

RECIBO  
30622  
ef

MEC / CFE

## FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Relatora : Sra. Cons. Esther de Figueiredo Ferraz.

Parecer nº 550/72, C.E. de 1º e 2º graus. Aprovado em 7/6/1972.

" 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".....  
".... um sistema mais amplo e mais eficiente de ensino não surgirá ao acaso, por força do ilusório poder criador das leis, e tampouco irá cair-nos do céu por descuido. Se realmente queremos maiores e melhores oportunidades de educação para o povo brasileiro, não podemos nos furtar de pagar-lhe o justo preço. Urge varrer, de uma vez por todas, o propósito de economizar ou a preocupação de restringir os gastos públicos - melhor diríamos, os investimentos da Nação - na formação das futuras gerações".

(Carlos Pasquale)

Capítulo dos mais importantes no conjunto dos que integram a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, a qual "fixa diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus", é o

que trata do financiamento da educação.

Nunca como até então se havia tão convictamente compenetrado o legislador brasileiro do inteiro alcance de um fato já apontado pelos economistas e posto em relevo em numerosas conferências nacionais e internacionais de educação: o de que a educação não é um simples investimento, mas investimento caro, destinado a se tornar mais caro à medida que, na linha democrática como é a que norteia nossa organização social e política, se abrem a todos, obrigatoriamente, as oportunidades do ensino fundamental, e para o maior número possível as do ensino de graus subsequentes. Investimento cujo preço tende a aumentar, por outro lado, em função das medidas que tomarmos para melhorar a qualidade do ensino e adaptá-lo às exigências do desenvolvimento econômico e social do País.

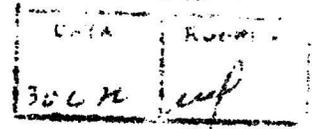
A necessidade de se pagar pela educação o alto preço que requer o empreendimento - aliás o mais rentável de todos os empreendimentos - foi enfatizada em termos muito precisos a partir da Conferência Internacional de Instrução Pública, realizada em Genebra, em 1955, e reiterada em conclaves subsequentes. Naquela conferência se observou que "os créditos exigidos para a educação tendem a aumentar, em vista do desenvolvimento que atinge o ensino em todos os graus - como consequência do aumento da natalidade, da introdução ou generalização da escolaridade obrigatória, bem como da extensão do ensino aos adultos - e das exigências crescentes do material escolar, da remuneração do magistério e das obrigações sociais da escola". Observou-se ainda que, "por inúmeras vezes, a inflação monetária tornou, em grande parte, ilusórios os aumentos consignados nos orçamentos da instrução pública". Em consequência, aos Ministérios de Educação dos diversos países presentes à conferência foi feita uma série de recomendações, entre elas uma de capital significação:

REVISTA	
DATA	NUMERO
30.6.70	127

" Sem contestar a importância dos demais encargos a fetos aos poderes públicos, convém que os orçamentos dêem, em todas as circunstâncias, um lugar de primeiro plano às despesas com a educação".

Assim, "os educadores e de algum modo, os planejadores da educação, vivem hoje, como bem acentuou a Conselheira Edília Coelho Garcia, em magnífico trabalho publicado em 1970(1), pressionados por duas forças contraditórias. De um lado, as escolas de educação e os congressos de educadores reclamam invariavelmente a introdução de novas técnicas, novos recursos, novo tipo de pessoal especializado, novas áreas de educação e de ensino, novos elementos de recreação e de preparação física, nova formulação da estrutura e condução de uma classe, enfim novos meios de aprimoramento do ensino. Por outro lado, a dura realidade é que tudo isto custa dinheiro, tudo demanda receita paralela e adequada, tudo impõe maior despesa para quem deve executar as tarefas de educação. A dura realidade é agravada quando se considera que a educação, cada vez mais, é devida a todos, não mais constituindo privilégio de alguns afortunados".

