

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO: IMPLICAÇÕES PARA A EDUCAÇÃO MUNICIPAL

José Eustáquio Romão*

Introdução

Comparar os investimentos educacionais de um país com os de outro pode conduzir a conclusões equivocadas. De fato, o total dos recursos educacionais é geralmente mal conhecido, uma vez que entram em sua composição parcelas nacionais ou externas, públicas ou privadas, sem mencionar as "invisíveis", isto é, as aplicadas em custos indiretos raramente computados. Por isto, o esforço global de uma formação social nos gastos educacionais jamais consegue ser captado pelas estatísticas.

Buscando maior precisão científica ou indicações para a formulação e/ou implementação de políticas, estudiosos e autoridades costumam indexar os recursos destinados à educação com base em outros indicadores: Produto Nacional Bruto (PNB), orçamento público, habitante, habitante em faixa etária de escolarização, etc. "Nos países que ainda estão numa fase de economia de subsistência o PNB é freqüentemente objeto de uma avaliação grosseira, além de variar segundo se trate de países de economia liberal(sic) ou de países socialistas."¹ Os orçamentos públicos, quando não são meras peças de ficção, apresentam variações de ano para ano — mais profundas de governo para governo —, prejudicando a comparação de períodos mais longos. As relações com bases de-

* Professor da Universidade Federal de Juiz de Fora. MG.

UNESCO. *Planification de l'éducation*; bilan, problèmes et perspectives. Paris, UNESCO. 1970. p.188.

mográficas, qualificadas ou não, escondem a equidade da distribuição dos recursos porque são feitas pelas médias. Com todas estas ressalvas é que devemos encarar as informações do Diretor do Instituto Internacional de Planificação da Educação (IIPE) da UNESCO, Professor Sylvain Lourié³, quando afirma que, mesmo acompanhando os países desenvolvidos na tendência ao incremento dos investimentos educacionais, os países em desenvolvimento (leia-se subdesenvolvidos) não lograram o mesmo êxito de universalizar o ensino primário e secundário, do pós-guerra até a década de 1960, e, curiosamente, após este período, também desaceleraram, se bem que em taxas menores, esses investimentos.

Não há porque discordar da necessidade de retomada crescente de investimentos educacionais nos países que ainda não conseguiram eliminar o analfabetismo e universalizar a educação básica⁴. A própria discussão qualidade/quantidade perde sentido e torna-se puramente acadêmica neste nível, uma vez que não há como escolher entre os dois aspectos na educação de base: ou se

É por esta razão que a maioria dos analistas do financiamento da educação preferem trabalhar com dados de balanços. Ver MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O Financiamento da Educação no Brasil**. São Paulo, EPU, 1987. Mesmo assim a recorrência a longas séries anuais introduz "ruídos" na comparação dos dados, por causa da heterogeneidade das dotações e rubricas/funções e elementos de despesa.

Conferência pronunciada na abertura do Seminário sobre Planejamento, Financiamento e Descentralização da Educação no Brasil, promovido pelo Centro de Treinamento para o Desenvolvimento Econômico (CENDEC), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (SEPLAN) e pelo Instituto de Desenvolvimento Econômico (IDE), do Banco Mundial, com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), realizado de 21 a 24 de outubro de 1987, em Petrópolis (RJ), com o título "Tendências e Estruturas do Financiamento da Educação em Certos Países da OCDE".

O artigo 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Brasileira de 1988 é a prova de que o Brasil se inclui entre esses países, ao subvicular, por dez anos, 50% dos recursos públicos destinados à educação (art. 212 do texto constitucional) para alcançar estas metas.

propicia a organização mínima de mínimos conhecimentos necessários ou se multiplica o número de analfabetos.

