

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL: ALGUMAS QUESTÕES ATUAIS

José Carlos de Araújo Melchior*

O financiamento trata fundamentalmente da captação de recursos financeiros. Trata do estudo das fontes de recursos e das possibilidades de aperfeiçoá-las. Além disso, propõe alternativas para a criação de novas fontes. Questões relacionadas com a aplicação dos recursos financeiros fogem à esfera do financiamento e situam-se no âmbito da administração financeira. No entanto, quando tratamos de recursos financeiros, quase intuitivamente discutimos questões de captação e de aplicação. A ênfase maior deste texto será dada em questões de captação e fontes de recursos.

A partir dessa colocação podemos compreender que questões relacionadas com o aperfeiçoamento das fontes de recursos, sua captação, aplicação e controle, estão na esfera da administração dos sistemas e unidades. Em termos de educação, essa responsabilidade está na esfera do Ministério da Educação e Cultura e das Secretarias de Educação dos Estados e Municípios. Por outro lado, quando se trata da criação de novas fontes de recursos, a questão envolve o sistema econômico. Financiamento é uma questão de finanças, que é parte de um universo maior que é a economia. E decisões econômicas, para serem implementadas, dependem fundamentalmente de decisões políticas. Decisões políticas, por sua vez, dependem estreitamente do sistema político em vigor que, em tese, deve ser o reflexo dos valores maiores ambicionados por uma sociedade — a filosofia de uma nação. Essa filosofia, em grande parte expressa o estágio social e cultural de um determinado povo.

*Professor da USP.

O financiamento da educação está, portanto, na dependência de questões filosóficas, políticas, econômicas, administrativas, sociais e culturais de uma nação. Este texto pretende tratar criticamente esses diferentes universos naquilo que parece ser os aspectos cruciais relacionados com o financiamento da educação no Brasil, nos dias atuais. Neste texto evitaremos, na medida do possível, tratar de números, mas das idéias que estão atrás dos números. Partiremos da premissa de que o sistema de financiamento da educação pode ser aperfeiçoado, porque os recursos são insuficientes e parcialmente mal aplicados. A separação da insuficiência e da má aplicação de recursos financeiros dentro do sistema escolar gera uma falsa dicotomia. Alguns autores querem nos fazer crer que os recursos existem e que a questão é de simplesmente melhorar a aplicação dos mesmos. A nossa perspectiva é de que realmente os recursos existem, mas que são insuficientes, e que a melhoria na aplicação destes não permite acumular ganhos para contrabalançar o nível de insuficiência. Uma insuficiência que pode ser melhor aquilatada quando nos comparamos com outros países de mesmo nível de desenvolvimento e/ou em estágios mais avançados de desenvolvimento. Uma insuficiência que, se colocada numa perspectiva interna, aponta para um esforço atual menor do que aquele que se fez no passado para tentar enfrentar os males econômicos do analfabetismo, do afunilamento e falta de vagas no 2º grau, do ensino superior para uma minoria, das quase inexistentes redes de ensino para pré-escolares e excepcionais, dos baixíssimos salários dos professores, da inexistência de mecanismos de reciclagem dos professores, das instalações escolares deficientes, adaptadas e quase sempre deterioradas. Portanto, a nossa perspectiva é de que precisamos conseguir mais recursos financeiros e, urgentemente, passar a aplicá-los com maior grau de eficácia.

ASPECTOS FILOSÓFICOS E FINANCIAMENTO

Nós brasileiros ainda não definimos de forma clara, objetiva e operacional quais são nossos valores filosóficos. As medidas vão sendo to-

madãs no campo político, econômico, administrativo, etc., de forma incongruente e conflitante. Damos um passo para a frente e outro para trás. Agimos por ensaio e erro porque não clarificamos os fins, os objetivos que pretendemos alcançar. O Brasil foi atacado pelo casuísmo, pelo curto prazo e pela emergência. Acostumamo-nos à permanência e estática do subdesenvolvimento e não somos capazes de nos ajustar à dinâmica do desenvolvimento. Um desenvolvimento que somente poderá ser alcançado com uma discussão nacional do que pretendemos atingir e quais os valores que estarão envolvidos.

Acontece que a escolha de valores filosóficos acaba condicionando a existência de sistemas ideológicos. E, concretamente, diferentes países com supostos e diferentes valores filosóficos e, portanto, com ideologias diferentes, conflitam-se entre si. Os mais desenvolvidos ditam a ideologia dominante para a periferia que, quase sem capacidade de escolha, se vê obrigada a estar a favor ou contra os dois blocos em conflito. As armas têm sido utilizadas para fazer valer as ideologias. De acordo com uma corrente de autores, as ideologias derivam de interesses econômicos imediatistas e, neste caso, as armas estão a serviço dos interesses econômicos e não das ideologias e de seus valores filosóficos. No entanto, postular este último caminho seria ir de encontro a tudo conseguido penosamente em termos de tentar desenvolver a humanidade no homem. Seria o próprio descrédito do valor das idéias, da educação e dos homens.

