

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PELO MUNICÍPIO: JUNTANDO PEDRAS DA BASE LEGAL

Maria Eudes Bezerra Veras*

Os estudos e informações acerca do financiamento da educação pelos municípios são desconhecidos em nosso País. No Ceará, por exemplo, não obstante os municípios se responsabilizarem por aproximadamente 52% da matrícula de primeiro grau, são ignorados os percentuais de aplicação de recursos em educação e há, de fato, um desconhecimento de base legal dos seguintes aspectos:

- principais fontes de financiamento desta atividade social;
- despesas com desenvolvimento e manutenção do ensino;
- prioridades para aplicação dos recursos;
- mecanismos de controle do cidadão sobre a aplicação dos recursos em educação.

No entanto, são justamente estes aspectos que mais interferem na alocação de recursos para a educação e alguns dos principais problemas na elaboração e execução de planos viáveis e eficientes. Tentaremos então, clarificar estes ângulos.

Principais fontes de financiamento e o que financiar

O Poder Público vive de receitas recolhidas no seio da população: receitas tributárias (impostos, taxas e contribuições), receitas industriais e patrimoniais (agora contabilizadas como agropecuária, industrial e de serviços) e outros tipos de receitas.

- Professora da Universidade Estadual do Ceará e membro do Conselho de Educação do Ceará.

O principal componente da receita corrente é a receita tributária e, no bojo deste, sobressai-se o imposto¹. Como receita tributária da União, no período 1965-1985, "os impostos apresentaram uma média de 79,0% da arrecadação geral, enquanto as taxas apresentaram uma média de somente 3,74%" (Melchior et alii, 1988, p.35).

Na composição da receita geral-receita corrente e de capital —, os impostos participaram em 1985 com 78,3%, representando, pois, a fonte de recursos mais importante de que a União dispõe para viabilizar o atendimento às necessidades sociais, dentre elas a educação.

Dos impostos arrecadados, são de capital importância o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e o IR (Imposto sobre a Renda e proventos de qualquer natureza). "Estes dois impostos que em seu conjunto responderam por 72,28% da arrecadação de impostos entre 1965-1985, são relevantes, não só pelo financiamento da educação federal, como também pelo financiamento da educação e demais funções exercidas pelos Estados e Municípios" (idem, p.36).

Os dois impostos conjuntamente fornecem os recursos para o Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios, e modificações introduzidas² na sua regulamentação acabam afetando para mais ou para menos o montante disponível de recursos para a educação nas três esferas do Poder Público.

¹ O imposto é a cota-parte da riqueza particular que, sem prestação recíproca de determinada, é coercitivamente exigida pelo Estado para suas despesas gerais (Martins, 1988, p.137).

² No momento, a reforma tributária contida no bojo da Constituição Federal vem sendo prejudicada porque Estados e Municípios perdem parcelas do FPE e FPM

Do que se expôs, resulta que os impostos representam a fonte mais importante na receita geral das diferentes esferas administrativas, daí porque a Constituição de 1 988, no seu art. 21 2 e parágrafos, prescreve:

"Art. 21 2. A União **aplicará, anualmente**, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino**" (grifos nossos).

"§ 1.º A parcela da arrecadação de impostos transferidos pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que transferir.

§ 2.º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3.º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4.º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos

por efeito de manobras do Governo Federal, que, por simples ato administrativo, reduziu a cobrança formal do IPI, fazendo-a com o nome de selo de controle, e do IR, cobrando-o com o nome de contribuição social sobre o lucro das empresas (Lei 7.689, de 1 5/1 2/88) e com destinação à Previdência Social. No caso do imposto de renda, o Governo Federal teve a cumplicidade do Congresso Nacional, que aprovou a lei, sem maior exame, ao apagar das luzes do período legislativo (Pinto, 1989, p.7).

Além destes fatos, registra-se a redução e atraso injustificável na liberação dos valores das transparências aos Municípios e Estados, das cotas relativas aos três primeiros meses do ano de 1 989, denunciados na imprensa por prefeitos e deputados mais ligados aos fatos da tributação.

provenientes de contribuições sociais³ e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes."

