

**Financiamento na Educação:  
Salário-Educação e Suas Dimensões Privati-  
zantes**

*Bianca Antunes Cortes \**

APRESENTAÇÃO

Um dos aspectos de fundamental importância, quicá determinante, quando a discussão trata de Políticas Educacionais, diz respeito ao Financiamento do Setor Educação. Tanto no que se refere a mecanismos de arrecadação de recursos quanto à destinação e gestão destes.

De qualquer forma, o assunto não pode ser tratado desvinculado de um contexto maior onde se insere.

Em primeiro lugar é importante considerar que o financiamento do setor reflete, de forma imediata e mediata, as conseqüências das Políticas Públicas em nível nacional. De forma imediata, se considerarmos que as sucessivas crises econômicas, afetando os setores produtivos, têm como conseqüência a redução dos tributos que tenham incidência sobre os faturamentos das empresas ou mesmo as contribuições que incidam sobre as folhas de pagamento, implicando a redução da arrecadação desses "impostos", dos quais um determinado percentual será aplicado no setor educacional. De forma mediata, pelo fato de que, com o objetivo de conter as crises econômico-financeiras, visando reduzir as taxas inflacionárias, os déficits públicos internos e externos etc, têm sido adotadas com freqüência medidas de controle salarial e até desempregos em massa. O que irá refletir na dificuldade da classe média em continuar pagando as escolas dos seus filhos, e, de forma mais drástica, junto àqueles que, mesmo sem o pagamento de mensalidade, não conseguem manter os filhos nas escolas, seja pela necessidade do ingresso destes no mundo do trabalho, seja pela impossibilidade de arcar com os custos indiretos da educação (transporte, alimentação, material didático, uniforme etc).

Em segundo lugar, sem com isto atribuir a este item um caráter secundário, o papel que o Estado destina à Educação e, conseqüentemente, os compromissos e/ou descompromissos que este mesmo "se atribui" são consoantes com a política de financiamento definidas para este setor.

Historicamente, com o processo de industrialização e conseqüente constituição de áreas urbanas, torna-se imperativa a necessidade de que os indivíduos

\* *Prof. da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio.*

tenham acesso à cultura letrada, além do que a passagem pela escola seria necessária à formação do cidadão. A escola assume, então, um papel de mediação entre o indivíduo e seu ingresso na sociedade industrial, tanto para ter condições de aprender os códigos utilizados por esta sociedade, quanto para "adquirir hábitos" condizentes com esta forma de organização social.

Insistindo ainda nessa referência histórica, lembramos que a bandeira de escolarização universal e obrigatória é levantada quando da constituição da sociedade burguesa (sendo esta, naquele momento, a classe revolucionária, que toma o poder), portanto, sem querer atribuir ao Estado um caráter de neutralidade, o que implicaria imaginar um Estado pairando acima dos interesses de classe afirmamos que a escola, tal qual está constituída, é uma escola que se organiza de acordo com os valores e interesses da ordem burguesa. Em contrapartida, admitindo que numa sociedade capitalista as políticas públicas apresentam sempre uma natureza ambígua, em decorrência das contradições próprias desta organização social, constatamos que os destinatários destas políticas não são agentes passivos, numa sociedade em que as regras do jogo seriam ditadas pelos dominantes e cumpridas pelos dominados. Há, na realidade, uma disputa de interesses contraditórios, uma luta pela hegemonia, em que é possível observar avanços e recuos nessas políticas que por vezes traduzem as conquistas dos grupos sociais, que, no presente, não são hegemônicos nas esferas de poder em que estas políticas são definidas.

É no bojo dessas disputas que poderíamos localizar a educação e a definição das políticas para seu financiamento. Um fato, porém, é inquestionável: uma sociedade que se pretende democrática, em que a defesa da liberdade de escolha e de oportunidades é bandeira, tem o dever de garantir à maioria da população o acesso a estas oportunidades.

As ambições do presente trabalho são limitadas, não pretendemos mais do que, utilizando uma bibliografia conhecida e reconhecida, apresentar uma trajetória, cujos contornos são bastante nítidos no sentido da privatização do setor educacional, via políticas de financiamento. Nesse aspecto, privilegiamos uma das fontes de recursos adicionais ao ensino de 1º grau, o Salário-Educação. Partindo de suas origens, perpassamos as mudanças sofridas desde a sua instituição, chegando à promulgação da atual Constituição, onde apontamos para algumas propostas no que se refere à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

