União com Educação. E não temos a pretensão de ter feito um quadro completo e acabado.

Estas foram as operações possíveis de captar, via análise das fontes oficiais; é bem possível que a situação real seja ainda mais negra que a apresentada. O quadro mostra que apesar dos índices apresentados pelo governo, alardeando que já aplicava valores inclusive superiores aos definidos constitucionalmente (ver quadro 2-21 atrás), a realidade é bem outra.

Assim uma boa parte dos recursos que se apresentavam como sendo resultantes do esforço da União, na verdade não o eram, como o caso dos recursos do Salário Educação e das Transferências aos Estados, DF e Municípios para Educação (que juntos em média, representaram 42% do total da Função). O mesmo ocorre do lado das despesas onde são colocados como gastos com educação despesas, efetuadas por outros Ministérios que não o MEC, (que de 80 a 85 corresponderam, em média, a 22% do total gasto na função) que na verdade não se enquadram como tal nos termos da lei de Diretrizes e Bases. Prova disso é que nos anos de 86 e 87, já na vigência da nova lei, os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino dos outros ministérios representaram respectivamente, 2,0% e 1,5% do total gasto na função, ou seja, menos de 1/10 do "gasto" até então. Dos demais itens do quadro 2.24, somente o FINSOCIAL, a partir de 1985, atingiu uma participação significativa, representando, neste ano, 8,8% da função e, nos orçamentos de 86 e 87, 10,9% do total gasto na função Educação e Cultura.

Com relação às despesas efetivas da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, temos que, de 80 a 85 (que são os dados do balanço já consolidado), seu valor foi, em média de 5,27% da receita líquida de impostos, ou seja, menos da metade do definido pela Emenda e sua regulamentação. Em 86, os dados apresentados, embora não consolidados, já em pleno vigor da lei 7.348, indicam que a União não satisfaz a obrigação constitucional, aplicando menos 2,3% que o devido. O orçamento de 87, se foi efetivamente cumprido, representa a entrada em vigor, na sua plenitude da Emenda Calmon.

Quanto ao impacto da regulamentação, pelos dados do quadro 2-24 é

de se esperar uma duplicação dos gastos da União com educação frente ao quinquênio 80-85, o que, sem dúvida alguma, é uma notícia alvissareira, salvo novas manipulações estatísticas. O problema agora se volta para a aplicação destes recursos, sendo que, inclusive, já foi criada uma CPI da Câmara dos Deputados para apurar irregularidades na aplicação dos recursos da Emenda Calmon (88).

2.2.1.2.1.4 - Evolução dos Gastos da União com Ensino

Veremos agora como tem sido a evolução real dos gastos da União com ensino. É o que apresenta o quadro 2-25 a seguir.

Quadro 2-25

Evolução Real dos Gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Ano	Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino NCz\$ de 85	Relativo 1980 = 100
80	3.790,06	100
81	6.787,11	179
82	6.580,33	174
83	2.840,87	75
84	4.028,04	106
85	4.299,78	113
86	14.174,73	374
87	16.963,59	448

Deflator:

IGP - DI, FGV

Fonte: Quadros 2-24 - dados do orçamento

Obs. para 1987 foi utilizado o mesmo deflator de 86

O quadro 2-25 indica um aumento significativo em relação ao ano inicial da série no biênio 81-82, plenamente anulado no ciclo recessivo de 83 que estendeu seus efeitos para 84 e 85 só havendo uma recuperação real frente 81-82 no último biênio o que mostra o efeito benéfico da regulamentação da emenda Calmon.

Mostra também que de nada adianta um bom preceito constitucional se não houver uma regulamentação que o torne eficaz, já que, em 84 e 85, em plena vigência da Emenda Calmon, os valores aplicados pela União na manutenção e desenvolvimento do ensino foram bastante inferiores ao de 1981 quando nem existia a emenda. Por outro lado, como veremos a seguir, o aumento em si dos gastos da União com ensino não implicarão em uma rápida resolução dos problemas crônicos da educação brasileira, em especial na questão do ensino básico e do combate ao analfabetismo, dado o pequeno papel da União neste setor. Desta forma, a Emenda Calmon, assim como a lei que a regulamentava, assumem o papel de um primeiro passo na luta pela construção de um sistema educacional que faça algo mais do que manter as crianças presas entre 4 paredes de salas mal iluminadas e arejadas com professores mal remunerados, desmotivados e carentes de qualquer qualificação. Ambos os diplomas legais são antes uma garantia de que a situação não vai piorar e de que o legislativo acordou para o problema - Com certo atraso, é fato, já que a formulação inicial do senador João Calmon é de 1976 (89).

2.2.1.2.1.5 - Como a União Gasta com Educação

Vamos agora fazer um breve perfil da maneira como a União tem aplicado os recursos gastos com educação.

Quadro 2-26

Gastos da União na Função Educação e Cultura: Principais Programas

Ano	Gastos na Função Educação e Cultura. NCz\$	1º grau		2º grau		Ens. Superior	
		NCz\$	% da Função	NCz\$	% da Função	NCz\$	% da Função
79	56.109	7.528	13,4	9.955	17,7	27.149	48,4
80	100.429	18.258	18,2	8.926	8,8	51.456	51,2
81	265.125	90.007	33,9	19.287	7,3	119.965	45,2
82	571.002	195.559	34,2	51.809	9,1	263.008	46,1
83	1.133.493	379.178	33,5	87.812	7,7	526.123	46,4
84	3.482.286	1.344.496	38,6	226.567	6,5	1.535.22	44,1
85	16.771.238	7.360.399	43,9	1.154.586	6,9	6.522.349	32,7
86	54.735.402	31.335.556	57,2	3.865.192	7,1	17.871.743	32,7

Fonte: T.C.U. - Relatório e Parecer sobre as contas do governo 79-86

Pelo quadro 2-26 se vê que a maioria dos recursos aplicados pela União em educação, vai para o ensino superior. Assim, de 79 a 86, em média, 44% do total gasto na função Educação e Cultura foram destinados ao 3º grau. O 2º grau, com exceção de 1979 teve uma participação sempre inferior a 10%. Já o 1º grau que, em 1979 representava míseros 13,4% do total gasto na função, apresenta, a partir daí, uma surpreendente ascensão até atingir o índice de 57,2% do total, no ano de 1986. Esta escalada do ensino de 1º grau, infelizmente, não significa uma prioridade, por parte da União, com o ensino básico mas tão somente a já citada contabilização no tesouro da quota estadual do Salário-Educação assim como a entrada dos recursos do FINSOCIAL.

É o que mostra o quadro a seguir.

Quadro 2-27

Gastos da União com o Programa de 1º Grau: Principais Sub-programas

Ano	Total com 1º grau	Administração Geral		Assistência Financeira		Transferências p/ Est. DF e M.		Ensino Regular		Alimentação e Nutrição.	
		NCz\$	%	NCz\$	%	NCz\$	%	NCz\$	%	NCz\$	%
81	90.007	504	0,6	46.908	52,1	22.747	25,3	11.967	13,3	6.370	7,1
82	195.559	1.000	0,5	85.506	43,7	49.746	25,4	39.417	20,2	5.586	2,9
83	379.178	1.000	0,3	160.833	42,4	114.393	30,1	65.932	17,4	5.440	1,4
84	1.344.496	11.618	0,9	552.807	41,4	439.456	32,7	230.531	17,1	70.000	5,2
85	7.360.399	230.733	3,1	2.254.112	30,6	2.374.585	32,3	999.103	13,6	1.221.235	16,6
86	31.335.556	489.011	1,6	7.156.895	22,8	13.694.960	43,7	3.064.359	9,8	4.992.979	15,9

Fonte: TCU - Relatório e Parecer sobre as contas do governo.

Obs: Para 1979 e 1980 os gastos da União com o programa de 1º grau foram tão baixos que o TCU não apresentou o detalhamento em sub-programas.

Por ele se vê que o crescimento dos gastos da União com o 1º grau, são devidos basicamente ao incremento das transferências ao Estado, DF e Municípios e dos gastos com Alimentação e Nutrição.

Estas transferências se compõem da quota estadual do Salário-Educação e da parcela dos Fundos de Participação destinadas por lei à educação. Com relação a estes últimos, inicialmente (Dec. nº 77.565 de 10/05/76) eram destinados 20% do Fundo de Participação dos Estados (FPE) à função Educação e Cultura e 20% do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) ao ensino de 1º grau. Em 1978, contudo, (lei 6.536 de 10/06/78) os 20% do FPM passaram a englobar todas as despesas municipais na Função Educação e Cultura. Finalmente em 1979 (Dec. 83.556 de 07/06/79), foi extinta a obrigação de aplicação dos 20% do FPE na Função Educação e Cultura, mantida a vinculação para os Municípios que deveriam destinar 20% do FPM prioritariamente no ensino de 1º e 2º graus (90). Por último, a partir de 1986, com a entrada em vigor da lei 7.348 os Estados e Municípios devem aplicar 25% de todas as trans-

ferências constitucionais recebidas na manutenção e desenvolvimento do ensino, com prioridade para o 1º grau.

Já o aumento dos gastos com alimentação e nutrição são decorrentes da entrada dos recursos do FINSOCIAL destinadas à Fundação de Amparo ao Estudante (FAE) (90-A). Esta Fundação, aliás, tem sua vida marcada pela ineficiência e suspeita de corrupção. Assim, é que, além do já citado problema do atraso na entrega do material didático sob responsabilidade desta fundação, surge agora a suspeita de irregularidades na distribuição da merenda escolar com denúncias apontando que o número de merendas fornecidas às escolas é superior ao número de alunos matriculados, o que levou o ministro da Educação, Hugo Napoleão (1988), a determinar investigações por parte do Tribunal de Contas da União. (91)

Os gastos referentes à assistência financeira assinalados no quadro 2-27 que apresentam uma tendência declinante provavelmente se originam da aplicação dos recursos da quota federal do salário-educação.

O baixo valor dos recursos aplicados pela União no ensino regular se explica pelo fato de que, pela legislação atual (lei 5.692) em relação ao ensino de 1º grau, cabe à União apenas a manutenção direta do ensino nos territórios, assumindo um caráter apenas supletivo em relação aos sistemas estaduais e municipais. Desta forma a União tem atuado como uma mera repassadora de recursos alheios e que ela apresenta como seus.

Para obtermos uma avaliação precisa dos recursos efetivamente gastos pela União no ensino de 1º grau nós obedeceremos o seguinte procedimento: Do total gasto pela União no programa de 1º grau nós abateremos a quota federal do Salário-Educação, os gastos com Alimentação e Nutrição (que são recursos do FINSOCIAL e não se enquadram na definição legal de manutenção e desenvolvimento do ensino) e os recursos transferidos aos Estados, DF e Municípios no programa de 1º grau. Feito isto, nós teremos a situação mostrada no quadro 2.28, a seguir.

Quadro 2-28

Gastos da União com Manutenção e Desenvolvimento do ensino de 1º grau comparados com os gastos na Função e com a Receita líquida de impostos.

Ano	A- Gastos da União com manutenção e desenvolvimento do ensino de 1º grau.	A ÷ Total gasto na função E. e C. (%)	A ÷ Receita líquida de impostos (%)
78	- 1.031	—	—
79	- 4.213	—	—
80	425	0,4	0,1
81	39.320	14,8	2,6
82	85.512	15,0	2,8
83	128.999	11,4	1,8
84	509.585	14,6	2,4
85	2.612.837	15,6	3,2
86	9.922.315	18,1	4,5

Fonte: Quadros 2-24 e 2-27

Pelo quadro se vê que a União gasta muito menos com o 1º grau do que os dados iniciais pareciam indicar.

Primeiramente os valores negativos para os anos 1978 e 1979 indicam que a União nem sequer repassou os recursos que estavam em sua mãos mas que pertenciam aos Estados e Municípios. A partir de 1981 houve um aumento significativo nos gastos que permaneceu constante (salvo queda em 1983), até 1986 quando, com a entrada em vigor da lei 7.348, houve um novo aumento. De qualquer forma estes valores foram sempre inferiores a 1/5 do total gasto na função e, com exceção de 86, foram menos da metade do total gasto com o ensino superior conforme mostra a comparação com o quadro 2-26.

2.2.1.2.1.6 - O Problema do Ensino Superior

Esta questão dos gastos com o ensino superior é outro fator que tem gerado muita celeuma, sendo defendido por muitos a sua privatização como forma de aumento dos recursos para o 1º grau. Muito embora tal questão não seja objeto deste estudo, gostaríamos de expressar nossa opinião que se baseia nos seguintes pontos. Primeiramente o ensino superior no Brasil já está sendo privatizado, uma vez que, em 1983, 60% das matrículas nos cursos de graduação foram feitas na rede privada (92). Em segundo lugar o que encarece o ensino superior público, não é o ensino propriamente dito que normalmente é relegado para segundo plano nas nossas universidades, mas a atividade de pesquisa que absorve a maioria do corpo docente uma vez que é a que conta para efeito de carreira e promoções. Assim o problema não é o ensino superior em si, mas a maneira que se correlaciona ensino e pesquisa nas universidades públicas brasileiras. O caro nas universidades públicas é a pesquisa e, esta última não é de fácil privatização dado os seus elevados custos e o retorno não imediato dos investimentos.

Desta forma acredito que a questão não é retirar recursos do ensino superior que já vive à míngua mas garantir um fluxo estável de recursos da União para o 1º grau o que nem a Emenda Calmon, nem a lei que a regulamentou garantiram (a CF em vigor procurou sanar esta falha. Ver Cap. 3). Desta forma, nada indica que o aumento de recursos propiciados pela emenda Calmon vão garantir, do ponto de vista da União, um pronto fortalecimento do ensino básico. Assim se vê pelo quadro 2-28 que de 85 para 86 quando entrou em vigor a regulamentação da emenda que mais do que duplicou os recursos para o ensino, os gastos da União com o 1º grau só aumentaram em 20%.

Dados como este que indicam uma grande despreocupação da União com o ensino básico, nos faz temer que um processo semelhante ocorra por parte dos Estados se for seguido o preceito do parágrafo único do art.59 da lei 5.692 que determina a progressiva passagem para a órbita municipal dos encargos de educação, em especial, do 1º grau. No Brasil, onde, com determinação legal, já não é fácil cobrar dos poderes públicos o cumprimento de suas funções; quando esta obrigatoriedade deixa de existir, a tarefa fica praticamente impossível.

Este assunto, contudo, será tratado com mais detalhes no último capítulo.

2.2.1.2.1.7 - As Bolsas de Estudo

Por último, deve também ser comentada a questão das bolsas de estudo que pela lei 7.348 são consideradas despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Estas bolsas, em sua maioria são destinadas pelo MEC aos deputados federais e senadores que as distribuem aos seus apaniguados políticos. Este mecanismo é regulado pelo Dec. 51.736 de fevereiro de 1963. Cada parlamentar tem direito a 200 bolsas e como seu número é superior a 500 pode-se afirmar que das 136.212 bolsas distribuídas em 1987 a maioria o foi pela via parlamentar perfazendo o montante de NC\$ 109 mil. Este mecanismo de distribuição que deveria ser, de pronto, extinto pelo fisiologismo que traz implícito, alimentando práticas clientelísticas que só dificultam a consolidação da ordem democrática nos país; acaba trazendo como consequência uma segunda aberração. Como os valores destas bolsas não são representativos no mercado escolar do Sul e Sudeste muitos parlamentares destas regiões as vendem ou trocam por outros benefícios com parlamentares das regiões Norte e Nordeste onde a demanda por elas é maior. Isto sem falar no caso de deputados que se recusam a utilizar sua quota pelo seu caráter fisiológico (como foi o caso da bancada do PT em 1987) mas cujas bolsas misteriosamente aparecem em outros Estados cedidas a pessoas que não possuem qualquer vínculo com os mesmos. Em 1987, o campeão desta prática foi o Maranhão que com direito a 4.200 bolsas distribuiu 6.755 formulários, o equivalente a 18,8% do total nacional (93).

2.2.1.2.2 - Os Recursos Aplicados pelos Estados em Educação

Seguiremos com relação aos Estados e DF procedimento análogo ao utilizado para a União. Assim, primeiramente levantaremos a receita líquida de imposto dos Estados e DF e, para tanto, de sua receita total de impostos, abateremos as transferências constitucionais efetuadas em benefício dos Municípios (20% do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias, ICM, e 50% do Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis, ITBI) e acrescentaremos as transferências constitucionais recebidas da União.

O resultado é apresentado no quadro 2-29 a seguir.

Quadro 2-29

Estados: Receita líquida de Impostos

Ano	Receita de Impostos	Transferências recebidas da União	Transferências para os Municípios	Receita Líquida de Impostos
78	187.867	39.822	38.687	189.002
79	292.456	51.284	60.337	283.403
80	607.455	108.266	124.926	590.7895
81	1.217.093	184.189	244.619	1.156.663
82	2.5211.167	391.376	523.260	2.389.283
83	5.578.446	855.404	1.154.370	5.279.480
84	18.252.928	2.841.405	3.758.842	17.335.545
85	71.876.849 +	13.114.496	14.375.369*	70.615.976

(NCz)

Fonte: Finanças do Brasil

- M. Fazenda - Secretaria de Economia e Finanças
- TCU - Relatório e Parecer sobre contas do governo.

+ Receita tributária

*Suposta 20% de receita tributária

Do quadro 2-29 o que se observa é que as finanças dos Estados praticamente não se alteram com as transferências recebidas da União e com aquelas efetuadas aos Municípios; as primeiras compensando as segundas.

Vejamos a seguir, os gastos dos Estados com manutenção e desenvolvimento do Ensino. Para tal, a partir dos gastos estaduais na Função Educação e Cultura nós abateremos:

- Os gastos com Cultura;
- A quota estadual do Salário-Educação;
- A parcela da quota federal do Salário-Educação que é destinada aos Estados. Para obtermos o seu valor foi tomado por base o

quadro 2-30 a seguir, elaborado pelo FNDE.

Quadro 2-30
Quota Federal do Salário-Educação: Distribuição
por Esfera Administrativa.

Ano	Federal %	Estadual %	Municipal %	Privada %	Outros* %	Total %
85	14,5	55,17	26,11	2,5	1,72	100,00
86	5,22	42,10	50,53	0,44	1,71	100,00
87	9,25	53,28	34,11	0,7	2,66	100,00

Fonte: FNDE

* Inversões Financeiras e gastos diretos

Muito embora o quadro 2-30 cubra um período curto de tempo, nós o tomaremos como base na medida que nada leva a crer que esta participação percentual dos Estados fosse diferente no passado recente. Assim abateremos 50% da quota federal do salário-educação nos gastos estaduais na função Educação e Cultura;

- A parcela do FINSOCIAL destinada aos estados para Educação (94).