Constituem a RTM - Receita Tributária Municipal - o ISS, o IPTU, o IVVC, o ITBI e as taxas e contribuições. Além da RTM, que compreende os recursos diretamente cobrados pelos Municípios, estes agregam ao seu orçamento receitas oriundas de alguns impostos arrecadados pelos Estados e União e que lhes são transferidos. Provém de transferência do Estado a quota de ICMS e do IPVA e, da União, o ITR e o FPM, este último resultante do IR e IPI. Conta, ainda, o Município com as contribuições sociais, transferidas, pela União ou pelo Estado, mediante a apresentação de projetos e celebração de convênios. São contribuições sociais ou parafiscais, que não integram o percentual mínimo para aplicação em educação, o Salário-Educação e o FINSOCIAL (Quadro 1).

o São contribuições sociais aquelas devidas à Previdência Social, PIS, PASEP, FINSOCIAL, Salário-Educação e Imposto de Renda (lucro das empresas— Lei 7.689/88). Todas estas contribuições têm destinação específica, podendo valer-se a educação apenas de parte do FINSOCIAL e do Salário-Educação.

QUADRO 1
RECURSOS DO MUNICÍPIO PARA A EDUCAÇÃO ARRECADADOS DIRETAMENTE OU TRANSFERIDOS

Respaldo legal	Origem	% de aplicação em educação	Título do tributo	Sigla	Destinação
Constituição Federal Art. 212 (Educação) Art. 145 e 156 (Tributos Municipais)	Receita Tributária Municipal - RTM	25%	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre serviço de qualquer natureza • Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana • Imposto sobre Vendas a Varejo de Combustíveis Líquidos e Gasosos, exceto óleo diesel • Imposto sobre Transmissão "Inter vivos" • Taxas em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização efetiva ou potencial de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos à sua disposição (8) • Contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas (8) 	ISS	Manutenção e desenvolvimento de todos os graus e modalidades de ensino
		25%		IPTU	
	25%	IVVC			
	25%	ITBI			
	Impostos transferidos pelo Estado	25%	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual ou Intermunicipal e de Comunicação • Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores 	ICMSd)	
		25%		IPVA	
	Impostos transferidos pela União	25%	<ul style="list-style-type: none"> • Imposto sobre Renda e proventos de qualquer natureza • Imposto sobre Produtos Industrializados • Imposto Territorial Rural 	IR (2)	
		25%		IPI (2)	
		25%		ITR	
Dec. 88.374/83	Contribuições transferidas pelo Estado		<ul style="list-style-type: none"> • Salário-Educação (Quota Estadual) (6) 	SE/QE (3)	Manutenção e desenvolvimento do Ensino de 1º Grau Regular e Supletivo
	Contribuições transferidas pela União		<ul style="list-style-type: none"> • Salário-Educação (Quota Federal) (6) 		
Dec. Lei n.º 1.940/82			<ul style="list-style-type: none"> • FINSOCIAL (5) 	FINSOCIAL	(7)

OBS : (1)O ICMS inclui ainda impostos sobre energia elétrica, lubrificantes, minerais e combustíveis (Art 153 5 3.º CF).

(2) Estes impostos são transferidos da União para o Município, com o título de FPM - Fundo de Participação dos Municípios.

(3) Não ha regulamentação obrigando qualquer distribuição do SE/QE aos Municípios, mas a Secretaria de Educação, eventualmente, oferece-lhes alguma ajuda para o ensino de 1.º grau regular e supletivo.