OS COMPROMISSOS DO ESTADO COM A EDUCAÇÃO RETRATADOS NAS CONSTITUIÇÕES

Pontuamos como condições indispensáveis para democratizar a educação a definição de exclusividade do uso de recursos públicos no ensino oficial e a vinculação de recursos para o ensino através de preceito constitucional. Caberia fazer uma leitura dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro diante da Educação, resgatando algumas passagens das Constituições no período Republicano, além de referência à Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 e às Emendas Constitucionais n.º 18 — à Constituição de 1946 — e n.º 1 — à Constituição de 1967 —, estas últimas emendas aprovadas na vigência do regime militar. Para esta apresentação, utilizamos como referência (embora não exclusivamente) o trabalho de Luiz Antonio Cunha: *A Educação nas Constituições Brasileiras: Análise e Propostas*. Acrescentamos, por ser de interesse específico desse trabalho, a questão do financiamento do setor educação, a proposição da Emenda Constitucional n.º 24 de dezembro de 1983, assim como, para completar o quadro dos compromissos constitucionais, a Constituição de 1988.

1891 — Primeira Constituição Republicana

Embora não diga nada a respeito do direito à educação, proíbe o direito do voto aos analfabetos, o que só veio a ser modificado com a Constituição de 1988.

1934 — Quando da sua elaboração, os constituintes encontraram à disposição verdadeiros programas de educação, resultado de intenso debate entre as duas correntes de pensamento educacional, o tradicionalismo católico e o liberalismo. Em 1932, por exemplo, foi elaborado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Determinava que “a educação é direito de todos e deve ser ministrada pela família e pelos poderes públicos”.

Determinava a gratuidade do “ensino primário integral” de frequência obrigatória.

Definia a vinculação de receitas para a educação.

Nesta Constituição não se previa o subsídio governamental às escolas particulares, embora definisse a seguinte concessão... “os estabelecimentos particulares de educação gratuita primária ou profissional, oficialmente considerados idôneos, serão isentos de qualquer tributo”.

1937 — Constituição outorgada por Getúlio Vargas, conhecida como “polaca”, por conta de ter sido concebida de acordo com os ideais do estado fascista italiano, dizia: “A educação integral da prole é o pri-

*Cadernos de Saúde Pública, RJ, 5 (4): 408-423, out/dez, 1989.*

meiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando de maneira principal ou subsidiária, para facilitar sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular”.

Embora não houvesse menção explícita a subsídio governamental ao setor privado, os setores públicos eram apresentados como coadjuvantes ao ensino privado.

Não definia o percentual do orçamento da União, dos Estados e Municípios a ser destinado à Educação.

1946 — Promulgada num regime liberal-democrático.

Definia: “O ensino dos diferentes ramos será ministrado pelos poderes públicos, e é livre à iniciativa particular, respeitadas as leis que o regulem”.

Não trazia referência alguma a subsídio ao ensino privado, embora um artigo situado fora do capítulo Educação e Cultura recomendasse a “colaboração” dos poderes públicos com as igrejas e cultos religiosos, notadamente no setor educacional, além de definir que as empresas com mais de cem empregados eram obrigadas a manter o ensino primário para os empregados e seus filhos (art. 178, inciso II) — a vigência efetiva desse dispositivo só se dará com a promulgação da lei 4440, de outubro de 1964, que instituiu o Salário-Educação.

Essa Constituição restabelecia a vinculação de receitas para Educação prevista na Constituição de 1934. Determinava uma vinculação entre a receita e os gastos do governo Federal, do Distrito Federal, dos governos estaduais e municipais com a educação, devendo o primeiro aplicar 10% da receita dos impostos e os demais 20%.

Lei nº 4024/61 — Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, prevista pela Constituição de 1946, só foi promulgada em 1961, após intenso debate cuja polarização se deu entre os defensores do ensino público e gratuito e os defensores dos interesses privados, com a vitória destes, visto o fato desta lei não destacar o dever do Estado com a Educação, dividindo-o com a iniciativa privada, ao definir, por exemplo, no artigo 3º que “O direito à educação é assegurado:

I — Pela obrigação do poder público e pela liberdade da iniciativa particular de ministrarem o ensino em todos os graus, na forma da lei em vigor;

II — Pela obrigação do Estado de fornecer recursos indispensáveis para que a família e, na falta desta, os demais membros da sociedade se desobriguem dos encargos da educação, quando provada a insuficiência

## EDUCAÇÃO

de meios, de modo que sejam asseguradas iguais oportunidades a todos”.

No que se refere à vinculação de recursos, definia que “A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12%, no mínimo, de sua receita de impostos, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios, 20% no mínimo” (art. 92).

Emenda Constitucional nº 18/1965 — Emenda à Constituição de 1946, definiu a reformulação do sistema Tributário Nacional. Reforçou bastante o subsídio governamental ao ensino privado, já que vedava à União, aos estados e aos municípios cobrarem impostos sobre o patrimônio, a renda ou serviços de partidos políticos (os quais, neste momento, já haviam sido extintos pelo AI-2, e não haviam surgido ainda a ARENA e o MDB) e de instituições de educação e de assistência social.

