

*KORFF, Eurico. Custos do ensino de 1º grau; uma análise do ponto de vista das finanças públicas. São Paulo, FGV/EAE/INEP, 1981. 142p.*

*No universo das finanças públicas, considerando os fluxos financeiros e as variáveis econômicas, Eurico Korff encontrou fatos que traçam não só o perfil dos gastos mas também o seu comportamento em relação aos vários níveis de governo — federal, estadual, municipal.*

*O Estado de São Paulo foi escolhido como amostra por se tratar da Unidade da Federação que possui o maior orçamento do país, tendo condições de aplicar somas consideráveis nas redes de ensino estadual e municipal, além de oferecer ao pesquisador os dados estatísticos necessários à realização do trabalho, inexistentes em outras fontes, inclusive a nível federal.*

*Para a coleta de dados foram consultados o Ministério da Fazenda, a Secretaria de Planejamento, o MEC e o IBGE; dentre os órgãos estaduais as Secretarias de Educação, Fazenda, Economia, Planejamento e a Fundação SEADE; e a nível municipal destacam-se a Prefeitura do Município de São Paulo e publicações especializadas.*

*Antes de descrever o financiamento da educação nesse Estado, Korff teceu algumas considerações a respeito do Sistema Tributário Brasileiro. Lembrou que, introduzida pela Emenda Constitucional nº 18/65 na forma da Lei nº 5172/66, a estrutura tributária em vigência “caracteriza-se pela centralização de recursos e decisões na área federal e a institucionalização de um sistema de transferências de receita entre as esferas governamentais”.*

*O governo central, além de responsabilizar-se pelos tributos de maior potencialidade econômica, exerce também um grande “controle na gestão dos impostos de outros níveis” dirigindo por esse meio, “as linhas gerais de atuação dos governos locais e estaduais”.*

*O estreitamento da base tributária dos estados e municípios leva-os a uma situação de dependência dos recursos da União. Como a “liberação de verbas está subordinada à execução de programas específicos”, o governo federal utiliza a transferência de recursos como um instrumento para melhor controlar as atividades destes estados e municípios. Ao se falar em financiamento da educação torna-se cada vez mais relevante mencionar as contribuições do salário-educação. Oriundo do setor privado, ele beneficia as camadas menos favorecidas da população e constitui-se “num dos mecanismos em mãos da União para promover a redistribuição da renda regional” graças ao repasse para os estados mais carentes da quota federal que representa um terço de toda arrecadação.*

*Korff resalta o caráter paradoxal desse repasse para a rede estadual do ensino de 1º grau, “quando a própria legislação federal enfatiza a progressiva municipalização deste ensino”.*

*O autor, ao estudar o principal sustentáculo do ensino fundamental, que são as finanças estaduais, limitou-se ao período compreendido entre 1972-1978.*

*Durante esse período, aproximadamente 80% da receita do Estado constituiu-se da receita tributária formada quase que exclusivamente pelo Imposto sobre circulação de Mercadorias — ICM.*

*O ICM por ser o tributo de “menor equidade tributária, por não apresentar qualquer seletividade (com exceção da isenção de gêneros alimentícios)” e por apresentar baixa elasticidade-renda, não respondendo “proporcionalmente aos aumentos da renda, mas deprimindo-se mais que proporcionalmente em situações de desaceleração do sistema econômico”, levou o autor a comentar o trabalho de James O’Connor USA — A Crise do Estado Capitalista, “no sentido de que um sistema tributário, se não for efetivamente progressivo e abrangente, poderá dis-*

torcer pelo lado da receita os intuítos aparentes da despesa, fazendo com que os próprios 'beneficiários', através da carga tributária, paguem pelos benefícios a eles destinados".

Como o crescimento da receita estadual total (50,71%) resultou superior ao da receita tributária (41,21%), a diferença foi suprida pelos recursos canalizados pelo governo federal via transferências. Essas transferências vieram através do Fundo de Participação dos Estados — FPE, e do salário-educação já que as cotas-partes dos "impostos únicos" não são destinados à educação.

No período 1972-1976, os recursos do FPE recebidos pelo Estado não ultrapassaram a 5% do total de transferências. Deste percentual coube à Secretaria de Educação apenas 20%. Quanto ao salário-educação, que vem assumindo uma importância crescente, a Secretaria de Educação previu nos seus orçamentos uma participação de 5,58% em 1975 e de 18,88% em 1978.

Para melhor conhecer as finanças municipais, o pesquisador recorreu ao Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, da Fundação SEADE. A receita municipal do ano de 1976 desdobrava-se da seguinte forma: Receita tributária (imposto predial/territorial, Imposto de Serviços, Taxas e Contribuição de Melhoria) correspondia a 31,64%; Receitas patrimoniais, industriais e diversas, 7,52%; Transferências correntes (menos ICM transferido), 3,28%; Cota-Parte ICM, 37,52%; e Receita de Capital, 20,00%.

Esses dados demonstram a pouca expressão das transferências federais contidas no item Transferências correntes (3,28%) e na Receita de Capital (20%) — este elevado percentual deve-se sobretudo as operações de crédito.