(4) A captação e prestação de contas desta fonte se faz diretamente à Delegacia do MEC. Pelo Decreto 88.374/83 do Governo Federal, parágrafo 3.º, art. 7.º, "a aplicação dos recursos previstos neste artigo desdobrar-se-á em projetos e atividades que constarão do orçamento próprio do FNDE, destinando-se, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento), para apoiar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau regular e supletivo

(5) Pelo art. 56 da nova Constituição, 5/6 do FINSOCIAL são para a receita da seguridade social e 1/6 para programas de **alimentação**, habitação popular, saúde, educação, justiça e amparo ao pequeno agricultor. Como este recurso financiava a maior parte das ações de assistência ao estudante (merenda escolar, saúde escolar, livro didático, bolsa de estudo, salas de leitura, etc), praticamente inexistem recursos deste fonte para educação.

(6) O Salário-Educação é uma contribuição social que financia atividades educacionais para o ensino de 1.º grau regular e supletivo e é transferido sob a forma de auxílio aos municípios. Pelo 54.º art. 21 2 da CF, pode vir a financiar também programas suplementares de alimentação e assistência à saúde. Não integra o percentual mínimo exigido para aplicação em educação.

(7) O FINSOCIAL também é uma contribuição social que não integra o mínimo exigido para educação. Pode financiar o Programa de Assistência ao Estudante, sob a forma de bem ou serviço, e todos os graus e modalidades de ensino

(8) Em outros recursos orçamentários (recursos para alimentação e assistência à saúde) estão incluídas: taxas, contribuições e outras.

Do Salário-Educação, 2/3 são administrados pelas secretarias estaduais - o chamado Salário-Educação/Quota Estadual - e 1/3 é administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE, sob a denominação de Salário-Educação/Quota Federal — SE/QF, dos quais, aproximadamente, 75% vão para os Estados e 25%, pelo menos, para os Municípios.

Para a captação do recurso, o município está condicionado a:

- elaboração e implantação do Estatuto do Magistério Municipal, consoante dispõe o Decreto n.º 91.781/85;
- aplicação de um mínimo de 25% da receita de impostos em ensino;
- aprovação da prestação de contas do recurso do SE/QF recebido no exercício anterior;
- elaboração de projetos específicos onde ações sejam relacionadas com respectivos custos, localização e justificativa.

A intermediação de todo o processo se faz via Delegacia do MEC (DEMEC), que o encaminha, após análise pela Secretaria do Estado e aprovação do Conselho Estadual, à Secretaria de Educação Básica do MEC (SEB).

No âmbito da SEB, os recursos oriundos da parcela dos 25% do SE/QF, destinados aos Municípios pelo art. 7.º, do Decreto 88.374/88, financiam, em geral, projetos ou atividades dirigidos ao ensino de primeiro grau regular e supletivo, com realce para:

- **Planejamento**, voltado para a elaboração, atualização e/ou detalhamento de planos, programas e projetos dirigidos para o ensino de primeiro grau; implementação de projetos que visem à elevação da produtividade no ensino de primeiro grau; realização de estudos que subsidiem a tomada de decisão quanto ao ensino de primeiro grau. Situam-se neste campo, por exemplo, projetos voltados para a elaboração de planos municipais de educação, definição e implementação de modelos de reorganização da rede física, da supervisão municipal, estudos sobre o ensino de primeiro grau na zona rural, sobre despesas municipais com o ensino de primeiro grau para a municipalização da

administração desse ensino, sobre a política de salários e estímulos ao magistério, estruturação e equipamento de OMEs, etc;

- **currículo**, com atividades orientadas para a elaboração de subsídios técnico-pedagógicos, elaboração, execução e avaliação de currículos, avaliação de propostas curriculares e de sua implementação, etc;
- **treinamento e aperfeiçoamento de pessoal docente e técnico em exercício no ensino de primeiro grau**, objetivando a oferta de professores legalmente habilitados para este grau de ensino ou a oferta de cursos intensivos que visem a habilitar professores, mediante a realização de exames de capacitação, regulados pelo Conselho de Educação. Podem, ainda, ser ofertados cursos para supervisores, inspetores e, dependendo da justificativa, cursos para habilitação de secretários, treinamento de orientadores de aprendizagem da TVE e outros;
- **outros programas especiais**, que contemplam ações de construção e ampliação de escolas e de salas de aula, recuperação e equipamento de unidades escolares, aquisição de vagas em UEs particulares, locação de prédios escolares, aquisição de material de consumo para as UEs, implantação de 5ª a 8ª séries, via TVE, aquisição de televisores e manuais de apoio, implantação de serviços de secretaria em UE, etc;
- **programas suplementares de alimentação e assistência à saúde**, consoante dispõe § 4º, art. 212 da Constituição.

