

EDUCAÇÃO E CONSTITUINTE: QUATRO QUESTÕES DO FINANCIAMENTO DO ENSINO*

Jacques Velloso**

As questões do financiamento do ensino estão indissolúvelmente ligadas àquelas relativas à escola pública e gratuita. E a defesa da escola pública e gratuita é uma tradição na luta dos educadores comprometidas com a democratização do ensino e da sociedade.¹ Recentemente, com a proximidade da Constituinte, o tema vem sendo retomado com competência e redobrado vigor, muitas vezes buscando-se seu aprofundamento sob diversos ângulos, no intuito de propor princípios para a nova Carta Magna e para uma nova legislação do ensino.

Pretendo, no breve espaço do presente texto, trazer uma contribuição para o debate em torno do tema, no que se refere ao financiamento do ensino. Apresento adiante uma sucinta discussão em torno de quatro questões básicas do financiamento, acompanhadas de propostas de

* At questões que discuto no presente texto foram tratadas no relatório que apresentei ao GERES (Grupo Executivo para a Reformulação da Educação Superior), do MEC, em setembro de 1986, ou em minha comunicação no simpósio Políticas de Financiamento da Educação e Constituinte, na IV Conferência Brasileira de Educação, em Goiânia, setembro de 1986.

** Jacques Velloso é professor da Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (UnB).

Cabe aqui registrar a realização da IV Conferência Brasileira de Educação em setembro de 1986, representando importante e oportuna instância de mobilização dos educadores engajados na luta pelo ensino público e gratuito. Na IV CBE foi aprovada a Carta de Goiânia, alinhando princípios básicos para o capítulo de educação da nova Constituição.

² Consulte-se Cury (1985), Fávero (1985), Mello (1986) e, especialmente, Cunha (1986).

preceitos para o futuro texto constitucional, assim como de princípios e mecanismos para uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

As quatro questões que abordarei estão reunidas nos seguintes tópicos: 1) recursos públicos, ensino oficial e gratuidade; 2) Estado, sistema privado e empresas do ensino; 3) Emenda João Calmon e base de recursos; 4) salário-educação e ensino público. Ao tratá-las, sempre que pertinente, farei referências às propostas da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos) e do Conselho Federal de Educação.

Na discussão do financiamento do ensino na Constituinte certamente há outras questões também relevantes, além das mencionadas. Mas no pequeno espaço deste texto foi necessário escolher aquelas que me pareceram fundamentais; as quatro selecionadas antecedem todas as demais, na ordem em que foram apresentadas. Do seu adequado encaminhamento dependem todas as outras, inclusive a dos salários e condições de trabalho condignas do magistério. Esta, de insofismável importância, não é abordada aqui por estar sendo tratada em outro texto do presente número especial deste periódico.

Recursos Públicos, Ensino Oficial e Gratuidade

Uma questão basilar, em torno da qual se articulam todas as demais, é a da destinação das verbas públicas. Se o ensino é um direito de todos e um dever do Estado, então é preciso que haja formas públicas de assegurá-lo, embora sem prejuízo de eventuais iniciativas privadas. Daí ser indispensável que os recursos públicos sejam dispendidos exclusivamente na manutenção e expansão do ensino oficial. Essa é uma das condições necessárias para que todo cidadão possa vir a ter acesso à escola e, efetivamente, exercer sua liberdade de escolha entre uma instituição pública e um estabelecimento privado.

A escola privada se justifica exatamente na medida em que oferece uma educação ideologicamente diferenciada, específica e diversa daquela que compete à escola pública prover. Enquanto aquela é particular tanto na sua propriedade quanto no seu conteúdo, esta, por ser pública, é comum em dois sentidos: por não pertencer a pessoas ou grupos privados e por ter como missão a oferta de uma formação básica e comum a todos os cidadãos. Acredito que se "houver ensino público de boa qualidade para todos que o procuram, a escola particular somente sobreviverá se oferecer algo diferente" (Cunha, 1985: 141). E se "as famílias desejam para seus filhos uma educação diferenciada de acordo com os princípios ideológicos de sua escolha, devem pagar por isso" (Mello, 1986: 155). Portanto, carece de fundamento a destinação de verbas governamentais à escola privada.

Ademais, a destinação de subsídios do governo à escola privada, reduzindo o montante das verbas públicas disponíveis para a educação, implica retardar a urgente melhoria da qualidade do ensino oficial. Implica também diminuir o ritmo de sua expansão em todos os níveis, impedindo que o Estado cumpra seu dever de ofertar vagas para tornar efetiva a obrigatoriedade escolar no 1º grau e, nos demais níveis, estreitando as já reduzidas chances das camadas trabalhadoras de terem acesso ao ensino.

Uma outra condição para a garantia daquele direito do acesso ao ensino é a da gratuidade integral das instituições oficiais, em todos os níveis. Alegam os defensores da cobrança de taxas e mensalidades no ensino público, como o vêm fazendo há muito tempo, que não existe ensino gratuito.³ De fato, o custeio do ensino oficial é feito mediante a cobrança de impostos e taxas, da mesma forma pela qual são mantidos os outros serviços que o Estado presta à coletividade. Ora, é justamente esta uma das razões pelas quais a gratuidade é necessária (Cunha, 1986).

Nas recentes palavras de um dos ilustres membros do Conselho Federal de Educação, porta-voz daqueles defensores, a "chamada gratuidade do ensino é um mito". Veja-se Esboço de normas para a Constituição, relatada pelo Conselheiro Manoel Gonçalves Ferreira Filho, e aprovada por unanimidade pelo plenário do Conselho Federal de Educação (CFE), em 5 de agosto de 1986, com voto em separado do Conselheiro Caio Tácito, p. 8.