1967 — Constituição formulada sob a vigência do regime militar, instaurado em 1964.

Retirou a vinculação de receitas à educação, ao contrário do que rezava tanto a Constituição de 1946, quanto a Lei de Diretrizes e Bases — 4024/61, o que levou a um sensível declínio na destinação de recursos para a educação.

Institucionalizou, pela primeira vez em termos Constitucionais, o subsídio público ao setor privado, ao definir no Artigo 168, parágrafo segundo, que a iniciativa particular “merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive bolsas de estudos”.

Emenda Constitucional nº 1/1969 — Emenda à Constituição de 1967.

Definia que “a educação é direito de todos e dever do Estado” e mantinha como na Constituição de 1967 o subsídio à iniciativa privada.

Impunha a vinculação orçamentária prefixada de 20% para os municípios, apenas. O que, no contexto da Reforma Tributária de 1965, significava quase nada.

A restauração da vinculação de recursos só se dará em 1983, com a aprovação pelo Congresso Nacional da Emenda Constitucional nº 24.

Emenda Constitucional nº 24 — De autoria do Senador João Calmon e aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 1983, foi regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985.

Restabelecia a vinculação de recursos resultantes da receita de impostos e que deverão ser aplicados na Educação. Definindo que a União deveria aplicar nunca menos que 13% e os estados, distrito federal

Cadernos de Saúde Pública, RJ, 5 (4): 408—423, out/dez, 1989.

e municípios, nunca menos que 25%. Tais percentuais deveriam incidir sobre a receita própria e as transferências recebidas por força de mandamentos constitucionais, excluindo-se para esse fim as contribuições ou "tributos que não propriamente ditos". (lei nº 7.348/85, art. 5º), sobretudo o Fundo de Investimento Social (FINSOCIAL) e o Salário-Educação.

Define como despesas de manutenção o desenvolvimento do ensino regular ou supletivo de todos os níveis, desde que as atividades estejam abrangidas pela legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e sejam supervisionadas pelos sistemas de ensino.

1988 — Promulgada em 5 de outubro de 1988.

Da atual Constituição caberia destacar que, pela primeira vez, define-se constitucionalmente a "gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais", sem delimitar a gratuidade a um determinado nível.

Quanto ao vínculo dos recursos, reiterou o princípio vigente, estabelecido pela Emenda Calmon, aumentando entretanto o percentual a ser aplicado pela União, de 13% para 18%, a fim de minimizar as perdas das receitas federais, em decorrência de modificação no Sistema Tributário. diz que: "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 transferir, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

No que se refere à destinação dos recursos públicos, define que eles serão dirigidos às escolas públicas, "podendo ser dirigidas a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei". Aqui cabe a observação feita por Jacques Velloso de que, no nível superior, "por lei, nenhuma instituição particular pode ter finalidade lucrativa; todas as faculdades e universidades do país são entidades filantrópicas".

Se a leitura de artigos constitucionais, desvinculada dos textos em que estão inseridos, pode fazer com que incorramos no risco de conclusões apressadas, por outro lado acreditamos que ela pode nos dar a medida da ambigüidade dos compromissos assumidos pelo Estado com a Educação. Visto que ora são ratificadas as intenções de compromisso, onde os princípios básicos estão declarados (com exceção da Constituição de 1981), ora a responsabilidade é dividida com o setor privado, seja explicitamente, como observamos na Constituição de 1937, na qual o Estado é apresentado como coadjuvante do setor privado, seja através de mecanismos que permitem o desvio de verbas através de bolsas de estudos ou subsídios àquele setor.

No Brasil, a oferta de vagas nas escolas públicas se deu muito mais em consequência das pressões reali-

zadas por demandas reprimidas na sociedade, do que por um planejamento do Estado no sentido de atender às necessidades do desenvolvimento da economia interna ou com vistas a uma Política Nacional de Educação. Assim, a existência de fato do ensino público e gratuito, nos demais níveis que não somente no 1º grau, pode ser apresentado mais como resultado da resistência e da luta de segmentos sociais, como estudantes, professores e trabalhadores, ao longo da nossa história, em defesa da escola pública e gratuita, do que como uma prática respaldada por garantias Constitucionais, já que somente com a promulgação em 5 de outubro de 1988 da atual Constituição a gratuidade do ensino é garantida nos estabelecimentos oficiais, conforme define o inciso IV do artigo 206. Embora a mesma Constituição, mais adiante (inciso II art. 208), vá definir que a gratuidade nos demais níveis se dará de forma progressiva, enquanto extensão ao cumprimento da obrigatoriedade ao nível de 1º grau. Não sendo objetivo deste trabalho tecer uma análise das conquistas e derrotas retratadas na atual Constituição, cabe entretanto o comentário de que a discussão de uma Política Nacional de Educação, sem que se considerem os diversos níveis de ensino, de forma orgânica, articulada, interdependente, será uma discussão capenga, viesada, na qual não se considerará por exemplo o nível, ou os níveis, em que se dá a formação dos profissionais que responderão pela formação dos níveis antecedentes.