O Salário-Educação/ Quota Federal representa, hoje, para os municípios com menor capacidade de arrecadação, uma das fontes mais nobres de financiamento da educação. Via de regra, não se incorpora aos orçamentos municipais, podendo ser objeto de uso irregular em face do desconhecimento da fonte pelas câmaras municipais e contribuintes.

No que tange ao FINSOCIAL, previsto para a realização de investimentos de caráter assistencial, teve, pelo art. 56 da Constituição, até que a Lei disponha sobre o art. 195, 1, 5/6 da sua dotação destinada à seguridade social e apenas 1/6 remetida a programas de **alimentação**, habitação popular, **saúde**, **educação**, justiça e amparo ao pequeno agricultor.

Esta contribuição basicamente financiava, via Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), os programas suplementares de educação (material didático-escolar - livros, cadernos, lápis -, merenda escolar, assistência à saúde, bibliotecas, bolsas, construção de escolas, poços, material de cantina, entre outros). Com a sua drástica redução, o programa de merenda escolar vem sendo sensivelmente prejudicado, embora o § 4.º, do art. 212 da Constituição admita que "os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários".

Os recursos do FINSOCIAL não estão limitados a aplicação no ensino de primeiro grau, mas sofrem procedimentos diferentes de planejamento, aplicação e prestação de contas quando classificados como recursos orçamentários ou extra-orçamentários. A nosso ver, com a alteração constitucional haverá dificuldades profundas de captação destes recursos para o setor educação. Em consequência, os projetos de municipalização da merenda escolar e os outros programas suplementares de apoio ao ensino fundamental (transporte, material didático-escolar e saúde) terão um destino tendente a um enfraquecimento, até a regulamentação dos recursos a previdência.

Naturalmente, outros órgãos e fontes podem vir a financiar a educação nos municípios, incluindo-se, aí, a Fundação Educar, que oferece cursos de qualificação profissional (habilitação de professores) via televisão e cursos supletivos. Há também a Secretaria de Educação Física e Desportos que, embora conte com poucos recursos para o ensino, pode vir a custear a construção de quadras cobertas polivalentes.

Destaque-se, finalmente, a contribuição que o Salário-Educação/Quota Estadual — SE/QE poderia ter como fonte de financiamento à educação municipal, se as administrações estaduais, via Conselhos de Educação ou Assembléias Legislativas, destinassem parte de seu total aos municípios. É uma luta a ser perseguida e com possibilidades de vitória.

Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino

Como vimos, o município deve aplicar, anualmente, vinte e cinco por cento, no mínimo, da **receita resultante de impostos**, compreendida também a proveniente de transferências, no desenvolvimento e manutenção do ensino.

Como os impostos correspondem a algo em torno de 95% de todas as receitas que o município dispõe, não é demais admitir que 1/4 de todo o seu orçamento, pelo menos, deverá ser aplicado em ensino.

Entende-se, por outro lado, que os dispositivos da Lei 7.348/85 — Emenda Calmon — deverão prevalecer na interpretação do que é manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo ser extirpadas da percentagem mínima quaisquer despesas realizadas pelo órgão executivo, ainda que direta ou indiretamente venham a beneficiar as escolas, como as despesas que se destinem à formação específica de quadros funcionais para a administração pública, sejam civis ou militares, as subvenções a instituições privadas de caráter assistencial e cultural e pesquisas que não visem ao aprimoramento da qualidade e expansão racional do ensino, a alimentação escolar e a assistência à saúde.