A cobrança de taxas ou mensalidades no ensino público é ilegítima, pois limita severamente o acesso à escola para a grande maioria da população brasileira, as camadas trabalhadoras, resultando, em última instância, na negação mesma do direito à educação.⁴

Continuando com a discussão sobre o destino das verbas governamentais e acerca da gratuidade no ensino oficial, tomo como referência o anteprojeto da Comissão Provisória de Estudos Constitucionais (Comissão Afonso Arinos). Ao fazê-lo, sigo a ordem na qual tais questões são tratadas no anteprojeto, ou seja, abordo primeiro o tema da gratuidade e, em seguida, o da aplicação dos recursos públicos.

O anteprojeto da Comissão Afonso Arinos parece representar, no seu conjunto, um significativo avanço democrático em relação à Carta de 1946, especialmente no que se refere aos direitos e garantias do cidadão, à ordem econômica, à ordem social e aos direitos dos trabalhadores. Do heterogêneo conjunto de forças na sua composição resultaram propostas que, no dizer de alguns dos integrantes da Comissão, pretendem "transformar setenta milhões de miseráveis em cidadãos" e que inscrevem no anteprojeto "as grandes questões que o movimento sindical apresenta... direito de greve, pleno emprego, representação a nível de empresa".⁵ Em testemunho do teor avançado do anteprojeto há, também, as críticas dos membros da Comissão que preferiam a ditadura do capital, e que afirmam estar o texto permeado por "forte conteúdo intervencionista e estatizante... (apoiado) na premissa de que a acumula-

É por esses motivos que não procedem as distinções feitas por Melchior (1985) entre "gratuidade passiva" e "gratuidade ativa", significando esta última a isenção de taxas e mensalidades mais a concessão de bolsas restituíveis aos alunos carentes, à moda dos empréstimos do programa de crédito educativo. Tais distinções são por ele utilizadas para sua proposta, igualmente infundada, de cobrar taxas e anuidades a alunos não carentes no 2º grau e no nível superior.

Entrevista de Mauro Santayane e artigo de Walter Barelli, respectivamente, na Folha de S. Paulo, 1 set. 1986, edição especial Guia da Constituinte, p. 4 e 25. A versão do anteprojeto utilizada para a análise no presente texto é a publicada no Diário Oficial da União, Brasília, n. 185, 6 set. 1986. Suplemento especial.

ção de capital... é, em si, um mal e como tal deve ser tratada" (Quintella, 1986:25).

No tocante à educação, entretanto, aqueles avanços democráticos não seguiram o mesmo passo. É bem verdade que, no embate entre os interesses do ensino privado e as forças democráticas, estas lograram uma vitória. A Comissão propõe que o ensino público seja gratuito em todos os níveis (inciso I do art. 390, Cap. 1 do Título V do anteprojeto). Mas o contexto em que se situa tal proposta transforma-a numa vitória de Pirro.

Segundo a Comissão, a gratuidade no ensino público é uma das formas de assegurar-se o "acesso ao processo educacional" (*caput* do referido artigo, grifo meu). Não é um dos principais meios de garantir-se o acesso ao sistema oficial de ensino. Isso sugere que a gratuidade também deve estar presente no sistema privado. Como este não é gratuito, mas pago, a gratuidade só pode estar presente mediante bolsas de estudo, obviamente a serem concedidas pelos poderes públicos. Com efeito, nos termos do anteprojeto da Comissão, a gratuidade no ensino oficial deve ser expandida "mediante bolsas de estudo, sempre dentro da prova de carência econômica de seus beneficiários" (inciso III do mesmo artigo). O sentido dessa expansão é claro. Se no sistema oficial estará assegurada a gratuidade no ensino, esta irá expandir-se na direção do sistema particular, através de bolsas financiadas pelo Estado.

Esse breve exercício de leitura nas entrelinhas do art. 390 do anteprojeto revela-se desnecessário quando a vista do leitor prossegue no texto; o espírito e a letra do artigo seguinte expressamente estipulam que o Estado deve prover amplas subvenções ao ensino privado.

De fato, ratificando a tônica das políticas de financiamento que tem prevalecido, o anteprojeto prevê que "a lei regulará a transferência de recursos públicos ao ensino privado a todos que a solicitem, dentro de quantitativos previamente estabelecidos" (*caput* do art. 390, grifo meu). Para tanto, bastará que os estabelecimentos privados candidatos ao auxílio governamental sejam classificados segundo critérios ambíguos ou totalmente inadequados, como o do "suprimento de deficiências qual-

tativas ou quantitativas do ensino público" (inciso III do mesmo artigo).

Eis aí, reeditado, agora na letra de um anteprojeto de texto Constitucional, o surrado conceito de supletividade do ensino particular em relação ao oficial. A timidez do crescimento da rede oficial nos três níveis de ensino, ao longo de aproximadamente duas décadas, ao lado de uma procura por vagas amplamente insatisfeita⁶, permitiu e facilitou que fosse difundida a falsa noção, isto é, a ideologia de que para atender a essa demanda a escola particular deve desempenhar um papel supletivo ao da escola pública. Tal ideologia vem sendo utilizada como uma das principais armas dos interesses privatistas para a obtenção de verbas governamentais para suas escolas, em especial as de 19º grau, permitindo uma indiscriminada compra de vagas na rede particular com recursos do salário-educação, assim retardando a ampliação da rede pública. Adiante, na última seção, retomo a questão da privatização do salário-educação.