Porém, sem a disposição de enfrentar a questão da democratização do planejamento, da fiscalização pública de sua execução, da eliminação da mediação burocrática e da competência gerencial em todos os níveis da administração, apenas o incremento dos recursos públicos destinados à educação pode insinuar uma intenção mas não é suficiente para explicitar uma vontade política de dar prioridade à educação. O planejamento centralizado, resultante apenas da "sensibilidade" e do grau de informação de meia-dúzia de "iluminados" — normalmente egressos ou pertencentes às camadas privilegiadas —, por melhor que sejam suas intenções, desvia-se das prioridades construídas e detectadas na luta cotidiana das classes oprimidas. A título de ilustração, conto uma pequena estória, ocorrida em 1983, na zona rural do Município de Juiz de Fora (MG). Com a melhor das intenções e munidos de levantamentos, pesquisas e estudos de racionalidade administrativo-financeiro-pedagógica, dirigentes e técnicos da Secretaria Municipal de Educação chegamos à conclusão de que era necessário caminhar para a eliminação de escolas rurais "unidocentes"⁵. Desativá-las e providenciar transporte escolar para os alunos de várias "escolinhas" espalhadas nas fazendas, concentrando-os em unidades escolares maiores dos povoados próximos barateava custos de manutenção, não implicava em expansão de pessoal — ao contrário, permitiria a economia de pessoal de apoio —, melhorava a qualidade de ensino pela reunião de alunos de mesma série na mesma turma unisseriada, facilitava os serviços de supervisão pedagógica e de orientação educacional; racionaliza, enfim, recursos financeiros, humanos e materiais, permitindo uma educação de melhor qualidade. Imediatamente, um projeto para obtenção de recursos para aquisição dos ônibus escolares foi elaborado e enviado ao Ministério da Educação (MEC). Enquanto aguardávamos a liberação dos recursos, com o projeto já aprovado, alguém alertou que tínhamos esquecido de dar um passo fun-

⁵ Também chamadas "escolas isoladas" ou "escolas de classes multisseriadas".

damental: a discussão do projeto com as comunidades rurais interessadas. Para surpresa geral, um projeto "tão bom" foi rechaçado por unanimidade em todas as cinco comunidades envolvidas. Não houve argumentação que as demovesse, apesar da sólida comprovação das vantagens demonstradas pelos técnicos e dirigentes da Secretaria Municipal de Educação. Nesse ínterim, os recursos foram liberados e precisávamos ter uma posição conclusiva. E nada de as comunidades explicitarem seus argumentos desfavoráveis à proposta do que então denominávamos "nucleação de escolas unidocentes". Até que, em uma das reuniões, quando ameaçávamos implantar o projeto se não fossem apresentadas as razões das comunidades, alguém, com as expressões típicas do mineiro da roça, passou-nos uma lição, que tentamos traduzir e sistematizar em seguida.

- O governo municipal, em todas as oportunidades que tivera, tentara convencê-los a não saírem do campo e virem para a cidade.
- A escola era a única presença do governo nas comunidades em que estavam localizadas.
- Quando queriam manter contacto com a cidade ou com os povoados, faziam-no através da professora ou dos demais servidores públicos que visitavam a escola.
- Se desativássemos as "escolinhas" iríamos até "esquecer da existência deles" e a Prefeitura nem se lembraria mais de conservar as estradas vicinais — tão importante para o "caminhão do leite" (a região é uma bacia leiteira) —, pois o poder público municipal não iria mais precisar delas para o transporte de professores, especialistas de educação, técnicos e servidores da Prefeitura que visitavam as escolas para desenvolvimento de programas (saúde escolar, merenda escolar, etc).
- Em pouco tempo ficariam privados do único prédio público de que dispunham para a realização de festas, celebrações religiosas, recepções a autoridades, etc.

Alonguei-me um pouco na estória, primeiramente por que a sabedoria desta lição não poderia ficar sem algum registro; em segundo lugar, a propósito de nosso tema, ela demonstra o quanto pode escapar à racionalidade técnica, especialmente o que diz res-

peito às nuances políticas captadas no duro jogo com as condições materiais de existência. Para aquelas comunidades a escola apresentava-se não apenas como o espaço do processo de ensino-aprendizagem, mas também como a instituição pública que os ligava ao mundo exterior e os relacionava com a própria estrutura de poder. O desfecho foi interessante: usamos os recursos liberados para a recuperação, ampliação e melhoria das instalações e equipamentos das "escolinhas" e prestamos contas ao órgão financiador, sem nunca termos sido questionados quanto à diferença de destinação entre a proposta original (aquisição de ônibus) e a efetivamente realizada.