Aceita-se a classificação da Emenda Calmon, até que outra definição, a ser feita pela L.D.B., prevaleça, considerando que o Executivo se valeu, em 1985, da mais ampla definição das atividades educativas a serem financiadas com os recursos vinculados de que trata o art. 212 da Constituição.

Consoante Veloso (1987, p.61 -2) o Executivo "intencionalmente confundiu educação com ensino. Ao conceituar as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, corretamente remete à definição das atividades abrangidas pela legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, desde que supervisionadas pelos componentes sistemas de ensino, federal ou locais, mas acrescenta toda uma gama de atividades (art. 6.º) que desvirtuam o espírito da Constituição. Assim, o projeto inclui naquelas despesas as que sejam realizadas com o sistema militar de ensino em todos os

graus, compreendendo até as academias militares. Inclui ainda aquelas com bolsas de estudo ou crédito educativo, com pesquisas e estudos realizados por instituições e entidades de qualquer natureza, caso voltadas para o aprimoramento da qualidade e para a expansão racional do ensino, com atividades de natureza cultural ou desportiva, caso inseridas em vagamente conceituados programas de ensino. Por fim, ornando esta caixa de surpresas, inclui também as despesas que cabem à Previdência Social: considera como dispêndios com a manutenção e desenvolvimento do ensino

aquelas despesas que decorrem da manutenção de pessoal inativo estatutário, originário das instituições de ensino por ocasião da aposentadoria".

No sentido de melhor clarificar o que está contido na Lei 7.348/85, art. 6.º, combinando-se o que dispõe o art. 212 da Constituição, seriam despesas com desenvolvimento e manutenção do ensino as constantes do Quadro 2, classificadas segundo as atividades fim, meios e suplementares.

QUADRO 2
CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS COM DESENVOLVIMENTO E MANUTENÇÃO DO ENSINO NOS MUNICÍPIOS

ATIVIDADE	N.º DE ORDEM	CONCEITO E CLASSIFICAÇÃO DAS DESPESAS
FIM	1	CONCEITO As que se façam dentro ou fora das instituições de ensino, desde que as respectivas atividades estejam abrangidas na LDB e sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino, e mais:
	2	As que resultem em bens ou serviços que se integram nas programações de ensino;
	3	As resultantes de levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que realizados para aprimorar a qualidade e a expansão racional do ensino ;
	4	As referentes à amortização e ao custeio de operações de crédito destinadas a financiar programações de ensino;
	5	As relacionadas com concessões de bolsas de estudo .
MEIOS	6	As decorrentes de atividades que tenham como objetivo normatizar, gerir, supervisionar, controlar, fiscalizar o funcionamento dos sistemas de ensino.
	7	As que digam respeito à manutenção dos inativos estatutários pertencentes aos quadros das instituições de ensino.
SUPLEMENTARES(*)	8	Material didático-escolar
	9	Transporte

(*) O art. 208 da Constituição garante ainda, ao estudante do ensino fundamental, alimentação e assistência à saúde, que, a nosso ver, não se classificam como despesas de desenvolvimento e manutenção do ensino.

Chama-se atenção para o fato de que, para maior disponibilidade de recursos para a educação, melhor será que o município contrate seu pessoal pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, remetendo, assim, para a Previdência Social, o problema dos inativos, considerando que tal ônus, quando o servidor é estatutário, é da alçada do município.

Prioridades para aplicação dos recursos pelos municípios

A Constituição proclama no § 2º do art. 211 que os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação pré-escolar. Ao mesmo tempo, o art. 30, VI, assim dispõe:

Art. 30. Compete aos Municípios:

VI — manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;"

Manter, significa sustentar, prover do necessário à subsistência. Isto posto, não há como obscurecer que a Constituição quis destacar o papel que cabe aos municípios no tocante à pré-escola e ao ensino fundamental, aqui entendido como primeiro grau regular e supletivo, deixando os outros graus de ensino sob a responsabilidade mais direta dos Estados e União.