Inversamente, achamos que o caminho está em outra direção. Os sistemas ideológicos em conflito, supostamente estão em busca de dois valores fundamentais. De um lado, os liberais capitalistas defendem a liberdade como o bem maior. De outro lado, os socialistas-comunistas defendem a igualdade como o bem maior. Intermediariamente, encontramos países que se situam com maior ou menor ênfase em torno de um desses valores e países com sistemas ideológicos mais radicais. Concretamente, no entanto, existem contradições internas em todos os países sejam estes liberais ou socialistas, sejam capitalistas ou comunistas. A realidade aponta somente para uma tendência: a existência de sistemas mistos. Nunca existiram e dificilmente existirão sistemas puros. Também no plano dos valores e da ideolo-

gia vale a afirmação de que "na prática a teoria é outra". A realidade demonstra que os sistemas principais em conflito caminham no sentido de expurgar as desvantagens de seu sistema adotando aspectos vantajosos do outro. Em última instância a realidade demonstra que é possível fazer coexistir a liberdade com a igualdade. Os sistemas ideológicos atuais mais prejudicam do que ajudam. A busca da liberdade e da igualdade, ainda que conflitante, é o único caminho que se nos afigura como plausível. A contradição e a busca do equilíbrio tem que ser a postura diante da realidade que gira em torno do binômio liberdade-igualdade. A busca desenfreada da liberdade gera e acentua a desigualdade entre os homens. A busca desenfreada da igualdade, suprime a liberdade e também acentua as desigualdades. Sábios foram os franceses que já buscavam em sua revolução a liberdade e igualdade juntamente como a fraternidade, valor intermediário e necessário entre a liberdade e a igualdade. No entanto, a evolução ideológica acabou separando estes valores dividindo o mundo em dois blocos em conflito.

A direção, os fins, os valores e a filosofia devem se encaminhar para a busca de mais liberdade e igualdade e, portanto, contra as desigualdades. Há que se aceitar as restrições à liberdade quando as medidas gerarem maior igualdade. Há que se aceitar as restrições à igualdade quando as medidas gerarem restrições às liberdades fundamentais do homem. Há que se aceitar a busca sempre maior por mais liberdade e mais igualdade. Há que se conformar com a impossibilidade prática de alcançar de forma absoluta tanto a igualdade como a liberdade. E sem fraternidade ou solidariedade não poderemos encetar esse novo caminho.

A verdade é que nós não temos um sistema de valores válidos para todas as esferas de atividade. Nossa Constituição somente os expressa na parte educacional. Nossa educação deve buscar a liberdade, a solidariedade e a igualdade de oportunidade. Nós não oferecemos igualdade de oportunidade dentro do sistema escolar, mas mesmo que a fornecêssemos, condições de igualdade de oportunidade não são suficientes para igualar todas as condições de desigualdade. O máximo que se consegue com a igualdade de oportunidade é entrar num processo competitivo em condições desiguais. Condições desiguais

artificialmente condicionadas e que não dizem respeito às condições naturais desiguais entre os homens. A luta contra as desigualdades aceita a desigualdade natural inata e biogenética entre os homens. É uma luta contra as desigualdades artificiais, condicionadas de fora e que impossibilitam o pleno desenvolvimento do ser humano. O conceito de gratuidade ativa corresponde a essa necessidade de criar as condições de igualdade, porque permite ao aluno receber os recursos auxiliares de que necessita (material escolar, merenda escolar, vestuário, transporte e assistência médica, odontológica e hospitalar). É evidente que a ação do sistema escolar não vai restaurar desigualdades congênitas, nem o resultado de má alimentação que atinge os neurônios do pré-escolar afetando todo o seu desenvolvimento. A saída para estes problemas independem do sistema escolar.

O certo é que o Brasil é o país do mundo onde as desigualdades mais se fazem notar, principalmente quando se examina a distribuição da Renda Nacional. Constituído o princípio da igualdade, teríamos que começar a estudar as origens, causas e evolução das desigualdades entre nós. As desigualdades, ao contrário de algumas proposições, não se reproduzem somente pelo sistema escolar. Uma sociedade desigual tende a ter todas as suas instituições orientadas para reproduzi-las e acentuá-las. As desigualdades podem ser percebidas pelas relações existentes no processo produtivo, pelas relações entre as esferas federal, estadual e municipal, pelas relações entre as diversas regiões, pelas relações entre as empresas de grande, médio e pequeno porte, pelas relações entre os diversos setores da economia, pelas relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, etc. Alguns economistas afirmam que o problema básico da economia é o estudo do processo de acumulação e que a questão da distribuição das riquezas é uma questão da política. Achamos nós que a questão da distribuição é principalmente uma questão de política, mas deve ser estudada em todos os setores do conhecimento e das atividades desempenhadas pelo homem. Os países que mais se desenvolveram são aqueles que levaram a questão da distribuição das riquezas a sério, proporcionando a seus habitantes a eliminação da miséria absoluta que castiga quase a metade da população do país.