Obedecido este procedimento nós teremos os dados apresentados no quadro 2-31 a seguir.

Quadro 2-31

Despesas Estaduais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ano	Gastos na Função E. e C.	Quota Estadual do S.E.	Participação na Quota Federal do S.E	Gastos com Cultura	Recursos do FINSOCIAL	A - Despesa com manut. e desenv. do ensino.	B - Receita líquida de impostos	$\frac{A}{B}$ %
78	56.941	6.537	1.634	1.310	—	47.460	180.002	26,4
79	95.218	11.566	2.892	2.096	—	78.664	283.403	27,8
80	182.032	19.970	4.993	4.103	—	152.966	590.795	25,9
81	393.214	43.140	10.785	10.795	—	328.494	1.156.663	28,4
82	839.505	109.432	20.196	20.196	3.550	678.969	2.389.283	28,3
83	1.821.637	260.693	65.173	36.199	8.210	1.451.362	5.279.480	27,5
84	5.406.285	495.701	123.925	101.028	21.450	4.664.181	17.335.545	26,9
85	22.468.637	2.303.484	575.871	542.928	—	19.046.354	70.615.976	27,0

(NCz)

Fonte: - Finanças do Brasil

- Recursos Estaduais aplicados na área Educação, Cultura e Desportos.

- Quadros 2-29 e 2-30

Os dados mostram que, de uma maneira geral, os Estados estão gastando com manutenção e desenvolvimento do ensino um índice de recursos inclusive superior ao mínimo legal que é de 25% da receita líquida de impostos. Desta forma não é de se esperar um novo aporte de recursos em consequência da regulamentação da Emenda Calmon.

2.2.1.2.2.1 - Evolução dos Gastos Estaduais com o Ensino

Vejamos agora como tem sido a evolução em termos reais dos gastos estaduais com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os resultados estão no quadro 2-32 que se segue:

Quadro 2-32

Evolução Real das Despesas Estaduais com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Ano	Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	
	NCz\$ de 1985	Relativo 80 = 100
78	23.264,89	116
79	21.761,60	108
80	20.121,15	100
81	22.137,21	110
82	22.915,20	114
83	15.747,28	78
84	15.625,01	78
85	19.046,35	95

(NCz)

Deflator: IGP - Di, FGV

Fonte: Quadro 2-31

O quadro indica uma preocupante perda de valor real dos gastos estaduais com o ensino. Esta queda é consequência da queda real de sua receita de impostos, uma vez que a relação entre estas duas variáveis tem se mantido constante conforme indica a última coluna do quadro 2-31. Assim, de 1978 a 1985 houve uma queda real de 22% isto apesar de 85 já representar uma grande recuperação ante o biênio negro de 83-84.

Lembrando ainda que neste período houve um aumento de população pode-se imaginar o que esta queda representa em termos dos serviços colocados à disposição dos alunos pelo sistema de ensino. E tudo isto sem que tenha havido uma diminuição no empenho estadual em investir em educação.

Fatos como estes devem servir de lição aos nossos governantes no sen-

tido de evitar modelos econômicos que se pautem pela recessão.

2.2.1.2.2.2 - Os Estados e as Desigualdades Regionais

Outro ponto que deve ser analisado é a maneira como se distribuem os gastos estaduais com educação entre as diversas regiões do país. E aqui, mais uma vez, surge o fantasma das desigualdades regionais. É o que mostra o quadro 2-33.

Quadro 2-33

Distribuição dos Gastos Estaduais com Educação entre as Diversas Regiões Brasileiras Comparada com a Distribuição da Matrícula no 1º Grau - 1983.

Regiões	Participação na Matrícula de 1º grau no Brasil* %	Participação nos gastos na Função e Educação e Cultura. %
Norte	6,0	3,6
Nordeste	31,0	16,4
Sudeste	40,0	52,1
Sul	15,0	20,1
C. Oeste	8,0	7,8

*Matrícula em 30/4/83

Fonte: - Anuário do IBGE - 1983

- Recursos Estaduais aplicados na área Educ., Cultura e Desportos - MEC

Pelo quadro se vê que um estudante do Norte e Nordeste recebe proporcionalmente menos da metade dos recursos públicos estaduais do que um estudante das regiões Sul e Sudeste. Isto lembrando que são exatamente naquelas regiões que estes recursos são mais necessários dada a falta de recursos próprios da população para investir em educação. Este fato assume um aspecto ainda mais grave pois, como veremos a seguir, são os Estados que arcam com a maioria dos gastos no ensino de 1º grau que

por sua vez representava, em 1983, 80% do alunado Brasileiro (95). Por último, é importante ressaltar que nos gastos estaduais na função já estão computadas as transferências da União para os Estados que como vimos, buscam equalizar um pouco as desigualdades regionais, e a quota estadual do Salário-Educação.

2.2.1.2.2.3 - Como os Estados Gastam com Educação

Veremos, a seguir, como os Estados aplicam os recursos gastos com educação. É o que mostra o quadro 2-34.

Quadro 2-34

Gastos Estaduais na Função Educação e Cultura: Participação Percentual dos Principais Programas.

Ano	Administração %	1º Grau %	2º Grau %	E. Superior %
78	9,7	52,6	15,5	11,5
79	13,1	59,3	10,3	11,0
80	14,1	59,1	9,5	9,8
81	15,1	58,3	8,7	10,1
82	15,5	58,2	9,0	9,0
83	12,9	63,3	9,5	9,4
84	12,6	63,7	8,1	9,9
85	13,9	58,3	10,2	9,7

*Não estão colocados todos os programas, por isso a soma não perfaz 100%

Fontes: - Recursos Estaduais aplicados na Área Educ. Cult. e Desportos-MEC.

- MEC - Sinopse de Dados Financeiros

Pelos dados apresentados, vemos que os Estados gastam, em média: 60% dos recursos aplicados na Função Educação e Cultura no ensino de 1º grau. Devemos contudo tomar uma certa cautela quanto à magnitude

real desta participação, uma vez que, como aponta Fábila Tuma (96), no caso do Estado de São Paulo, que responde por quase a metade do total de recursos gastos com educação, a partir de 1979 grande partes dos gastos feitos com o ensino de 2º grau, eram contabilizados como referente ao 1º. Segundo informações obtidas pela autora, a partir de 1985 esta mistificação seria eliminada. Talvez este fato explique a queda verificada em 1985 na participação relativa dos gastos com ensino de 1º grau, indicada no quadro 2-34.

O ensino de 2º grau tem uma participação percentual que acompanha, de perto, o ensino superior, representando ambos cerca de 1/5 do total gasto na função. Com relação ao ensino superior deve-se contudo esclarecer que 70% dos gastos nesta rubrica são feitos pelo Estado de São Paulo, o que se explica pela fato que na maioria dos estados brasileiros as Universidades são federais.

Sob o programa Administração se agregam, Serviço de Informações, Administração, Administração Financeira, Ciência e Tecnologia, Planejamento e, dada esta grande subdivisão, sua participação no total não é significativa, só chamando a atenção esta excecência, Serviço de Informações que não se tratam de informações estatísticas (97) mas de um triste legado dos governos militares que sempre viam nas instituições de ensino um habitat dos "subversivos".

Veremos finalmente os gastos municipais com educação para, a seguir, compormos um quadro completo do financiamento do 1º grau.

2.2.1.2.3 - Os Recursos Aplicados Pelos Municípios em Educação

Analogamente aos Estados e à União, o 1º passo que daremos na verificação do esforço municipal com o ensino será no sentido de obtermos sua receita líquida de impostos, nos termos da lei 7.348. Para tanto, a partir de sua receita de impostos nós adicionaremos as transferências constitucionais recebidas da União e dos Estados.

Quadro 2-35
Municípios: Receita Líquida de Impostos

Ano	Receita de Impostos	Transferências recebidas da União.	Transferências recebidas dos Estados	Receita líquida de Impostos.
78	22.635	23.564	38.687	84.886
79	35.887	36.932	60.337	133.156
80	64.156	52.439	124.926	241.521
81	169.624	113.020	244.619	527.263
82	266.951	237.392	523.260	1.027.603
83	627.286	565.022	1.154.370	2.346.678
84	1.677.385	2.150.750	3.758.842	7.586.977

(NCz)

Fonte: - Finanças do Brasil
- Quadros 2-28 e 2-29

Pelo quadro fica mais uma vez ressaltada a já apontada (cap 1) dependência dos Municípios em relação às transferências federais e estaduais que representam, em média, 75% da receita líquida. Isto mostra a profunda fraqueza dos Municípios brasileiros que não possuem fontes próprias de recursos fiscais. Fica também evidenciado o acerto do legislador ao exigir na regulamentação de emenda Calmon, que o índice de 25% incidisse também sobre as transferências recebidas. Isto porque anteriormente, pela jurisprudência do próprio Conselho Federal da Educação (Parecer L-076 do Consultor geral da República de 25/08/75 ante a consulta do Ministério da Educação se à quota municipal do ICM deveria incidir o índice estabelecido pela lei nº 5.692, art. 59, de 20% para o ensino de 1º grau) estas transferências não integravam a receita tributária municipal e portanto, sobre elas não incidiam o percentual legal destinado à educação. Os dados do quadro 2-34 nos dão uma idéia dos prejuízos que esta posição tomada

pelo CFE representava.

Felizmente, como veremos a seguir, os administradores municipais demonstraram maior bom senso e aplicaram índices bastante superiores aos 20% de sua receita tributária própria. Finalmente com a lei 7.348 toda esta celeuma chegou a bom termo.

Passamos agora a analisar as despesas dos Municípios com manutenção e desenvolvimento do ensino. Como, com relação a esta esfera de poder, o nível de desagregação das informações é praticamente nulo, teremos que fazer uma série de inferências para obter um valor próximo do real. Primeiramente, tomaremos os gastos dos Municípios com Cultura como tendo uma participação percentual nos gastos da Função Educação e Cultura equivalente ao dos estados, ou seja, 2,1% em média. Por outro lado, a partir de 1984, 25% da quota federal do salário-educação devem ser destinados aos Municípios (98).

Contudo, como mostra o quadro 2-30, em média 36% da quota federal do salário-educação foi destinado aos Municípios no período de 85 a 1987. Aplicaremos este índice para os anos anteriores, supondo que nele estejam incluídos todas as transferências da União e dos Estados para a educação. Com este procedimento devemos estar superestimando um pouco os gastos municipais com o ensino pois além dos recursos ordinários que o MEC envia para os Municípios existe ainda o Promunicípio e o Programa de Merenda Escolar com recursos da FAE e dos Estados, contudo, à falta de dados mais precisos, preferimos optar pela superestimação dos gastos do que pelo contrário.

O quadro - 2-36 apresenta estes resultados.

Quadro 2-36

Despesas dos Municípios com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Ano	Gastos na Função E. e Cultura	Gastos com Cultura	Participação na Quota Federal do S.E.	Gastos com manut. e desenvolvimento do ensino.	B - Receita líquida de Impostos	A:B %
78	17.160	360	1.177	15.623	88.886	17,6
79	29.310	616	2.082	26.612	133.156	20,0
80	56.357	1.183	3.595	51.579	241.521	21,4
81	99.097	2.081	7.765	89.251	527.263	16,9
82	166.428	3.495	19.698	143.235	1.027.603	13,9
83	472.812	9.929	46.925	415.958	2.346.678	17,7
84*	1.468.827	24.226	89.226	1.064.077	7.586.977	14,0

(NCz)

Fonte: - Finanças do Brasil
 - Anuários do IBGE
 - Quadros 2-24 e 2-35

*Para 1984 só havia dados para os Municípios de capitais. Assim foi suposto que os gastos dos Municípios do interior foram equivalentes a 1,1 vezes aqueles, que foi a média dos anos anteriores.

O quadro indica que, de uma maneira geral, os Municípios estavam aplicando em ensino recursos inferiores aos determinados pela legislação atual, sendo que, a pior configuração foi, como para os demais níveis de governo, no ano de 1983. Tal fato indica que, cumprida a lei em vigor, é de se esperar um aumento em torno de 70% nos gastos municipais com ensino. Este aumento será particularmente benéfico para o ensino de 1º grau na medida que como veremos, os Municípios são responsáveis por cerca de 20% dos gastos públicos neste nível de ensino, índice este que aplicado sobre os 70% já citados representaria um aumento da ordem de 14% no montante global de recursos destinados ao 1º grau.

2.2.1.2.3.1 - Interior × Capital

Na abordagem dos gastos municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino será interessante aquilatarmos a diferença entre o esforço empreendido pelos Municípios das Capitais e pelos Municípios do interior que apresentam realidades distintas. O problema é que não temos, devidamente desagregada entre Municípios das capitais e de interior, as transferências constitucionais de tributos. Com este nível de desagregação nós possuímos apenas o total de transferências (Correntes e de capital) recebidas pelos Municípios. Assim, primeiramente, nós verificaremos a relação entre o total de transferências constitucionais de tributos recebidas pelos Municípios e o total de transferências recebidas. É o que mostra o quadro 2-37.

Quadro 2-37

Relação entre as transferências constitucionais de tributos e o total de transferências recebidas pelos municípios.

ANO	(Valores correntes)	NCz\$	A : B %
	Transferências constitucionais de impostos	Total de transferências recebidas.	
80	177.365	184.400	96,2
81	357.639	371.860	96,2
82	760.625	821.073	92,6
83	1.719.392	1.786.184	96,3
84	5.909.592	6.197.637	95,4

Fontes: - Finanças do Brasil
- Quadro 2-35

Assim, pelo quadro, nós vimos que esta relação manteve-se constante no período, em torno de 95%. Como nós possuímos os dados relativos ao total de transferências desagregados entre Municípios das capitais e do

interior, o mesmo ocorrendo com a receita de impostos, nós poderemos obter com razoável precisão as suas respectivas receitas líquidas. É o que é feito no quadro 2-38.

Quadro 2-38
Receita Líquida de Impostos dos Municípios das
Capitais e do Interior.

ANO	Receita de impostos		Transferências constitu- cionais *		Receita líquida de impostos.		
	Capitais	Interior	Capitais	Interior	Capitais A	Interior B	A : B %
78	15.372	7.263	17.989	39.111	33.361	46.374	72
79	24.282	11.605	25.886	61.711	50.168	73.318	68
80	42.169	21.987	50.612	124.568	92.781	146.555	63
81	103.323	66.301	103.004	264.776	206.327	331.077	62
82	180.911	86.039	206.750	573.269	387.661	659.308	59
83	450.590	176.696	450.913	1.245.962	901.503	1.422.658	63
84	1.120.343	557.042	1.530.020	4.357.736	2.650.363	4.914.778	54

*Igual a $0,95 \times$ total de transferências

Fontes: - Finanças do Brasil
- Anuário do IBGE

Os dados indicam uma crescente perda de capacidade financeira dos Municípios das capitais frente aos do interior atingindo praticamente a metade destes em 1984.

Por outro lado, nós temos os gastos municipais na função Educação e Cultura já devidamente desagregados e pelo quadro 2-36 nós vemos que o gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino representam, em média, 90% dos gastos Municipais na Função Educação e Cultura.

Assim, aplicaremos este índice sobre os gastos dos Municípios da Capital e do interior na função Educação e Cultura a fim de obtermos as despesas efetivas destes Municípios com ensino. Os resultados são apresentados no quadro 2-39.

Quadro 2-39

Recursos efetivamente aplicados pelos municípios das capitais e do interior com manutenção e desenvolvimento do ensino comparados com suas respectivas receitas líquidas de impostos.

ANO	A Receita líquida de impostos		B Despesas com M. e D. do Ensino		B : A (%)	
	Capitais	Interior	Capitais	Interior	Capitais	Interior
78	33.361	46.374	6.416	9.362	19,2	20,2
79	50.168	73.316	11.772	15.228	23,5	20,8
80	92.781	146.555	22.642	29.274	24,4	20,0
81	206.327	331.077	43.192	48.096	20,9	14,5
82	387.661	659.308	74.290	79.023	19,2	21,0
83	901.503	1.422.658	206.803	228.751	22,9	16,1
84	2.650.363	4.914.778	629.497	692.447*	23,8	14,0

(NCz)

* Suposto 1,1 vezes o das capitais (média anterior)

Fonte : - Finanças do Brasil

- Anuário do IBGE

- Quadro 2-38

O que os dados revelam é uma progressiva redução nos investimentos em educação por parte dos Municípios do interior, só parcialmente revertida em 1983 mas voltando a cair em 1984.

Os Municípios das capitais, de uma maneira geral, estão praticando índices bem próximos do estabelecido pela legislação em vigor, não se devendo esperar de sua parte um grande aumento nos investimentos como consequência da regulamentação da emenda Calmon. Assim o maior esforço de adequação à nova legislação deverá advir dos Municípios do inte-

rior, mesmo porque, como aponta o quadro 2-38, os mesmos estão tendo um ganho relativo de receita frente aos Municípios da capital, não se podendo creditar assim, a queda apresentada nos gastos com ensino, a uma eventual perda de arrecadação. Os problemas dos Municípios do interior, como foi apontado no capítulo 1, são de natureza estrutural, sendo que a maioria não tem nem condições de apresentar um Orçamento tecnicamente correto por falta de pessoal qualificado (relembrando, 80% dos aglomerados urbanos brasileiros têm menos de 25.000 habitantes (99). Este grande esforço a ser empreendido pelos Municípios do interior é também ressaltado por Melchior (100) obtendo valores próximos aos nossos.

2.2.1.2.3.2 - Os Municípios e as Desigualdades Regionais

Vejamos agora como se distribuem entre as regiões os gastos efetuados pelos Municípios com educação. É o que mostra o quadro 2-40.