No exemplo dado, tivemos uma correção de percurso, a tempo de evitar uma catástrofe educacional que certamente ocorreria: uma grande evasão escolar de alunos matriculados nas unidades desativadas. E o mais curioso é que, em nenhum momento, as comunidades levantaram a questão da segurança do transporte escolar, tanto pela topografia acidentada da região quanto pelos perigos das estradas na época das chuvas. É que, para eles, certamente, a conservação das estradas e a manutenção dos veículos é uma questão meramente técnico-financeira resolvível pelo governo. Porém, todos os argumentos contrários ao projeto referiam-se a questões políticas e só teriam solução na resistência engendrada por sua visão de mundo.⁶

Governo participativo ou democratização do processo decisório é mera intenção proclamada quando não permite à população a real definição das prioridades, traduzidas nas previsões orçamentárias. Porém, a democratização corre ainda o risco de virar teatro quando a população não tem o controle do respeito pela ordem de prioridades anteriormente fixada. Criar mecanismos que garan-

As escolas unidocentes existem em todo o mundo e "sua prática abrangia (em 1961) mais de onze milhões de alunos, espalhados por quarenta e cinco países (em todos os continentes) dos que apresentaram estatísticas e ela não tem relação qualquer com o grau de desenvolvimento cultural ou econômico do país." (BU-REAU INTERNATIONAL D'EDUCATION. *L'École à Maître Unique*. Genebra/Paris. 1961. p.5).

tam a transparência da execução orçamentária e instrumentos de legitimação do processo de delegação é tarefa imprescindível para a reordenação do financiamento educacional, no sentido do estabelecimento da equidade regional e da justiça social. As tecnoburocracias agigantadas institucionalizaram o consumo da maior parte dos recursos nas atividades meio e a corrosão dos destinados às atividades fim, com as tramitações morosas em contextos de economias inflacionárias. Já tão minguados, os recursos que deveriam chegar à carteira do aluno ainda sofrem a sangria do desperdício resultante da incompetência gerencial, provocando a baixa produtividade dos sistemas em todos os níveis.

Finalmente, as considerações anteriores ainda abstraíram duas desgraças tão comuns em países com baixo grau de representação das classes sociais nos governos: o fisiologismo e a corrupção — faces da mesma moeda —, ambos afeitos à falta ou à falta de planejamento, para favorecimento das improvisões, dos imediatismos clientelistas, dos casuísmos e negociatas dos com-patrios e dos oportunismos eleitorais.

Financiamento da educação no Brasil

Nas considerações que se seguem, procuramos abranger um pouco mais de duas décadas, que representa a fase na qual os governos militares forjaram uma estrutura educacional⁷ que ainda permanece em vigor, porém em vias de ser superada por uma nova legislação de ensino, já em processo de discussão na sociedade e em tramitação no Congresso Nacional.

Usamos propositadamente o termo "estrutura" em lugar de sistema, porque, na realidade, o que temos é uma verdadeira colcha de retalhos, sem qualquer organicidade entre os graus de ensino, cujas reformas resultaram de casuísmos "revolucionários," no combate às legítimas manifestações contestatárias, conforme demonstrou Otaiza de Oliveira Romanelli na brilhante *História da Educação no Brasil*; 1 930/1 973 (Petrópolis, Vozes, 1978). Usamo-lo também para contribuir para a tentativa de construir uma precisão terminológica, tão rara na ciência brasileira, conforme enceta, neste caso. Dermeval Saviani com *Educação Brasileira; Estrutura e Sistema* (6ª ed., São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1987).

Incoerências como "uma crescente queda da aplicação dos recursos financeiros em educação no período de maior crescimento do PIB, principalmente pela esfera federal, que é aquela que maior potencialidade apresenta, na perspectiva de receita fiscal efetivamente arrecadada"⁸, revela a coerência⁹ profunda do regime militar, ao compatibilizar o projeto educacional com o modelo de desenvolvimento conservador. Simultaneamente, modificações na legislação fiscal alteraram o Sistema Tributário Nacional, no sentido de concentrar recursos na União, em detrimento das demais esferas de governo. Ainda em 1985, no ambiente de conclusão da "abertura política" e de redemocratização do país, o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEÁ), da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, informava que a repartição dos tributos apresentava-se profundamente centralizada: 62% para a União, 34% para os Estados e 4% para os Municípios. Somava-se a essa situação uma série de medidas, como a desvinculação de recursos públicos para a educação (12% da arrecadação tributária da União e 20% da dos Estados e Municípios) e a abertura de inúmeras portas para o "subsidiamento" das escolas mantidas pela iniciativa privada. É de domínio público a perversidade da última medida: exclui os mais pobres ou empurra-os para escolas de qualidade inferior, porque desassistidas pelos poderes que as criaram¹⁰. No entanto, a análise dos percalços resultantes da política educacional privatista dos últimos governos escapa aos limites deste trabalho, e inúmeros outros autores têm se debruçado sobre o assunto com muita competência.