No entanto, sem contar com valores claros e que atinjam todos os setores e atividades, nosso sistema de financiamento das atividades tem ajudado externamente os países mais desenvolvidos e, internamente, as classes mais privilegiadas. A reorientação do sistema de financiamento, portanto, exige uma mudança de valores que necessariamente tem que passar pelo poder político.

ASPECTOS POLÍTICOS E FINANCIAMENTO

A reordenação do sistema de financiamento, tanto público como privado, fazendo-o girar em torno dos valores de liberdade e igualdade, exige uma operacionalização que passa necessariamente pelo político. Inicialmente, de forma estática, estes valores terão que ser inscritos em texto constitucional. Posteriormente, a aplicação dos valores em situações específicas, ou seja, a fixação dos graus de liberdade e igualdade, bem como as restrições, deverão ficar com a representação política, tanto legislativa quanto executiva.

Com efeito, recursos financeiros dependem, para a sua alocação, fundamentalmente de decisões situadas na esfera política. Os problemas quantitativos e qualitativos de educação nunca terão os recursos financeiros adequados para solucioná-los de forma definitiva. A reorganização política da tomada de decisão, no entanto, poderá dar margem para que os anseios da população possam encontrar uma vontade política dela dependente e, então, os problemas sociais e educacionais poderão ser equacionados de forma mais aceitável.

A partir dessa reorganização, supomos, poderemos enfrentar os principais problemas econômicos que afetam o financiamento da educação. E é disso que passaremos a tratar em seguida.

ASPECTOS ECONÔMICOS E FINANCIAMENTO

Nosso pressuposto é de que o financiamento, em todas as esferas de atividade, também depende do funcionamento adequado do sistema econômico. Assim como valores claros e vontade política legítima

são indispensáveis, o grau de atividade do sistema econômico acaba expressando maior ou menor possibilidade de financiar a ação para a eliminação dos problemas.

Quando afirmamos que o financiamento também depende do funcionamento do sistema econômico, não queremos dizer que o financiamento da educação está na dependência de ritmos crescentes de crescimento econômico. Ao contrário do que costuma acontecer na maioria dos países, foi durante o período de maior crescimento do PIB que verificamos uma decrescente aplicação de recursos financeiros em educação, principalmente pela esfera federal, que é aquela que maior potencialidade apresenta na perspectiva de receita fiscal efetivamente arrecadada. Os recursos arrecadados pelo orçamento fiscal da União cresceram e, proporcionalmente a este crescimento, os recursos investidos na função educação decresceram. Os estados e municípios, esferas que detêm a menor parcela dos recursos da receita pública arrecadada, apesar de um esforço crescente, esgotaram sua capacidade de investir na função educação. Somente os estados mais desenvolvidos apresentavam uma pequena margem de flexibilidade em função dos recursos arrecadados e das necessidades a serem atingidas. Somente os Estados do Sul e Sudeste poderiam, se quizessem, aumentar uma pequena parcela no investimento em educação. Mas neste momento, o Brasil está vivendo a maior crise financeira desde o seu descobrimento, e, portanto, são remotas as possibilidades de investir com mais vigor nos setores sociais. Todo o sistema econômico está orientado para o pagamento da dívida externa. Nosso pensamento é simples: Por que agora poderemos esperar um incremento no investimento em educação se, nos períodos de maior folga financeira isto não foi realizado? Nossos problemas econômico-financeiros já eram conhecidos e diagnosticados há muito tempo. Em 1979, em trabalho que realizamos para a UnB-Senado Federal e constante do Projeto Educação do Senado Federal, apontávamos várias distorções no sistema econômico brasileiro, com base em dados de economistas respeitados.

Pela intervenção direta do Estado, erigiu-se um conglomerado de quase 600 estatais. Destas, podemos dizer, que quase 400 são significati-

vas. Para serem constituídas, essas empresas utilizaram-se de recursos internos que, em parte, foram subtraídos do setores sociais.

Fundamentalmente, as empresas estatais prejudicaram o financiamento da educação nos seguintes aspectos:

- concorrendo com recursos orçamentários escassos advindos da receita fiscal;
- não revertendo seus lucros para o orçamento fiscal para serem redistribuídos;
- diminuindo o montante de recursos privados em giro, afetando a concorrência e a expansão do setor privado e, em consequência, afetando o nível de recolhimento de impostos do orçamento fiscal.

Paralelamente, o orçamento monetário também vem estourando ano a ano, em função de contas abertas e de difícil controle. O descontrole também atingiu o orçamento fiscal. Sem a integração dos orçamentos das estatais, monetário e fiscal e, portanto, sem a possibilidade de controles eficazes, os déficits vão sendo cobertos com empréstimos externos, empréstimos internos e emissão primária de moeda. Portanto, a cobertura dos déficits, a curto, a médio e a longo prazo, atua como principal mecanismo impulsionador da inflação.

Os custos financeiros afetam o sistema produtivo que tende a diminuir o investimento de risco e ficar também investindo em atividades especulativas e não operacionais. Por outro lado, quando o sistema produtivo atua produzindo bens e serviços, acaba jogando nas costas do consumidor seus custos financeiros, incentivando o ciclo de realimentação da inflação. Quem paga, em última instância, a deterioração do sistema econômico, é a população e, nesta, pagam mais as classes de baixa renda. Por isto, o sistema econômico atual é "perverso e socialmente injusto".