Quadro 2-40
Distribuição Interregional dos Gastos Municipais na
Função e Cultura Comparada com a Matrícula no 1º
Grau

Regiões	A Participação no total de matrículas do 1º grau . %	Participação no total de gastos Municipais na Função E. e C.			B : A
		B Total %	Capitais %	Interior %	
Norte	6	2,9	1,8	4,0	0,5
Nordeste	31	15,6	11,8	18,9	0,5
Sudeste	40	62,8	78,1	49,0	1,6
Sul	15	14,6	5,5	22,9	1,0
C. Oeste	8	4,1	2,8	5,2	0,5
Total	100	100,0	100,0	100,0	/

Fonte: - Finanças do Brasil
 - Anuário do IBGE

Por ele se vê que, se as disparidades interregionais eram graves com relação aos gastos estaduais em educação, no que toca aos Municípios a situação chega a ser dramática. Assim, um estudante das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste recebem, em média 3 vezes menos recursos municipais que os estudantes do Sudeste e a metade do que recebe um estudante do Sul. Somente as cidades de São Paulo e Rio de Janeiro, respondem por 34,4% do total gasto pelos Municípios brasileiros na função Educação e Cultura.

Com relação às capitais, somente as do Sudeste representam 78,1% do total gasto pelas mesmas no Brasil, enquanto as duas capitais supra citadas respondem por 72,4% deste total.

Dados como estes apontam mais uma vez para a importância na distribuição dos recursos públicos para a educação de um critério que procure compensar as desigualdades interregionais.

2.2.1.2.3.3 - A Evolução dos Gastos Municipais com Ensino

Veremos a seguir como tem sido a evolução real dos gastos municipais com manutenção e desenvolvimento do ensino. Os resultados são apresentados no quadro 2-41.

Quadro 2-41

Evolução Real dos Gastos Municipais com Ensino

Ano	Municípios das Capitais		Municípios do Interior		Total 78 = 100
	NCz\$ de 85	Relativo 78 = 100	NCz\$ de 85	Relativo 78 = 100	
78	3.145,123	100	4.589,252	100	100
79	3.256,606	104	4.212,674	92	97
80	2.978,329	95	3.850,702	84	88
81	2.910,709	93	3.241,189	71	80
82	2.507,288	78	2.667,026	58	67
83	2.243,813	71	2.481,948	54	61
84	2.108,814	67	2.319,697	51	57

Deflator - IGP - DI FGV

Fonte: - Quadro 2-39

Pelo quadro 2-41 se vê a situação dramática a que está chegando, a educação no Brasil. Assim, no período analisado, os gastos dos Municípios das capitais caíram em 33%, em termos reais e os dos Municípios do interior praticamente se reduziram à metade. E isto em 7 anos! No total, a situação não se mostra menos angustiante com uma queda real de 43%. Como todos estes recursos são destinados às redes municipais, pode-se ter uma idéia do nível de deterioração da qualidade dos serviços, por elas, oferecidos.

Por último, cabe esclarecer, que não nos foi possível a obtenção da distribuição dos gastos dos Municípios com educação por programa de

trabalho. Contudo, NA medida que 98% da matrícula da rede municipal se concentra no 1º grau (101) fica claro que a maioria destes gastos ocorrem neste grau de ensino.

Finda esta análise das diversas fontes públicas que financiam o ensino no Brasil, partiremos para um estudo específico dos recursos destinados ao ensino de 1º grau que é o setor que interessa mais diretamente a este trabalho.

2.2.2 - Os Recursos Públicos Destinados ao Ensino de 1º Grau

2.2.2.1 - Principais Fontes

Do que foi visto na seção anterior nós podemos afirmar que as fontes fundamentais de recursos para o ensino básico são o Salário-Educação, a União, os Estados e os Municípios.

O quadro 2-42 nos dá uma idéia do montante geral destes recursos para o Brasil e da participação relativa de cada fonte. Para obtermos um painel o mais próximo possível do real, evitando as duplas ou triplas contagens, tão comuns neste tipo de abordagem, nós tomamos os seguintes cuidados:

- Salário-Educação: Foi considerado o total arrecadado pelo IA-PAS (do qual descontou-se a comissão de 1% deste órgão) acrescido da arrecadação via FNDE;
- União: Usamos o critério adotado na montagem do quadro 2-28, ou seja do total gasto pela União no programa de 1º grau nós abatemos a quota federal do Salário-Educação, os gastos com alimentação e Nutrição e os recursos transferidos aos Estados, DF e Municípios no programa de 1º grau que como vimos são recursos originários dos Fundos de Participação;
- Estados: Dos gastos estaduais com programas de ensino de 1º grau, nós deduzimos a quota estadual do Salário-Educação assim como a parcela da quota federal destinada aos Estados (Quadro 2-31). Na verdade, ocorre aqui uma certa superestimação dos gastos estaduais, na medida que nós não possuímos

os gastos com o programa de 1º grau discriminados nos seus respectivos subprogramas. Assim, nestes valores provavelmente estão embutidos os gastos com Alimentação e Nutrição:

- Municípios: Nós utilizamos os dados do quadro 2-36, sobre o qual aplicamos o índice de 98% que é como vimos a participação relativa das matrículas de 1º grau no total da rede Municipal. Há aqui também uma pequena superestimativa na medida que como o 2º grau tem um custo aluno bem maior sua participação relativa nas despesas deve ser superior à da matrícula. Contudo, acreditamos que esta suposição não incidirá em grande erro no final, já que os Municípios, como veremos, responde por, em média, 1/5 dos gastos com o 1º grau. (teríamos um erro de no máximo 0,4% que é muito inferior à própria confiabilidade dos dados oficiais).

Quadro 2-42

Fontes Fundamentais de Recursos Públicos para o Ensino de 1º Grau

(Valores correntes)

Ano	Salário-Educação		União		Estados		Municípios		Total
	NCz\$	% do Total	NCz\$	% do Total	NCz\$	% do Total	NCz\$	% do Total	NCz\$
78	9.806	20,9	—*	—	21.780	46,4	15.311	32,7	46.897
79	17.349	20,3	—*	—	42.006	49,2	26.080	30,5	85.435
80	29.995	18,3	425	0,3	82.618	50,5	50.547	30,9	163.545
81	64.709	17,7	39.320	10,7	175.319	47,8	87.466	23,8	366.814
82	164.148	22,2	85.512	11,5	351.802	47,4	140.370	18,9	741.832
83	391.039	22,3	128.999	7,4	827.230	47,1	407.639	23,2	1.754.907
84	976.365	18,2	509.585	9,5	2824.178	52,8	1.042.795	19,5	5.352.923
85	3.455.226	17,4	2.612.837	13,2	10219.860	51,7	3.493.365	17,7	19.781.288

*Gastos de União com 1º grau - para 78 e 79 foram negativos e por isso foram desconsiderados.

Fontes: Quadros: 2-13; 2-28; 2-31; 2-34 e 2-36

O quadro 2-42 nos dá uma visão bastante abrangente da situação financeira do ensino de 1º grau. Assim o Salário-Educação representa, na média 1/5 do total, o que como, já apontamos, é pouco uma vez que ele deve ser pago por toda empresa não agrícola.

Esta participação bem inferior ao seu potencial está ligada, como apontamos, à exclusão do setor rural, ao aumento do mercado informal, à adoção de um custo aluno inferior ao real e às fraudes no sistema.

Já a União tem uma participação pífia frente à quantidade de recursos que dispõe. Assim, descontando os anos de 78 a 80, quando ela inclusive se assenhoreou para outros fins de recursos de outras fontes para o ensino de 1º grau, sua participação foi em média de 1/10 do total, o que é um escândalo. Uma comparação interessante de se fazer a respeito das prio-

ridades da União é achar a relação entre suas despesas com ensino de 1º grau e os seus gastos com defesa nacional, por exemplo. Os resultados são apresentados no Quadro 2-43.

Quadro 2-43

Quadro Comparativo dos Gastos da União com Defesa Nacional e com o Ensino de 1º grau.

Ano	A Programas de defesa Nacional e informações	B Gastos da União com o ensino de 1º grau.	A:B
81	178.783	39.320	4,5
82	421.797	85.512	4,9
83	931.915	128.999	7,2
84	2.882.353	509.585	5,7
85	10.044.170	2.612.837	3,8

NCz\$

Fonte: Quadro: 2-42

TCU - Relatório e Parecer sobre as despesas do Governo (Despesas por programa)

Nós vemos que, em média, a União gastou mais de 5 vezes com defesa Nacional do que com o ensino básico. Isto é um inegável reflexo deste ciclo de governos militares de triste memória. E é falso argumentar que somente a União arca com os gastos de defesa, mesmo porque, até hoje, estes recursos só tem sido utilizados na perseguição de pretensos inimigos internos que, são considerados no Brasil, todos cidadãos que buscam lutar por seus direitos. E, no caso de ameaça externa, quem vai para o campo de batalha não são os generais de gabinetes mas a própria população. Ademais, a melhor arma para a independência de uma nação é a educação de seu povo, o que até hoje, não foi considerado como prioridade.

Este descomprometimento da União com o ensino básico tem, no nosso entender, suas raízes fincadas nos remotos idos de 1824 quando o Ato Adicional delegou às províncias a administração do ensino fundamental. Assim, é que, atualmente, como mostra o quadro 2-43, a metade dos recursos para o ensino de 1º grau advêm dos Estados, arcando os Municípios, em média, com 1/5 do total apresentando contudo estes últimos, uma constante queda, sendo que, em 1978 eles respondiam por 1/3 do total.

Assim, a grosso modo, os recursos para o 1º grau se distribuem pelas seguintes fontes:

- Salário-Educação e Municípios, respondendo, cada um, por 1/5 do total;
- União, participando com 1/10 do total;
- Estados, arcando com a metade restante.

2.2.2.2 - O Esforço do País com Educação

Uma maneira de medir o esforço educacional de um país é comparar seus gastos com educação com o Produto Interno bruto (PIB). Estes dados são apresentados no quadro 2-44, para o Brasil, numa série temporal.

Quadro 2-44

Gastos Públicos com Ensino de 1º Grau e com Manutenção do Ensino Comparados com o PIB.

Ano	PIB (Valores correntes) 10 ³ × NCz\$	Gastos dos Poderes Públicos com o ensino de 1º grau. (% do PIB) (1)	Gastos dos Poderes Públicos com Ensino (2) (% do PIB)
80	13.164	1,0	1,7
81	25.632	1,2	2,0
82	48.148	1,2	2,0
83	118.195	1,2	1,7
84	397.968	1,1	1,7
85	367.229	1,3	1,9

1. Total do Quadro 2-42 menos o - S. Educação
 2. Total de despesas da União, Estados, DF e Municípios com manutenção e desenvolvimento do ensino.
- Fontes: Quadros 2-24, 2-32, 2-36 e 2-42.

Para que se tenha um parâmetro de comparação são apresentados, a seguir, valores desta relação para alguns países do mundo:

Quadro 2-45

Despesas com Educação Pública em Relação à Renda Nacional para Alguns Países do Mundo.

País	Gastos com Educação Públicas (% do PNB)
URSS (1978)	7,4
EUA (1977)	6,3
Canadá (1978)	8,1
Argentina (1978)	2,7
México (1979)	5,2
Brasil* (1980 a 1985)	1,8

*% do PIB

Fontes: - Brasil: Quadro 2-44

- Demais Países: Relatório da UNESCO - 81

Muito embora o período analisado seja distinto e não tenhamos informações quanto aos critérios utilizados para definir as despesas públicas com educação, o Brasil gastou, em média menos de 1/3 dos demais países. Isto acrescido do fato que os países desenvolvidos têm um custo quase nulo em novos investimentos uma vez que sua população já se estabilizou, o que não ocorre com o Brasil.

O governo brasileiro, infelizmente, ao invés de aumentar seus gastos com educação, fica inventando artifícios contábeis para tentar mostrar ao mundo que tem o ensino como prioridade.

Vamos agora aquilatar o esforço dos poderes públicos com o ensino de 1º grau, comparando sua participação na receita líquida de impostos com seus gastos neste grau de ensino. Para obtermos a participação relativa dos poderes públicos nos gastos com 1º grau, foi excluída, do cômputo geral, a parcela dos recursos oriundos do Salário-Educação. Daí os índices apresentados no quadro 2-46, a seguir, serem distintos daqueles indicados no quadro 2-42.

Quadro 2-46

Participação dos Poderes Públicos na Receita Líquida de Impostos Comparada com sua Respectiva Participação nos Gastos com Ensino de 1º Grau

Ano	União		Estados		Municípios	
	Participação % nos gastos 1º grau	Participação % na receita de impostos	Participação % nos gastos com 1º grau	Participação % na receita de impostos	Participação nos gastos com 1º grau	Participação % na receita de imposto.
80	0,3	47,6	61,4	37,2	38,3	15,2
81	14,3	47,2	56,8	36,3	28,9	16,5
82	16,3	46,8	59,5	37,2	24,2	16,0
83	11,0	48,1	59,2	35,9	29,8	16,0
84	13,5	46,2	62,8	37,4	23,7	16,4
85	18,6	—	60,8	—	20,6	—

Obs: Para se obter as despesas dos Poderes Públicos com ensino de 1º Grau, exclui-se do Quadro 2-42 a participação do S.E.

Fontes: Quadros 2-23, 2-29, 2-35 e 2-412

Pelo quadro nós vemos que apesar da União ficar, em média, com 47% da receita líquida de impostos; ela aplica apenas 11% do total gasto pelos poderes públicos no 1º grau. Já os Estados, com 37% da receita, aplicam 60%. E os Municípios com 16% do total da receita de impostos aplicam, em média 29%. Para avaliarmos o esforço correspondente nós vamos dividir a participação relativa de cada esfera de poder público nos gastos com 1º

grau pela sua participação na receita líquida de impostos.

Feito isto, nós obteremos os seguintes valores: 0,23 para a União; 1,6 para os Estados e DF e 1,8 para os Municípios. Isto indica que os Estados fazem um esforço sete vezes maior que a União nos gastos com ensino básico, e os Municípios, oito vezes.

É fato que a União assume uma série de encargos que não oneram os Estados e Municípios mas isto não justifica tamanha discrepância. Afinal, como vimos, toda estrutura tributária brasileira é montada sobre tributos indiretos e, desta forma a maioria dos recursos públicos advem dos setores mais pobres que constituem a maioria da população e, por justiça social, a eles deve retornar. Ora, o caminho básico deste retorno é via Educação, Saúde e Saneamento Básico que, infelizmente, não é o que ocorre com o estado brasileiro. Num país de desigualdades de renda como o Brasil, os poderes públicos têm como tarefa fundamental fornecer as condições básicas de saúde e educação para que o cidadão possa entrar na luta pela sobrevivência com um mínimo de chances de chegar ao final com dignidade. Quem paga imposto no Brasil não é o rico nem a classe média mas o pobre. O estado brasileiro age como um Robin Hood às avessas, tirando dos pobres (via tributos indiretos) para dar aos ricos (que são os que se beneficiam da maioria dos serviços públicos que funcionam, e dos incentivos e programas governamentais, com juros subsidiados e prazos dilatados).

2.2.2.3 - A Evolução dos Gastos com o Ensino de 1º Grau

Vejamos, por fim, como têm evoluído, em termos reais, os gastos públicos com o ensino de 1º grau comparados com o total da receita líquida de impostos.

Quadro 2-47

Evolução Real dos Gastos Públicos com o Ensino de 1º Grau e da Receita Líquida de Impostos

Ano	A Despesas Públicas com ensino de 1º grau.		B Receita Líquida de impostos.		A ÷ B %
	NCz\$ de 85	Relativo 80 = 100	NC\$ de 85	Relativo 80 = 100	
78	22.483,51	105	---	---	---
79	22.469,25	104	---	---	---
80	21.512,70	100	208.494,45	100	10,3
81	24.719,59	115	214.877,19	103	11,5
82	25.036,83	116	216.753,30	104	11,5
83	19.040,74	89	159.382,73	76	11,9
84	17.932,29	83	155.310,33	74	11,5
85	19.781,28	92	180.331,56*	86	11,0

*Para os Municípios foi suposta a mesma participação na receita total de 84.

Deflator - IGP - DI - FGV

Fontes: Quadros 2-23, 2-29, 2-35 e 2-42.

Os dados apresentados no quadro 2-47 indicam que os gastos públicos com o ensino de 1º grau apesar de terem apresentado uma evolução positiva de 78 a 82, tiveram todo esforço anulado pela queda de 83, não havendo recuperado, até 85, a posição inicial.

Do lado da receita de impostos a situação não foi diferente, se mostrando até um pouco mais grave de tal forma que, em 1985, a receita pública líquida de impostos possuía um valor de 14% inferior ao arrecadado no ano de 1980. A última coluna do quadro nos dá uma idéia do peso dos gastos com o ensino básico na receita de impostos que, como se vê, é muito baixo. e deve-se lembrar que este índice ainda é um pouco superestimado uma vez que o Salário- Educação comparece ao lado da

despesa mas não do lado da receita. Mesmo assim este valor é inaceitável, já que no campo da educação, este é o único grau de ensino a que, em tese, todos os brasileiros têm acesso.

2.2.2.4 - O Impacto da Implementação da Emenda Calmon no Ensino de 1º Grau

Mantida a atual faixa de participação dos poderes públicos nas despesas com o ensino de 1º grau indicada no quadro 2-42 (Salário-Educação = 1/5; Município = 1/5 União = 1/10 e Estados = 1/2) o aumento de recursos propiciados pela Emenda Calmon e sua regulamentação pouco alterarão o quadro de indigência em que se encontra o ensino de 1º grau. Senão, vejamos:

- A receita do Salário-Educação não se alterará
- Os Estados já estão realizando índices superiores à determinação legal (quadro 2-31);
- A União apresentará um aumento médio de 130% sobre o período 80-85 (quadro 2-24) o que mantida a sua atual participação de despesas do 1º grau, representará um acréscimo de 13% para este grau de ensino;
- Os Municípios apresentarão um aumento médio de 50% sobre os gastos com manutenção e desenvolvimento do período 80-84 (quadro 2-36) o que representa um aumento de 10% nos gastos globais com o 1º grau.

Isto posto, pode-se concluir que mantidas as atuais condições de financiamento do 1º grau¹ e supondo que a Emenda Calmon será seguida à risca como determina sua regulamentação, a sua implementação trará como consequência um aumento de apenas 23% nos recursos destinados

¹No Cap.3 é analisado o impacto das transformações introduzidas pelo novo texto Constitucional no financiamento do ensino de 1º Grau. De especial foi estabelecida a obrigatoriedade de, nos próximos 10 anos, a União, Estados, DF e Municípios destinarem pelo menos 50% dos recursos gastos com a educação para o ensino básico.

ao 1º grau. Este acréscimo não será suficiente nem para repor, frente a situação de 1985 (quadro 2-47), os níveis de 1982! Convenhamos, a situação é muito grave.