Não se pode absorver a idéia de que municípios criem faculdades, onde são escassas as condições mais elementares para o funcionamento de uma escola de segundo grau de nível razoável e onde se faz o ensino fundamental, que é obrigatório, com extrema precariedade.

Esta prioridade se distingue para que a escola fundamental do município possua recursos administrativos, humanos e financeiros necessários e suficientes para viabilizar uma educação de boa qualidade.

Creemos que foi com tal preocupação que a Constituição previu, no art. 60 das Disposições Transitórias, que "nos dez primeiros anos

da promulgação da Constituição, o Poder Público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental". E acrescenta, no seu parágrafo único, que "em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional".

Por Poder Público entende-se a ação das três esferas administrativas (União, Estados e Municípios) e não como à primeira vista pode parecer: a aplicação de 50% de cada instância isoladamente. Ajuizando o texto como tarefa de cada dependência administrativa é que garantiu, em dezembro de 1988, o ex-Ministro Hugo Napoleão "não ter como compatibilizar o orçamento do MEC com os novos encargos estabelecidos pela Carta". "Estou atônito, desabafou o Ministro, porquanto, 50% das instituições de ensino superior vão receber 73,9% dos 429 bilhões de recursos ordinários da pasta⁴. O orçamento do MEC é de 779,3 bilhões. Então, de que forma o MEC vai cumprir o preceito constitucional que estabelece o uso de 50% do orçamento apenas para o ensino público básico?" (isto é, 1989, p.51).

Em razão desta compreensão, o ex-Ministro, que foi um dos 559 signatários da lei constitucional, pelo PFL do Piauí, chegou a externar o desejo de propor uma consulta ao Supremo Tribunal Federal, no sentido de levantar uma nova interpretação da lei para conciliar a definição da alocação de recursos feita pela Constituição com as necessidades das Instituições de Ensino Superior — IES.

Ora, se ao nível federal o ex-Ministro reagiu atônito à lei constitucional, é necessário que, ao nível municipal, não apenas se exercite um maior controle em todas as fases do processo orçamentário,

São recursos ordinários aqueles arrecadados e contabilizados globalmente, isto é, sem vinculação a programas específicos. Não é o caso do Salário-Educação, que é um recurso vinculado.

mas que se dê prioridade, de fato, ao ensino fundamental e à pré-escola de boa qualidade e se lute para que a Constituição seja obedida.

A luta para o cumprimento constitucional é de toda a sociedade, tanto no que concerne ao financiamento da educação, quanto no que tange à fiscalização e controle do seu cumprimento. Precisa ficar claro para todos que, no momento em que há compra de uma caixa de fósforos, se está pagando impostos. Como contribuinte, deve-se exigir a aplicação correta do imposto pago, em escola de qualidade. Afinal, o maior contribuinte não é o empresário, mas o produtor/operário e o operário/consumidor, maioria da população deste País.

A questão merece não apenas uma reflexão, mas sobretudo uma tomada de posição da sociedade civil, porquanto, "toda lei só é cumprida na medida em que os cidadãos estejam organizados para exigir seu cumprimento. A nova Constituição e a reforma tributária nela contida não são suficientes para viabilizar as propostas necessárias para a melhoria da educação", ensina o Presidente da Confederação dos Professores do Brasil, Prof. Tomaz Wonghon.

Mecanismos de controle do cidadão sobre a aplicação dos recursos em educação

Ressalte-se que, além da garantia do cumprimento da aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, deve-se assegurar que outro mínimo seja, de fato, aplicado como prevê a Constituição: para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental. Esta é uma tarefa de todos, porque os esforços neste ponto serão realizados "com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade", segundo prevê o próprio art. 60 das Disposições Transitórias.

A sociedade, legalmente, está sendo convocada a exigir e colaborar no cumprimento da Constituição. Um dos aspectos em que ela pode contribuir é no da fiscalização da gestão dos recursos, o que significa verificar:

- a) se os 25% da receita de impostos estão sendo aplicados anualmente em ensino;
- b) se, pelo menos, 50% do orçamento da educação está sendo aplicado, nos dez primeiros anos de promulgação da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental;
- c) se não estão sendo pagos com recursos orçamentários da educação outras despesas que não aquelas caracterizadas como de desenvolvimento e manutenção do ensino.

