

## CONSIDERAÇÕES SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS EDUCACIONAIS

Alberto de Mello e Souza\*

As duas faces da crise econômica brasileira, a inflação e a estagnação, tiveram conseqüências extremamente adversas para o sistema educacional, em especial o ensino público. A estagnação, acompanhada da redução da capacidade tributária líquida, teve o efeito de congelar os recursos públicos reais disponíveis para o setor educacional. É bem verdade que não se pode desprezar o efeito positivo das mudanças constitucionais na repartição das rendas dos três níveis de governo, favorecendo aos Estados e Municípios, sobre o nível das despesas educacionais. Ainda assim, considerando o crescimento da população (ainda que a taxas declinantes) e o enorme déficit educacional, constata-se que os ganhos, quando houve, foram modestos. A falta de crescimento econômico não apenas restringe a receita governamental mas também afeta a renda familiar, cujos gastos educacionais são vitais para ampliar as chances de escolarização mesmo das crianças em escolas públicas.

Os efeitos da inflação, embora menos perceptíveis, não são menos desastrosos. Como se sabe, a inflação é um poderoso mecanismo redistribuidor de renda, penalizando as classes e os segmentos mais indefesos e favorecendo as atividades especulativas. Tratando-se do orçamento governamental, mesmo quando as receitas recebem alguma forma de indexação, as despesas não têm nenhuma correção monetária assegurada. O excesso da arrecadação so-

bre a previsão inicial é distribuído de acordo com prioridades governamentais do momento. Portanto, os atrasos nas distribuições das verbas, freqüentemente, significam também perdas reais. Estas perdas são agravadas pelas demoras na realização das despesas, provocadas por exigências legais, como licitações, e uma gestão financeira deficiente.

A inflação e a estagnação estão tendo um impacto negativo devastador no sistema educacional. O que surpreende é a lentidão com que são feitos os ajustes à nova realidade. Em parte, essa demora no ajustamento decorre de uma compreensão deficiente das fontes de recursos disponíveis e da necessidade de mudar regras que definem a utilização dos recursos. A seguir, exporemos quatro temas que, a nosso juízo, exemplificam esse argumento. Primeiro, discutiremos a proposição de que **recursos públicos devem ser destinados exclusivamente ao ensino público**. Se aplicada esta regra, o aumento dos recursos para o ensino fundamental público não seria expressivo e afetaria apenas parte da escola particular que atende a comunidades carentes. Um ganho modesto e, nem sempre, desejável. Esta discussão relega a questão do uso para fins privados dos recursos públicos, mesmo quando destinados ao ensino público. Estamos falando da prática do clientelismo na nomeação e lotação dos professores, na localização das escolas que não obedecem a um mapeamento escolar, na distribuição dos cargos de direção para fins partidários, nos processos de construção escolar que favorecem os grandes empreiteiros, etc. Para dar uma ordem de grandeza, sabe-se que em muitos estados, cerca de 30% dos professores não estão em sala de aula e que as grandes licitações aumentam os custos de construção escolar em cerca de 40%. A conseqüência disso tudo é a subtração de recursos expressivos da escola pública e o seu funcionamento precário.

O segundo tema diz respeito à **visão parcial e limitadora do planejamento como autoritário, tecnicista e atrelado a uma visão**

\* Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio de Janeiro.

**econômica.** Não pretendemos discutir esta visão aqui, mas indicar três funções vitais do planejamento que precisam ser recuperadas: articuladora, estratégica e racionalizadora. A função articuladora é fundamental em três esferas. A primeira refere-se a uma integração das redes municipais e estadual do ensino. É preciso que cada estado assegure uma distribuição de recursos mais homogênea às escolas públicas, independente da rede ou da localidade a que pertençam. Isto é uma exigência da justiça social. A segunda diz respeito às relações entre o Ministério da Educação e os estados. O MEC não deve distribuir recursos diretamente aos municípios. Hoje, existe o canal direto propiciado pela distribuição de 25% da quota federal do salário-educação. Cabe apenas ao MEC influenciar a política estadual, garantindo a sua abrangência e obediência às diretrizes nacionais. A articulação entre o MEC e os estados será também a maneira de viabilizar a realização do Plano Nacional de Educação, sendo dos estados a tarefa de fazer os Planos Estaduais e do MEC compatibilizá-los. A terceira esfera trata de prover o MEC com uma visão sistêmica das universidades federais. Possíveis conseqüências dessa visão sistêmica seriam um maior intercâmbio de professores entre universidades e uma redistribuição de programas e de professores.

A função estratégica do planejamento consiste em antecipar e viabilizar ações futuras. Existem mudanças sociais, como a provocada pela urbanização rápida, as modificações na participação feminina da força de trabalho e a queda da taxa de fecundidade que alteram as necessidades futuras de vagas escolares. A par disso, mudanças econômicas e tecnológicas terão influências sobre carreiras, currículos e pesquisas. A visão prospectiva é importante para reduzir os malefícios acarretados pela descontinuidade administrativa e improvisação na tomada de decisões. A função racionalizadora é exercida pela existência de regras universais, que dificultam as manipulações e as manifestações do clientelismo. Outra expressão da racionalidade é a adequação dos meios aos fins. Neste sentido, deverá haver modificações importantes na gestão educacional, visando a uma desconcentração das decisões, à existência de controles efetivos e a uma aplicação dos recursos mais rápida.