A política salarial em vigor atua como um dos principais problemas que afeta o financiamento da educação. Sem salários adequados não

haverá sistema previdenciário suficiente para atender a todos os doentes, que irão, gradativamente, aumentando. Sem salários adequados não haverá merenda escolar suficiente. Sem salários adequados não haverá campanha nacional de material escolar suficiente para atender às necessidades da clientela escolar. Sem salários adequados e sem saúde, por parte da clientela escolar, não haverá pedagogia, por mais sofisticada que seja, suficiente para deter ou eliminar o processo de evasão e reprovação, existentes no sistema escolar brasileiro. E, finalmente, sem salários adequados para a classe média, não haverá medida eficaz para eliminar a crise vivida pelas escolas privadas. E sem escolas privadas aumentará a pressão em cima do setor escolar público.

Aí está um ciclo que não será solucionado pelo fortalecimento financeiro do poder central.

Desde 1965, época que deu origem ao processo de reformulação tributária, que ocorreu ao longo dos anos, até agora, o sistema tributário e fiscal foi colocado a serviço da política econômica. Como o sistema econômico estava preocupado com a concentração, acumulação e expansão, o sistema tributário também foi manejado nessa direção. Em conseqüência, ainda que algumas medidas progressivas (de desconcentração) tenham sido tomadas, a ênfase na regressividade (concentração) foi predominando no período. Os problemas da educação estão localizados, principalmente, na esfera municipal e na zona rural dos estados menos desenvolvidos e atingem, prioritariamente, as classes de mais baixa renda da sociedade brasileira. Com a diminuição do ritmo de crescimento econômico e com a política salarial em vigor, a deterioração propiciada pelo desemprego, má nutrição, doença e analfabetismo, também atingiu, de forma assustadora, a periferia das médias e grandes cidades.

Observamos que, tanto a política econômica quanto o sistema tributário estão orientados na direção inversa dos grandes problemas nacionais. E, por conseqüência, idem com o sistema geral de financiamento e, portanto, também com o financiamento da educação. Mecanismos e programas específicos de cunho redistribuidor não têm e não podem inverter a direção geral do sistema.

As distorções do sistema tributário chegaram a tal ponto que, conforme dados amplamente divulgados pela imprensa, o imposto de renda, principal tributo progressivo e, em tese, principal instrumento corretor de desigualdades, também está colocado a serviço do processo de acumulação de riquezas. Utilizando-se dos benefícios, isenções e sistema de incentivos financeiros, regionais e setoriais, os 250 maiores contribuintes nada pagaram. Dos 1.000 maiores contribuintes, a incidência nos seus ganhos anuais chegou a 1% (um por cento). Os 25.000 maiores contribuintes, aquela classe que é considerada como composta pelos milionários do sistema (e que é utilizada como efeito-demonstração para provar que nosso sistema é capitalista) somente pagaram ao imposto de renda cerca de 2,6% dos seus ganhos anuais. Por outro lado, inúmeros estudos demonstraram que os assalariados que ganham um salário-mínimo, e que não pagam o imposto de renda, pagam quase 1/3 do seu ordenado em tributos indiretos e regressivos. Nós temos um sistema tributário orientado para criar os maiores problemas à Nação.

Já é de consenso que o imposto de renda incide suas alíquotas predominantemente na classe média, liberando da progressividade as classes de mais alta renda. Já é de consenso que o sistema de incentivos financeiros, setoriais e regionais estão distorcidos; que os diferentes sistemas de isenções fiscais do IPI e do ICM, praticamente retiraram a eficácia destes impostos; e, que o principal tributo municipal, o imposto predial, é inelástico em relação ao processo de corrosão do valor real, propiciado pelo ritmo de inflação galopante.

Além disso, o principal mecanismo de equalização regional, os Fundos de Participação dos Estados e Municípios, também está com suas finalidades distorcidas. A tecnocracia consegue, pela atuação normativa, inverter a finalidade dos tributos e seus mecanismos de distribuição.

O certo, segundo nosso entendimento, é que não se chegou à compreensão das questões vitais que afetam o financiamento, seja da esfera pública ou da esfera privada.

Na esfera do financiamento público, por não termos clareza em torno

dos objetivos, foi se fazendo a estatização, a cobrança de tributos dos que não têm recursos, fornecendo recursos para os grandes conglomerados econômicos e, beneficiando, principalmente, as regiões mais desenvolvidas. Agora teremos que desfazer o nó, começando pela desestatização e estruturando um sistema tributário mais justo.

Em períodos de crise, é normal que os recursos financeiros fiquem concentrados no poder central. Para desconcentrar (dentro da mesma esfera de poder) e/ou para descentralizar (deslocamento de uma para a outra esfera de poder) há que se ter uma forte vontade política. Como o país retornou à sua trilha democrática, aos poucos vão sendo criadas as condições para uma reforma tributária descentralizadora em direção ao fortalecimento municipal.