⁸ MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo, EPU, 1987. p.5.

"Coerência" deve aqui ser entendida na sua dimensão sociológica, isto é, funcionalidade das partes no todo: no caso, funcionalidade do projeto elitista-militar-regressivo — espécie de versão brasileira do modelo autocrático de acumulação capitalista.

Os pensadores da Educação ligados a órgãos internacionais (especialmente do Banco Mundial), usam a questão do subsídio público exatamente para comprovar a necessidade do ensino pago e defender a "equidade". Ver, por exemplo, PSACHAROPOULOS, George. **Welfare Effects of Government Intervention in Education**. Washington, The World Bank, 1986.

Com a finalidade de "suplementar as despesas públicas com a educação elementar"¹¹, os governos militares criaram o salário-educação contribuição social a ser paga pelas empresas, que também podem optar pela manutenção direta de escolas ou pelo recolhimento aos cofres públicos. Nas diversas regulamentações pelas quais passou a lei de criação, o salário-educação sofreu alterações formais ou substanciais, chegando à atualidade com as disposições dos decretos 87.043, de 22 de março de 1982¹², e 88.374, de 7 de junho de 1983¹³. No último, vincula-se, pela primeira vez, 25% no mínimo, da quota federal (QF) — equivalente a 1/3 do total arrecadado no país; os outros 2/3 constituem as quotas estaduais (QE) e ficam nas unidades federadas para projetos municipais e intermunicipais de educação de primeiro grau. Em 15 de outubro de 1985, o decreto 91.781 estabeleceu a exigência de aprovação, por lei das câmaras municipais, do Estatuto do Magistério Municipal¹⁴, como condição de habilitação do município para candidatar-se aos recursos da QF.

Conquanto os dois avanços devam ser assinalados, nunca é demais reiterar algumas críticas e levantar a necessidade de aperfeiçoamentos.

- O setor agrícola ficou privilegiado com uma alíquota menor (0,8%), enquanto as demais empresas devem contribuir com 2,5% sobre a folha de salário de contribuição ao INPS, hoje IAPAS, reforçando a linha protecionista da política agrícola do governo, com os argumentos de maior pobreza de capital do setor, maiores riscos dos investimentos e necessidade de incentivos à produção primária da economia. Como se isso não bastasse, o decreto 87.043/82 suspendeu, "até ulterior deliberação, a cobrança da contribuição do salário-educação sobre a soma dos

¹¹ Artigo 1º da Lei n.º 4.440, de 27 de outubro de 1964.

¹² DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO Brasília, 23 de mar. 1982, Seção I, p.4.970-2.

¹³ Idem, 09/Jun. 1983, Seção I, p.9.830-2.

¹⁴ O termo criou a maior confusão nos municípios, porque "estatuto" refere-se a regime do funcionalismo público e a maioria das prefeituras adota regime regido pela Consolidação das Leis do Trabalho. O espírito do decreto era proteger a carreira e a remuneração docentes, independentemente de regime.

salários base dos titulares, sócios e diretores e sobre o valor comercial dos produtos rurais" (art. 14). A "ulterior deliberação" não foi tomada até hoje.