### SALÁRIO-EDUCAÇÃO

#### *Origem/Histórico até hoje*

Contribuição patronal criada com a finalidade de suplementar os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, se constituindo numa fonte adicional ao ensino fundamental público. O objetivo quando da sua criação era o de eliminar o analfabetismo no país.

Tem sua origem na Constituição de 1946, quando é definido, no artigo 178, inciso II, que as empresas com mais de cem empregados eram obrigadas a “manter o ensino para seus servidores e filhos destes”.

É interessante observar que esta prática vinha sendo adotada em outros países. Conforme relata Ana Lúcia Jensen, a XVIII Conferência Internacional da Instrução Pública, realizada em Genebra no ano de 1955, discutiu o tema “Financiamento da Educação”. Como resultado da discussão, na qual 55 países estiveram presentes, 23 deles relataram que “o financia-

mento de educação pelas empresas era feito sob forma de contribuição voluntária ou de encargo compulsório, proporcional ao montante dos investimentos efetuados ou à folha de salários das empresas”.

No Brasil, a vigência daquele dispositivo Constitucional só se tomou efetiva com a criação por lei (lei 4440, de 27 de outubro de 1964) da contribuição obrigatória mensal — o Salário-Educação — devida pelas empresas vinculadas à Previdência Social. Esta lei adotou o percentual de 2% sobre o salário mínimo, a ser recolhido pelas empresas em relação a cada empregado, independente do estado civil e do número de filhos.

Poucos meses depois, a Lei 4863, de 29 de janeiro de 1965, regulamentada pelo Decreto 57902, de 08 de março de 1965, reformulou o percentual e a base do cálculo. Esta passou a ser o valor total da folha de salário recolhido pelas empresas, e o percentual fixado foi de 1,4%. Por este decreto:

— 50% seriam destinados a crédito do Fundo Estadual de Ensino Primário, para aplicação no próprio Estado — 50% seriam vinculados ao Fundo Nacional do Ensino Primário, para aplicação pela União em todo território Nacional (pretendia-se fazer uma distribuição mais justa aos estados mais pobres da União).

Empresas com mais de cem empregados poderiam deixar de contribuir se tivessem ensino primário próprio ou distribuíssem bolsas de estudos aos empregados ou seus filhos, mediante convênios firmados com escolas privadas.

A legislação sobre o Salário-Educação sofreu, ao longo dos anos, alterações em várias de suas disposições, ora alterando a base de cálculos e percentuais, ora reformulando as isenções e o sistema de bolsas.

Vale ressaltar que o montante e a distribuição das verbas resultantes do Salário-Educação sofreram mudanças importantes dez anos depois de sua criação.

A reformulação sofrida pelo ensino fundamental, com a promulgação da lei 5692/71, ampliando a escolaridade obrigatória de 4 para 8 anos, além de instituir o supletivo como uma nova modalidade de ensino, impôs a necessidade de mais recursos para o ensino de 1º grau. Através do Decreto-lei 1422, de outubro de 1975, regulamentado em dezembro de 1975 pelo Decreto 79624, artigo II, a alíquota de 1,4% foi elevada para 2,5% sobre a folha de pagamento, ao mesmo tempo que reduziu para 1/3 a quota federal e aumentou a quota estadual para 2/3 da arrecadação via IAPAS (o que aumentou os recursos da quota estadual, aumentando entretanto a concentração dos recursos nos estados mais ricos).

Um aspecto de fundamental importância a ser observado neste decreto é o fato de ampliar ainda mais

as possibilidades de isenção de recolhimento por parte das empresas, já que as escolas que elas mantivessem não precisavam ser destinadas apenas a seus empregados ou filhos, mas a “quaisquer adultos ou crianças”, no ensino regular ou supletivo.

Com o objetivo de obter um maior controle sobre os recursos do Salário-Educação, estando à frente do então Ministério da Educação e Cultura – MEC – o general Rubem Ludwig, através do Decreto 87.043, de março de 1982, o Salário-Educação sofre novas reformulações.