De posse, agora, do total de recursos públicos gastos com a educação, em especial com o ensino de 1º grau, que foi visto neste capítulo e cientes da organização tributária brasileira que foi analisada no capítulo 1, nós estamos em condições de partir para o capítulo 3 deste trabalho onde analisaremos o impacto que seria ocasionado pela passagem dos encargos de manutenção do ensino de 1º grau para os Municípios, seus possíveis desdobramentos e onde apontaremos algumas alternativas possíveis que nos permitam, dentro de um sistema democrático, estruturar um sistema de financiamento do ensino básico que coadune eficiência e agilidade com equidade e simplicidade.

Referências Bibliográficas - Cap. 2

- 1 Rezende, Fernando e Silva, Beatriz Azeredo, Estudos para a Reforma Tributária - Tomo 4 - nº 107 - "Contribuições Sociais" pg 8; IPEA; 1987; RJ
- 2 Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A.. ob. cit., pg. 10.
- 3 Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A.. ob. cit. pg. 7.
- 4 Melchior, José Carlos de Araújo. O financiamento da Educação no Brasil. pg 29. EPU; São Paulo; 1987
- 5 Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A.. ob. cit. pg 12.
- 6 idem; pg 6.
- 7 IBGE; Anuário Estatístico do Brasil - 1984; pg 189.
- 8 Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A.. ob. cit pg 25.
- 9 Melchior, José Carlos de Araújo. ob. cit pg 43.
- 10 idem; pg 41.
- 11 Pinto, Sol Garson Braule. FINSOCIAL 1982/1985 Aspectos Institucionais e Operacionais; pg 1. BNDES; OUT/85 (mimeo)
- 12 Rezende Fernando e Silva, Beatriz A.; ob. cit. pg 49.
- 13 Pinto, Sol G.B. ob. cit. pg 2.
- 14 Melchior, José Carlos de Araújo. ob. cit. pg 48.
- 15 Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A.. ob. cit. pag 51.
- 16 Pinto, Sol G.B. ob. cit, pg 13
- 17 idem, pgs 2 e 3.
- 18 Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A. ob cit, pg 51.

- 19 Melchior, J.C.A. ob cit, pg 48.
- 20 idem, pg 49, citando matéria publicada no Jornal Folha de São Paulo de 4/05/85.
- 21 Rezende, Fernando e Silva, Beatriz A.; ob cit, pgs 52 e 53.
- 22 Cunha, Luiz Antônio, Educação e Desenvolvimento Social no Brasil, pg 254; 7ª ed. Ed. Francisco Alves, RJ, 1983.
- 23 Melchior, J.C.A. ob. cit. pgs 54 e 55, citando reportagem do Jornal Folha de São Paulo de 24/11/85.
- 24 Lei 7.544 de 03/12/86; Orçamento de 1987; pg 595, SEPLAN-Brasília.
- 25 Melchior, José Carlos de Araújo. O Financiamento da Educação no Brasil e a Revolução. Tese de Livre Docência, Faculdade de Educação, USP, pg 266; Citando Guilherme Duque Estrada, chefe de serviço de comunicação social da Petrobrás. São Paulo, 1986 3º v. (mimeo).
- 26 idem, pg 267.
- 27 Castro, Luiz Felipe Meira de. Fundamentos do salário-educação; pg 17.; Revista Forum Educacional - RJ - out/dez 1983.
- 28 id. ibid.
- 29 idem, pg 18 e Melchior, J.C.A. ob. cit. pg 51 e Souza, Alberto de Mello e. Transferências Educacionais: Salário-Educação e Fundos de Participação. pg 13. Trabalho realizado para a Unidade de Planejamento Estratégico e de Longo Prazo, da SEPS/MEC (mimeo)
- 30 Melchior, J.C.A. ob cit pg 162.
- 31 Castro, Luiz Felipe Meira de. ob. cit.; pág. 16; nota 4
- 32 *Todo este parágrafo tomou como base a tese de Doutorado de José Carlos Araújo Melchior: A política de vinculação de Recursos Públicos e o financiamento da Educação no Brasil pg. 51 e - SP-FEUSP - 1981.; série Estudos e Documentos.

- 33 Melchior, J.C.A. O financiamento da Educação no Brasil e a Revolução; pg 172.
- 34 idem, pg 173.
- 35 MEC-SEPS. Custo Direto de Financiamento das Escolas Públicas-Brasília - 1986 - (Dados preliminares fornecidos ao autor).
- 36 IBGE Anuário Estatístico do Brasil; pg 260; 1984 (foi excluído o Estado de MG por não possuímos o seu valor de custo-aluno).
- 37 idem, pg 1062.
- 38 Para o ano de 1980 - idem, pg 161. As atividades agropecuárias, de extração vegetal e pesca representavam em 1980 29,3% da população economicamente ativa.
- 39 Tavares, Mário Dias e Silva, Jorge Ferreira. Previsão e Controle da Arrecadação do Salário-Educação, pg 71 Revista Forum Educacional. RJ; out/dez 1983.
- 40 Souza, Alberto de Mello. ob. cit, pg 27.
- 41 Sobre a natureza de contribuição parafiscal do salário-educação, ver Tese de Livre Docência de J.C.A. Melchior. ob. já cit. pg 163.
- 42 Tavares, Mário Dias e Silva, Jorge Ferreira. ob. cit, pag 71.
- 43 Melchior, J.C.A. Tese de Livre Docência, pg 196.
- 44 Dados fornecidos ao autor.
- 45 IBGE Anuário Estatístico do Brasil - 1984, pg 308.
- 46 Souza, Alberto de Mello e. ob. cit, pg 23.
- 47 MEC - Secretaria Geral - Cópia fornecida ao autor; Questão nº 9.
- 48 Veloso, Jacques e outros. Educação e Transição Democrática; pg 59. Cortez Editora. 2ª ed. São Paulo - 1985.

- 49 Melchior, J.C.A. Tese de Livre docência pg 229.
- 50 Velloso, Fábio e Silva, Jorge Ferreira da.; Salário-Educação: Inadimplência de Empresas Optantes pelo Sistema de Manutenção do Ensino pg 8. FGV-IESAE - Rio de Janeiro abril/85 (mimeo).
- 50-A Velloso, Fábio; Silva, Jorge Ferreira da; Castro, Luiz Felipe Meira de. Salário-Educação: Uma nova Sistemática de Apuração e Transferência da Arrecadação pg 8. FGV-IESAE, Rio de Janeiro Dez/85 (mimeo).
- 51 Tuma, Fábria; Dedeoca, Cláudio S.; Coutinho, Maurício e Salm, Cláudio Leopoldo (coordenador) - Financiamento das Políticas Sociais; pg 36, nota 9. Relatório de Pesquisa; Convênio UNICAMP/NEPP - SEPLAN 002/84 - Campinas - 1984.
- 52 id. ibidem.
- 53 Velloso, Fábio; Silva, Jorge Ferreira da; Castro, Luiz Felipe Meira de. ob. cit., pg 12.
- 54 Velloso, Fábio; Silva, Jorge Ferreira da; Castro, Luiz Felipe Meira de. Trabalho Temporário em Empresas Urbanas e Salário-Educação; pg 14. FGV/IESAE - Rio de Janeiro Dez/84.
- 55 Idem; pg 10.
- 56 Velloso, Jacques ob. cit.; pg 55.
- 57 IBGE - Anuário Estatístico do Brasil - 1984; pg 188.
- 58 Idem, pg 1062.
- 59 Velloso, Jacques. ob. cit.; pg 56.
- 60 Citado em Jacques Velloso, ob. cit.; pg 58.
- 61 Silva, Jorge Ferreira da. Alternativa para Reformulação do Salário-Educação - Bases para Decisão Política; pg 28., Revista Forum Educacional; RJ; out/dez 1983.

- 62 Idem, pg 32.
- 63 Melchior, J.C.A.; tese de Livre Docência já citada, pg 222.
- 64 In Folha de São Paulo de 16/04/88; pg A-28.
- 65 IBGE; ob. cit. 187.
- 66 Idem, pg 116.
- 67 Idem, pg 189.
- 68 Melchior J.C.A. Tese de Livre docência citada, pg 232.
- 69 Velloso, Fábio e Silva, Jorge Ferreira. ob. cit. pg 8.
- 70 Velloso, Jacques; ob. cit. pg 56.
- 71 Melchior, J.C.A.; Tese de Livre Docência, citada; pg 221.
- 72 Melchior, J.C.A. Financiamento da Educação no Brasil: Capitação e Aplicação de Recursos Financeiros numa Perspectiva Democrática. pg 171. in Projeto Educação. Tomo IV - Senado Federal - Comissão de Educação e Cultura - UNB; Brasília- 1979.
- 73 MEC. Sec. Geral. Recursos Federais Aplicados à Área da Educação, Cultura e Desportos em 1983; pg 13; Brasília.
- 74 Para maiores detalhes ver “História de Uma Proposta de Emenda à Constituição” do Senador João Calmon Ed. do Senado Federal, Brasília, - 1977.
- 75 Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - UNICAMP. Brasil 85 - Relatório Sobre a Situação Social do País; pg 190; Ed. da UNICAMP, Campinas.
- 76 Melchior, J.C.A. Tese de Livre Docência citada; pg 367.
- 77 Quadro 2-21 e 2-22.
- 78 Castro, Luiz Felipe Meira de. ob. cit. pg 24.

- 79 Manual Técnico de Orçamento - 1985 Classificações orçamentárias - pgs 24 e 59: - Departamento de Imprensa Nacional - 3ª ed. Brasília - 1985 e Orçamento da União - 1987. pg 449 (Detalhamento da Despesa).
- 80 Núcleo de Estudos de Políticas Públicas; ob cit; pg 178. Ver também Orçamento da União - 1987; pg 449.
- 81 Melchior, J.C.A. Tese de Livre Docência; pg 367.
- 82 ver Quadro 2-5.
- 83 Os dados citados neste item foram extraídos de “Núcleo de Estudos de Políticas Públicas; ob, cit.; pg 200” que se baseou na Comunicação apresentada na mesa redonda sobre “Ajuda Externa à Educação Brasileira” promovida pelo INEP em 1985; e também de “Melchior, J.C.A. Tese de Livre Docência citada, pg 380”.
- 84 Melchior, J.C.A. Tese de Livre Docência citada, pg 380.
- 85 Orçamento da União - 1987 - pg 172; vol II
- 86 Velloso, Jacques. ob. cit, pg 62
- 87 Orçamento da União - pag 48.
- 88 In Jornal “Folha de São Paulo” de 23/04/88 pg A-27.
- 89 Calmon, João.; ob. cit; (a edição é de 1977).
- 90 Este histórico teve como referência “Souza, Alberto de Mello e; ob. cit. pgs 39 e 40.
- 90-A Orçamento da União - 1987 pg 596. Obs: 88% dos seus recursos advêm do FINSOCIAL, sendo aplicado em Alimentação e Nutrição 80% do total de seus recursos.
- 91 In Jornal Folha de São Paulo de 23/04/88 pg A-8
- 92 IBGE - 1984 - ob. cit. 282.

- 93 Este parágrafo tem por base reportagem publicada no Jornal Folha de São Paulo de 17/04/88, pg A-7.
- 94 Melchior, J.C.A. O financiamento da Educação no Brasil; pg 108; EPU; São Paulo - 1987.
- 95 IBGE - 1984. ob cit, pg 251.
- 96 Tuma, Fábila e outros; ob cit; pg 52.
- 97 Ver neste sentido, com relação ao MEC que é seguido pelas Secretarias Estaduais, no seu orçamento de 1986, pg 38 onde se vê claramente que se trata de “serviço de informação e contra-informação”.
- 98 Decreto nº 88.373/83, art. 7º ; §3º .
- 99 IBGE - 1984 - ob. cit; pg 152.
- 100 Melchior, J.C.A.; Tese de Livre Docência citada, pg 394.
- 101 IBGE - 84 ob. cit; pg 260 e 268 (dados de abril de 1983).

Capítulo - 3

Municipalizar ou Racionalizar?

3.1 - Impacto da Municipalização do Ensino de 1º grau nas Finanças Municipais

Iniciaremos o presente capítulo analisando qual seria o impacto imediato da transferência dos encargos de manutenção do ensino de 1º grau para a órbita municipal nas finanças deste nível de governo. Para tanto partiremos dos valores do quadro 2-42 do capítulo anterior que nos dão o montante global de recursos mobilizados pelo ensino de 1º grau que serão comparados com a receita líquida de impostos dos Municípios (quadro 2-35) e com os gastos municipais na função Educação e Cultura (quadro 2-36).

Os resultados são apresentados no Quadro 3-1, a seguir.

Quadro 3-1

Impacto Imediato da Municipalização do Ensino nas Finanças Municipais

Ano	Gastos totais com 1º grau ÷ Receita líquida municipal (%)	Gastos totais com 1º grau ÷ Gastos dos Municípios na Função Educação e Cultura (%)
78	55,2	273
79	64,2	291
80	67,7	290
81	69,6	370
82	72,2	446
83	74,8	371
84	70,6	364

Fonte: Quadros 2-42, 2-35 e 2-36

Pelos dados apresentados constata-se que a absorção do ensino de 1º grau pelo Município representará o comprometimento de 70% dos seus recursos e um aumento de mais de 3 vezes nos seus gastos com a educação. Para se ter uma idéia clara do que isto representa, era como se os Municípios aumentassem seus encargos em 55%. Ora, de princípio fica evidente que ainda que estes recursos adicionais não saiam do Município mas sejam transferidos pelos outros níveis de governo e que sua implantação seja gradual, a municipalização do ensino representará uma verdadeira revolução na administração municipal. Seria necessária uma máquina administrativa equivalente à atualmente existente só para gerir o setor Educação; ou seja era como se criasse um novo Município dentro do antigo.

3.2 - Municipalização: Situação da Rede Física e do Alunado

Veamos a seguir qual seria o impacto da municipalização do ensino do ponto de vista da rede física e do alunado. Para tal, vejamos primeiramente como se distribuem os alunos entre as diversas dependências administrativas.

Quadro 3-2
Matrícula em 30/4 por Dependência Administrativa

Ano	Brasil		Dependência Administrativa							
	A Total (%)	B Rural (%)	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
			% do Total	% do Rural	% do Total	% do Rural	% do Total	% do Rural	% do Total	% do Rural
75	100	28,4	1,5	0,6	55,4	23,2	30,3	74,9	12,8	1,3
78	100	26,3	0,7	1,0	54,9	26,3	31,9	70,8	12,5	1,9
81	100	24,1	0,4	0,6	54,7	22,7	31,5	74,4	13,4	2,3
82	100	24,0	0,4	0,6	54,8	21,6	31,5	75,3	13,2	2,5
83	100	23,2	0,6	0,6	54,9	23,5	31,3	73,5	13,2	2,4

Fonte: - Retrato do Brasil (MEC)

Os dados do quadro 3-2 indicam primeiramente que a rede rural responde por aproximadamente 1/4 das matrículas com uma tendência progressiva de queda (18,3% no período analisado) o que era de se esperar em decorrência do rápido processo de urbanização por que passa a sociedade brasileira. Quanto à distribuição entre as diversas dependências de ensino, a mesma tem se mantido aproximadamente constante ficando os Estados com pouco mais da metade, os Municípios com quase 1/3, a rede particular com 1/8, cabendo à União uma participação desprezível decorrente do fato de que sua responsabilidade direta abrange apenas o ensino nos

territórios. Por último cabe ressaltar o caráter eminentemente rural da rede municipal que responde por 3/4 das matrículas neste meio.

Vejamos a seguir como se distribuem estes alunos por dependência administrativa entre as diversas regiões brasileiras.

Quadro 3-3
Matrícula em 30/04/83 por Dependência Administrativa e por Região (%)

Região	Brasil		Dependência Administrativa			
	Total	Rural	Federal	Estadual	Municipal	particular
N	5,9	7,9	49,7	5,4	6,6	4,1
Ne	31,2	51,6	24,9	21,3	47,8	33,6
Se	40,6	13,3	48,7	48,7	25,0	44,8
CO	7,6	5,3	8,5	9,1	6,1	5,1
S	14,7	16,1	3,6	15,5	14,5	12,4
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Retrato do Brasil 88 (MEC)

No quadro 3-3 ficam mais uma vez ressaltadas as grandes disparidades regionais presentes no Brasil. Assim o Nordeste com 1/3 dos alunos matriculados responde por mais da metade do alunado rural enquanto o Sudeste com 2/5 das matrículas responde por apenas 1/5 do alunado rural. Na distribuição entre as diversas dependências administrativas o que se nota é que enquanto as redes municipais predominam no Nordeste, as redes particulares e estaduais se concentram no Sul e Sudeste.

Assim, do ponto de vista do alunado, pode-se dizer que o ensino municipal brasileiro é de natureza basicamente rural com predomínio nas regiões mais pobres do país.

Vejamos agora como tem sido a evolução das matrículas no ensino de 1º grau nos últimos tempos.

Quadro 3-4

Evolução Real do Número de Matrículas no Ensino de 1º Grau - Brasil.

Ano	Total de Matrículas	Matrículas Rural (70 = 100)	População de 5 a 14 anos (70 = 100)
70	100	100	100
78	135	120	—
79	138	123	—
80	142	136	—
81	142	116	—
82	149	119	116
83	154	122	—

Fonte: Retrato do Brasil - MEC - 85

Os dados indicam uma progressão real no total de matrículas para o período, superior inclusive ao aumento populacional e reforçam o já constatado esvaziamento do setor rural que cresceu apenas 22% no período para um crescimento no total de matrículas de 54%. Muito embora o crescimento das matrículas tenha sido superior ao do aumento populacional na faixa etária considerada (não temos os dados na faixa de 7 a 14 anos, mas nada indica que sua evolução seja distinta) uma boa parte dos alunos na faixa etária de escolarização obrigatória ainda não se encontram na escola. É o que mostra o quadro 3-5, a seguir.