Mas a questão fundamental, não é saber que recursos federais e estaduais deverão ser gradativamente deslocados para a esfera municipal. É saber quem será o grupo dos principais contribuintes. Haveremos de ter bem definida a direção: em vez de "socializarmos a produção" (estatização) "socializaremos o produto" utilizando-nos, principalmente dos instrumentos tributários. Teremos que corrigir os vícios dos principais tributos diretos (patrimônio e renda). Todo o sistema de tributação indireta (demais impostos) terão que ser manejados de acordo com os critérios de utilidade ou de essencialidade para a maioria da população. Há que se ter consciência que determinados bens e serviços estão na categoria dos supérfluos. Há que se ter consciência que existem bens e serviços altamente negativos e, por mais sobrecarregados que estejam em termos de carga tributária, eles serão sempre produzidos e consumidos. Há que se ter o cuidado em colocar nesses produtos (bebidas, cigarros, etc) ou atividades (loterias, lotos, corridas de cavalos, etc) uma forte tributação com mecanismos que revertem para atividades sociais positivas (educação, saúde, etc).

Haveremos de ter cuidados especiais em manejar as figuras tributárias, quando de sua criação e, principalmente, em seu desenvolvimento, evitando aquilo que comumente acontece, isto é, a distorção de suas finalidades. Haveremos de ter a compreensão que, idealmente

deveríamos pagar um só tributo. Mas as necessidades criaram diversos impostos, taxas, contribuições, empréstimos compulsórios e até confisco. Há que se ter a consciência de que somente o sistema tributário não será capaz de corrigir as desigualdades, mesmo que todos os instrumentos tributários sejam calibrados para a progressividade. Teremos que, através de mecanismos administrativos e de sua ação normativa, cuidar com muita atenção dos critérios de distribuição de recursos. Fazendo com que os recursos atinjam os que mais precisam (indivíduos, empresas, regiões, setores, etc), nas diversas funções exercidas pelo poder público. E sem exageros, também só isso não basta. Os diversos serviços prestados pelo poder público deverão criar sistemas desiguais de cobrança de acordo com as diversas capacidades contributivas de seus consumidores.

Com essas idéias norteadoras, temos certeza de que as medidas operacionais de cunho específico terão diretrizes mais claras, visíveis e transparentes.

Não acreditamos que sem a reorientação do sistema de decisão política e econômica, medidas eficazes poderão ser tomadas na esfera do financiamento da educação. No entanto, sem o alcance e profundidade desejáveis, algumas medidas poderão ajudar a diminuir a crise financeira do sistema escolar brasileiro. E é disso que passaremos a tratar em seguida.

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Examinaremos o financiamento da educação sob três perspectivas diferentes. Em primeiro lugar examinaremos a política geral da captação de recursos financeiros para a educação. Em segundo lugar examinaremos as principais fontes de financiamento na esfera do setor público federal, estadual e municipal, propondo algumas medidas de aperfeiçoamento. Em terceiro lugar procuraremos citar algumas fontes de recursos que poderão ser criadas.

Historicamente, o sistema escolar público começou a ser estruturado com recursos específicos, oriundos de "subsídio literário". No período imperial, o custeio e desenvolvimento do sistema escolar foi sustentado com recursos da receita geral. Eventualmente, recursos de doações, loterias e rifas, funcionaram como mecanismo de captação acessório e secundário. No período republicano, até 1964, a principal fonte de recursos do sistema escolar público foi a receita tributária. Apesar de algumas tentativas de vincular recursos específicos, os recursos daí resultantes não foram significativos. Somente a partir de 1964, com a criação do salário-educação e, posteriormente, com as loterias esportiva e federal, com a loto, etc., recursos específicos começaram a beneficiar a educação.

Acontece que, ao mesmo tempo que novas fontes de recursos começaram a ser criadas, a vinculação obrigatória de recursos da receita de impostos foi retirada da Constituição Federal. A partir de 1967, o texto Constitucional já não mais obrigava, nem à União, nem aos Estados, a despender um percentual mínimo da receita de impostos em educação. A obrigação de dispêndio mínimo de 20% da receita tributária só foi restabelecida pela nova redação que se deu ao texto Constitucional, em 1969, e somente atingia os municípios. As esferas mais fortes, do ponto de vista financeiro, ficaram desobrigadas de aplicar um patamar mínimo de recursos financeiros em educação. Verificou-se então o paradoxo, principalmente na esfera da União: à medida que novas fontes de recursos foram sendo criadas, o montante global de recursos, relativamente à receita de impostos, foi decrescendo constante e gradativamente à medida que se dava por um lado, mais recursos através de fontes específicas, retirava-se, por outro lado, recursos da receita de impostos. Como o montante global diminuiu, a conclusão só pode ser uma: os recursos canalizados através de fontes específicas foram menores que aqueles que se deixou de retirar da receita de impostos. Deu-se por um lado e retirou-se mais por outro.