De acordo com o artigo 9º, as seguintes medidas foram adotadas:

– O programa de bolsas passava a desenvolver-se mediante recolhimento pelas empresas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Econômico – FNDE, órgão do MEC responsável pela arrecadação dos recursos do Salário-Educação – do valor mensal devido para aquisição de vagas na rede particular.

– O programa de bolsas, antes destinado apenas a empregados e seus filhos, passava a abranger “quaisquer adultos ou crianças”.

Foi a partir deste decreto, quando se difundiram as expressões “alunos de comunidade” e “Sistema de Manutenção de Ensino – SME”, que se estabeleceram mecanismos que carregaram um enorme volume de recursos do Salário-Educação para a rede privada de ensino.

Com a vitória, na maioria dos estados da federação, dos governadores eleitos por “partidos de oposição” ao governo federal, a política do Salário-Educação, formulada em tempos em que o governo exercia uma influência/autoridade maior sobre os estados, mostrava-se “incompatível” com o novo quadro político. Associavam-se a isto as pressões dos governadores eleitos, a fim de descentralizar os recursos para os orçamentos estaduais.

Em 1983, o MEC iniciou estudos para modificar o SME, decidindo municipalizar suas despesas da quota federal. A nova política para o Salário-Educação, foi definida pelo Decreto 88.374, de julho de 1983, sendo ministra da educação a Dra. Esther de Figueiredo Ferraz, apresentando os seguintes argumentos para adoção do decreto:

“conter as fraudes que acabaram por ser detectadas pelas delegacias do MEC e pelo FNDE”

“conter o crescente esvaziamento dos recursos destinados ao ensino público de 1º grau”

“redirecionar o fluxo do Salário-Educação, fazendo-o voltar ao seu leito natural”.

Este decreto trazia três importantes alterações:

– concedia respaldo legal para o estabelecimento de pontes diretas entre os governos federal e municipais, determinando que 25% dos recursos do FNDE se desti-

nassem ao apoio de programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino do 1º grau.

— em contrapartida às intervenções brancas (nos Estados), a nova política atendia aos pleitos dos governadores estaduais no sentido de sua intermediação local para concessão da bolsa de estudo do SME, já que passava a ser responsabilidade das Secretarias Estaduais de Educação a aquisição de vagas nas escolas privadas para os “alunos da comunidade” e permitia a concessão de bolsas para as crianças da rede pública, o que era vedado para legislação anterior.

— limitava as indenizações aos filhos de empregados entre 7 a 14 anos. Antes a indenização era para todos os filhos menores de idade.

Estas medidas, embora tímidas no sentido de conter a privatização, geraram grande reação por parte dos empresários da educação. Mas de qualquer forma, o principal aspecto deste decreto foi o estabelecimento de uma ponte direta entre o governo federal e os governos municipais, ferindo um dos princípios da federação e tendo como intenção passar por cima da autoridade dos governos estaduais.

#### *Mecanismo de distribuição dos recursos*

A Política de aplicação do Salário-Educação é estabelecida no plano federal; suas bases são fixadas em lei federal, e sua regulamentação é definida pelo Executivo da União, a quem compete recolher boa parcela de seus recursos e repassar parte de sua receita aos estados.

Isto posto, caberia conhecermos/identificarmos os tortuosos caminhos que têm percorrido os recursos, cuja lei de criação — Lei 4440/64 — definiu que estes deveriam ser aplicados no ensino básico obrigatório, em consequência, em benefícios do cidadão.

O Salário-Educação enquanto uma contribuição social, portanto pelo caráter público de que se reveste, em princípio, deveria ter seus recursos destinados exclusivamente ao ensino público. Todavia, o que podemos observar em 25 anos de sua existência, é que progressivamente seus recursos foram sendo desviados para as escolas particulares, em detrimento da expansão de ofertas na rede pública (estadual) de ensino.

Jacques Velloso vai apontar que, desde a sua instituição, o Salário-Educação apresentou dimensões privatizantes:

A primeira pelo fato do Estado se eximir de oferecer ensino primário público e gratuito para todos, delegando parcialmente essa responsabilidade às empresas com mais de cem empregados.

A segunda por conceder isenções às empresas que distribuíssem bolsas de estudos a seus empregados e

filhos, mediante convênios firmados com escolas particulares.

Estas medidas apresentavam como conseqüência, a médio e longo prazos, o vazamento de recursos para a rede privada, em detrimento da expansão do ensino público. Somavam-se a estas formas de esvaziamento as precárias condições em que se dava a fiscalização dos recolhimentos devidos pelas empresas que não estavam isentas do Salário-Educação. Segundo Velloso, em fins dos anos 60, a sonegação do salário-educação implicou que cerca de 500 mil novas vagas deixaram de ser criadas no ensino primário.