Quadro 3-5

Brasil - Taxa de Escolarização da População de 7 a 14 anos por Região - 1982

Região	A População Escolarizável ($10^3 \times hab.$)	B População Escolarizada ($10^3 \times hab.$)	A - B ($10^3 \times hab.$)	B ÷ A (%)
N	723	584	139	80,8
Ne	7.792	4.864	2.928	62,4
Se	9.288	7.627	1.661	82,1
S	3.660	2.894	766	79,1
CO	1.680	1.257	423	74,8
Brasil	23.143	17.226	5.917	74,4

Fonte: IBGE - Anuário - 1984

Pelo quadro se vê que aproximadamente 1/4 das crianças na faixa de escolarização obrigatória se encontram fora da escola, ou seja, 6 milhões de pessoas. E mais uma vez, aqui as disparidades regionais marcam sua incômoda presença uma vez enquanto no Sul e Sudeste a taxa de escolarização situa-se na casa dos 80% no Nordeste ela é de 62,4% o que significa que 1/3 da população escolarizável de 7 a 14 anos se encontra fora dos estabelecimentos de ensino.

Este é mais um desafio que se coloca aos que se dedicam ao planejamento de recursos para a educação no Brasil.

Passaremos, a seguir, para uma análise da situação da rede física, analisando primeiramente como se distribuem os estabelecimentos de ensino por dependência administrativa.

Quadro 3-6
Estabelecimentos de Ensino por Dependência Administrativa

ano	Brasil		Dependência Administrativa							
	Tot.	Rur.	Federal		Estadual		Municipal		Particular	
	A %	B %	% do Total	% do Rural	% do Total	% do Rural	% do Total	% do Rural	% do Total	% do Rural
5	100	75,9	0,6	0,7	32,3	28,8	60,6	70,1	6,4	1,4
1	100	78	0,3	0,4	27,8	20,8	66,7	78	5,1	0,8
2	100	78	0,3	0,4	26,9	19,4	67,5	79,1	5,3	1,1
3	100	78,9	0,3	0,3	26,9	21,9	67,5	77,5	5,2	0,9

Fonte: Retrato do Brasil, MEC - 1985

Os dados indicam um total predomínio dos estabelecimentos situados no meio rural que responde por mais de 3/4 do total. No que toca à distribuição entre as dependências administrativas, a rede municipal responde por 2/3 do total de estabelecimentos e por mais 3/4 das escolas situadas no meio rural. Estes dados podem parecer paradoxais quando comparados com aqueles do quadro 3-2 onde se vê que o setor rural responde por apenas 1/4 do alunado e a rede municipal por 1/3. A resposta para esta aparente contradição surge quando se analisa o tamanho dos estabelecimentos de ensino, conforme mostra o quadro 3-7, a seguir.

Quadro 3-7

Brasil - Estabelecimentos de Ensino de Uma Sala - (1980).

Participação no total de estabelecimentos (%)	Participação do alunado no total brasileiro. (%)	Participação na Rede Municipal. (%)	Participação no meio rural. (%)
67,3	19,9	77,1	94,8

Fonte: Sinopse Estatística da Educação Básica 79/80 MEC

Pelo quadro se nota que muito embora os estabelecimentos de ensino de uma sala representem mais de 2/3 do total de estabelecimentos, eles respondem por apenas 1/5 do alunado. Vê-se ainda que a maioria absoluta se encontra no meio rural com predomínio da rede municipal.

Desta forma, do ponto de vista da rede física, o ensino municipal brasileiro realinha mais uma vez seu caráter eminentemente rural onde se destacam os estabelecimentos de ensino de 1 sala de aula. Este tipo de estabelecimento é, na verdade, uma casa de colono melhorada que nos Estados do Sul e Sudeste é de propriedade do fazendeiro que a mantém, fornecendo, às vezes o leite e o transporte dos professores; enquanto nos Estados do Norte e Nordeste as aulas são ministradas na casa do próprio professor que ainda responde pelo mobiliário (1). Nestes estabelecimentos são ministradas simultaneamente, por um único professor, as quatro séries do 1º grau (antigo primário). Assim sendo, a única despesa real dos Municípios é com o salário dos professores.

Dentro desta breve análise da situação das Redes de ensino no Brasil, vejamos finalmente como elas se comportam do ponto de vista da qualidade dos serviços prestados.

Em primeiro lugar veremos a nível de formação dos professores.

Quadro 3-8

Ensino de 1º Grau: Nível de Formação dos Docentes por Dependência e Região (1982).

Região	Formação	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
Norte	1º Grau incomp.	10,1	11,8	46,9	1,8
	1º Grau comp.	11,9	14,9	24,2	8,1
	2º Grau	61,5	55,0	23,9	63,8
	3º Grau	16,5	18,3	5,0	26,3
Ne	1º Grau incomp.	6,5	2,5	49,6	2,5
	1º Grau compl.	8,7	4,4	18,7	6,0
	2º Grau	53,6	67,5	21,1	63,9
	3º Grau	31,2	25,6	4,6	27,6
Se	1º Grau incomp.	0,0	2,6	12,7	0,2
	1º Grau compl.	6,9	3,3	4,8	2,6
	2º Grau	23,0	41,5	36,8	41,2
	3º Grau	70,1	52,6	45,7	56,0
S	1º Grau incomp.	3,3	1,9	13,0	0,6
	1º Grau comp.	12,3	5,3	28,2	5,3
	2º Grau	16,4	47,0	47,5	47,4
	3º Grau	68,0	45,8	11,3	46,7
CO	1º Grau incomp.	4,2	2,8	33,0	1,6
	1º Grau compl.	2,1	7,3	25,0	5,8
	2º Grau	63,6	58,1	34,8	56,3
	3º Grau	30,1	31,8	7,2	36,3
Brasil	1º Grau incomp.	7,2	2,8	32,0	1,1
	1º Grau comp.	9,8	4,6	17,3	3,3
	2º Grau	52,7	48,7	33,6	50,8
	3º Grau	30,3	43,9	17,1	43,7

Fonte: Retrato do Brasil - MEC - 1985

Os dados do quadro 3-8 nos dão o grave perfil do descalabro em que se encontra a rede municipal de 1º grau. Assim é que a metade dos professores da rede municipal das regiões Norte e Nordeste tem apenas o 1º grau incompleto sendo que, a nível de Brasil, este índice atinge 1/3 do total. Partindo-se do pressuposto que um professor para lecionar no 1º grau de ensino deve possuir, pelo menos, formação de 2º grau, chega-se à terrível constatação de que, a nível de Brasil, apenas a metade dos professores de rede municipal atingem este requisito e, nas regiões Norte e Nordeste, apenas 1/4.

No que toca às demais redes, a situação é bem razoável uma vez que, em média, 90% do professorado possui, pelo menos, o 2º grau.

Os melhores índices de qualificação, como era de se esperar, ocorrem nas regiões Sul e Sudeste na rede particular enquanto a rede federal se destaca pelo alto índice de docentes com formação superior.

Veremos a seguir como o ensino oferecido pela rede municipal se coloca entre as demais redes nos parâmetros: relação aluno/docente; taxa de aprovação; taxa de alunos repetentes; taxa de evasão e taxa de distorção série-idade.

Os resultados são os seguintes:

Quadro 3-9

Parâmetros de Qualidade do Ensino de 1º Grau por Dependência Administrativa - 1982.

A - Relação Aluno/Docente Por Região e Dependência Administrativa.

Região	Total	Dependência Administrativa			
		Federal	Estadual	Municipal	Particular
Norte	31	27	32	32	28
Nordeste	27	26	28	28	23
Sudeste	23	14	23	25	21
Sul	21	17	21	21	22
C.O	31	20	32	31	23
Brasil	25	24	24	26	22

Fonte: Retrato do Brasil - MEC (1985)

B - Taxa de Aprovação por Dependência Administrativa

Brasil	Dependência Administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	particular
75,3	72,7	74,6	72,0	85,7

Fonte: id. ibid.

C - Taxa de Alunos Repetentes/Alunos Matriculados

Brasil	Dependência Administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
19,8	16,0	21,5	21,4	9,4

Fonte: id. idid.

D - Taxa de Evasão Imediata

Brasil	Dependência Administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
10,4	11,6	10,6	11,3	7,4

Fonte: id. ibid.

E - Taxa de Distorção Série/Idade

Brasil	Dependência Administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
76,2	76,0	74,9	81,6	68,5

Fonte: id. ibid.

Por quaisquer dos parâmetros qualitativos que se utilize a conclusão que se chega é uma só: A rede municipal é a que oferece os piores serviços. No extremo oposto se encontra a rede particular que muito embora não seja nenhum padrão de excelência se coloca num nível bem superior às demais. Os indicadores da rede federal seguem um padrão (levemente superior) à média brasileira mas não assumem, de qualquer forma, peso significativo em virtude da pequena clientela atendida. A rede estadual na medida que responde pela maioria do alunado se coloca em níveis próximos à média mas ainda bem distante dos indicadores da rede privada.

Quanto aos dados relativos à relação Aluno/Docente para os quais foi possível uma desagregação a nível das regiões, salientam-se uma vez mais as disparidades Norte x Sul ficando aquelas regiões com índices 50% acima destas neste importante indicador qualitativo o que significa uma menor disponibilidade do professor para um atendimento individualizado.

Por fim, vejamos como as redes se comportam do ponto de vista dos salários pagos aos professores que, sem dúvida alguma, é um importante referencial qualitativo uma vez que indicará o grau de realização dos docentes com sua profissão. Os dados apresentados a seguir, muito embora

a diversidade de fontes, nos servem como padrão de comparação.

Quadro 3-10

Salário do Pessoal Docente por Dependência Administrativa (em número de Pisos Nacionais de Salário).

Salários nº de PNS	Dependência administrativa			
	Federal	Estadual	Municipal	Particular
	(1)	(2)	(3)	(4)
	2,8	2,1	1,0	2,84

Fontes:

1. Referência Território de Roraima: Salário de início de carreira para docente com formação em magistério para 20 horas/semana. Revista Nova Escola; nº 7; 10/86; pg 16.
2. Média brasileira levando-se em conta a distribuição por grau de formação do quadro 3-8 - Revista Nova Escola; nº 7; 10/86, pag 18.
3. Dados superestimados: Segundo dados da Secretaria de Ensino de Primeiro e Segundo grau do MEC, em posse do autor, 56% do pessoal docente da rede municipal ganha menos de 1 PNS, 17% ganha 1 PNS e apenas 24% ganham acima. (Quadro 3-11).
4. Tomando por base o piso salarial da rede particular de MG definido no dissídio da categoria (fev/88).

Os dados mais uma vez depõem contra a rede Municipal. Segundo informações do MEC 56% dos docentes da rede municipal no Brasil ganham menos de 1 PNS. Os dados desagregados por Estado são apresentados a seguir.

Quadro 3-11

Salário dos Professores da Rede Municipal por Estado Comparados com o Salário-Mínimo

UF	Menos que S.M. %	Igual ao S.M. %	Mais que S.M. %	Não Infor. %	Total de Municípios Pesquisados
RO	28	0	71	1	14
AC	10	80	10	0	10
AM	4	76	19	1	47
RR	14	14	57	15	7
PA	86	11	2	1	81
AP	0	33	66	1	3
MA	99	0	0	1	117
PI	98	0	0	2	111
CE	96	0	0	4	130
RM	96	0	0	4	125
PB	98	0	0	2	142
PE	70	14	0	16	130
AL	83	12	4	0	72
SE	88	8	3	1	59
BA	86	6	5	3	225
MG	49	18	31	2	405
ES	7	21	71	1	14
RJ	3	32	62	5	61
SP	0	0	22	78	84
PR	45	32	22	1	213
SC	7	10	82	1	129
RS	2	27	69	2	244
MS	28	19	50	3	63
MT	48	31	19	2	47
GO	41	44	13	2	193
Brasil	56	17	24	3	2.726

Fonte: MEC - SEB (7/87)

Os dados indicam que na maioria dos Estados das regiões Norte e Nordeste mais de 90% dos professores da rede municipal recebem menos que o salário mínimo. E nos Estados de Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso praticamente a metade dos professores da rede municipal recebem menos que o salário mínimo legal.

E quantas vezes abaixo do mínimo será este salário?

Para se ter uma idéia da situação, em Araióses, Maranhão (Município que paga os menores salários do Estado, Estado este que, conforme se vê no quadro 3-11, 99% dos Municípios pagam menos que o salário-mínimo aos seus professores) os professores leigos que lecionam até a 4^o série têm salários mensais (20 h/semana) de 0,04 PNS (de Fev/88); os que lecionam de 5^o a 8^o série, 0,05 PNS; os que têm magistério e lecionam até a 4^o série, 0,08 PNS (2). No Município de Antenor Navarro (sertão da Paraíba) os professores leigos (maioria no ensino municipal) recebem 0,02 PNS (3). E isto lembrando que, por lei o PNS deve ser menor salário pago no país. A reportagem feita pela Revista Nova Escola, de onde tiramos estes dados, salienta ainda que as aulas são dadas geralmente nas casas dos próprios professores que nada recebem por isto, e aponta a grande manipulação política que ocorre, geralmente por parte dos vereadores, havendo casos destes receberem o salário em nome dos professores para posterior repasse (4).

Assim, à guisa de conclusão deste levantamento da situação do ensino da rede municipal brasileira podemos dizer que longe dele significar um exemplo de força e independência dos burgos mais desenvolvidos, ele representa antes um sintoma de fraqueza e de degenerescência dos Estados mais pobres da Federação que, na medida que não assumem suas responsabilidades com o ensino, obrigam os Municípios a se virarem como podem.

Desta forma, o ensino municipal, no Brasil, se caracteriza como basicamente rural, com predomínio nas regiões mais pobres do país, ocorre majoritariamente em estabelecimentos de uma sala e apresenta os piores indicadores de qualidade e de salários. Como disse uma professora maranhense (5) “o salário dá apenas para comprar 2 quilos de café”.

É este o ensino municipal brasileiro, um ensino que vale 2 quilos de café...

Neste ponto do trabalho quando já analisamos o sistema tributário bra-

sileiro, já temos em mãos o montante de recursos mobilizados pelo ensino de 1º grau e já possuímos uma idéia concreta do seu impacto nas finanças municipais; se questionássemos qualquer cidadão em sã consciência e de posse destes dados, sobre a eficácia de uma municipalização do ensino de 1º grau do ponto de vista administrativo e financeiro, sua resposta não poderia deixar de ser o mais peremptório NÃO. Seria como entregar um caminhão de 20 toneladas a uma criança que mal sabe andar de bicicleta. Contudo, (como diz Plínio Marcos) sempre existe um porém e, no caso em discussão, o argumento central dos que defendem a municipalização é o enorme desperdício de recursos que ocorre atualmente. O argumento é claro e límpido: O que pode ser feito pelo nível local não tem porque sê-lo pelo nível regional ou nacional e vice-versa. Assim, da mesma forma que não cabe ao Município cuidar da defesa externa, não caberia à União ou aos Estados cuidarem de um grau de ensino que se concentra no Município. Desta forma a Municipalização seria um meio de racionalizar a administração do ensino. Portanto passaremos, a seguir, a analisar com que grau de eficiência são utilizados os recursos destinados à educação no Brasil, comparando com dados internacionais disponíveis e analisando as diversas redes.

3.3 - O Grau de Eficiência nos Gastos com Educação

3.3.1 - O Custo-aluno/ano

Iniciaremos esta abordagem sobre a racionalidade com que são gastos os recursos para educação no Brasil usando como referência as relações custo-aluno/ano que serão desenvolvidas a partir de dados empíricos até chegar-se a um modelo simples e eficaz. Usaremos como moeda referência o Dólar que, dada a sua estabilidade, permite uma avaliação mais precisa da evolução dos valores custo-aluno ao longo dos anos e, dada a sua universalidade, facilita as comparações internacionais.

Dentro de uma primeira análise, para obtermos o custo-aluno/ano no 1º grau, dividiremos o total de recursos públicos gastos neste grau de ensino num dado ano, pelo número de alunos matriculados na rede pública e

passaremos o valor assim obtido para dólares americanos na cotação de 31 de Dezembro do referido ano. Os dados foram obtidos a partir do Quadro 2-42 e os recursos do Salário-Educação foram considerados como sendo todos eles destinados à rede pública, o que implica em uma certa superestimação mas que se adequa mais à atual legislação do salário-educação que dificulta o repasse de recursos à rede privada como foi apresentado anteriormente. Deve-se ressaltar que nesta metodologia preliminar adotada para obtenção do custo aluno não se leva em conta qualquer tipo de desagregação ficando unidos num mesmo montante os gastos de manutenção e os gastos de investimento. Seu objetivo é apenas nos dar um valor inicial de referência do que se gasta por aluno na rede de 1º grau no Brasil.

Quadro 3-12
Custo-Aluno/Ano do Brasil 79/85

Ano	Custo-Aluno/Ano	
	NCz\$ × 10 ³	US\$
79	4,47	105,1
80	8,48	129,5
81	18,85	147,5
82	36,29	143,6
83	82,35	83,7
84	246,26	77,3
85	892,174	85,0
Média	—	110,2

Fontes: Quadro 2-42
Retrato do Brasil - MEC - 1985

Os dados indicam gastos reais crescentes até o ano de 81-82. Com a recessão iniciada em 1983 eles sofrem uma queda abrupta (quase 50%) apontando para uma recuperação em 1985 que deve ter continuado em 1986, ano do famigerado plano cruzado no qual houve uma enorme expansão na economia com reflexos imediatos nos cofres públicos. Deve-se

lembrar que a queda de 1983 foi, em parte amplificada, por uma maxidesvalorização do cruzeiro frente ao dolar em 30%.

Vejamos agora como estes valores se colocam quando comparados com outros países da América Latina.

Quadro 3-13

Gastos Aluno/Ano da Escola Primária na América Latina

País	Ano	Gastos Aluno/Ano US\$
Argentina	74	124,4
Barbados	70	90,8
Chile	70	48,4
C. Rica	70	68,9
México	70	29,5
Panamá	71	78,9
Uruguai	70	102,7
Venezuela	70	104,4

Fonte: Seminário Sobre El problema del Financiamiento de la Educacion en América Latina; Quadro 11-19; México DF (1978)

A comparação do Quadro 3-12 com o 3-13 chega a surpreender. Assim, constata-se que a média brasileira (muito embora os anos sejam diferentes) se coloca entre os melhores da América Latina. Situa-se inclusive próxima à da Argentina que sabidamente oferece um ensino de melhor qualidade que o brasileiro. Este já é um primeiro indício de má utilização dos recursos.

Partamos a seguir para um estudo um pouco mais refinado do custo-aluno da rede de 1º grau. Para tal nos valeremos de um levantamento de custo elaborado para todos os Estados brasileiros, a exceção de Minas

Gerais (6).