Ao analisar o conjunto de todas as redes e níveis de ensino, constata-se que a maior é a estadual "com 80,39% de todo o alunado servido no Estado, em 1972, e ainda com 73,09% em 1978". Em 1972 e 1978 a rede particular atendeu, respectivamente, 11,87% e 14,10%, a municipal 6,68% e 12,77% e a federal 0,06% e 0,04% (percentuais considerados sem qualquer expressão).

A rede que demonstrou o maior crescimento foi a municipal (99,39%) seguida pela particular (42,70%). Devido à pequena clientela destas duas, este crescimento não significa muito, pois no total global o ensino fundamental cresceu apenas 19,99%. Tal crescimento corresponde "ao crescimento geral da população total no Estado de São Paulo, estimado em 20% para o período".

O sistema de ensino, não sendo capaz de intensificar o atendimento e de empreender a busca aos eventuais excedentes, deixou de absorver um quarto da população escolarizável paulista. Para melhor compreender esta questão o autor deveu-se apenas ao estudo da rede estadual e municipal, tendo em vista a pequena importância da federal e considerando que a particular atende, preferencialmente, ao segmento da população de maior poder aquisitivo.

Não esquecendo o papel do município e a coordenação desejável entre os dois níveis de governo na área do ensino fundamental, "a redução ou fechamento da 'brecha' poderia, pois, ser objetivado: ou por um esforço financeiro maior do Estado no campo da educação fundamental — seja na base de um reforço da receita, seja sob a forma de redução de outras despesas; ou ainda — o que seria mais proveitoso para a comunidade — extrair rendimento maior dos gastos existentes, isto é, produzir um ensino menos dispendioso e mais eficiente, o que envolve, inclusive, maior entrosamento entre os vários níveis de ensino, com destaque para o papel da pré-escola no preparo do aluno e a redução dos índices de repetência e evasão".

O autor preferiu apresentar o estudo da pré-escola e do 2º grau antes do 1º grau, com o intuito de oferecer condições ao leitor de "beneficiar-se de toda uma série de observações que vão sendo feitas ao longo deste trabalho".

Demonstrando o maior índice de crescimento (186,93%), a pré-escola tem se esforçado em oferecer uma preparação pedagógica e nutricional aos alunos que encaminha ao 1º grau.

Com a participação de 59,06% de todo o atendimento ao pré-escolar, a rede municipal, praticamente adotou este nível de ensino em São Paulo.

Por diminuir a evasão e a retenção no 1º grau, os recursos aplicados na pré-escola terminam por beneficiar e reduzir os custos do 1º grau. O mesmo não acontece com o 2º grau, que por não ser um reforço, mas sim uma seqüência, disputa com o 1º grau os recursos públicos. E essa disputa se torna gritante quando o 2º grau não é obrigatório e nem protegido pela legislação como acontece com o ensino fundamental.

A mobilização e a melhor exploração de recursos estão entre os desafios do ensino de 1º grau. Este acolhe 80,08% dos alunos atendidos no Estado por todas as redes e níveis. Portanto, a problemática do ensino em geral está estritamente ligada à do 1º grau. Amenizando-a ou solucionando-a, muitos dos problemas genéricos de todo o ensino seriam possivelmente atenuados ou eliminados.

A população escolarizável a nível de 1º grau, em 1978, era de 4.893.740. O total de alunos escolarizados neste nível no mesmo ano foi de 4.190.422. Deste total deve ser subtraído 500.345 alunos que foram atendidos após 14 anos de idade. Adicionando este último dado à diferença entre a população escolarizável e a escolarizada, encontra-se o déficit de atendimento do 1º grau no interior da faixa de idade de 6 a 14 anos constituído de 1.203.663 alunos.

Em 1978, cada aluno custava Cr\$ 4.698,00. O ingresso de 1.203.663 alunos, segundo este custo, representaria para os cofres públicos 5.654 bilhões de cruzeiros a mais, significando para o Estado um aumento de 31,47% se comparado com a despesa da educação estadual neste mesmo ano.

De 1972 a 1978 a rede estadual teve um acréscimo de apenas 160.000 alunos — quando deveria acolher mais de 1 milhão — e sua taxa de crescimento anual esteve entre 0,37% e 3,6% e até negativa como em 1974 (— 1,91%) — quando necessitaria crescer mais 31,47%.

Concluindo, Korff alinha alguns aspectos fundamentais que, combinados entre si, poderiam contribuir para mudar a situação e estender a escolarização àqueles que se acham à margem desse processo: “Os efeitos de uma pré-escolarização, a cargo da rede municipal — com a expectativa de redução de repetência, evasão e retardamento, envolvendo um excesso de 500.000 alunos; o reexame da prestação do ensino de 2º grau, envolvendo 431.171 alunos” — relativo ao número de alunos atendidos pelas redes estadual e municipal em 1978, no Estado de São Paulo; e “o salário-educação, na função de acrescentar e não substituir recursos estaduais, cujo equivalente, em termos de volume, daria para incorporar muito mais alunos”.