Mais tarde, em virtude da utilização dos estudos do autor pelo MEC, a sonegação viria a sofrer reduções, embora ainda continuasse até os anos 80, mediante artifícios vários, como o de trabalhadores de fato incluídos nas folhas de pagamento das empresas mas que "vêm sendo irregularmente caracterizados como temporários" (VELLOSO E SILVA, 1983).

Ainda de acordo com Velloso, constatamos que a receita total do Salário-Educação segue duas trajetórias distintas:

A primeira, onde os recursos são divididos entre a União e os Estados (até meados de 70, divididos em partes iguais: 50% ficavam com o MEC e 50% retornavam aos estados de origem; a partir de 1975, os percentuais das quotas federal e estaduais foram alterados).

O fato dos recursos dessa trajetória estarem sob responsabilidade dos governos federal e estaduais não significa que eles tenham sido aplicados prioritariamente na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Neves apresenta os seguintes números:

Em 1987 "... cerca de 60% dos recursos do Salário-Educação são alocados no Sistema de Manutenção de Ensino..."

"Dos 40% dos recursos destinados à rede oficial, uma parcela é ainda reorientada pelo Estado para programas de ajuda à rede particular, tanto ao nível federal, quanto ao nível estadual, sob as mais diversas justificativas e modalidades".

A segunda é a trajetória dos recursos das empresas isentas do recolhimento do Salário-Educação (ou por terem escolas próprias, ou por firmarem convênios com escolas particulares). A sistemática de aplicação dos recursos nessa trajetória sofreu sucessivas modificações ao longo dos anos, num processo de crescente privatização. Os mecanismos de distribuição de bolsas de estudos e indenizações de despesas com escolarização em estabelecimentos privados pelo Decreto 1422/75 constituíram o que mais tarde veio a ser conhecido como Sistema de Manutenção de Ensino —

SME. Através desses mecanismos, estimula-se o crescimento dos subsídios carreados para os negócios da educação, diminuindo ainda mais as verbas da escola pública.

O conjunto dos recursos do SME faz parte da receita total do Salário-Educação, mas não é contabilizado na quota federal nem na estadual. Portanto não integra os orçamentos do Ministério da Educação e Cultura — MEC — nem nas Secretarias Estaduais de Educação. O público só tem, em princípio, conhecimento dos recursos que seguem a primeira trajetória.

Neves vai mostrar que, no período de 1976-78, enquanto o número de empresas que recolhiam aos cofres oficiais aumentava em 29,6%, no mesmo período, o número de empresas que empregavam seus recursos na manutenção de ensino próprio, na concessão de bolsas de estudos e em indenização crescia em 163%.

No início dos anos oitenta, acelera-se o declínio das taxas de crescimento econômico do país, que já se manifestava na segunda metade da década de 70. Instala-se a recessão, e conseqüentemente observamos o aumento do desemprego, a diminuição dos salários, assim como a redução do lucro das empresas.

Paralelamente cai a arrecadação tributária em todo o país, atingindo drasticamente a receita dos estados e municípios, acarretando deterioração ainda maior do ensino público. A arrecadação do Salário-Educação, através do Instituto de Administração da Previdência e Assistência Social — IAPAS —, baixa paulatinamente, sendo que, em 5 anos, cai para metade do seu valor real em 1980.

Surpreendentemente, nessa conjuntura, a receita dos recursos da trajetória do Sistema de Manutenção do Ensino, cresce ao invés de diminuir, visto que, conforme dados apresentados por Velloso, em 1983 estes recursos correspondiam a quase o triplo de 1980.

É nesse contexto que estavam previstas eleições diretas para os governos estaduais e, “naturalmente”, com a previsão de possíveis vitórias da oposição.

A fim de se fortalecer e participar do jogo das eleições, o governo federal adota uma série de medidas com o objetivo de robustecer suas finanças, as quais vinham sofrendo os efeitos da recessão instalada no país.

A intermediação do governo federal, através do MEC, nos negócios do Sistema de Manutenção do Ensino, poderia render-lhe alguns frutos políticos no plano estadual. Até então, embora patrocinado pelo Estado, o SME desenvolvia-se sem a participação do governo federal, ou seja, o MEC, não tinha controle do número de empresas que faziam a opção de aplicar os recursos do Salário-Educação no SME, tampouco do número de escolas envolvidas nesse Sistema. Con-

Cadernos de Saúde Pública, RJ, 5 (4): 408-423, out/dez, 1989.

seqüentemente, os recursos que deveriam ficar retidos no Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação — FNDE (órgão do MEC responsável por administrar as verbas do Salário-Educação), por força do mecanismo denominado “diferença de bolsas de estudo”\*, eram mínimos.