Neste estudo foram levados em conta apenas os custos diretos de manutenção das escolas públicas.

Os dados são apresentados a seguir.

Quadro 3-14
Custo Aluno/Ano direto por Dependência
Administrativa; Unidade da Federação e Principais
Elementos de Custo

Estado	Rede Estadual					Rede Municipal				
	Custo Total US\$	PD US\$	PND US\$	Rural ÷ Urba. (%)	PD ÷ PND	Custo total US	PD US\$	PND US\$	Rural ÷ Urba. (%)	PD ÷ PND
AM	81,3	46,6	18,5	—	2,5	44,1	30,9	0,5	85	61,8
AC	48,6	27,1	9	37,5	3	49,2	14,4	10,8	49,5	1,3
AP	98,3	70,4	11,1	24,6	6,3	31,7	15,8	0	R	00
RR	143,7	85,8	13,2	58,6	6,5	—	—	—	—	—
RO	—	—	—	—	—	207	125,7	53,9	31,1	2,3
ES	106,7	51,5	3,4	113	15	89,1	33,7	16,6	80,5	2,0
GO	84,0	36,7	35,5	145	1,0	37,5	20,7	3,2	86	6,5
MT	91,4	39,6	39,6	U	1,0	39,4	18,8	4,8	68,8	3,9
MS	74,7	37	27,6	U	1,3	44,5	23,5	8,4	55,6	2,8
PA	53,1	28,1	6,7	98	4,2	27,4	10,8	2,5	80,1	4,3
MA	33,2	13,5	10,9	82	1,2	22,6	3,7	0,8	70	4,6
PE	77,7	36,7	17	95	2,1	37	12,0	4	64	3,0
SE	56,7	30,0	15,6	51	1,9	32	14,1	4,1	62	3,5
AL	66,1	31,2	22,4	77	1,4	21,1	10,2	3,1	61	3,3
BA	62	31,1	19,5	59	1,6	27,5	12,4	2,9	38	4,3
CE	67,2	28,1	23,0	41	1,2	21,6	5,5	2,1	45	2,6
PB	74,2	35,1	12,8	88,6	2,7	36,4	4,2	4,1	110	1,0
RN	97,7	42,2	20,2	110	2,1	42,0	12,9	4,6	73	2,8
PI	32,6	13,3	4,8	53	2,8	22,4	5,7	2,8	69	2
SP	202,7	135,6	26,1	129	5,2	138	73,8	48,3	U	1,5
PR	106,7	64,7	22,1	48	2,9	62,7	35,3	3,7	63	9,5
SC	106,1	58,8	6,4	73	9,2	139,4	74,5	9,6	119	7,8
RS	227,2	88,4	67,6	155	1,3	138,3	63,5	19,6	128	3,2
RJ	306,1	181,5	80,9	97	2,2	266,1	159,5	57,4	69	2,8
DF*	—	—	—	—	—	305,6	183,8	68,3	—	2,1

Fonte: MEC - SPSG -

Legenda: PD = Pessoal Docente
PND = Pessoal Não Docente
U = só possui rede urbana
R = só possui rede rural
* Rede urbana

O dado que primeira salta aos olhos quando se analisa o quadro 3-14 é a grande variedade dos valores obtidos para o custo-aluno entre os diversos Estados o que, por si só, já é um forte indicador de ineficiência na alocação de recursos uma vez que os elementos de custo, dentro de uma certa margem, são fixos. Assim, se observa que a participação no total dos custos com pessoal docente varia de 38% a 72% na rede estadual e de 12% a 70% na rede municipal; o que é algo totalmente sem sentido na medida que nesta pesquisa foram computados apenas os custos com manutenção dos estabelecimentos de ensino, não incluindo portanto os custos de terreno, prédio e aquisição de equipamentos que poderiam justificar grandes discrepâncias no custo-aluno (7). Outro dado que aponta no sentido da má administração dos recursos é o baixo valor da relação. “Gastos com pessoal Docente”/“Gastos com pessoal não-docente” que atinge valores próximos à unidade em vários Estados o que indicaria duas coisas; ou o pessoal não docente estaria ganhando bem mais que o pessoal docente, ou então para cada professor em sala existe um outro elemento fora dela prestando assessoria, o que é evidente absurdo ainda mais quando se conhece a qualidade dos serviços prestados. E o mais curioso é que estes baixos quocientes PD/PND ocorrem justamente nos Estados mais atrasados onde predominam os estabelecimentos de uma sala, rurais que não demandam pessoal administrativo. Fica então a pergunta: - Onde está este pessoal? Cláudio Moura Castro mostra que nas escolas particulares primárias (um bom exemplo de otimização dos elementos de custo com retorno pedagógico inclusive superior à rede pública, como vimos) esta razão fica na faixa de 2,7 (8).

Outra informação que se obtém a partir da análise do quadro 3-14 é que, de modo geral, o custo-aluno da rede municipal é a metade daquele na rede estadual, o que é obtido basicamente através dos baixos salários, uma vez que os gastos com pessoal docente da rede municipal são, em média, a metade daquele da rede estadual, havendo absurdos como a Paraíba onde esta relação é de 1/8. Outro dado a ressaltar é que, na rede estadual o custo-aluno do meio rural é, em média 20% inferior ao do meio urbano, enquanto na rede municipal este índice gira em torno de 40% apresentando, contudo, grandes oscilações em torno desta média em ambos os casos.

O que se pode concluir dos dados apresentados é que a administração dos recursos aplicados nos estabelecimentos de ensino (não se incluem

aqui os gastos nas Secretarias de Educação e Delegacias de ensino nem as perdas no trajeto motivadas pela burocracia e outras coisas piores) é completamente caótica sem qualquer padrão de homogeneidade ou eficiência e tudo indica que a grande sangria de recursos ocorre via “Pessoal Não Docente”, ao menos no que toca à rede estadual pois não tem sentido relações PD/PND próximas à unidade como ocorre na maioria dos Estados. Outro dado que reforça estes indicadores de má administração dos recursos é um estudo elaborado pela Fundação Carlos Chagas de São Paulo (9) a pedido do governo daquele estado, na sua rede, e que apresenta igualmente altas discrepâncias no custo-aluno entre escolas de uma mesma rede e de um mesmo Estado.

3.3.2 - Uma Fórmula de Custo-Aluno

Para sairmos desta arapuca que os dados empíricos nos meteram e a fim de que possamos avaliar com justeza o grau de eficiência (ou ineficiência) com que são administrados os recursos para a educação partiremos para a construção de uma fórmula de custo-aluno. O nosso objetivo será a obtenção de uma fórmula de fácil aplicação e que se enquadre dentro de um parâmetro razoável de eficiência. Esclarecemos outrossim que entenderemos para efeito deste estudo como custo-aluno/ano aqueles gastos referentes à manutenção do estabelecimento de ensino no ano, não sendo computados os custos com a construção do prédio, ou compra do terreno, assim como os custos de oportunidade, já que o nosso objetivo é de apenas obter um elemento que nos auxilie na avaliação de eficiência com que são gastos os recursos destinados à educação.

Para obtenção da fórmula utilizaremos como roteiro o critério utilizado pelo Plano Nacional de Educação de 1962 (que obteve o custo aluno/ano a partir do valor e da participação percentual do salário do Docente no custo total do ensino. A partir destes dois valores e da relação média aluno/sala fica fácil a construção da fórmula:

$$C = A/a = \frac{SD \times 12 \text{ meses} \times 100}{i \times n}$$

onde: $-C - A/a$: custo - aluno por ano.

- SD : Salário mensal do docente (já incluído encargos sociais, 1/12 avos do 13º Salário inclusive)

- i : Participação percentual do salário do docente no custo total do ensino.

- n : Número de alunos por sala

O elemento crítico desta fórmula é o índice "i" sem dúvida alguma. Para obtê-lo nos basearemos nos estudos do MEC (quadro 3-14) da Fundação Carlos Chagas (11) e em alguns dados internacionais (12) de forma a atingirmos um valor que não divirja muito do atualmente praticado mas que, por outro lado, não fuja dos parâmetros internacionais.

O quadro 3-15 a seguir apresenta alguns destes valores de "i".

Quadro 3-15

Relação Custo Pessoal Docente/Custo Total: Parâmetros de Comparação.

País	Relação PD/Custo Total (%)	
Brasil	Rede Est. 64	
	SP	Rede Mun. 54
	RJ	Rede Est. 59
		Rede Mun. 60
Argentina (1978)	78	
Canadá (1978)	60	
México (1978)	69	
França (1978)	74	
Itália (1978)	69	

Fontes: - Fundação Carlos Chagas (SP)
- Quadro 3-14 (RJ)
- Relatório da UNESCO (81)

OBS.: 1. Para o Estado de São Paulo, do estudo feito pela Fundação Carlos Chagas, descontou-se a depreciação anual do prédio mas levou-se em conta os gastos de manutenção do prédio (para uma vida útil de 35 anos) assim como os gastos com nutrição e serviço odontológico.

2. Para os valores do Brasil foram levados em conta os encargos sociais. Quanto aos valores internacionais, não dispomos dos critérios utilizados pela UNESCO.

Os dados apresentados depõem mais uma vez contra a administração brasileira uma vez que era de se esperar para o Brasil valores participação do pessoal docente no custo total bem mais altos que os dos países desenvolvidos uma vez que nestes usa-se uma infinidade de recursos didáticos com maiores gastos de equipamento, pessoal técnico e material de consumo.

Em vista destes dados, para efeito de nossa fórmula utilizaremos então como valor de "i" o índice de 65% que é basicamente o da rede estadual de São Paulo e não destoa muito dos parâmetros internacionais. Deve-se lembrar que foram levados em conta como elementos do custo total os gastos com manutenção de prédio, compra de equipamentos para os laboratórios (Kits experimentais), nutrição e serviços odontológicos assim como os encargos sociais e 13º salário. Assim acreditamos que uma escola deste tipo (padrão Rede Estadual de São Paulo) pode ser utilizada como modelo a ser seguido para o resto do Brasil. A composição percentual dos diversos elementos de custo para este tipo de escola é a seguinte:

Quadro 3-16

Custo-Aluno/Ano: Componentes do Custo (%)*

Manut. do Prédio (1)	Equip. (2)	Pes. Doc. (3)	Pes. Tec. (4)	Pes. Adm. (5)	Mat. Cons. (6)	Nut. (7)	Serv. Odont.
6,2	4,0	64	1,3	18	2,5	3,1	0,9

Fonte: Fundação Carlos Chagas - SP

* Escola de 1ª a 8ª série da rede estadual de SP.

1. Suposto como o equivalente a 2,7% do valor do prédio e de forma a garantir vida útil de 35 anos.
2. Móveis, e equivalentes de laboratórios e oficinas
3. Docentes em exercício
4. Orientador, Supervisor, coordenador pedagógico, Psicólogo e orientador de Moral e Cívica.
5. Diretor, auxiliar de administração, secretários, datilógrafos, porteiros, faxineiros, zeladores, inspetores de aluno.
6. Material didático, serviço de água, luz, gás, fone e esgoto, material de limpeza e outros.
7. Merenda escolar.

Só para efeito de comparação, o já citado estudo feito para o Plano Nacional de Educação de 1962, sob coordenação de Anísio Teixeira apresentou a seguinte composição percentual do custo aluno da Escola primária:

peçoal docente, 70%; livros e material escolar, 13%; prédio e equipamentos, 10%; dire o e supervisão, 7%. Como se vê os resultados são bastante próximos, devendo decorrer as divergências da metodologia adotada, e do fato do Estado de São Paulo incluir todo o 1  grau além do já comentado inchaço nos gastos com peçoal não docente. Uma das possíveis explicações para este inchaço é que, como estes cargos são geralmente melhor remunerados e estão imunes ao desgaste da rela o professor-aluno, tem havido uma grande demanda por eles o que acaba por forçar o aparecimento de vagas com um aumento desproporcional do peçoal técnico e administrativo. É exatamente esta demanda que mant m ativas as Faculdades isoladas de Filosofia Ciências e Letras espalhadas pelo Brasil e que inundam o mercado de diplomas nem sempre com a devida seriedade.

Para obtermos o valor da rela o aluno/sala, o "n" de nossa fórmula, tomaremos como base a média nacional, indicada no quadro 3-9-A que é de 25 alunos/sala. Assim tomando por base um salário médio de 3,0 PNS para um turno de trabalho (que, é obvio, está bem acima da m dia nacional) nós teremos o seguinte valor para o custo-aluno/ano:

$$C - A/a = \frac{3,0 \text{ PNS} \times 12 \times 100}{65 \times 25} = 2,215 \text{ PNS}$$

Passando este valor para dólares americanos (cota o de Agosto de 1988, US\$ 1.00 = Cz\$ 87,52) nós obteremos o valor aproximado de US\$ 120. Cabe esclarecer que o salário utilizado para efeito da fórmula é totalmente arbitrário e servirá apenas como parâmetro de compara o.

3.3.3 A Verdade dos Números

Será interessante, agora, compararmos este valor de custo-aluno/ano obtido com aqueles do Quadro 3-12 que indicam os gastos reais por aluno/ano.

Quadro 3-17

Comparação entre o Gasto Efetivo por Aluno/Ano e o Padrão Adotado (US\$ 120)

Ano	A Gastos-Aluno/ano US\$	A ÷ US\$ 120 (%)
79	105,1	87,6
80	129,5	107,9
81	147,5	122,9
82	143,6	119,9
83	83,7	69,8
84	77,3	64,4
85	85,0	70,8

Fonte: Quadro 3-12

Os resultados do quadro 3-17 são surpreendentes pois, por eles se constata que o Brasil durante alguns anos já gastou inclusive, por aluno, mais recursos que o demandado pelo modelo que utilizou um padrão salarial muito acima da média brasileira. Para verificarmos como o padrão salarial adotado está acima da média basta compararmos o custo com pessoal docente do nosso modelo que é US\$ 78/aluno-ano (65% de US\$ 120) com os dados do quadro 3-14. Da comparação nós constatamos que apenas os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul na rede estadual e Rio de Janeiro, Distrito Federal e Rondônia (que a rede anteriormente era federal) na rede municipal, se enquadram com valores iguais ou superiores ao adotado.

Os recursos por aluno só apresentam uma queda acentuada a partir de 83 motivada pela recessão então iniciada e pela já citada maxidesvalorização do dólar que afeta um pouco o modelo. Contudo como veremos mais à frente, em 86 a economia já recupera os padrões de 1982, sem contar o novo texto constitucional, que amplia os recursos para a educação.

Assim, podemos concluir sem medo de errar em demasia que o problema crucial do ensino de 1º grau não é o de falta de recursos, uma vez que, mantido o patamar de recursos destinados ao ensino de 1º grau nos anos de 80-82 poder-se-ia manter um ensino com o padrão da rede estadual paulista e com um salário mensal equivalente a 3 PNS. É claro que para se atingir o padrão da rede física novos investimentos de capital deveriam ser feitos e não discutimos aqui ainda o problema das 6 milhões de crianças escolarizáveis e que se encontram fora dos estabelecimentos de ensino.

Mas, de qualquer forma, o problema inicial é que os recursos atualmente existentes são muito mal distribuídos e aplicados; não resolvendo este ponto crítico de pouco adiantará o envio de mais recursos que se perderão no caminho pela via da corrupção e inépcia administrativa.

Para termos uma idéia do montante total de recursos mobilizados pelo ensino de 1º grau usando como parâmetro o custo aluno de US\$ 120, nós multiplicaremos este valor pelo número de alunos matriculados na rede pública e compararemos o resultado com o PIB.

Quadro 3-18

**Recursos Mobilizados pelo Ensino de 1º Grau,
Utilizando US\$ 120 como o Custo-aluno/ano,
Comparados com o PIB.**

Ano	Matrícula × 10 ³ alunos	Total de Recursos US\$ Bilhões	% do PIB
79	19,096	2,75	1,9
80	19.296	2,78	1,4
81	19,461	2,80	1,4
82	20.442	2,94	1,6
83	21.311	3,07	2,5
84	21.737	3,13	2,5
85	22.172	3,19	2,4
86	22.615	3,26	1,4

Fonte: Tribunal de Contas da União (Relatório Anual)
IBGE (Anuário)

Os resultados obtidos no Quadro 3-18 apontam no sentido que a demanda de recursos para o ensino de 1º grau dentro do modelo adotado giraria na casa de 2% do PIB que não é nenhum absurdo. Neste sentido seria interessante compararmos com alguns valores internacionais.

Quadro 3-19

Gastos com Educação como Percentagem do PNB por País.

País	URSS (78)	EUA (77)	Canadá (78)	Brasil (79)	Argentina (78)	México (79)
Gastos c/Educ. ÷ PNB	7,4	6,3	8,1	3,8	2,7	5,2

Fonte: Relatório da UNESCO - 81

Os dados indicam que os países desenvolvidos onde o sistema de ensino já está consolidado e a população estabilizada com uma conseqüente redução nos gastos de investimentos, aplicam índices muito superiores aos dos países subdesenvolvidos onde este esforço deveria ser muito maior. Pelos dados referentes ao Brasil inclusive, comparando com o quadro 3-18, bastaria uma maior canalização de recursos para o 1º grau para atingir o modelo adotado já que pelos dados da mesma fonte (Relatório da UNESCO - 81) no ano indicado o Brasil destinou ao 1º grau apenas 34% dos recursos aplicados em educação enquanto os EUA aplicaram 70%. Cabe, contudo, ressaltar mais uma vez que a fórmula utilizada contemplou apenas os gastos com manutenção de um sistema de ensino já montado dentro dos padrões de qualidade proposto (Rede estadual de São Paulo). Ao analisar a demanda por recursos na área do ensino fundamental deve-se, juntamente com os recursos destinados à manutenção do sistema, ter-se em mente a necessidade de fontes adicionais que garantam os recursos para investimento em capital e para o atendimento da demanda reprimida.

3.3.4 - Em Busca de um Modelo de Administração

Assim sendo, buscaremos a partir de agora avançar na construção de um modelo de financiamento e gerência dos sistemas de ensino que deve se compor basicamente de dois elementos de custo, um transitório relaci-

onado aos novos investimentos que permitam a obtenção de um padrão mínimo de qualidade a nível nacional e outro, permanente que deve se embasar numa boa fórmula de custo-aluno. Nesta parte do trabalho já utilizaremos como referência a nova constituição em vigor no Brasil, promulgada a 5 de Outubro de 1988. Assim, em seguida passaremos, à análise do impacto do ponto de vista do financiamento do ensino fundamental das modificações introduzidas pelo novo texto constitucional.