Merece destaque, neste último item, o fato de muitas prefeituras contratarem excedentes de pessoal que são pagos com recursos da educação. Em consequência, estes escasseiam, e a educação que se ministra à pobre população é uma "educação pobre" de conteúdo político, de competência técnica e de instrumentos e espaços necessários à sua operacionalização. Além do excedente de pessoal que possa eventualmente estar à serviço de outros setores, mas inchando o orçamento da educação, há que se registrar o uso escuso dos recursos para a educação, o que pode ser ilustrado, por exemplo, como este, publicado em nota da imprensa: "um Secretário de Estado do Governo do Ceará ficou espantado com o número de recibos de aquisição de carteiras escolares pelas prefeituras do interior. Há carteiras para atender a várias gerações, se elas entrassem mesmo no almoxarifado da prefeitura" (Lustosa da Costa, 1988).

Associe-se que o controle ou fiscalização da gestão financeira deve fazer-se, pelo menos, sobre os 3 itens anteriormente especificados, e que esta há de ser procedida pelos contribuintes, pelas Câmaras Municipais e pelo Conselho de Contas do Município, dentre outros. A Constituição explicita, este ponto, no seu art. 31 e §§ 1º a 3º:

"Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 1.º O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou

dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei."

A fiscalização do Município se exercitará **internamente** por órgão da própria Prefeitura.

Da leitura da Constituição, art. 31 e parágrafos, depreende-se que o contribuinte, as Câmaras Municipais, os Tribunais de Contas, o Conselho de Contas dos Municípios têm amplos poderes de fiscalização ou **controle externo**.

As Câmaras Municipais, o Conselho de Contas do Município e os Tribunais de Contas exercem o controle externo conjuntamente, valendo-se do que a lei faculta.

O contribuinte poderá valer-se não apenas do que está contido no § 3º do art. 31, mas, ainda, no art. 5º, XXXIII, que assim dispõe:

"todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado,"

Se o contribuinte, ao conhecer as contas do Município, verificar a ocorrência da aplicação ilegal dos recursos, poderá:

a) propor **ação popular**, assegurada pela Constituição, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento das contas judiciais e do ônus da sucumbência (Art. 5º, item LXXIII);

b) **representar** o Conselho de Contas do Município, denunciando ou questionando a aplicação dos recursos.

Além destes mecanismos de controle, poderá ocorrer a **intervenção** pelo Estado no Município, consoante dispõe o inciso III do art. 35 da Constituição, assim expresso:

"Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - ...

II - ...

III — não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal da manutenção e desenvolvimento do ensino;"

Entende-se que o papel da Administração Estadual, na verificação da aplicação dos recursos previstos no art. 212 da Constituição e no art. 60 das Disposições Transitórias, se fará com base nas prestações de contas apresentadas aos órgãos de controle externo, pelas próprias Prefeituras Municipais. É necessário, contudo, articulação entre Conselho de Contas do Município/Secretaria do Planejamento e Secretaria de Educação, no sentido de zelar pelo cumprimento dessa legislação. No âmbito da Secretaria de Educação, entende-se ser correto condicionar o repasse de auxílios aos municípios à aplicação de recursos previstos em lei.

Para o domínio do total de recursos recebidos mediante transferências pela União e Estado aos Municípios, sugere-se que os contribuintes acompanhem, pelos jornais locais e pelo Diário Oficial do Estado, a distribuição mensal do FPM e ICMS repassados. Tal recomendação faz sentido, porquanto estes dois tributos representam, conjuntamente, as maiores fontes de recursos de que o Município dispõe. Restaria, ainda, o controle sobre a Receita Tributária Municipal (Quadro 1), O IPVA, ITR, o Salário-Educação e o FINSOCIAL, dentre outros.