Verificamos que a criação de fontes específicas de recursos finan-

ceiros para a educação têm funcionado como engodo, tanto para com os responsáveis pela administração dos recursos, quanto para a população de modo geral. A política de captação de recursos específicos para a educação só tem sentido se coexistir com a política de vinculação de recursos da receita de impostos. A vinculação de percentuais mínimos da receita de impostos é a medida mais eficaz para garantir estabilidade no fluxo de recursos financeiros canalizados para a educação. E, mais importante ainda, é a única medida que pode neutralizar as artimanhas da tecnoburocracia e tornar permanente a prioridade ao setor educacional.

Possibilidades de Aperfeiçoamento das Fontes Atuais de Recursos Financeiros

1. Esfera da União

1.1. Salário-educação

Sendo a mais importante fonte de recursos financeiros vinculados à educação de 1º grau e ensino supletivo, o salário-educação deve sofrer uma atenção especial em termos de correção de seus desvios. Ao longo do tempo as medidas foram sendo tomadas casuisticamente e, hoje, praticamente suas finalidades originais estão distorcidas.

A primeira questão diz respeito à alíquota que incide na folha de contribuição das empresas. Como a alíquota recai na folha de contribuição, isto é, a folha de pagamento com a exclusão da importância dos salários que ultrapassam 20 salários mínimos, verificamos que as empresas pagam, em grande parte, pelo número de empregados que possuem. As grandes empresas, que possuem administração e tecnologia sofisticadas, e que, por isso mesmo, possuem menos empregados, acabam pagando menos. Inversamente, uma empresa que emprega mão-de-obra intensiva acaba pagando mais, ainda que seu lucro líquido tenha a tendência a ser menor. A incidência na folha de contribuição funciona como mecanismo regressivo. Além disso, é instrumento reforçador da automação e da robotização e, por via

indireta, do desemprego. A incidência da alíquota precisa ser redirecionada para o lucro líquido das empresas.

A própria alíquota de 2,5% deve ser reestudada. No sistema anterior, a alíquota de 1,4% expressava o custo médio de um aluno na escola primária de 4 anos. Com a extensão obrigatória da escolaridade de 1º grau para 8 anos (faixa etária de 7 a 14 anos), a questão original do custo de um aluno foi perdida. A alíquota de 2,5% resultou de uma medida política para satisfazer alguns estados mais desenvolvidos. É o caso do Estado de São Paulo que cobrava 1,4% pelas crianças e 0,8% pelos adultos analfabetos. Acabou-se com a possibilidade dos estados criarem sistema complementar para os adultos, elevando-se, em compensação, a alíquota para 2,5% e adotando-se outro sistema de redistribuição entre os estados e a União. O sistema de custo-aluno precisa ser recuperado e a alíquota deve expressar necessidades reais.

Por outro lado, o sistema de distribuição atual acabou prejudicando os estados menos desenvolvidos. Anteriormente, com o sistema de distribuição de 50% dos recursos para a União e 50% para os estados (deduzidas as despesas do INPS), a ação equalizadora da União era mais acentuada. Com a distribuição de dois terços dos recursos para os estados arrecadadores, fortaleceram-se os estados mais desenvolvidos. A parcela de um terço dos recursos encaminhados para o governo federal diminuiu sua ação supletiva de ajuda aos estados mais carentes e, paradoxalmente, são estes estados que possuem os maiores contingentes de analfabetos do sistema escolar brasileiro. O sistema de distribuição dos recursos deve ser revisto na perspectiva de uma melhor equalização.

E não é só nesta perspectiva de distribuição que os recursos devem ser revistos. Quando consideramos as disposições legais da Lei nº 5692/71, estabelecendo a descentralização de encargos e serviços de educação para a esfera municipal, dando prioridade ao ensino de 1º grau, verificamos que os recursos vinculados para tal fim estão com os estados e a União e que esta redistribui os recursos de tal forma, que a administração municipal não é beneficiada. O novo

sistema de distribuição dos recursos do salário-educação deve beneficiar também os municípios. Uma alocação gradativa permitirá a criação de capacidade administrativa nos responsáveis pela esfera municipal. Um certo consenso já está em desenvolvimento nessa direção.

Mas é na aplicação dos recursos do salário-educação que se verificam os maiores abusos, tanto por parte do poder público, quanto por parte de empresas e escolas privadas. O salário-educação foi criado principalmente para o desenvolvimento do ensino primário. Tanto é verdade o que afirmamos que, na legislação original do salário-educação havia vinculação obrigatória de uma parte dos recursos para despesas de investimento. O objetivo original era deter o processo de estagnação a que estava submetido o ensino primário nacional. Com o passar do tempo, os estados foram comprometendo, cada vez mais, os recursos em despesas de manutenção, despesas estas que deveriam ser enfrentadas com recursos da receita de impostos. A coisa está em tal ponto que, por exemplo, o Estado de São Paulo está gastando, neste ano de 1983, cerca de um bilhão de cruzeiros para pagar a luz de seu sistema escolar. Despesas de manutenção, como serviços de terceiros e encargos gerais do sistema escolar, vão cada vez mais sendo pagas com os recursos do salário-educação. Há que se reorientar a aplicação dos recursos na esfera pública vincuando, se necessário, parte dos recursos do salário-educação para garantir, predominantemente, a expansão do ensino primário nacional.