Com o Decreto 87.043, de março de 1982, oficializa-se a participação do MEC enquanto intermediário na aplicação dos recursos do SME, ao mesmo tempo incentivando as empresas privadas a ampliarem suas aplicações no Sistema. A partir desse decreto, a receita do SME cresceu de forma tal que o ensino privado não conseguiu absorvê-la integralmente, o que fez com que as finanças do FNDE sofressem um aumento significativo.

O resultado das eleições de 1982 alterou a correlação de forças no país, sendo que em 22 estados da federação foram eleitos governadores cujos discursos de campanha tinham em comum uma sistemática oposição ao governo federal.

Os novos governadores são empossados em 1983, numa conjuntura em que a recessão continua aumentando progressivamente; o Produto Interno Bruto — PIB — apresenta um crescimento negativo de 3,2%; a arrecadação do Salário-Educação começa a cair, tanto via IAPAS quanto recursos que seguem a trajetória do SME.

Por um lado manifestam-se os interesses e as pressões dos governos estaduais no sentido de descentralizar os recursos, oriundos das arrecadações tributárias para os orçamentos estaduais e, por outro, o interesse do governo federal em minar a autoridade desses governadores e estabelecer relações com os municípios, o que poderia ser rentável nas próximas eleições.

É nesse contexto que o Salário-Educação vai sofrer alterações nos mecanismos de aplicação dos seus recursos, através do decreto 88.374, de junho de 1983, o qual, fundamentalmente, vai conceder respaldo legal para o estabelecimento de pontes diretas entre o governo federal e os municípios.

De acordo com Jacques Velloso, entre 1982 e 1984, a conexão municipal do MEC no 1º grau aumentou suas aplicações em 325%.

Efetivamente, nenhuma das modificações que sofreu o Salário-Educação, desde que foi instituído, alterou significativa ou estruturalmente seu caráter privatizante, visto que os seguintes aspectos continuaram inalterados:

- o fator trabalho é o que sofre oneração, já que a incidência se dá sobre a folha de pagamento das empresas e não sobre o seu faturamento;
- a distribuição dos recursos entre a União, os Estados e Municípios, deveria ser devidamente regulamentada

\* Os recursos que as empresas previam destinar a bolsas de estudos, caso não fossem aplicados com essa finalidade, eram recolhidos ao FNDE, que retinha 1/3 do seu valor, repassando 2/3 para os estados de origem, mecanismo denominado “diferença de bolsas de estudos”.

de forma a minimizar a utilização de recursos conforme interesses eleitoreiros e a impedir que os recursos sejam aplicados em "sistemas de ensino" que não o público-estatal;

— as isenções concedidas, o que permite a aplicação de recursos do SME, se não forem eliminadas na sua totalidade, deverão ocorrer conforme cumprimento de critérios definidos em legislação específica, que estabelecia, por exemplo, a obrigação de prestar contas publicamente, no que diz respeito a utilização dos recursos.

Considerando-se que a elaboração de uma Carta Constitucional, numa sociedade em que interesses contraditórios estão em disputa, não podemos esperar que esta mesma Constituição apresente uma coerência interna, em que os interesses de um ou de outro grupo sejam integralmente vitoriosos. Por outro lado, a vitória de propostas de um determinado grupo, traduzidas em determinados preceitos constitucionais, não significa que estes serão cumpridos de forma tranqüila.

É no bojo dessas contradições que, se, por um lado, os defensores do ensino público estatal, quando da elaboração da Constituição de 1988, conseguiram aprovar que o Salário-Educação seja caracterizado como uma fonte adicional de financiamento do "ensino fundamental público" (até então, a legislação não discriminava a obrigatoriedade dos recursos serem aplicados no ensino público), por outro, o texto constitucional continua permitindo que as empresas deduzam do recolhimento do Salário-Educação "a aplicação realizada com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes".

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. COELHO, Eduardo José Pereira — O papel e o Financiamento Público das Instituições de Ensino Superior Particulares, *Educação Brasileira*, n.º 18, 1: semestre, Brasília, 1987.
  2. CUNHA, Luiz Antonio — Escola Particular x Escola Pública, *ANDE — Revista da Associação Nacional de Educação*, n.º 2, SP, 1981.
  3. ——— — Verbas públicas para Universidades Públicas, *ANDE — Revista da Associação Nacional de Educação* n.º 7, SP, 1984.
  4. ——— — Verbas públicas para Universidades Públicas, *ANDE — Revista da Associação Nacional de Educação*, n.º 8, SP, 1984.
  5. ——— — Os limites da Escola Particular na Democratização do Ensino, in: *Simpósios - III CBE*, Ed. Loyola, SP, 1984.
  6. ——— — (coord.) *Escola Pública, Escola Particular e a democratização do ensino*, Cortez, SP, 1985.
- Cadernos de Saúde Pública, RJ, 5 (4): 408—423, out/dez, 1989.

