

A Nova Constituição e o financiamento do ensino

ESTADO DE SÃO PAULO

- 9 ABR 1987

ANC pag. 34

PAULO NATHANAEI

I — O saudoso educador Carlos Pasquale, de quem fui colaborador e a quem devo lições importantes de macroadministração escolar, disse um dia que: "A realidade cultural e social de um povo espelha-se com maior fidelidade no regime de recursos que os orçamentos outorgam ao ensino do que no próprio sistema de leis sob cujos princípios esse povo se organiza e estrutura a ordem jurídica. Nessas condições, não há processo mais seguro e elucidativo para conhecer as tendências de uma nação do que o exame de seus orçamentos públicos de educação".

Nada mais verdadeiro, nem atual. E agora que se abalança a nação a elaborar, por meio do Congresso Nacional Constituinte, uma nova Carta Magna, convém, não apenas lembrar o que pensava o eminente educador paulista sobre o tema do financiamento do ensino, como também adicionar alguns comentários, que, talvez, não sejam inúteis nestes tempos constitucionais.

II — Os dinheiros para a educação no Brasil sempre foram curtos e chorados. E uma tese de pós-graduação que está para ser feita, mas que se o fosse na área de saber da

economia da educação, levantando, desde o Império, o que gastou o governo, ano a ano, com a educação nacional, quicá que a conclusão do estudo levasse seu autor a uma crise de choro, seguida de dramáticos arrancamentos de cabelos! Porque não haveria cientista social, por mais frio e científico que fosse, que não se deixasse levar pela revolta ante a insensibilidade do Poder Público entre nós, quando se trata de alocar recursos para a educação. Basta lembrar que a última Constituição, a de 1967, devidamente reescrita e re-promulgada em 1969 pela Junta Militar, não comprometia as esferas federal e estadual de governo em um só centavo destinado à educação, obrigando apenas o Município a fazê-lo em 20% de sua receita tributária própria. Se algum presidente da República ou algum governador de Estado, num repentino ataque de insanidade, deixasse de prover meios nos respectivos orçamentos para o ensino, não poderiam ser constitucionalmente responsabilizados. E foi, no entanto, exatamente nessa época, que os discursos acentuaram as ligações de causa e efeito entre educação e desenvolvimento, na linha doutrinária dos teorias do capital humano, então em pleno esplendor. Os homens de governo repetiam o discurso, mas preferiam que o dinheiro

para o ensino viesse do céu, antes que os orçamentos públicos!

Até que o senador João Calmon fez prevalecer o bom senso, através da emenda aditada, na forma de § 4º, ao artigo 176 da Constituição, aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo presidente da República. A partir dessa data (1º/12/83), o texto constitucional supriu o vácuo financeiro com o seguinte texto: "Anualmente, a União aplicará nunca menos de 13% (treze por cento), e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Pela Lei nº 7.348/85, a matéria restou regulamentada e sua aplicação já se fez nos orçamentos públicos dos exercícios de 1986 e 1987. Não há, no entanto, consenso entre as autoridades sobre os benefícios da Emenda Calmon e não poucos prefeitos municipais têm protestado contra a obrigatoriedade dos 25% nela previstos. Corre mesmo no Supremo Tribunal Federal uma representação contra a aplicação da citada Emenda, subscrito pelo prefeito de Santo André, que considera inconstitucionais os dispositivos constantes da lei regulamentadora, de nº 7.348/85. A matéria transita, ainda sem

juízo naquela Corte Suprema, sendo de esperar-se que, por força de grita municipal, não se perca do avanço obtido com a aprovação desse § 4º do artigo 176 da Constituição vigente e sua consequente lei de aplicação.

III — Os atuais constituintes não podem deixar de encarar com seriedade o tema do financiamento da educação nacional no projeto da nova Carta ora em elaboração. Será, talvez, ao lado da preservação da liberdade e da descentralização de ensino, o mais importante dispositivo a fixar nesse capítulo constitucional. Há que, na pior das hipóteses, reiterar os percentuais da Emenda Calmon, se bem que acompanhados de uma inadiável e mais justa repartição tributária, visto que para bem cumprir a os municípios carecem de substancial aumento de sua participação no bolo nacional dos recursos arrecadados.

Uma alternativa para o tratamento da matéria estaria em considerar o que se vem fazendo no Japão desde há muito tempo. Lá a educação recebe todo o amparo do Poder Público e, no entanto, não há percentuais mínimos fixados por lei nos orçamentos. Onde há consciência ética, nem sempre se necessita de leis escritas.

Fato é que os vários níveis da adminis-

tração pública harmonizam seus orçamentos, de molde a conjuntamente arcar com os custos da educação. Definem-se as responsabilidades do governo central e dos governos regionais e locais com o sistema de ensino e faz-se o rateio proporcional das despesas, cabendo em média um dispêndio de 34% para o governo central, 37% para o estadual e 29% para a municipalidade. Com isso se pagam a manutenção e a expansão de uma rede de educação popular gratuita, que inclui nove anos de educação compulsória (seis de ensino primário e três de ensino ginásial), sempre ministrada em tempo integral, com alimentação, transporte e assistência médico-odontológica. No nível colegial, o Poder Público ainda participa, se bem que em percentual menos expressivo, porque os particulares ocupam cerca de 30% da rede escolar. Quanto aos noveanos iniciais de escolaridade, cabe ao Poder Público uma participação de mais de 90% no que diz respeito ao financiamento, com cerca de 100% da população em idade escolar matriculada.

É uma forma de financiar a educação a partir dos custos totais de funcionamento da rede e não da reserva de percentuais orçamentários da arrecadação tributária, como prevê a Emenda Calmon, e que pode-

rá ou não ser suficientes para a cobertura dos custos reais. É claro que a eventual adoção na nova Constituição de uma prática análoga à japonesa implicaria uma série de alterações na atual estrutura administrativa do sistema de ensino vigente no Brasil. A primeira delas seria a necessária passagem das universidades públicas federais, bem como do Colégio Pedro II e das escolas técnicas para a responsabilidade dos governos estaduais, ficando a União sem nenhum encargo de mantenedora de escola, mas com todos os de assistidora dos sistemas estaduais e locais, na proporção a ser definida na Carta Magna ou, quicá, numa nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A outra seria, inquestionavelmente, o saneamento desse empreguismo crônico, que adorna pelo Brasil a fora as folhas de pagamento de secretarias de educação, órgãos de administração indireta e universidades, e retira recursos preciosos das atividades afins dessas instituições.

Fica a sugestão para o debate da Comissão Constitucional que deverá ocupar-se da redação do Capítulo da Família, da Educação e da Cultura.