No nível superior, que não é obrigatório, torna-se inviável o uso daquela falsa noção de supletividade. Os defensores do ensino privado criaram então um outro conceito, de diverso conteúdo mas com a mesma finalidade. Trata-se da idéia de "instituições privadas de excelência". Estas, por possuírem tal caráter, teriam "direito" a subvenções governamentais. Tal conceito ganhou corpo e forma mais acabada no ano passado, através do relatório da Comissão Nacional para a Reformulação da Educação Superior.⁷ O relatório propõe que as instituições particulares de ensino superior "reconhecidas pelo seu padrão de qualidade sejam considerados como entidades de utilidade pública educacional, para efeito de obtenção de recursos públicos", e que tal pleito conste de lei a

Malgrado os esforços, a partir de 1982, de alguns governos estaduais, democráticos, eleitos pelo voto popular, e dos governos municipais de idêntico caráter, que receberam, todos, pesada herança de déficit escolar.

A Comissão foi instituída pelo Decreto 91.177/85, publicando em novembro seu relatório final, intitulado Uma nova política para a **educação superior**, Brasília, Ministério da Educação, 1985.

respeito da matéria.⁸ Por outras palavras, a política de generosos subsídios ao ensino superior privado, que hoje não é conduzida contra a legislação vigente, mas também não se encontra expressamente amparada pela lei, ganharia nova proteção e também legitimidade, uma vez obtida a chancela do Congresso Nacional. Ora, o conceito terminou por ser incorporado ao anteprojeto da Comissão Arinos como mais uma das justificativas para a transferência de recursos aos estabelecimentos privados. Esse novel conceito, de faculdades particulares "reconhecidas pelo seu padrão de qualidade", defendido pelo relatório da comissão da reforma do ensino superior, no anteprojeto da Comissão Arinos recebeu nova roupagem, sendo chamado de "contribuição inovadora da instituição para o ensino e a pesquisa", nos termos do inciso I do art. 391.⁹

Com esse dispositivo os interesses privatistas foram, de certa forma, além do que almejavam. Se até o momento não conseguiram obter a desejada legitimidade para a política de subsídios ao ensino superior particular, já lograram inscrevê-la num importante anteprojeto da futura Constituição. E mais ainda. No seu conjunto, as justificativas do anteprojeto para a transferência de recursos públicos ao ensino privado não se aplicam apenas a um dos níveis de ensino. Abrangem desde o 19 grau até a universidade.

Na hipótese do futuro Congresso Constituinte vir a aprovar esse conjunto de dispositivos, a futura destinação de verbas governamentais ao ensino privado tornar-se-á prática mais corrente do que nos dias de hoje e envolverá recursos de vulto ainda maior. Como resultado, nos anos vindouros o ritmo de ampliação de vagas no ensino público, em todos os níveis, viriam a ser menores do que as já débeis taxas de crescimento atualmente registradas.

As questões relativas à aplicação das verbas e à gratuidade do ensino oficial também foram tratadas pelo Conselho Federal de Educação no

⁸ Uma nova política para a educação superior, op. cit., p. 95.

Os outros dispositivos do artigo mencionado estabelecem justificativas adicionais para o aporte de verbas públicas ao ensino privado, a saber: "a participação de representantes da comunidade nas decisões da instituição beneficiada"; "o interesse comunitário de sua atividade" (incisos III e IV, respectivamente).

seu anteprojeto para a Constituição. O CFE, tradicional trincheira da defesa dos proprietários dos estabelecimentos privados de ensino nos últimos vinte anos, na qual as exceções a esta regra sempre foram extremamente minoritárias, tem uma proposta radical para a Constituinte. Enquanto que a da Comissão Arinos abre os cofres públicos ao ensino particular, mas tenta compensar seu sentido privatizante ao estatuir a gratuidade no ensino oficial, a do Conselho Federal de Educação é **nítida e claramente privatista**. O eixo central de seus fundamentos é o de que em matéria de ensino **"a atuação do Estado deve estar sujeita ao princípio de subsidiariedade"**. O Estado não deve provocar uma "inútil e dispersiva concorrência" com a iniciativa privada no ensino, mas cuidar de ampará-la sempre que necessário ou **meramente conveniente**" (grifo meu).¹⁰

Partidários da "mão invisível" de Adam Smith, estendida também sobre os negócios do ensino, e adeptos de um suposto liberalismo anterior à luta pelos direitos do cidadão travada na Revolução Francesa, não estranha que os Conselheiros tenham propostas que constituem um retrocesso até mesmo em relação à Carta outorgada pela ditadura em 1967. Esta previa a gradual substituição do "regime de gratuidade no ensino médio e superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudo, mediante restituição" (inciso IV, § 3º, art. 176).

Já o CFE, mais ousado do que o próprio regime autoritário durante o qual foi nomeada a totalidade dos Conselheiros que hoje o integram, pretende eliminar essa "gradual substituição". Propõe que o 29 grau público seja gratuito apenas para "quem demonstrar aptidão, aproveitamento e carência de recursos" (§ 19 do art. 39 do anteprojeto). Propõe ainda que sejam concedidas "bolsas a estudantes, inclusive no ensino superior, para atender à sua manutenção e ao pagamento das anuidades escolares" (§ 29 do mesmo artigo).¹¹ Em **suma**, pelo anteprojeto do CFE, quando **promulgada a Constituição implantar-se-ia**, sem mais delongas, a cobrança de taxas e anuidades no ensino oficial de 29 grau e de nível superior.