7. ———— — A Educação nas Constituintes Brasileiras: Análise e Propostas (texto elaborado a partir da participação do autor nos debates desenvolvidos sobre o tema no Sindicato de Professores do Município do RJ, set./85; na Faculdade de Educação da USP; na série "UFF debate Brasil Constituinte" e Ciência às seis e meia, da Regional Rio da SBPC, out./85.
8. ———— — A Educação na Nova Constituição — IV CBE, Goiânia, 02 a 05 de setembro de 1986.
9. ———— — Educação na transição para a democracia: o caso do Brasil, Educação e Realidade, Vol. 13, n° 2, Porto Alegre, julho-dezembro de 1988.
10. ———— — Educação na transição para a democracia: o caso do Brasil, maio de 1988 (mimeo).
11. CUNHA, Luiz Antonio — Quem tem medo do ensino público (estatal)?, Ciência e Cultura, Vol. 40, n° 4, abril de 1988.
12. CURY, Carlos Roberto Jamil e NOGUEIRA, Magria Alice L. C. — O atual discurso dos protagonistas do Ensino Privado, in: Simpósios — III CBE, Ed. Loyola, SP, 1984.
13. DIAS, Eduardo Fernandes — O Parecer Ferraz e o ensino pago, Educação e Sociedade, n° 12, Campinas, SP, setembro de 1982.
14. FRIGOTTO, Gaudêncio (org.) — Ensino Pago: A Inversão Autoritária, Cadernos CEDES, n° 5, A. D.
15. GOMES, Candido Alberto Gomes — Os quatro anos da Emenda Calmon: Qual o seu impacto?, Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n° 162, Brasília, maio-agosto de 1988.
16. JENSEN, Ana Lúcia — A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Financiamento do Ensino — Financiamento do 1° grau: Salário-Educação — Comunicação apresentada à V Conferência Brasileira de Educação, Brasília, agosto de 1988.
17. MEDEIROS, Marilena Rescala C. de — O Desafio da Educação Pública, Presença, n° 10, RJ, julho de 1987.
18. MELCHIOR, José Carlos de Araújo — Algumas Políticas Públicas e o Financiamento da Educação na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional — texto apresentado à XIV Reunião Anual da ANPAE (Associação Nacional de Profissionais de Administração Escolar), realizada em Belo Horizonte — São Paulo, abril de 1989.
19. MENDES, Armando — Considerações sobre o texto "Os Quatro Anos da Emenda Calmon: Qual o seu Impacto?", Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos, n° 162, Brasília, maio-agosto, 1988.
20. NEVES, Lúcia Maria Wanderley — Financiamento da Educação e Constituinte — O Salário Educação e os Programas de Bolsas de Estudo, Forum Educacional, Vol. 1, n° 2, RJ, abril-junho, 1987.
21. OHLE, Águeda Bernadete — O Estado e a Universidade: a luta pela sobrevivência na escola pública, Educação e Sociedade, n° 29, Campinas, SP, julho, 1988.
22. República Federativa do Brasil — Constituição 1988, Isto é-Senhor.
23. SAVIANI, Dermeval — Ensino Público e Algumas Falas sobre Universidade, Cortez, 3ª ed., SP, 1986.
24. ———— — Política e Educação no Brasil, Ed. Cortez, SP, 1987.

25. SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca, PINHEIRO, Maria Francisca Salles e DAL ROSSO, Sadi — Ensino Superior: descompromisso do estado e privatização, *Educação e Sociedade*, n.º 28, Campinas—SP, dezembro, 1987.
26. UNDIME — União dos Dirigentes Municipais de Educação do Estado de São Paulo — Salário-Educação: captação, aplicação e benefícios para o Município, novembro, 1987.
27. VELLOSO, Jacques — Política Educacional e Recursos para o Ensino: O Salário Educação e a Universidade Federal, *Cadernos de Pesquisa*, n.º 61, São Paulo, maio, 1987.
28. ———— — O Financiamento da Educação na transição democrática, in: *Educação e transição Democrática*, Cortez, SP, 1987.
29. ———— — Financiamento das políticas públicas: a educação, *ANDE — Revista da Associação Nacional de Educação*, n.º 12, SP, 1987.
30. ———— — A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida, *Educação e Sociedade*, n.º 30, SP, agosto, 1988.
31. ———— — Investimento público em educação: quanto e onde?, *Ciência e Cultura*, Vol. 40, n.º 4, abril, 1988.
32. ———— — Os Quatro Anos da Emenda Calmon e seu Impacto: um Comentário, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos* n.º 162, Brasília, maio-agosto, 1988.