O terceiro tema trata da **captação de recursos próprios por parte das instituições de ensino público.** No momento, existe uma dependência extrema dessas instituições em relação aos recursos orçamentários, em parte influenciada por uma noção bastante restrita de gratuidade. A gratuidade, tida como a ausência de taxas e mensalidades escolares, deixa de considerar a regressividade existente no pagamento dos impostos. Por outro lado, não questiona o fato de o subsídio educacional ser menor, em termos absolutos e relativos, para o ensino fundamental quando comparado com o 2.º e o 3.º graus. Em termos absolutos, porque o custo educacional é menor e, em termos relativos, porque a parcela das despesas com material escolar e outros gastos familiares é, proporcionalmente, maior no ensino fundamental. Portanto, a gratuidade, ao fazer "tabula rasa" da distribuição dos subsídios educacionais, viola o princípio da justiça social. No ensino fundamental, as conseqüências da gratuidade foram a supressão da contribuição familiar para o caixa escolar. Embora possa-se objeccionar quanto à compulsoriedade do pagamento, é inegável que a eliminação dessa fonte de recursos aumentou a precariedade do ensino na maioria das escolas públicas. É desejável uma maior participação da comunidade, inclusive de empresas locais, por exemplo, na manutenção dos prédios escolares. Quanto ao ensino superior, a cobrança de taxas escolares, a realização de convênios de pesquisa e a obtenção de recursos pelo pagamento do uso do patrimônio são modalidades de captação de recursos próprios que poderiam ampliar significativamente a dotação de outros custeios.

O quarto tema aborda a **ênfase excessiva posta na discussão dos recursos financeiros, que oblitera uma visão dos recursos reais.** Não há dúvida quanto à importância da discussão em torno da Emenda Calmon. Porém, deve-se perceber que a insuficiência de recursos financeiros convive com um excesso de recursos reais. Os recursos reais são, entre outros, os prédios escolares, o tempo dos professores, o material escolar e a máquina administrativa. Frequentemente, encontram-se salas de aula vazias, professores em outras funções e uma pesada máquina administrativa. A redução do excesso de recursos reais permite uma expansão das vagas e/ou uma melhoria do ensino com um acréscimo reduzido

dos gastos educacionais. Em um momento de penúria de recursos financeiros, a folga de recursos reais representa um ônus apreciável para a sociedade. A curto prazo, a melhor utilização dos recursos reais, provavelmente, é a melhor arma disponível para se combater a repetência. É perfeitamente concebível que os maiores custos advindos da melhoria do ensino possam ser compensados pela redução dos custos associados à repetência.

A questão central nos próximos anos é como retomar os investimentos educacionais antes de uma nova fase de crescimento econômico. Face ao seu estágio econômico, o Brasil tem investido em educação bem menos que outras nações em condições semelhantes. Como o novo modelo de expansão econômica deverá estar assentado na competitividade externa e na adoção de tecnologias modernas, baixos níveis de investimento educacional significarão restrições ao crescimento econômico. Surge então a necessidade de definição das prioridades educacionais. Não resta dúvida que a universalização do ensino fundamental requer uma melhoria apreciável da qualidade do ensino (habilitação de professores, implantação de dois turnos diários, extensão do calendário escolar, etc.) e uma expansão expressiva das vagas para as séries de 5<sup>a</sup> a 8<sup>a</sup>. O segundo grau deverá ter taxas elevadas de crescimento de matrícula, que permitam absorver uma proporção crescente da população na faixa etária correspondente de 20% para algo próximo dos padrões coreanos atuais (90%). As escolas de segundo grau apresentam três patamares distintos quanto ao custo aluno: escolas técnicas federais e algumas estaduais; escolas profissionalizantes e as demais escolas. É preciso, pois, definir com cuidado a proporção desses três tipos de escolas para não haver aumento indevido dos cursos. Quanto ao ensino superior, pa-

rece-nos que os investimentos em pesquisa e excelência acadêmica devem receber as maiores atenções.

Quaisquer que sejam as prioridades, deve-se observar que o compromisso com a escola pública só pode ser resgatado se houver uma dupla mobilização da sociedade através de pressões para o cumprimento da obrigação constitucional de universalização do ensino fundamental e de captação de recursos da comunidade e das empresas. Esta captação é indispensável para complementar os recursos orçamentários, especialmente nesta fase que antecede um novo surto de crescimento. Sendo assim, é necessário que as escolas e universidades públicas ativem mecanismos de captação de recursos próprios. A prolongada crise fiscal do Estado já está obrigando essas instituições de ensino a buscarem, ainda que timidamente, esses recursos.

A distribuição dos recursos orçamentários entre os três níveis de ensino só poderá ocorrer através da estimativa de necessidades que obedeça às prioridades fixadas. Entretanto, deve ser dito que o ensino fundamental dispõe do salário-educação para as despesas que não sejam de pessoal e que estas são cobertas com recursos da receita geral. Por outro lado, o MEC assume as despesas de pessoal das universidades federais (o que não deixa de ser uma vinculação disfarçada) e, de forma insuficiente, as despesas com outros custeios. As universidades federais dispõem também de recursos, obtidos de forma competitiva, junto aos órgãos de fomento da pesquisa. Resta saber como o segundo grau poderá financiar sua expansão. Este é um desafio ainda sem respostas. A Lei de Diretrizes e Bases não é o lugar onde esta e outras respostas poderão ser encontradas. Isto porque, para ser duradoura, terá que ser flexível para conter as soluções encontradas na arena política.