¹⁰ Esboço de normas para a Constituição, op. cit., p. 7.

Idem, p. 13.

Mas a nova Carta Magna, para assegurar os direitos do cidadão quanto a seu acesso à escola, e para expressar os anseios das diversas camadas sociais pela democratização do ensino e da sociedade, deverá opor-se frontalmente os interesses que vêm moldando anteprojetos como o do CFE e, em certa medida, o da Comissão Arinos. A nova Constituição deverá assegurar:

- a) a responsabilidade do Estado pela plena manutenção e adequada expansão dos sistemas oficiais de ensino em todos os níveis, inclusive o superior;
- b) a gratuidade integral nas instituições oficiais de ensino, em qualquer nível;
- c) a aplicação, dos recursos públicos destinados à educação, exclusivamente nos sistemas oficiais de ensino, ressalvada a concessão, pelos poderes públicos, de auxílios individuais à pesquisa de docentes e de bolsas de estudo para seu aperfeiçoamento.

Uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação, cuja promulgação precisa ocorrer em breve espaço de tempo após a da Carta Magna, deverá conceituar ensino público e explicitar seus objetivos, traçando uma nítida linha divisória entre o sistema oficial e o particular. Com isso, além de orientar a legislação conexa, rejeitará a espúria categoria de estabelecimento público não-estatal, difundida por algumas instituições privadas que nela pretendem incluir-se com o fito de pleitear estáveis e polpudas subvenções governamentais. Assim, a nova LDB deverá estatuir que:

- a) os sistemas de ensino público são integrados pelos estabelecimentos oficiais criados e mantidos pela União, estados. Distrito Federal e municípios;
- b) é objetivo dos sistemas públicos promover a democratização do ensino e contribuir para a construção de uma sociedade regida pela justiça social.

Estado, Sistema Privado e Empresas do Ensino

A liberdade de iniciativa no ensino vem servindo, há mais de vinte anos, como pretexto para a transferência de vultosos subsídios governamentais aos estabelecimentos privados, em todos os níveis. A transferência de subsídios e as isenções de impostos concedidas engordaram as receitas das empresas do ensino. Com a persistência de elevados déficits no 1º grau, e com o aumento da demanda por educação nos demais níveis, aliado ao farto aporte de subvenções ao sistema particular, em duas décadas pequenos estabelecimentos transformaram-se em grandes negócios. Contribuíram decisivamente para rebaixar a qualidade média do ensino no País, mormente no nível superior, mas fortaleceram-se econômica e politicamente. É bem verdade que nesse período floresceram ou consolidaram-se algumas poucas e raras instituições particulares de ensino superior de bom padrão, inclusive pelo apoio financeiro que receberam do Estado. Apesar dessas exceções, ou melhor, até por causa delas, atualmente o sistema privado é dominado pelas empresas. Ha educação.

Hoje os negócios do ensino constituem um poderoso *lobby*, bem organizado na defesa de seus interesses. Influem na opinião pública através de veículos de comunicação de massa, detêm a hegemonia em vários órgãos de governo da área educacional, dos quais os exemplos mais conhecidos são o Conselho Federal de Educação e muitos Conselhos Estaduais de Educação, além de formar pontos de vista doutrinários em várias comissões *ad hoc*, criadas pelo Estado. A Subcomissão de Educação da Comissão Afonso Arinos não escapou a essa influência, como mostrei na seção anterior.

Mas a liberdade de ensino não implica "subsidiar com o dinheiro público os negócios privados da educação".¹² A liberdade de iniciativa no ensino, que deve ser assegurada, exige uma nítida diferenciação entre as empresas da educação e as instituições de fins efetivamente não lucrativos. Os negócios do ensino devem receber tratamento idêntico

¹² FÓRUM DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, Brasília, nov. 1984. Por uma política nacional de educação. Brasília, 1984. p. 10

aos das demais firmas que operam no mercado de bens e serviços. Já as instituições que realmente não visam lucro em suas atividades educacionais podem receber isenções de impostos e também benefícios fiscais. Em virtude da especificidade do caráter da escola particular, ideológico, é legítimo que seu financiamento seja feito tanto pela contribuição de seus alunos como pelo patrocínio daqueles que defendem sua orientação doutrinária, religiosa ou leiga, e desejam vê-la fortalecida e difundida. Para tanto, devem ser estendidos às instituições de ensino de fins não lucrativos os benefícios que a atual legislação prevê para as atividades culturais (Lei 7.505 e Decreto de 03 de outubro de 1986 e, paralelamente, deve ser rigorosamente fiscalizado o funcionamento e a contabilidade de tais instituições.¹³

Em suma, quanto ao financiamento do ensino privado o novo texto constitucional deverá estabelecer que:

- a) a liberdade de ensino será assegurada, cabendo aos poderes públicos autorizar a criação e o funcionamento de estabelecimentos privados, satisfeitos requisitos mínimos que a lei definirá;
- b) o Estado terá a responsabilidade de fiscalizar os estabelecimentos particulares de ensino a fim de resguardar a observância de seus requisitos mínimos de funcionamento;
- c) os estabelecimentos de ensino particular serão organizados sob a forma de empresas ou de entidades sem finalidades lucrativas, nos termos da lei;
- d) as pessoas físicas ou empresas de controle privado, susceptíveis de destinarem recursos para atividades de ensino, pesquisa ou extensão, ou de patrocinarem bolsas de estudo, em instituições do sistema oficial ou em estabelecimentos privados de finalidades não lucrativas, farão jus a benefícios fiscais, na forma da lei.