- Incidindo apenas sobre a folha de salário de contribuição, o salário-educação não onera o capital, com o agravante de não contar com recursos de vencimentos superiores a 20 salários mínimos (limite individual da folha de contribuição). Ainda assim, suspendeu também a cobrança sobre a folha dos salários base dos titulares, sócios e diretores, na mais descarada declaração de compromisso com determinada classe social.
- A opção das empresas de deixarem de recolher a contribuição do salário-educação (artigo 9.º do decreto 88.374/83), quando mantiverem escola própria, ou quando decidirem pela "aquisição de vagas na rede particular de ensino de primeiro grau", ou quando ainda indenizarem despesas de empregado com educação de primeiro grau pela via supletiva ou de seus filhos, na faixa de 7 a 14 anos, ou, finalmente, quando combinarem alternativas anteriores, provocou uma enorme evasão de recursos. Em outubro de 1983, o Deputado Eduardo Chuahy do Rio de Janeiro denunciava que só naquele Estado, "60% dos recursos do Salário-Educação foram carreados para a rede particular."¹⁵ Além das distorções permitidas pela legislação, o parlamentar estadual denunciava a existência de alunos, de empresas e de escolas "fantasmas", bem como a duplicidade de bolsas, estimando a impressionante cifra de 250.000 bolsas irregulares. E como a denúncia do deputado fluminense objetivava um apelo e a defesa do governo do Estado, não deve ter computado em seus dados os recursos evadidos para a rede particular através dos programas estaduais e municipais de bolsas de estudo. Em julho do mesmo ano, o Jornal do Brasil estampava uma **Carta Aberta ao Presidente João Figueiredo**, que trazia como signatários a União Nacional das Associações Familiares e a Federação Interestadual de Trabalhadores dos Estabelecimentos de Ensino, orquestrando uma resistência aos tímidos

¹⁵ SALÁRIO-EDUCAÇÃO - bolsas de estudo, mito e realidade. Rio de Janeiro, Assembleia Legislativa, 1983. p.5.

dispositivos do decreto 88.374/83 que visavam o combate à corrupção e à "indústria de bolsas de estudo".

- No tocante à distribuição dos recursos arrecadados, enquanto os municípios, que arcam com quase 1/3 da matrícula de primeiro grau, têm de se contentar com 1/12 dos recursos do salário-educação, os Estados ficam com a parte do leão (8/12) e a União com 3/12. Por outro lado, como os Estados devem aplicar estes recursos somente em escolas de sua rede, sem explicitação de qualquer critério aos municípios, estes sempre reclamaram a inequidade de tal disposição legal. Melchior¹⁶ demonstrou que no exercício de 1985 o governo do Estado de São Paulo aplicou apenas 34 bilhões, dos 462 bilhões de cruzados arrecadados, no ensino de primeiro grau, em flagrante desrespeito às disposições legais.

A proposta de mudança da incidência da alíquota do salário-educação sobre a folha de contribuição para o valor agregado ou para a receita da empresa tem encontrado grande resistência, inclusive de educadores progressistas, sob o argumento de que estes custos incrementados seriam repassados às empresas intermediárias e/ou ao consumidor. Ora, imaginar que o atual salário-educação não é repassado para o preço final dos produtos, no componente de obrigação da empresa, é, no mínimo, ingenuidade. Já está comprovado também que a contribuição das empresas para a Previdência Social é inversamente proporcional à respectiva receita, do que se pode concluir que as pequenas são as mais penalizadas, exatamente porque empregam mais mão-de-obra. Significa dizer que, neste sentido, a atual legislação do salário-educação trabalha na linha de reforço da exploração capitalista, privilegiando o capital constante em detrimento do capital variável, estimulando, ao mesmo tempo, a tendência estrutural do capitalismo de organização na provocação da recessão de emprego.

Além do salário-educação, outros fundos ou recursos oriundos de outras fontes foram criados para suplementar o financiamento da educação.

¹⁶ *Idem*, p.9.

O Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), criado em 1974, reduziu gradativamente os 13,5% que o MEC recebia das loterias federais (bilhetes e esportiva), de aplicação a fundo perdido, para 6,25%. A partir daí o incremento da participação do MEC neste Fundo só ocorreria a título de empréstimo com juros e correção monetária subsidiados, de acordo com as regras estabelecidas para qualquer tomador (público ou privado).

O Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL), criado em 1982, com recursos provenientes da receita bruta das empresas públicas e privadas que realizassem venda de mercadorias e de instituições financeiras e de seguradoras, isentadas as mercadorias e/ou serviços destinados ao exterior, somados de dotações orçamentárias da União, retornos de aplicações e outros, destina-se a uma série de programas sociais entre os quais se inclui a educação. No entanto, o setor educacional tem tido pouco acesso aos recursos do FINSOCIAL, cuja administração tem sido marcada por sonegações, fraudes e atendimento clientelístico a "emergências", segundo Melchior.¹⁷

Royalties sobre exploração de petróleo e/ou gás na plataforma continental passaram a integrar os recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), quando da criação deste fundo. Legislação posterior determinou a transferência destes recursos para os Estados e Municípios produtores.