Para tal controle o contribuinte deve aproveitar-se também do que prescreve o art. 1 62 da Constituição, que nos parece auto-aplicável e que não está sendo cumprido.

"Art. 1 62. A União, os Estados, o Distrito Federal e os **Municípios** divulgarão, até o último dia do mês subsequente ao da arrecadação, os montantes de cada um dos tributos arrecadados, os recursos recebidos, os valores de origem tributária entregues e a entregar e a expressão numérica dos critérios de rateio.

Parágrafo único. Os dados divulgados pela União serão discriminados por Estado e por Município; os dos Estados, por Município."

Recomenda-se que os órgãos de classe, em articulação com os integrantes da Constituinte Estadual, propugnem pela obrigatoriedade de que os órgãos de controle interno da administração financeira e orçamentária desenvolvam metodologias de trabalho que facilitem a elaboração, execução e controle da vinculação prevista em nível constitucional, sendo seus responsáveis co-responsáveis pelo seu cumprimento.

Admite-se, finalmente, pressão junto a setores governamentais para a inclusão de representante do setor educacional no Conselho de Contas dos Municípios, ou Tribunais de Contas, como forma de garantir o cumprimento da destinação de 1/4 do orçamento anual para a educação.

Além dos pontos abordados, merece registrar que o contribuinte poderá exercitar a sua ação fiscal junto aos comerciantes, exigindo destes a emissão de notas fiscais, como forma de aumentar a arrecadação e contribuir para o acréscimo de recursos para a educação. Pode, paralelamente, o magistério desenvolver nas escolas um amplo esclarecimento sobre a questão dos tributos e a sua relação com os serviços ofertados à comunidade.

Ademais, é recomendável que se faça valer o previsto no art. 38 das Disposições Transitórias, assim expresso:

Art. 38. Até a promulgação da lei complementar referida no art. 1 69, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão despender com pessoal mais do que sessenta e cinco por cento do valor das respectivas receitas correntes.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, quando a respectiva despesa de pessoal exceder o limite previsto neste artigo, deverão retornar àquele limite, reduzindo o percentual excedente à razão de um quinto por ano."

Com isto, espera-se que haja recursos para a educação, garantindo-se uma escola apropriada, bem equipada e com pessoal competente, bem remunerado e mais comprometido com a missão pedagógica.

É injustificável, com a soma de recursos disponível pelos municípios, tentar oferecer ensino em salas de aula que não dispõem, ao menos, de carteira, giz e quadro-verde, para alunos que não têm livros, papel e lápis, e com professores que, na ausência de tudo isto, se sentem frustrados também pelo isolamento, desprestígio social e profissional e aviltados pelos baixos salários recebidos.

Bibliografia

_____. Constituição. 1 988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1 988.

BRASIL Lei n.º 7.348, de 24 de julho de 1 985. Dispõe sobre a execução do § 4.º do art. 1 76 da Constituição Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União** - Seção 1, Brasília, 25 jul. 1985. p.10651.

_____. Ministério da Educação e Cultura. Departamento de Ensino Fundamental. **Sistemática operacional**, 1978. Brasília, DDD, 1977.

BRASIL, Ministério da Fazenda, Secretaria da Receita Federal. **A reforma tributária de 1965 e a federação**. Brasília, Senado Federal, 1984.

ISTO É, Rio de Janeiro, Ed. 3; n. 1007, 4 out. 1989. p.51.

LUSTOSA DA COSTA **Diário do Nordeste**, Fortaleza, 12 jul. 1988.

MARTINS, Cláudio. **Compêndio de finanças públicas**. Rio de Janeiro, Forense, 1988.

MELCHIOR, José Carlos A. et alii. **O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1.º grau**. Brasília, 1988. mimeo.

PINTO, Adriano. Tributação municipal. **O Povo**, Fortaleza, 13 jan. 1989. p.7.

VELOSO, Jacques R. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, Guiomar Namó de, org. **Educação e transição democrática**. São Paulo, Cortez, 1987.