A fim de melhor explicitar esses preceitos constitucionais e de permitir

¹³

Essa questão está desenvolvida em relatório que apresentei ao GERES (Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior), do MEC (Velloso, 1986 b).

seu fiel cumprimento, a nova Lei de Diretrizes e Bases deverá dispor que:

- a) a autorização, pelos poderes públicos, da criação e funcionamento de estabelecimentos privados de ensino somente poderá ser concedida quando satisfeitos requisitos mínimos de qualidade, de tal modo que a educação oferecida seja compatível com as necessidades da população e não atente contra a formação do cidadão;
- b) os requisitos mínimos de qualidade para a criação e funcionamento dos estabelecimentos privados serão definidos em lei e normas conexas, que também fixarão os critérios a serem observados em sua aplicação de modo a garantir o caráter público da estrita fiscalização que compete ao Estado exercer;
- c) o estabelecimento privado que não atender aos requisitos mínimos de qualidade exigidos para seu funcionamento terá suas atividades suspensas;
- d) os estabelecimentos particulares de ensino buscarão os recursos para sua manutenção nas contribuições dos alunos e junto a pessoas físicas e empresas de controle privado;
- e) as doações a instituições de ensino oficiais ou a entidade educacionais sem fins lucrativos, bem como o patrocínio de bolsas de estudos a alunos nelas regularmente matriculados, efetuados por pessoas físicas ou empresas de controle privado, poderão, até o limite de 10%, ser abatidos da renda bruta ou do imposto de renda devido (como despesa operacional), respectivamente;
- f) a figura da entidade mantenedora de estabelecimentos de ensino privado é abolida; os estabelecimentos que desejarem fazer jus à categoria de entidade de fins não lucrativos deverão unificar a organização e a contabilidade da instituição mantenedora e da instituição de ensino;
- g) os balanços das instituições de ensino sem fins lucrativos deverão ser de domínio público.

As propostas que apresentei nesta seção e na anterior implicam, obviamente, uma inversão dos rumos das atuais políticas de financiamento do ensino no que respeita à destinação dos recursos públicos. A fim de **que** possam vir a ser implantadas, se vierem a ser adotadas, faz-se necessário prever um período de transição, durante o qual o ensino privado de fins não lucrativos se adaptaria às suas novas condições de existência. A definição das normas que vigorariam durante esse período, talvez de uns três anos, constaria das disposições transitórias da Nova Constituição (NC) e de uma Nova LDB (NLDB). Assim:

- a) a destinação de recursos públicos a estabelecimentos privados de fins não lucrativos, a título de subvenção ou outro qualquer, será progressivamente reduzida no prazo de três anos, na forma que a lei estabelecer, ressalvada a concessão de bolsas de estudo para aperfeiçoamento de docentes e de auxílios individuais para sua pesquisa (NC);
- b) os estabelecimentos privados de ensino de fins não lucrativos que durante três anos consecutivos, até a data da promulgação da NLDB, hajam recebido subvenções dos poderes públicos, a qualquer título, passarão a receber subvenções progressivamente menores durante igual período de anos, findo o qual não mais terão direito à percepção de auxílios pecuniários de qualquer espécie, da parte do Estado (NLDB).

Emenda João Calmon

A Emenda João Calmon (§ 4º do art. 176 da Constituição em vigor), aprovada e promulgada pelo Congresso Nacional em 1983, deveria resultar, já no ano seguinte, em grande acréscimo no montante de recursos públicos aplicados no ensino. O descompromisso do Estado com o ensino público fatalmente sofreria marcada — ainda que parcial — reorientação.

Mas o regime autoritário, enquanto se sustentou, violou flagrantemente a Carta Magna, ignorando seu novo dispositivo nos orçamentos da União para 1984 e 1985. Além disso, como forma de retardar o cum-

primento da Constituição e de disfarçar sua violação, a Presidência da República elaborou na Secretaria de Planejamento, então sob o comando do Ministro Delfim Netto, e posteriormente remeteu ao Congresso Nacional, um projeto de lei que desvirtuava completamente o espírito da Emenda.¹⁴ Enquanto a Constituição mandava aplicar um percentual mínimo da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, o projeto do Executivo definia que os recursos seriam despendidos tanto no ensino como em atividades culturais e desportivas. Se a Constituição era clara ao estatuir que os percentuais referiam-se a todos os impostos, o projeto do Executivo inventava exclusões de tributos.¹⁵

Diante dessas resistências dentro do Executivo do Estado autoritário, a Emenda teve que aguardar a Nova República para vir a ser regulamentada e, finalmente, cumprida no orçamento inicial da União para 1986, aprovado pelo Congresso em dezembro de 1985. Atualmente, há três aspectos da Emenda que merecem comentários tendo em vista a Constituinte: sua aplicação no plano financeiro da União, no plano financeiro dos municípios, e sua regulamentação.

No plano financeiro da União os recursos públicos destinados ao ensino deram um salto, há muito necessário. O orçamento do Ministério da Educação para o corrente ano de 1986 mais do **que dobrou**, em **termos reais**, quando comparado ao do ano anterior. Ele é hoje o segundo maior orçamento da União, não apenas por causa da Emenda, mas em boa medida por causa dela.