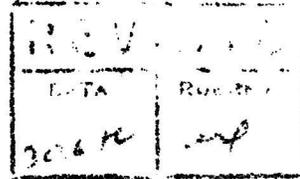
Não ficou o legislador ordinário em 1971 insensível a essa "dura realidade", nem se revelaram desatentos à importância e gravidade do assunto os educadores responsáveis pelo anteprojeto da Lei nº 5.692/71: de um lado os participantes do Grupo de Trabalho instituído pelo Decreto nº 66.600, de 29 de maio de 1970, que elaboraram a peça básica e lhe deram a redação inicial; de outro, os membros deste próprio Conselho Federal de Educação, que enriqueceram sobremaneira, reformulando-lhe substancialmente o Capítulo VI, a sistemática prevista pelo anteprojeto para o financiamento da educação. E porque esse trabalho reformulador se haja destacado, de forma notória, o saudoso Conselheiro Carlos Pasquale, talvez não fosse demais



afirmar que os co-autores da nova Lei de Diretrizes e Bases do Ensino de 1º e 2º Graus tiveram presente, ao elaborá-la ou votá-la, a advertência do grande educador expressa no seguinte trecho da conferência que pronunciou em janeiro de 1963, quando dava seus primeiros passos a Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961.

"Sem que antes se consiga a existência e, mais que isso, a continuidade dos recursos que se fazem necesários, não poderão produzir sensíveis resultados as novas soluções propostas para os problemas de conteúdo, de métodos e de administração do ensino, por melhores e mais sedutoras que elas possam parecer-nos. Liberdade de ensino, reestruturação de planos de estudo, flexibilidade de currículos, equivalência de cursos, desafogo de programas, modificação do proceso de verificação da aprendizagem, estarão fadadas ao malogro em suas melhores intenções e soarão amanhã, como outras tantas fórmulas vãs, se não dispusermos de recursos imprescindíveis para, tante na rede oficial como na particular, dotar realmente os estabelecimentos de ensino de instalações adequadas e de equipamento didático suficiente; alargar o período diário de permanência do aluno na escola e aperfeiçãoar os serviços de orientação educacional; melhorar as condições de preparo dos professores e diminuir-lhes o número de aulas diárias, tudo no propôsito de eliminar o ensino de custo sem dúvida muito mais módico, mas inexpressivo e ineficiente, que decorre do uso de processos livrescos, destituídos de sentido e de função".(2)

A sorte da reforma do ensino de 1º e 2º graus, objeto da nova Lei de Diretrizes e Bases, está pois condiciona



MEC / CFE

-5-

da ao que se venha fazer no sentido de captar recursos - no montante adequado e no tempo oportuno - para lhe promover a implantação.

Tais recursos não foram ainda quantificados, pois não chegaram a ser divulgados os documentos que contêm os planos ( o planejamento prévio e o plano estadual de implantação) elaborados pelos vários sistemas de ensino, na conformidade com o que dispõe o art. 72, e seu parágrafo único, da lei. De qualquer forma, porém, não de eles ser bem superiores aos previstos nas "Metas e Bases para a Ação do Governo", no período 1970/1974, no valor de Cr\$ 6.500 milhões por ano, num total de Cr\$ 26.000 milhões por quadriênio. Pois ao ser publicado esse documento, em setembro de 1970, ainda disciplinava a matéria relativa ao ensino de 1º e 2º graus a Lei nº 4.024, de 20/12/1961, cujas exigências - no que tange à duração da escolaridade obrigatória, à profissionalização dos estudos de nível colegial (hoje 2º grau), à qualificação do magistério, à educação de adultos e a outros aspectos - eram infinitamente mais modestas que as impostas pela lei hoje em vigor.

Em suma, se não se quiser que o novo diploma legal passe a soar como "fórmula vã", vendo "fadadas ao malogro suas melhores intenções", cumpre aos responsáveis pelos sistemas "arregaçar as mangas" e colocar em movimento - utilizando-lhe toda a energia motora e criadora - o bem montado instrumento legal de captação de recursos oferecido pelo legislador de 1971 e consubstanciado no capítulo VI da Lei nº 5.692.