No plano de aplicação das empresas em bolsas de estudo nas escolas privadas, parece-nos que a questão foge à esfera dos mecanismos administrativos de controle. O emprego dos recursos em bolsas de estudo para alunos "fantasmas" e a criação de empresas especializadas em burlar a alocação destes recursos é crime e, portanto, é um problema de aplicação do código penal, principalmente nos responsáveis pelas escolas privadas. A questão, no caso, exige maior fiscalização dos órgãos administrativos. Se não for suficiente a fiscalização da Inspeção Geral de Finanças, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, dos fiscais do INPS e dos fiscais da Receita Federal, convênio específico poderá ser estabelecido com as autoridades estaduais que,

estando mais próximas dos abusos, poderão, por delegação, coibí-los com mais rapidez e eficiência. O que não se pode aceitar é a efetivação de outro erro: retirar das empresas a possibilidade de aplicar os recursos em escolas privadas para ajudar os alunos carentes, dando-os para o Estado. É preciso ter em vista que os problemas financeiros da educação não serão solucionados retirando-se recursos da própria educação. Caso haja premência na obtenção de recursos, seria mais lógico buscá-los nas empresas agrícolas de grande porte. A partir de uma determinada quantia no faturamento elas passariam a recolher a alíquota de 0,8% já prevista, mas suspensa no momento atual.

1.2. FAS — Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social

O FAS foi constituído tendo como fonte principal de recursos a Loteria Esportiva e a Loteria Federal. Posteriormente, agregou também os recursos da Loto. Acontece que, com a criação do FAS, o Ministério da Educação e Cultura que recebia 13,5% da receita líquida das loterias, acabou recebendo somente a metade, isto é, 6,25%. Para beneficiar outras áreas sociais, prejudicou-se principalmente a educação. Quando vemos, neste momento, os recursos do FAS serem encaminhados para a construção de prisões e reequipamento das polícias estaduais, indagamo-nos se realmente isto é buscar o desenvolvimento social. Também com o FAS, uma reestruturação das áreas de aplicação deveria acontecer, delimitando essas áreas e definindo-se o que se entende por desenvolvimento social.

1.3. FINSOCIAL — Fundo de Investimento Social

A criação do FAS já foi o reconhecimento de que os recursos para enfrentar os problemas sociais eram insuficientes. O FINSOCIAL aparece com a mesma finalidade. No caso do FAS, ainda que não haja a contrapartida integral por parte da Caixa Econômica Federal, há uma garantia de certa estabilidade no fluxo de recursos para a educação. No caso do FINSOCIAL, por ser este gerido por decreto, sem vinculação predeterminada para áreas específicas, não há garantia de recursos mínimos com estabilidade. Se quisermos ser rigorosos, podemos dizer que a educação nada recebeu até agora, pois o investi-

mento em merenda escolar não é um problema educacional, mas de saúde pública.

Mas a questão fundamental do FINSOCIAL é a natureza altamente regressiva da contribuição. Incidindo em todas as operações de venda de produtos e serviços, fazemos com que haja bi, tri, poli tributações, incidindo no preço final do produto, que será pago por toda a população, inclusive pelas classes mais carentes. Observe-se que a presente escalada inflacionária foi causada de início, pela criação do FINSOCIAL. Diante disso, parece-nos que o caminho mais correto seria criar um adicional no sistema de tributos diretos, como por exemplo, pretende-se criar agora para pagar as enchentes do Sul e os prejuízos da seca do Nordeste.

Mantendo-se o FINSOCIAL como está, o grande problema é fazer com que as pessoas mais carentes recebam seus benefícios. Quando consideramos que as pessoas mais carentes vivem marginalizadas dos sistemas previdenciário, de habitação, escolar e de saúde, fica difícil entender quais os benefícios diretos que receberão com o FINSOCIAL. Neste momento, o governo federal tem uma grande responsabilidade em estabelecer os critérios e sistemas de distribuição dos recursos do FINSOCIAL. Caso não haja benefícios diretos aos mais carentes, o FINSOCIAL, cuja natureza já é regressiva, acentuará, ainda mais, o caráter de regressividade geral, típico do nosso sistema tributário.

2. Esfera dos Estados

2.1. ICM — Imposto de Circulação de Mercadorias

O ICM é o mais importante imposto componente da receita tributária dos estados. Com o decréscimo do ritmo de crescimento econômico, o ICM apresentou por alguns meses, somente crescimento nominal e, portanto, declínio em termos reais. O crescimento da receita depende fundamentalmente do crescimento do produto e do nível da inflação. O declínio do valor real do ICM está, no momento, condicionado pelos elevados índices de inflação. Por outro lado, com

o sistema financeiro cobrando juros elevados, compensa mais aos comerciantes girar o dinheiro do imposto, que buscar empréstimos de alto custo. Há portanto um nível elevado de sonegação de impostos.