No plano financeiro dos municípios a situação hoje é, paradoxalmente, oposta à da União. No corrente ano, vários são os governos municipais que, comprometidos com seus projetos eleitoreiros, e descompromissados com a educação do cidadão, recusam-se a aplicar no ensino 25% de

¹⁴ Note-se que a Emenda era auto-aplicável e **não** exigia regulamentação para seu cumprimento. A regulamentação apenas permitia — se adequada — que o espírito da lei maior pudesse vir a ser melhor resguardado.

Em outra oportunidade discuti mais pormenorizadamente os subterfúgios utilizados (Velloso, 1986 a). A propósito do mesmo tema consulte-se também Cury e Nogueira (1985).

sua receita de impostos. Impetraram ação junto ao Supremo Tribunal Federal, argüindo a inconstitucionalidade da regulamentação da Emenda da Calmon, buscando com isso reduzir a base sobre a qual incide aquele percentual e, portanto, diminuir seus gastos com o ensino.

Nos termos da ação em curso na justiça, a base consistiria somente nos impostos **diretamente** arrecadados pelos municípios. Dessa base estariam excluídos os tributos que lhes **pertencem**, mas que são **arrecadados** pela União e, posteriormente, lhes são transferidos por força de lei (do imposto de renda, por exemplo, atualmente a União arrecada sua totalidade e transfere 32% aos estados, Distrito Federal e municípios). Embora as parcelas transferidas realmente consistam em tributos que pertencem aos municípios, sendo apenas arrecadadas pela União, a alegação é de que elas não fazem parte da sua receita de impostos. Com tal manobra, análoga à que se assistiu há cerca de dois anos, então levada a cabo pelo Estado autoritário, na esfera da União, **esses** executivos municipais agora pretendem cortar em mais da metade os recursos que a Constituição manda aplicar no ensino. Para que se tenha uma noção mais precisa do corte pretendido, basta lembrar que no Município de São Paulo, cuja arrecadação própria é elevada, 50,5% de sua receita de impostos em 1985 originava-se em tributos que eram transferidos pela União (Mello, 1986: 163). Nos demais municípios do País, com menor arrecadação própria, este percentual é maior ou muito maior. Os cortes pretendidos têm as mesmas proporções.

Diante desse quadro, é indispensável que a futura Constituição reafirme o que já foi consagrado pela atual Carta Magna, com toda a limpidez que caracteriza o § 49 de seu artigo 176:

"Anualmente, a União aplicará nunca menos de 13% (treze por cento), e os Estados, Distrito Federal e os Municípios 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

É também necessário que a futura LDB, ao regulamentar a matéria, impeça o uso de subterfúgios como os que vêm sendo utilizados pelos

referidos governos municipais. Embora possa parecer redundante, é conveniente que essa regulamentação (ou outra, relativa aos tributos em geral) conceitue receita de impostos dos Estados e municípios como sendo aquela composta dos que são diretamente arrecadados pela respectiva esfera da administração pública **mais** aqueles que, arrecadados por outra esfera, lhes são transferidos na forma da lei.

Na atual regulamentação da Emenda, aprovada no ano passado **pelo** Congresso Nacional (Lei 7.348/85), e resultante de projeto do Executivo da Nova República, foi derrubada a maioria dos artifícios de que o regime anterior havia lançado mão para subverter o espírito da Constituição. Mas ainda restam alguns deles, que a Nova República não quis alterar e que precisam ser derogados pela futura LDB. São poucos, porém importantes.

Um desses artifícios permite que instituições de caráter eminentemente propedêutico às carreiras militares, e não supervisionadas pelos sistemas de ensino federal ou locais, como define a lei, continuem a receber recursos da Emenda. Outro permite que **esses** recursos sejam aplicados em "bens e serviços que se integrem nas **programações de ensino**" (grifo meu), as quais, futuramente, bem poderiam vir a ser interpretadas como parte integrante do que se pode chamar de programações dos estabelecimentos de ensino. O fornecimento de merenda escolar, livros e material didático gratuito hoje faz parte das programações de muitos estabelecimentos de ensino. Mas constituem atividades assistenciais que não podem, segundo o espírito da Emenda, ser custeadas com seus recursos. Atualmente, **essas** atividades são financiadas no orçamento do MEC com recursos de outras fontes (FINSOCIAL). No entanto, a ambigüidade do texto da regulamentação permite forçar aquela interpretação. Se isso vier a ocorrer, resultará numa redução substancial dos recursos para o ensino; o custeio da merenda, do material didático e dos livros distribuídos gratuitamente responde por cerca de 15% da despesa do MEC prevista para 1986. Por fim, o último remanescente daqueles artifícios permite que pesquisas e estudos destinados precipuamente ao aprimoramento do ensino, embora realizados por instituições estranhas ao setor educacional, sejam financiados com recursos da Emenda. Isso já vem ocorrendo e constitui, evidentemente, mais um vazamento das

verbas que deveriam ser aplicadas nos sistemas de ensino.

Nesse quadro de inúmeras brechas, já utilizadas ou que podem vir a ser empregadas para desviar recursos de sua legítima finalidade, é indispensável que a futura LDB exclua das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino:

- a) as atividades assistenciais, tais como o fornecimento de alimentação, material didático, cuidados de saúde e moradia ao estudante, ainda que providas por intermédio de estabelecimentos de ensino;
- b) os cursos de formação de quadros para as carreiras públicas civis ou militares assim como os cursos de 1º e 2º grau de caráter eminentemente propedêuticos àqueles;
- c) os levantamentos, estudos e pesquisas relacionados à educação que não sejam realizados por estabelecimentos integrantes dos sistemas de ensino.