-II-

O problema do financiamento da educação não foi, em absoluto, descuidado pela legislação promulgada anteriormente ao ano de 1971. Ao contrário, força é reconhecer que as du

REVISTO	
DATA	ESCRITA
20/11	sp

MEC / CFE

-6-

as constituições sob cujo império transcorreu a vigência da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - a de 1946, Título V, Capítulo II, e a de 1967, Título XIII - assim como a Lei 4.024, de 20/12/1961, Título XII, já haviam disposto sobre o assunto de maneira até mesmo minuciosa. E a legislação ordinária nascida à sombra daqueles diplomas, particularmente a que teve por objeto o Salário-Educação (Lei nº 4.440, de 27/10/1964; Lei nº 4.749, de 18/08/1965; Decreto nº 55.551 de 12/01/1965, modificado pelo de nº 58.093, de 28/03/1966; Lei nº 4.863, de 29/11/1965; Decreto nº 65.317, de 10/10/1969) ; a que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - F. N.D.E. (Lei nº 5.537, de 21/11/1968); a que dispôs sobre a Assistência Financeira da União aos Estados, Distrito Federal e Municípios (Decreto nº 63.340, de 01/10/1968), essa legislação se empenhara em reforçar, através de uma densa rede de preceitos, o mecanismo destinado a assegurar a pronta e eficaz captação dos recursos necessários à educação.

Faltava, entretanto, àquele conjunto de normas a necessária unidade. Não compunham elas um sistema completo ao qual também se pudesse reconhecer o atributo da coerência. Coube à Lei nº 5.692/71, indiscutivelmente, o duplo mérito de haver procedido a essa sistematização bem como à complementação dos antigos preceitos, graças à edição de outros que lhes aumentaram de muito o âmbito de incidência e a própria eficácia. Tudo aquilo que, na dispersa legislação anterior, se revelara insuficiente, obscuro, impreciso, passível de dúvida, foi complementado, desenvolvido, esclarecido, obtendo-se, afinal, um corpo de preceitos cuja amplitude e coerência interna permitiram ao administrador identificar as fontes de recursos, dimensionar-lhes a produtividade, canalizá-las e bem explorá-las em benefício da educação.

Pena é - e esse detalhe será oportunamente des

tacado no presente parecer - que não se houvesse, desde logo, atendido à recomendação deste Conselho Federal de Educação, o qual, ao se manifestar sobre o anteprojeto elaborado pelo Grupo de Trabalho, resolveu adotar a emenda sugerida pelo Cons. Carlos Pasquale, propondo fosse atualizado, no próprio texto do diploma, o salário-educação, fixando-se em 3,2% a contribuição de que trata o art. 39, § 1º, da Lei nº 4.440, de 27/10/1964, e elevando-se de 1,4 para 2,2% a de que trata o inciso IV da tabela a que se refere o art. 35, § 2º, da Lei nº 4.863, de 29/11/1965. Houvesse isso sido feito e, já no presente ano de 1972, poderíamos estar contando com novos e substanciais recursos para a implantação da reforma do ensino de 1º e 2º graus, recursos esses que se elevariam de Cr\$ 500 milhões para Cr\$ 1.000 milhões, aproximadamente. Por outro lado, ter-se-ia agido em consonância com a usual maneira de proceder do Governo, o qual - nas vezes em que se decide a efetuar um empreendimento de vulto - sempre indica de forma concreta os recursos de que lançará mão para levá-lo a termo.

De qualquer maneira, porém, ressalvado esse "se não" que poderá ser sanado a qualquer tempo, merece louvores o legislador pela maneira como concebeu e montou o instrumento legal destinado à captação de recursos destinados à educação.