Por outro lado, com a troca dos governos estaduais, como resultado das eleições, a máquina fiscal tende a diminuir seu ritmo. Até a formação do novo governo e, conseqüentemente, maior agilização da fiscalização fazendária, decorre em certo tempo. Essa inércia momentânea também afeta a arrecadação.

Algumas administrações estaduais preocupadas com a queda na arrecadação, começam a expedir anistias fiscais com juros pequenos, menores que aqueles cobrados no mercado. Essas administrações acabam premiando os desonestos e punindo os honestos, que pagam seus impostos em dia. Porém, mais grave do que essa situação anterior, está a descoberta de diferentes sistemas de isenções do ICM, algumas com critérios nitidamente políticos, para beneficiar pessoas e grupos ligados às administrações estaduais anteriores.

Portanto, o crescimento da arrecadação do ICM, no momento, está na dependência do retorno de crescimento do produto, na agilização da máquina de arrecadação fiscal e do reexame das diferentes isenções existentes.

3. Esfera dos Municípios

3.1. Imposto Territorial Urbano e Predial

Estes dois impostos são, de modo geral, os mais importantes da esfera municipal. Eles incidem sobre os terrenos e as construções existentes no perímetro urbano.

No momento, estes impostos não conseguem acompanhar o ritmo crescente do processo inflacionário. Seus reajustes tendem a ser inferiores às taxas inflacionárias anuais. É preciso um esforço para recuperá-los em seu valor real, caso contrário a capacidade de prestação de serviços na esfera municipal irá diminuindo cada vez mais.

Por outro lado, estes impostos podem ser colocados numa perspectiva progressiva, estabelecendo alíquotas crescentes em função do valor dos terrenos e construções. Esta perspectiva torna-se mais importante em núcleos urbanos já saturados e com grandes espaços vazios, ocupados por terrenos que são utilizados como "reserva financeira" em períodos de inflação galopante e que, em última instância, exacerbam o processo de especulação imobiliária.

3.2. Imposto Sobre Serviços

Nos municípios mais desenvolvidos, o Imposto Sobre Serviços assume maior importância. Há que se ter uma atenção contínua para que os novos serviços que apareçam sejam tributados adequadamente.

Possibilidades de Criação de Novas Fontes de Recursos Financeiros que, eventualmente, poderão beneficiar a Educação

A criação de novas fontes de recursos depende de um processo e de uma vontade política. Como o centro de tomada de decisão econômico-financeira está restrito a um número reduzido de pessoas, ficamos, em grande parte, submetidos à boa vontade dessas pessoas.

A criação de fontes de recursos, numa perspectiva alternativa, depende, em grande parte, do conhecimento do funcionamento da economia e do sistema tributário atual. Entre as medidas que poderão ser tomadas, segundo nosso entendimento, estão as seguintes:

- a) fazer com que os recursos, advindos do processo de privatização das empresas estatais, sejam integrados ao orçamento fiscal para serem redistribuídos;
- b) fazer com que os recursos do programa nuclear, desativado atualmente, continuem a ser embutidos no preço da gasolina e integrem esses recursos liberados ao orçamento fiscal, dirigindo-os para as diferentes funções exercidas pelo poder público;

c) criar o imposto sobre lucros extraordinários que não derivem de esforço próprio das empresas;

d) taxar o "open-market";

e) eliminar os rendimentos não tributários do imposto de renda;

f) taxar a variação patrimonial do imposto de renda;

g) aumentar a alíquota incidente em lucros auferidos pela aplicação em Certificados de Depósitos Bancários (CDBs); e

h) taxar fortemente os lucros não-operacionais de empresas públicas e privadas.

Mas talvez, mais importante do que essas medidas fiscais, seja o combate sistemático e inflexível à sonegação fiscal, ao contrabando e à corrupção. Sem medidas nessas áreas a justiça fiscal existirá somente no papel.

CONCLUSÕES

O sistema de financiamento da educação é dependente dos sistemas de valores políticos, econômicos e tributários. Numa crise financeira como a que estamos vivendo, em função do endividamento externo, passamos a ficar na dependência desses sistemas situados no exterior e, principalmente, dos sistemas de países desenvolvidos.

Apesar do pessimismo atual, continuamos a acreditar que, a médio prazo, nos libertaremos dos problemas externos. Internamente, continuamos a acreditar na democratização do país no sentido de reestruturar-se para reduzir suas desigualdades. E, sem educação, nunca teremos as chances de estruturar um sistema político, econômico e social mais justo.

No momento em que enfrentamos uma crise de desemprego, jamais vista, o investimento em educação poderá ajudar a diminuir esse problema. Por um lado, devemos investir na extensão da escolaridade, evitando que crianças entrem prematuramente no mercado de trabalho, tentando obedecer às recomendações da Organização Internacional do Trabalho — OIT, que proíbe o trabalho de menores de 14 anos. Por outro lado, devemos investir na reciclagem da mão-de-obra desempregada, preparando-nos, adequadamente, para uma retomada do desenvolvimento que, mais cedo ou mais tarde, não deixará de acontecer.