A educação básica brasileira "conta" finalmente com os recursos oriundos do incentivo fiscal (2% do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas) destinado ao MOBREAL e a seu sucedâneo. Fundação EDUCAR. As aspás dispensam os comentários à ineficácia do MOBREAL, que embora fosse o programa "menina-dos-olhos" dos governos militares, constituiu-se num fiasco sem precedentes, já exaustivamente analisado e comprovado como verdadeiro Movimento Brasileiro de Analfabetização. A realidade encarregou-se de desmascarar a farsa e a sociedade condenou-o já na barra dos tribunais da História.

¹⁷Idem, p.48-9.

Fizemos questão de, embora sumariamente, listar todos os componentes de financiamento da educação no Brasil, excluindo os resultantes da iniciativa privada, por falta de dados agregados. A maioria das instituições privadas não tem estatísticas precisas de seus investimentos em educação e os gastos pessoais e familiares não permitem sequer uma aproximação.

O Financiamento da Educação na Nova Constituição

Destaca-se no texto da nova Constituição no que concerne ao financiamento da educação:

Manutenção da Vinculação de Receita de Impostos

Proibida textualmente a vinculação da receita de impostos a órgãos, fundo ou despesas, ressalvaram-se os Fundos de Participação e manutenção e desenvolvimento do ensino. Foi uma conquista da comunidade educacional no período da Constituinte, pois foram grandes as pressões, de ordem técnica e política. Entre os primeiros incluem-se os tributaristas, com a argumentação de que a vinculação feria tecnicamente a ciência e a praxetributária. A disputa foi grande com outros setores também interessados em vinculações específicas.

Nunca menos de 18% da arrecadação de impostos da União e o mínimo de 25% da arrecadação de impostos dos Estados e Municípios ficaram garantidos no artigo 212.

Salário-Educação.

Grandes foram os *lobbies* para forçar a eliminação do salário-educação do texto constitucional. O parágrafo 5º do artigo reza: "O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na formada lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes." Avanços, incertezas, ambigüidades... O avanço insinuado no início do parágrafo "ensino fundamental público", sugerindo a exclusividade para o ensino público, ameaça ser neutralizado ao fi-

nal. Poderão as empresas praticar a dedução mencionada em es-
colas da rede particular? É necessário garantir na legislação
ordinária ou complementar que não se consolide o recuo. Outro
avanço está na generalização das empresas e as isenções estarão
sujeitas ao crivo do Poder Legislativo.

Educação ou Ensino

Não há mais margem para as manipulações permitidas pela ampli-
tude do termo "educação". A função ensino é explicitada, quanto a
seu desenvolvimento e manutenção pelos recursos vinculados e
adicionais.

Reforma Tributária

- 47% dos Impostos sobre a Renda (IR) e sobre Produtos Indus-
trializados, arrecadados pela União, serão vinculados aos Fun-
dos Estadual (21,5%) e Municipal (22,5%), e ainda 3,0% ao
Fundo de Financiamento do Setor Produtivo das regiões Centro-
Oeste, Norte e Nordeste;
- 10% do IPI para o Fundo de Exportação: 7,5% para os Estados e
2,5% para os municípios;
- transferência dos impostos únicos para a competência dos Es-
tados (transporte, comunicação, energia elétrica, minerais e
combustíveis), através de sua incorporação no Imposto sobre
Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- além de manterem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU)
e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), os
Municípios passarão a cobrar o Imposto sobre Transmissão de
Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto sobre Venda de Combustível no
Varejo (IVCV);
- previsão do adicional de até 5% sobre o Imposto de Renda, a ser
cobrado pelos Estados, de acordo com futuras disposições das
Assembléias Legislativas. Este adicional não incidirá sobre
salários.

Com todas estas medidas, pode-se ter uma idéia da desconcen-
tração dos recursos de acordo com os dados abaixo. É bom lem-

brar que a reforma tributária inicia-se em 1989 e estende-se por
cinco anos, devendo complementar-se em 1993.