3.3.4.1 - O Impacto do Novo Texto Constitucional no Financiamento de Educação

Nos embasaremos neste estudo, além da nova Constituição em um bem elaborado estudo realizado por técnicos da Secretaria Geral do MEC (13).

União

Em princípio, como vimos no apêndice do Capítulo 1 a União terá uma perda média de receita, sobre a situação de 82-85 da ordem de 17,5% em 89 até atingir o patamar de 21% em 93 (desconsiderando o efeito do imposto sobre grandes fortunas que deve minimizar estas perdas, muito embora sejamos um tanto céticos quanto à sua regulamentação em lei). Assim seria de se esperar uma redução neste mesmo percentual nos gastos com a educação. Pensando exatamente nisto o legislador elevou a alíquota que vincula os gastos da União com manutenção e desenvolvimento do ensino de 13% para 18% (art. 212 da CF) da receita líquida de impostos. Levando-se em conta os dois efeitos e tomando a perda de receita como equivalente a 18%, a nova base que se aplicaria os 18% seria de 82 em 100 (100 - 18%) que daria o equivalente a 14,76% (18% de 82) o que representaria um aumento de 13,5% sobre a alíquota anterior de 13%. Assim, é de se esperar um aumento da ordem de 13,5% nos gastos da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino frente a situação 86-87. Outra modificação crucial introduzida pelo novo texto constitucional é decorrente do art. 60 das disposições transitórias o qual estipula que, nos próximos 10 anos; dos Recursos destinados pela União, Estados e Municípios à manutenção e desenvolvimento do ensino, pelo menos 50% devem ser destinados à eliminação do analfabetismo e ao ensino básico. O

novo estatuto legal, ao que tudo indica, pegou de calças curtas o Ministro da Educação que disse: “Não sei de que lugar vou tirar este dinheiro” (14) uma vez que 80,3% dos recursos do MEC se destinam ao ensino Superior.

Estados

No que toca aos Estados, como vimos no apêndice do Capítulo 1, é de se esperar, frente à situação de 82 a 85 um aumento médio da receita líquida de 6,6% a partir de 89 atingindo 10% a partir de 93. O impacto deste acréscimo nos recursos estaduais para a educação não deverá ser significativo, primeiramente pelo pequeno ganho da receita por parte dos Estados e, em segundo lugar, pelo fato deles já estarem gastando com educação índices superiores aos 25% definidos constitucionalmente, devendo-se esperar um progressivo reajuste de sua parte, na forma de corte de despesas e de investimentos, até atingir o patamar constitucional. É neste sentido que vemos inclusive o grande empenho dos governos estaduais em implementar a municipalização (15) sendo que no Estado de Minas Gerais a partir de 16/10/87, nenhuma unidade estadual de ensino pode ser criada sem o prévio convênio entre o Estado e o Município (16).

Muniípios

Do ponto de vista dos Muniípios que, como vimos, deverão ter um média um aumento de 33,5% a partir de 89, e de 38,5%, a partir de 93, nas suas receitas líquidas frente à situação de 82 a 85 é de se esperar um incremento razoável nos recursos para o ensino, ainda mais se eles passarem a aplicar os 25% definidos pela Constituição federal o que, até agora, não ocorria.

A Nova Situação do 1º Grau

O quadro 3-20 que se segue procura dar uma idéia do impacto do novo texto constitucional nos recursos destinados ao ensino de 1º grau para os próximos dez anos. Assim, tomando por base os anos de 82 a 85 ele procura indicar quais seriam os recursos destinados ao ensino de 1º grau nestes anos se o novo texto constitucional estivesse em vigor levando-se

em conta a situação criada a partir de 89 e a partir de 93. Para chegar a estes valores utilizamos o seguinte procedimento:

- União: - Sobre a nova receita líquida de impostos da União (Quadro 1-10) aplicamos o índice de 9% (50% de 18%);
- Estados: - Como vimos os Estados destinam ao 1º grau 60% dos recursos gastos com educação (Quadro 2-34) - muito embora este grau de ensino responda por 89% das matrículas na rede estadual (17). Assim, sobre a nova receita líquida (Quadro 1-11) aplicamos o índice de 15% (60% de 25%).
- Municípios: - Os Municípios aplicam no 1º grau em torno de 98% dos seus gastos com educação (ver comentário do quadro 2-42). Assim, aplicamos o índice de 24,5% (98% de 25%) sobre a nova receita líquida de impostos dos Municípios (Quadro 1-12).
- Salário-Educação: - Não houve alteração até o momento.

Quadro 3-20

Principais Fontes de Financiamento do Ensino de 1º Grau: Impacto do Novo Texto Constitucional.

Ano Base	Nova Situação	SE	União	V* %	Estados	V* %	Municípios	V* %	Total	V* %
82	89	164.148	210.870	147	388.500	90	355.740	153	1.119.258	51
	93	"	199.440	133	399.600	14	368.725	163	1.131.913	53
83	89	391.039	511.250	296	852.300	3	794.535	95	2.549.164	45
	93	"	485.010	276	877.800	6	824.425	102	2.578.274	47
84	89	976.365	1.645.470	223	2.745.480	-3	2.382.870	129	7.750.155	45
	93	"	1.569.240	208	2.819.700	0	2.469.110	137	7.834.415	46
85	89	3.455.226	5.988.720	129	11.104.950	9	10.539.165	202	31.085.061	57
	93	"	5.604.120	114	11.471.850	12	10.968.895	214	31.500.091	50

(NCz)

* "V": Variação sobre a situação anterior.

Fonte: Quadros: 1-10, 1-11, 1-12, 2-34 e 2-42

Os resultados apresentados no quadro 3-20 pontam no sentido de que, respeitados os novos parâmetros constitucionais (principalmente no que toca à União e aos Municípios que até hoje têm se mostrado maus cumpridores da lei), é de se esperar um aumento de recursos para o ensino de 1º grau da ordem de 50% sobre a situação de 82 a 85. Este incremento advirá basicamente da maior participação da União no financiamento do ensino básico e da melhoria das finanças municipais.

Assim as participações respectivas do Salário-Educação, União, Estados e Municípios no financiamento do ensino de 1º grau que eram de 20%, 10% 50% e 20% passarão a ser de 11%, 18%, 36% e 35% mudando bastante o perfil anterior de distribuição.

Do ponto de vista da perda global de receitas para educação um importante desfalque será decorrente da destinação dos recursos do FINSOCIAL para o setor de seguridade social (que não inclui a educação) conforme determina o art. 56 das Disposições Transitórias da constituição em vigor. Parte destes recursos poderão ser destinados indiretamente à educação via assistência médica aos estudantes e merenda escolar que poderão receber recursos das contribuições sociais (art. 212, §4º da CF) contudo uma parcela importante destes recursos, em particular aqueles destinados à aquisição de material escolar, sofrerão uma drástica redução. Para se ter uma idéia deste impacto é interessante consultar o quadro 3-21 abaixo. Por ele se vê que o FINSOCIAL responde por 43% dos recursos destinados ao 1º grau pelo MEC.

Quadro 3-21

Recursos Alocados ao MEC em 1986: Principais Programas e Fontes*

Programa	1986		Salário Educação	Operações Crédito	Outros	Total
	CALMON	FINSOCIAL				
1º Grau	1,7	5,8	3,0	0,1	—	13,5
2º Grau	2,4	—	—	0,1	—	2,9
3º Grau	16,7	—	—	1,0	5,8	20,5
Administ.	1,7	—	—	—	0,5	2,1
PASEP	1,2	—	—	—	0,2	1,4
Outros	20,6	5,8	3,0	7,2	0,2	0,0
Totais	24,3	5,8	3,0	1,2	6,7	41,0

*Dados de Orçamento

Fonte: Castro, Jorge e Carvalho, Maria das Graças B.

Ob. cit. pág. 10

Assim, nós vemos que os recursos que serão destinados ao ensino fundamental são suficientes para garantir um patamar mínimo de qualidade, ao menos no que tange à manutenção do sistema. Resta achar a forma de utilizar estes recursos com eficiência e de maneira homogênea a nível de Brasil.

3.3.4.2 - Pontos Fundamentais do Modelo

Analisaremos primeiramente os pontos que achamos fundamentais para garantir uma manutenção eficiente da rede atualmente existente

O primeiro passo neste sentido é desenvolver um critério que garanta um mínimo de recurso por aluno em qualquer parte do Brasil. Este

critério, no nosso entender deve ser uma fórmula de custo aluno que tenha como referência um piso salarial da categoria, fixado a nível nacional e que leve em conta a participação percentual dos outros elementos de custo, considerando, é claro, o tipo de escola. Assim, por exemplo, teríamos um custo/ano para escolas de 1º a 4º série, zona urbana e zona rural, para aquelas de 5º a 8º e de 1º a 8º onde, tendo por base o mesmo padrão salarial, a participação percentual dos outros elementos de custo seriam distintas, levando-se em conta um modelo real de funcionamento (pode-se utilizar, como padrão, a própria rede particular). Neste sentido é fundamental um estatuto unificado do magistério nacional (a exemplo do que existe para outras profissões) com a definição de um piso salarial e de um plano de carreira. Não tem sentido a situação atual onde cada Município tem um estatuto próprio para sua rede. A profissão do professor é uma coisa una a nível nacional. Um sistema unificado facilitaria muito a vida do professor em caso de mudança de cidade ou estado não prejudicando sua carreira, como ocorre hoje.

A segunda e crucial questão é como administrar estes recursos que hoje acham-se dispersos em três redes de ensino e infinitos órgãos e fundos. Quanto a estes últimos, uma boa notícia, o art. 36 das Disposições Transitórias da nova C.F. estabelece que todos os fundos atualmente existentes desde que não interessem à segurança nacional ou passem a integrar o patrimônio privado, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de dois anos, serão extintos. Neste sentido acreditamos que seria fundamental a incorporação das três redes atualmente existentes em apenas uma, que já esteja mais aparelhada para tanto, ao nosso ver a rede estadual que responde por 60% do alunado. Neste sentido, uma idéia seria aproveitar a atual estrutura de delegacias regionais de ensino como ponto de partida do modelo administrativo, uma vez que elas já têm estrutura física e pessoal especializado. Assim, elas ganhariam autonomia dentro da estrutura estadual, assumindo toda a rede de 1º grau de sua região e receberiam os recursos dos três níveis de governo e do Salário-Educação na proporção direta do número de alunos matriculados, com base na fórmula de custo-aluno. Um modelo jurídico apropriado poderia ser o de Fundação de Direito Público (como as universidades federais fundacionais) ou de Autarquias. Elas passariam a ser geridas por um conselho curador que tivesse participação ampla da comunidade com estatutos e regimentos definidos

por lei nacional. Estas fundações teriam inclusive o direito de executar os bens do nível de governo que não cumprir com o mandamento constitucional. Neste sentido estabelece inclusive o parágrafo 2º do art. 208 da CF que o não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular, importará em responsabilidade da autoridade competente.

Dentro deste modelo administrativo uma questão contudo que não pode ser esquecida é a que se refere às desigualdades regionais. Isto porque mesmo que cada nível de governo aplique em educação tudo o que a lei manda, os estudantes dos Estados e Municípios mais pobres (pouco industrializados) vão receber muito menos recursos do que aqueles dos Estados mais ricos. O aumento dos recursos destinados aos Fundos de Participação pela nova constituição de aproximadamente 42% podem minorar esta situação mas não resolverão o problema pois o grosso de nossa arrecadação fiscal advem do setor industrial e financeiro que se concentra no Sul-Sudeste e nos Municípios maiores. Assim, entre as diversas fontes que financiarão o ensino fundamental uma ou mais delas deverão atuar no sentido de garantir um mínimo de recursos por aluno em qualquer canto do país. Acreditamos que esta tarefa caberá à União e ao Salário-Educação (do qual somente 1/3 hoje - quota federal é destinado a este fim).

O quadro 3-22, que se segue, nos dá uma boa dimensão do problema das desigualdades regionais. Ele foi contruído tomando por base o ano de 82 que foi um bom ano em termos de desempenho da economia e em termos de recursos destinados ao ensino de 1º grau e que não está distante do desempenho da economia nos anos mais recentes (a partir de 86). Ele foi obtido a partir do seguinte:

1. Recursos gastos com ensino básico pelos Estados e Municípios:

- Municípios: Gastos da Função Educação e Cultura;
- Estados: Gastos com ensino de 1º grau;

2. Demanda de recursos pela região: Multiplicou-se o custo aluno/ano adotado (US\$ 120) pela matrícula de 1º grau na rede pública da região.

3. Recursos disponíveis para o ensino de 1º grau a partir da nova realidade tributária:

- Estados: Da receita de impostos abateu-se 25% (ICM- quota municipal) e adicionou-se os novos valores (a partir de 1983) do FPE e do FE além do valor integral do IUEE e ISTR. Sobre o montante obtido aplicou-se o índice de 20% (Supondo-se que o estado aplicaria 80% dos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, no 1º grau);
- Municípios: A receita de impostos adicionou-se 25% do ICM, os novos valores do FPM além do IULC e IUM. Sobre o montante obtido aplicou-se o índice de 25% (supondo-se que todos os recursos com manutenção e desenvolvimento do ensino serão destinados ao ensino de 1º grau.

Quadro 3-22

Recursos aplicados pelos Estados e Municípios no ensino de 1º grau por Região comparados com a demanda de recursos e com os recursos disponíveis - 1982.

Região	1 Recursos Gastos $10^6 \times US\$$	i* (%)	2 Demanda de de Recursos $10^6 \times US\$$	3 Recursos Disponíveis $10^6 \times US\$$
Norte	44	26	137	168
Nordeste	353	52	729	701
C.Oeste	101	42	200	204
Sudeste	1.623	61	1.003	1.852
Sul	518	67	377	579
Total	2.639	—	2.446	3.504

*i: Índice do percentual de recursos destinados ao ensino de 1º grau pelos Estados da Região em Relação ao total gasto pelos Estados na Função Educação e Cultura.

**US\$ 1 = CZ\$ 252,67 (12/82)

Fontes: - Recursos Estaduais aplicados na àrea Educação e Cultura - MEC - 1982
 - Finanças do Brasil
 - Revista de Finanças Públicas

Os resultados apresentados no quadro 3-22 são até certo ponto surpreendentes. Primeiramente se constata que, levando-se em conta os recursos efetivamente gastos apenas as regiões Sul e Sudeste teriam condições de atender sua demanda dentro do padrão de custo adotado enquanto as regiões Norte, Nordeste e C. Oeste supririam em média, a metade da de-

manda. Isto não impede que no total, os recursos dos Estados e Municípios (extraídos portanto os recursos da União e do Salário-Educação) fossem plenamente suficiente para atender a demanda de rede o que demonstra as desigualdades regionais. A grande surpresa contudo surge quando se analisa a última coluna do quadro, que leva em conta os prováveis efeitos do novo sistema tributário e pressupõe uma utilização mais racional de recursos destinados ao 1º grau (20% da Receita líquida para os Estados e 25% para os Municípios). Aí se constata que sobrariam mais de 1 bilhão de dólares e que a maioria das regiões poderão se tornar auto suficiente em recursos desde que adotando os pressupostos considerados e o custo aluno a US\$ 120. O principal motivo para esta sobra de recursos para o ensino fundamental não advém somente da reforma tributária do novo texto constitucional mas antes do percentual que adotamos para a parcela de recursos destinados ao ensino de 1º grau, que é muito acima da média adotada nas regiões Norte, Nordeste e Centro Oeste conforme mostra a coluna "i" do quadro 3-22. Os valores apresentados nesta coluna são um grave indicador de má aplicação dos recursos destinados à educação uma vez que naquelas regiões e rede de segundo grau é insignificante e a rede de ensino superior é majoritariamente federal. A situação é totalmente sem sentido quando se verifica que o Estado de São Paulo responsável por 30% das matrículas da rede pública de 2º grau e por 70% dos gastos estaduais com ensino superior, destina 70% dos recursos gastos na Função e Cultura para o ensino de 1º grau (18). Assim, constata-se mais uma vez que o problema principal não é de falta de recursos mas de destinação inadequada dos mesmos.

Por último cabe lembrar que ainda existem os recursos da União e do Salário-Educação que não foram computados na confecção do Quadro 3-22 e que foram respectivamente de US\$ 338 milhões e US\$ 650, para o referido ano totalizando quase 1 bilhão de dólares. E se formos levar em conta as novas obrigações da União para com o ensino fundamental projetadas no Quadro 3-19 seus recursos para aquele ano seriam de US\$ 789 milhões! Uma vez que nossa fórmula de custo aluno contemplou apenas os gastos de manutenção da rede, estes recursos poderiam ser inicialmente utilizados para a recomposição e ampliação da rede física, compra de equipamentos para laboratórios e finalmente para garantir à população escolarizável e que não encontra vagas na rede atual, acesso à educação.

Como vimos uma outra função destes recursos seria a de compensar as desigualdades regionais que apesar de minoradas pelo novo quadro tributário ainda persistirão conforme se observa no quadro 3-22 onde se constata que um estudante das regiões Sul e Sudeste terá à sua disposição, da parte do Estado e do Município, cerca de 200 dólares enquanto aquele das demais regiões brasileira, menos de 120 dólares. Neste sentido, os recursos do salário educação e aqueles destinados à União para o ensino de 1º grau poderiam se constituir em um fundo unitário destinado ao atendimento da população não escolarizada, à compensação das desigualdades regionais e à ampliação e melhoria da rede física. Sua administração caberia a um conselho supra-governamental onde se garantiria a hegemonia nas decisões de representantes eleitos pela comunidade escolar, cabendo ao MEC apenas assessoria técnica e cujo regimento interno seria definido por lei ordinária.