Salário-educação

O salário-educação é cobrado sobre a folha de pagamento das empresas e arrecadado pelo Estado. Deveria ser fonte básica de financiamento da expansão do ensino oficial de 1º grau. No entanto, sua legislação e suas práticas de recolhimento estão alinhadas com a orientação privatista, em nome da liberdade de ensino. O salário-educação hoje serve mais à escola particular do que à escola pública.

Dentre os dispositivos que regulam o salário-educação existe o chamado Sistema de Manutenção do Ensino (SME), denominação eufemística com que foram batizados procedimentos que vêm permitindo sistemática e vultosa destinação de recursos para os estabelecimentos privados. É a existência do SME que permite às empresas optarem entre duas formas de recolhimento dos recursos devidos a título de salário-educação: uma, via IAPAS, a qual irá mais tarde resultar na conhecida distribuição do montante arrecadado: 1/3 para a União e 2/3 para os estados, principalmente — mas não exclusivamente — aplicado no ensino público; outra, mediante a qual os recursos devidos seguem diretamente para

um órgão do MEC, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

Os recursos do SME têm destino prefixado por opção das empresas. Dependendo do que elas decidam, esses recursos podem ser aplicados em indenizações dos gastos realizados com instrução pelos empregados ou por seus filhos ou, ainda, na concessão de bolsas de estudos e quaisquer adultos e crianças das escolas particulares. São os chamados alunos da comunidade. Estes supostamente são aqueles que, não logrando obter vagas no sistema público, recebem bolsas do governo para frequentar escolas privadas próximas a seu local de residência. A criação da figura desses alunos, por decreto do Executivo, representou mais um êxito das investidas dos proprietários das escolas particulares no sentido de obter verbas públicas para subvencionar seus negócios de educação, a pretexto da liberdade do ensino e daquele suposto caráter supletivo dos estabelecimentos privados, a que me referi na seção anterior.

Com a criação dessa esdrúxula figura, do aluno bolsista da comunidade, desencadeou-se um processo de compra indiscriminada de vagas no sistema privado. Tal compra, adicional às bolsas que já vinham sendo oferecidas por órgãos públicos na esfera da União, estados e municípios, deu origem a desenfreada corrupção, com o surgimento de milhares e milhares de matrículas falsas. Inchou o número de vagas financiadas pelo SME. Segundo os dados disponíveis, em 1984 somente os recursos do SME compravam cerca de 1,5 milhões de vagas (bolsas) no sistema privado. Isso era equivalente a aproximadamente metade da matrícula na rede particular, da ordem de 3 milhões de alunos. Em meados do corrente ano, o recolhimento mensal dos recursos devidos a título de salário-educação distribuía-se da seguinte forma: cerca de Cz\$ 320 milhões para o salário-educação propriamente dito (via IAPAS), Cz\$ 600 milhões através do SME, estes transformados, em grande parte, em vagas nas escolas particulares.¹⁶

Produtos do autoritarismo, o SME e a figura dos alunos da comunidade renderam os frutos desejados por seus defensores. A ampla maioria

Além de desviar recursos do ensino público, o SME tem importantes implicações para a dissimulação de conflitos e antagonismos entre capital e trabalho na empresa. Veja-se Neves (1986).

das grandes empresas do País — como Petrobrás, Vale do Rio Doce, Bradesco, para citar apenas algumas das mais conhecidas — vem optando pelo SME.

Para extinguir a figura dos alunos da comunidade, criada por um decreto da Presidência da República, bastaria um ato do Poder Executivo. Contudo, na Nova República, mais um decreto renovou até o final de 1986 a vigência do artigo que permite esse enorme desvio de verbas para o ensino privado. A Constituinte deverá proceder a uma profunda revisão nesses e em outros dispositivos que definem e regulamentam o salário-educação.

Nessa revisão, tomando por norma que os recursos públicos devem ser destinados à escola pública, a nova legislação do ensino deverá impedir que o contribuinte, isto é, as empresas, escolham o uso que será dado aos recursos do salário-educação. Estes deverão ser aplicados exclusivamente no ensino oficial de 19 grau, sem prejuízo, é claro, da conclusão dos estudos nesse nível dos alunos que atualmente se encontram beneficiados por bolsas. Na mesma linha de raciocínio, não cabe exigir das empresas privadas que mantenham escola de 19 grau em lugar de contribuir para o salário-educação, como prevê a legislação em vigor. A oferta de ensino de 19 grau gratuito para todos é dever do Estado. Cabe exigir a todas as empresas que recolham essa contribuição social, salvo se já mantiverem escolas próprias.

Um outro grave problema do salário-educação é o de sua incidência. Cobrado sobre a folha de pagamento das empresas, ele onera o fator trabalho. É mais um encargo social que eleva o custo da mão-de-obra. Tende a reduzir o ritmo da expansão do emprego que acompanha o crescimento econômico, pois induz a uma utilização mais intensiva do fator capital, acelerando a tendência inerente à lógica do desenvolvimento capitalista. Uma distribuição equitativa do salário-educação deve fazê-lo incidir sobre o faturamento das empresas, de forma análoga ao FINSOCIAL. Reduzindo os custos relativos da mão-de-obra, tal alteração estimulará o crescimento das oportunidades de emprego.¹⁷

Noutro texto discuti com mais vagar essa questão (Velloso, 1986a). Nele trato também de iníquas isenções atualmente concedidas.