Completada a reforma (1993) a União perde, estimativamente,
cerca de 18,1%, os Estados ganham 6,4% e os Municípios aumen-
tam sua disponibilidade de recursos em 29,0%.

No que nos interessa mais especificamente, o que esta distri-
buição significará em termos de acréscimos disponíveis para a
educação? No caso da União, embora tenha havido um aumento
da alíquota vinculada (dos 13% da Emenda Calmon para 18% do
texto constitucional), a nova repartição dos recursos permitirá um
aumento de apenas 3,55%. Já nos Estados e Municípios, embora
tenham se mantido os 25% da arrecadação tributária, haverá um
aumento muito mais significativo: 7,2%, na média de todos os Es-
tados, e 26,4%, na média dos Municípios.

Estima-se, no geral, que a educação terá um aporte adicional de
11,1% de recursos com a Reforma Tributária.

Resta uma palavra final sobre o artigo 60 do Ato das Disposições
Constitucionais Transitórias.

"Art. 60 - Nos dez primeiros anos de promulgação da Consti-
tuição, 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. 21 2 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universal-
izar o ensino fundamental."

Equivocadamente, começa a se insinuar a interpretação de que a
subvinculação refere-se ao total dos recursos vinculados nas três
esferas governamentais tomadas em bloco. Ora, se o dispositivo
não for cumprido, a que esfera será cobrada a complementação?
Mais ainda, como os Estados e Municípios aplicam seus recursos
majoritariamente no ensino fundamental (primeiro grau), já em
1987 o total desta subvinculação, nos termos desta interpretação,
já teria sido ultrapassado, tornando totalmente sem sentido o dis-

positivo constitucional para os próximos dez anos. Ela tem surgido particularmente nos meios universitários, onde o temor de seu cumprimento se escora na possível inviabilização financeira do ensino superior mantido com os recursos públicos, pois, também em 1987, as instituições de ensino superior já consumiam, segundo estatísticas oficiais, mais de 70% dos recursos do MEC.

Como compete ao Congresso Nacional a aprovação do aumento de alíquotas dos tributos, caberá a ele o exame da questão do aumento de recursos para o MEC, ou, fatalmente, estará empurrando a responsabilidade da manutenção e crescimento do ensino e pesquisa superiores brasileiros para os Estados e Municípios e, o que é pior, fortalecendo a onda privatista que pode retornar sob pretexto de cumprimento dos dispositivos legais.

Conclusões

Marco importante da explicitação da vontade política da nação em dar prioridade à educação e em desconcentrar e descentralizar a decisão e a gestão educacional, a nova Constituição brasileira terá de ser complementada por uma consistente **Lei Orgânica da Educação**. E, evitamos, aqui, a própria expressão **Lei de Diretrizes e Bases da Educação**, para, até pela inovação terminológica, tentar a criação de uma nova atmosfera, marcada pela convicção de superarmos o caos educacional do país - espólio legado pela página mais negra da história brasileira.

Porém, de nada adianta dotar as unidades federadas de mais recursos, nem possibilitar aos municípios maior capacidade financeira, se ambos não forem capazes de superar os vícios dos últimos governos federais. A descentralização passa pela questão democrática, uma vez que a incompetência gerencial é superada pela cassação de competências delegadas; a corrupção e o fisiologismo só podem ser suplantados pela fiscalização da sociedade civil e a discriminação e seletividade odiosas só são vencidas com a socialização do processo decisório.

Há que se superar, também, as imposições das tendências meramente corporativas — tão importantes na fase de organização das diversas categorias profissionais do magistério — o que não quer dizer renúncia às reivindicações justas e condizentes com a dignidade de seu exercício, mas no sentido de priorizar a meta de uma educação pública, universalizada gratuitamente e de boa qualidade.

É com certa tristeza que constatamos a confusão da reivindicação de redução da carga de trabalho dos trabalhadores do ensino com a resistência ao aumento do calendário escolar - o do Brasil é um dos menores do mundo!

Neste momento de transição para um novo Sistema Educacional, realmente digno do nome, devemos exercitar a relação dialógica que significa ouvir; e ouvir quer dizer atentar para os argumentos do outro, desarmado de posições fechadas e pré-concebidas.