Neste ponto de trabalho, damos por encerrada nossa tarefa que era a de esquadriñar todas as consequências financeiras de uma descentralização do ensino de 1º grau, entendida esta, como uma progressiva passagem dos encargos de manutenção daquela rede para a órbita municipal nos termos que apontava a lei 5.692 que brevemente será substituída por uma nova lei de Diretrizes e Bases para a Educação Nacional. Avançamos ainda no sentido de apontar algumas propostas de gerenciamento dos recursos existentes uma vez que, como esperamos haver demonstrado, o problema crucial do sistema não é falta de recursos, desde que cumpridos os novos preceitos constitucionais, mas a sua administração. Assim, gostaríamos de finalizar este trabalho ressaltando os seguintes pontos que julgamos importantes:

- O ensino de 1º grau pela universalidade que busca e pela importância que assume por representar o único contato com a educação formal da maioria absoluta da população brasileira não pode ser responsabilidade exclusiva de uma única esfera de poder, em particular, a municipal que continua sendo a mais pobre de todas, mas deve ser resultado do esforço conjugado dos três níveis de governo;
- Das redes públicas atualmente existentes, excluída a Federal pela sua inexpressividade, a Rede Estadual é aquela que oferece os melhores padrões de qualidade e por abranger a maior parte do alunado deve

servir como ponto de partida para qualquer proposta que busque integrá-las. Para que ela assuma este papel é fundamental contudo que ela se desvincule da burocracia estadual ganhando autonomia de decisão frente ao governo mas se submetendo a um conselho onde a hegemonia da comunidade escolar seja garantida;

- Por ser uma atividade administrativamente homogênea é fundamental que a estrutura de gerenciamento da educação assim como a organização de carreira e salários do magistério seja definida de modo unificado através de uma lei federal;
- Os critérios para a distribuição dos recursos para educação devem sempre levar em conta parâmetros objetivos, destacando-se entre eles um padrão custo-aluno, em valores sempre atualizados, pautando-se a distribuição pelo número de alunos matriculados;
- É fundamental que todos os recursos destinados à educação sejam unificados em um único fundo que seja administrado por um conselho de composição democrática e supragovernamental que tenha poderes legais para requisitar recursos daqueles poderes públicos faltosos com os mandamentos constitucionais;

Finalizando, gostaria de dizer que como o modelo de desenvolvimento econômico adotado no Brasil é de natureza concentradora, tanto em termo de distribuição de renda entre as classes sociais como entre as regiões geográficas, fica extremamente difícil a consolidação de um modelo simples e eficiente de gestão dos recursos públicos.

Assim, no Brasil de hoje, a presença do Estado para compensar estas desigualdades é imprescindível, em especial para as regiões mais pobres do país. E isto é terrível pois cria-se uma indústria da miséria onde, como vimos, de cada NCz\$ 100,00 que vai para a educação no Nordeste apenas NCz\$ 50,00 chega na sala de aula. E, como a população destas regiões não têm como arcar sozinhas com os encargos da educação cai-se numa situação onde a burocracia surge como um mal necessário. O grande desafio da administração pública no Brasil é fazer com que o excedente extraído da exploração do trabalho humano que vai parar, via impostos

e contribuições, nas mãos do Estado possa retornar ao cidadão que mais dele necessita e com a menor perda no percurso.

E, acreditamos que o caminho passa pelo controle popular dos órgãos gestores e aplicadores dos recursos públicos através de conselhos onde a comunidade interessada se faça representar. A democracia não termina no momento que se deposita um voto na urna, mas começa no momento em que todo indivíduo toma consciência que se ele não lutar organizadamente pelos seus direitos, não será um Governo poderoso ou parlamentares bem remunerados que o farão.

Referências Bibliográficas - Cap. - 3

1. Revista Nova escola, nº 21; pg 12 e segs.; Fundação Victor Civita; São Paulo; Maio/88.
2. id. ibid.
3. id. ibid.
4. idem; pg 18.
5. idem; pg 13.
6. MEC - Secretaria de Ensino Básico; Custo aluno/ano direto de Financiamento das Escolas Públicas de 1º grau por Unidades Federadas (Valores em US\$); (mimeo)
7. Sobre a metodologia ver: MEC; Secretaria de Ensino Básico; Custo Direto de Funcionamento das Escolas Públicas de 1º Grau. (Regiões Norte e Nordeste, Centro Oeste e Sul), Brasília 1988.
8. Castro, Cláudio de Moura; Frigotto, Martins; Ricardo R. Córdova; Rogério, A Educação na América Latina: Estudo comparativo de Custos e Eficiência; pag 96; FGV-IESAE; RJ - 1980
9. Estudo comparativo de custo por aluno nos diversos graus e modalidade de ensino, pg 61 e segs.; Fundação Carlos Chagas e Governo do Estado de São Paulo; SP, 1981.
10. Melchior, José Carlos de Araújo. A Política de Vinculação de Recursos Públicos e o financiamento da Educação no Brasil, pg 51 Série Estudos e Documentos Vol. 17, Faculdade de Educação da USP - SP - 1981.
11. ob. cit. pg 72.
12. Relatório da UNESCO - 1981.
13. Castro, Jorge A. e Carvalho, Maria das Graças B.; Finanças da Educação: Impacto da Proposta Constitucional; MEC secretaria Geral; ed. mimeo. Brasília; julho 87.

14. Jornal Folha de São Paulo de 8/10/88; pg C-5.
15. Revista Nova Escola nº 23, pg 12 e segs Fundação Victor Civita; SP; Agosto/88.
16. Decreto Estadual nº 27.452 de 16/10/87 (Cria o programa Estadual de Municipalização do Ensino de Minas Gerais. art. 9º .
17. MEC- Secretaria Geral - Retrato do Brasil; Brasília, 1985.
18. MEC- Secretaria Geral - Recursos Estaduais Aplicados na área Educação, Cultura e Desportos em 1982, pg 91; Brasília, Agosto 1984.

Bibliografia

- AFONSO, José Roberto R. *Relações intergovernamentais e finanças públicas dos Estados e Municípios*. anais da ANPEC , 1982.
- ARELARO, Lisete P. *Descentralização na lei 5.692: coerência ou contradição*. São Paulo, Faculdade de Educação da USP, 1980.
- BARANDA, Mariuza S. *Retrato do Município em uma perspectiva de municipalização do ensino. Um estudo de caso: O município de Niterói*. Niterói, Universidade Federal Fluminense, 1981.
- BATISTA FILHO, Olavo. *Economia da educação, planejamento e explosão demográfica*. São Paulo, Ed. Pioneira, 1975.
- BLAUG, Mark. *Introdução à economia da educação*. Porto Alegre, Ed. Globo, 1975.
- BRASIL *Constituição da república federativa do Brasil*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1986.
- *Constituição da república federativa do Brasil*. São Paulo, Ed. Saraiva, 1989.
- BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Serviço de Estatística de Educação e Cultura. *Sinopse estatística do ensino de 1º grau - 1976/1977*. Brasília, 1982.
- *Sinopse estatística do ensino de 1º e 2º graus - 1978*. Brasília, 1982.
- *Sinopse estatística da educação brasileira - 1979/1980*. Brasília, 1983.
- *Recursos federais aplicados na área educação, cultura e desporto em 1982*. Brasília, 1983.

..... *Recursos federais aplicados na área educação, cultura e desporto em 1983.* Brasília, 1985.

..... *Recursos estaduais aplicados na área educação, cultura e desporto em 1982.* Brasília, sd.

..... *Recursos estaduais aplicados na área educação, cultura e desporto em 1983.* Brasília, 1985.

..... *Sinopse de dados financeiros - 1984.* Brasília, 1985.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Secretaria de Articulação e Estudos de Planejamento. *Retrato do Brasil; educação, cultura e desporto - 1970/1980.* Brasília, 1985.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria de Ensino Básico. *Custo direto de funcionamento da escolas públicas de 1º grau. Região Centro-Oeste.* Brasília, 1986.

..... *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau - Região Norte.* Brasília, 1986.

..... *Custo direto de funcionamento da escolas públicas de 1º grau - Região Nordeste* Brasília, 1987.

..... *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1º grau - Região Sul.* Brasília, 1988.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Fundação de Amparo ao Estudante - FAE. *Relatório 1987.* Brasília, sd.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria Geral. Secretaria de Orçamento e Finanças. *Orçamento do MEC - 1986.* Brasília, sd.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria Geral. Secretaria de Economia e Finanças. *Finanças do Brasil - vol XXIII*. Brasília, 1981.

..... *Finanças do Brasil - vol XXIV*. Brasília, 1983.

..... *Finanças do Brasil - vol XXV*. Brasília, 1983.

..... *Finanças do Brasil - vol XXVI*. Brasília, 1984.

..... *Finanças do Brasil - vol XXVII*. Brasília, 1984.

..... *Finanças do Brasil - vol XXVIII*. Brasília, 1985.

..... *Finanças do Brasil - vol XXIX*. Brasília, 1986.

..... *Reflexos da reforma tributária de 1966 nas finanças estaduais*. Revista de finanças públicas, nº 336.

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário estatístico do Brasil - 1982* Rio de Janeiro, 1983.

..... *Anuário estatístico do Brasil - 1984*. Rio de Janeiro, 1985

BRASIL. Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Secretaria de Orçamento e Finanças. *Orçamento da União - 1987. lei 7.544*. Brasília, 1986.

..... *Orçamento da União - 1988*. Projeto de lei. Brasília, 1987.

..... *Instruções para elaboração da proposta orçamentária da União - 1988*. Manual técnico orçamentário. Brasília, 1987.

CALMON, João. *História de uma proposta de emenda à constituição*. Brasília, Senado Federal, 1977.

- CARNOY, Martin. Educação, economia e estado. São Paulo, Cortez, 1984.
- CASTRO, Cláudio de Moura. *Desenvolvimento econômico, educação, educabilidade*. Rio de Janeiro, ed. Tempo Brasileiro e FENAME, 1976.
- _____. *Investimentos em educação no Brasil: Um estudo sócio-econômico de duas comunidades industriais*. Rio de Janeiro, IPEA-INPES, 1973.
- CASTRO, Cláudio de Moura; Frigoto, Gaudêncio; Martins, Ricardo R. e Córdova, Rogério. *A educação na América Latina: Um estudo comparativo de custos e eficiência*. Rio de Janeiro, FGV-IESAE, 1980.
- CASTRO, Jorge A. e Carvalho, Maria das Graças B. *Finanças da Educação: Impacto da proposta constitucional*. Brasília, Secretaria Geral do MEC (mimeo).
- CASTRO, Luiz Felipe Meira de. *Fundamentos do salário-educação*. Rio de Janeiro, Revista Forum Educacional Out/Dez, 1983.
- CHAU, Ta Ngoc. *Crecimiento demográfico y costos de la enseñanza en los países en vías de desarrollo*. Paris, Unesco, 1973.
- COHN, Elchanan. *The economics of education*. Lexington Mass. Heath, 1972.
- COOMBS, Philip H. e Hallak, Jacques. *Managing educational costs*. New York, Oxford University Press, 1972.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação e desenvolvimento social no Brasil*. Rio de Janeiro, ed. Francisco Alves, 1980.
- DALTON, Hugh. *Princípios de Finanças Públicas*. Rio de Janeiro, FGV, 1980.
- DRAIBE, Sônia Miriam. *Notas (desanimadas) sobre a política social da nova república*. Campinas, Unicamp, 1986. (mimeo)
- DUE, John F. *Tributação indireta nas economias em desenvolvimento*. São

- Paulo, ed. *Perspectiva*, 1974.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. *Centralização, descentralização e municipalização*. In Projeto Educação Tomo IV. Brasília, Senado Federal-UNB, 1979.
- FLETCHER, Philip R. *Os mitos, as estratégias e as prioridades para o ensino de 1º grau*. Brasília, IPEA-CHRH, 1985.
- FONSECA, Getúlio L. de Paula e Ferreira, Roberto Nogueira. *A gradativa perda de capacidade de investir dos Estados*. Porto Alegre, Tese apresentada ao III Congresso Nacional de Administração do ICM, 1977.
- FREITAG, Barbara. *Escola estado e sociedade*. São Paulo, ed. Moraes, 1980.
- FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. *Estudo comparativo de custo por aluno nos diversos graus e modalidades de ensino*. São Paulo, Convênio FCH-Governo do Estado de São Paulo, 1981.
- GUILLERM, Alain e Bourdet, Yvon. *Autogestão: Uma mudança radical*. Rio de Janeiro, Zahar, 1976.
- GONÇALVES, João Gomes. *A reforma tributária, a centralização federal e a perda de decisão dos Estados*. Revista de finanças Públicas nº 336.
- HORI, Jorge e Caldas Filhos, José R. *Financiamento da Educação no Brasil*. São Paulo, CRPE Prof. Queiróz Filho, série 1, vol 3. 1966.
- JORNAL FOLHA DE SÃO PAULO. Edições de 16/04/88, 17/04/88, 23/04/88, 08/05/88 e 08/10/88.
- KORFF, Eurico. *Custos do ensino de 1º grau. Uma análise do Ponto de vista das finanças públicas*. São Paulo, FGV, 1982.
- LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto*. São Paulo, ed. Alfa-Ômega, 1978.

- MAHAR, Dennis J. *O financiamento dos governos estaduais e municípios no Brasil: Tendências e questões recentes.* Belo Horizonte, Revista da Fundação João Pinheiro n.º 13, 1983.
- MASCARO, Carlos C. *O município de São Paulo e o ensino primário: Ensaio de administração escolar.* São Paulo, Fac. de Filosofia Ciências e Letras da USP, 1960.
- MEETH, L. R. *Quality education for less money: A source book for improve cost effectiveness.* São Francisco, Jossey-Bas, 1974.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da Educação no Brasil.* São Paulo, EPU, 1987.
- *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil.* São Paulo, Faculdade de Educação da USP, série Estudos e Documentos vol 17, 1981.
- *Financiamento da Educação no Brasil: Captação e aplicação de recursos financeiros numa perspectiva democrática.* Brasília, In Projeto Educação, tomo IV. Senado Federal-UNB, 1979.
- *A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: Esfera federal.* São Paulo, Cadernos de Pesquisa (50), 1984.
- MENA, Antônio Ortiz. *Um projeto internacional para o financiamento da Educação.* Colômbia, BID, 1973.
- MOREIRA, Roberto. *Economia da Educação: Ensaio de uma análise de custo-benefício.* São Paulo, Fac. de Educação da USP, 1972.
- NOGUEIRA, Ruy Barbosa. *Curso de Direito Tributário.* São Paulo, ed. Saraiva, 1980.
- PINTO, Sol Garson Braule. *FINSOCIAL 1982/1985: Aspectos institucionais e*

operacionais. BNDES, 1985. (mimeo)

PISCITELLI, Roberto Bocaccio (org); Silva, Mário Tinoco da; Giffoni, Francisco de Paula e Rosa, João Rui Gonçalves. *O sistema tributário na nova Constituição.* Brasília, ed. da UNB, 1988.

PRADO Junior, Caio. *História Econômica do Brasil* - São Paulo, ed. Brasiliense, 1962.

REVISTA, NOVA ESCOLA. Números 7, 21 e 23. São Paulo, Fundação Victor Civita.

REZENDE, Fernando. *Autonomia política e dependência financeira: Uma análise das transformações recentes nas relações intergovernamentais e seus reflexos sobre a situação financeira dos Estados.* Rio de Janeiro, PPE, Agosto-1982.

... *O Imposto de Renda e a justiça fiscal.* Rio de Janeiro, IPEA-INPES, 1974.

REZENDE, Fernando e Lobo, Thereza. *Competências Tributárias em regimes federativos.* Revista de Finanças Públicas nº 362.

REZENDE, Fernando e Silva, Maria da Conceição. *O sistema tributário e as desigualdades regionais: uma análise das recentes controvérsias sobre o ICM.* Rio de Janeiro, IPEA, 1974.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil.* Petrópolis, ed. Vozes, 1985.

SCHEENAN, Jonh. *A economia da Educação.* Rio de Janeiro, Zahar, 1976.

SCHULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação.* Rio de Janeiro, Zahar, 1973.

SOUZA, Alberto de Mello e. *Financiamento da Educação e acesso à escola no*

Brasil. Rio de Janeiro, IPEA-INPES, 1979.

..... *Transferências educacionais: Salário-educação e fundos de participação*. Brasília, MEC - SEPS, sd. (mimeo)

SOBRINHO, José A. *Descentralización de la administración educacional em América Latina y el Caribe*. Chile, UNESCO, 1978.

TAVARES, Mário Dias e Silva, Jorge Ferreira. *Previsão e controle de arrecadação do salário-educação*. Rio de Janeiro, Revista Forum Educacional - Out/dez, 1983.

TUMA, Fábía, Dedeoca, Cláudio S.; Coutinho, Maurício e Salm, Cláudio L. (coordenador). *Financiamento das políticas sociais*. Campinas, Convênio UNICAMP-SEPLAN, 1984.

UNESCO. *A educação no mundo. vol 1*. São Paulo, ADUSP-Saraiva, 1982.

..... *Relatório de 1981*.

..... *Readings in the economics of education*. Paris, 1971.

UNICAMP. *Núcleo de Estudos de Políticas Públicas*. Brasil 1985: Relatório sobre a situação social do país. Campinas, ed. da UNICAMP, 1986.

VAISEY, Jonh. *A economia da Educação*. São Paulo, Ibrasa, 1968.

VELLOSO, Fábio e Silva, Jorge Ferreira da. *Salário-educação: Inadimplência das empresas optantes pelo Sistema de Manutenção do Ensino*. Rio de Janeiro, FGV-IESAE, Abril/1985. (mimeo)

VELLOSO; Fábio; Silva, Jorge Ferreira da; e Castro; Luiz Felipe Meira de. *Salário-educação: Uma nova sistemática de apuração e transferência de arrecadação*. Rio de Janeiro, FGV-IESAE, Dez/1985. (mimeo)

..... *Trabalho temporário em empresas urbanas e salário-educação*. Rio

de Janeiro, FGV-IESAE, 1984. (mimeo)

VELLOSO, Jacques R. *O Financiamento da Educação na transição Democrática.*

VELLOSO, Jacques R. *In Educação e transição democrática.* São Paulo, Cortez Edit., 1985.

_____. *Distribuição de Renda: Educação e Políticas de Estado.* In Educação e desigualdade no Brasil. Petrópolis, ed. Vozes, 1984.

VERSANO, Ricardo. *O sistema tributário de 1967: Adequado ao Brasil de 80?* Rio de Janeiro, PPE, Abril/81.

WOODHALL, Maureen & Vernon, Ward. *Economics aspects of education: A review of research in Britain.* London, National Found for Education research, 1972.

YAKEL, Ralph. *The legal control of the administration of public school expenditures.* AMS. Col. University, 1972.

ZYMELMAN, Manuel. *Fondos públicos para financiar la educación.* México, Pax, 1974.