Em resumo, a nova Constituição deverá assegurar:

- a) a contribuição obrigatória das empresas comerciais, industriais e agrícolas, para o salário-educação, na forma da lei;
- b) a destinação dos recursos do salário-educação para o desenvolvimento do ensino oficial de 19 grau, sendo vedado seu emprego para quaisquer outros fins.

As disposições transitórias da Carta Magna deverão considerar a situação das empresas que atualmente mantêm escolas próprias. Assim:

- c) as empresas comerciais, industriais e agrícolas que mantenham escolas de 19 grau próprias e gratuitas para seus empregados ou os filhos destes, entre os sete e quatorze anos, estão isentas do recolhimento do salário-educação.

A Nova Lei de Diretrizes e Bases, atendendo a esses preceitos constitucionais e ao espírito do que acima discuti, deverá estatuir que:

- a) o salário-educação incidirá sobre:
 - a receita bruta das empresas públicas e privadas que realizem vendas de mercadorias, bem como das instituições financeiras e sociedades seguradoras;
 - o valor do imposto de renda devido, como se devido fosse, pelas empresas públicas e privadas que realizam exclusivamente venda de serviços;
- b) os recursos recolhidos a título de salário-educação integrarão esta contribuição social e serão aplicados exclusivamente no ensino de 19 grau, com vista a seu desenvolvimento, sendo vedada sua utilização para adquirir vagas em estabelecimentos privados ou conceder bolsas de estudos a alunos neles matriculados;
- c) é vedada a criação ou manutenção, pelos poderes públicos, de sistemas de recolhimento do salário-educação que permitam ao contri-

buinte optar pela destinação a ser dada a esses recursos;

- d) estão isentas de recolhimento as entidades de fins filantrópicos ou de caráter não lucrativo, na forma da lei, excluídas desta isenção as empresas do ensino;
- e) as isenções de recolhimento observarão o caráter efetivamente não-lucrativo da entidade e serão de domínio público.

As disposições transitórias da NLDB deverão considerar a situação dos alunos que ora recebem bolsas ou indenizações com recursos do salário-educação ou de outras verbas públicas. Assim:

- f) os alunos de estabelecimentos particulares beneficiados com bolsas de estudo ou indenizações pagas com recursos recolhidos a título de salário-educação, bem como aqueles que recebam outras bolsas concedidas pelos poderes públicos, poderão vir a receber novas bolsas ou indenizações com vista à conclusão de seus estudos no grau em que se encontrem matriculados, desde que satisfeitos os requisitos da legislação e normas pertinentes e comprovada sua frequência à escola.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARELLI, Walter. Sintonia com vontade popular marcou Comissão. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 set. 1986. Cad. especial Guia da Constituinte, p. 25.
- BRASIL Conselho Federal de Educação. **Esboço de normas para a Constituição**. Relator: Cons. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. Aprovado em 5 ago. 1986. Brasília, s.n.t. não publicado.
- _____. Ministério da Educação e Cultura. Comissão Nacional para a Reformulação do Ensino Superior. **Uma nova política para a educação superior**. Brasília, 1985.

CUNHA, Luiz Antonio. A educação nas constituições brasileiras; análises e propostas. **Educação & Sociedade**, São Paulo (23): **5-24**, abr. 1986.

_____. Verbas públicas para as universidades públicas. In: _____ org. **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1985. **p.143-50**

CURY, Carlos Jamil. A educação e as constituições brasileiras. **Educação Brasileira**, Brasília, 7 (14): 81-106, 1. sem. 1985.

_____. & NOGUEIRA, Maria A. O atual discurso dos protagonistas das redes de ensino. In: CUNHA, Luiz Antônio, org. **Escola pública, escola particular e a democratização do ensino**. São Paulo, Cortez, Autores Associados, 1985. p. 65-93.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Anteprojeto Constitucional. Brasília, n. 185, 6 set. 1986. Suplemento especial. Elaborado pela Comissão Provisória de Estudos Constitucionais, instituída pelo Decreto nº 91.450/85.

FÁVERO, Maria de Lourdes. A educação nas constituições brasileiras; ontem e hoje. **Educação Brasileira**, Brasília, 7 (14): **13-29**, 1. sem. 1985.

FORUM DOS SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, Brasília, nov. 1984. **Por uma política nacional de educação**. Brasília, 1984.

MELCHIOR, José Carlos. Financiamento da educação: subsídios à Constituinte. **Educação Brasileira**, Brasília, 7 (14): 31-59, 1. sem. 1985.

MELLO, Guiomar N. **Educação escolar**; paixão, pensamento e prática. São Paulo, Cortez, Autores Associados. 1986.

NEVES, Lúcia W. **Financiamento da educação e Constituinte**; o salário-educação e os programas de bolsas de estudo, s.n.t. Apresentado

no Simpósio Políticas de Financiamento da Educação e Constituinte, IV Conferência Brasileira de Educação, Goiânia, 2 a 5 set. 1986.

QUINTELLA, Sérgio. Ordem econômica e social na Constituinte. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 19 set. 1986. Cad. especial Guia da Constituinte, p. 25.

VELLOSO, Jacques. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, G. et alii. **Educação e transição democrática**. 3 ed. São Paulo, Cortez, Autores Associados. 1986a.

_____. Financiamento do ensino superior e Constituinte. **Educação 8i Sociedade**, São Paulo (25), dez. 1986b. no prelo.