- III -

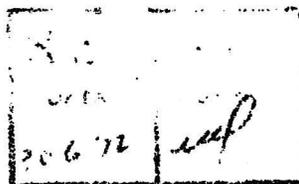
Não será difícil a quem analise, em seu conjunto, os dispositivos integrados no capítulo VI da Lei nº 5.692/71, apontar quais sejam os princípios informativos da sistemática adotada em relação ao financiamento de educação. Tais princípios traduzem a filosofia inspiradora dessa sistemática, esclarecendo-nos a respeito das razões de ordem doutrinária e prática que levaram o autor da lei a se socorrer - para

fazer face aos gastos com a educação - de tais ou quais fontes de recursos, e a delas se valer nessa ou naquela medida.

O primeiro princípio é o da co-responsabilidade solidária, consubstanciado no art. 41 "in verbis": "a educação constitui dever da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios, dos Municípios, das empresas, da família e da comunidade em geral, que entrosarão recursos e esforços para promover a e incentivá-la". Em outras palavras, significa o preceito que a educação constitui dever de todos, sendo solidariamente responsáveis pela sua promoção e pelo seu incentivo não apenas os Poderes Públicos - o federal, o estadual e o municipal - mas também as empresas, a família e a comunidade em geral.

Embora o princípio traduza um truísmo, cremos que terá sido muito útil formulá-lo expressamente e como o primeiro dos vinte e dois dispositivos em que se desdobra o capítulo. Pois num país como o nosso, em que tudo se costuma esperar da ação oficial e, mesmo, central, nunca será demais insistir na necessidade de se aliarem todos na promoção desse empreendimento cujos ônus financeiros cada vez mais se situam além de nossas possibilidades orçamentárias, e cujos benefícios, por outro lado, revertem em favor de todos.

Essa chamada à responsabilidade feita em termos genéricos e indistintos no corpo do art. 41, passa a seguir a ser especificada e até mesmo quantificada no decorrer do capítulo, estabelecendo a lei, entre os vários co-responsáveis pelos deveres educacionais, uma certa ordem de precedência e, em alguns casos, fixando mesmo um critério quantitativo para o valor das contribuições que devam dar. Exemplos dessa especificação e quantificação, temos-los em vários dentre os dispositivos



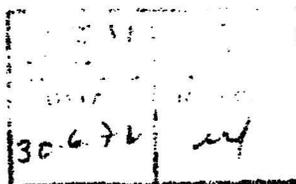
que compõem o capítulo, e de maneira mais ilustrativa nos de n.ºs. 42, 43, 45 e seu parágrafo único, 46, 47, 48, 49, 50, 51 e seu parágrafo único, 52, 55, 56, 59, 62 e seu § 2º.

Assim, os arts. 42, 43, 45 e seu parágrafo único procuram delimitar as áreas de ação em que hão de militar as iniciativas pública e privada; o ensino, nos diferentes graus, será ministrado pelos poderes públicos, mas é livre à iniciativa particular, desde que respeitadas as leis que o regulam. Entretanto, a iniciativa pública não pode hostilizar, nem mesmo ignorar, a iniciativa privada, antes deve esta ser amparada, técnica e financeiramente, pelos poderes públicos, os quais ao ministrar o ensino oficial, hão de atuar visando aos três seguintes objetivos principais: a) maior número possível de oportunidades educacionais; b) a melhoria progressiva do ensino, o aperfeiçoamento e a assistência ao magistério e aos serviços de educação; c) o desenvolvimento científico e tecnológico.

Os arts. 47, 48, 49, 50, 51 e seu parágrafo único e 61 regulam a responsabilidade das empresas pela educação de seus empregados e dos filhos destes, e a remissão feita em dois desses dispositivos (os arts. 47 e 48) à legislação relativa ao salário-educação serve para especificar algumas dessas obrigações, fixando-lhes os quantitativos.

Os arts. 58, 59 e seu parágrafo único, definem a posição dos Municípios frente aos encargos educacionais: devem eles atuar especialmente no campo do ensino de 1º grau, reservando-lhe pelo menos 20% de sua receita tributária, sob pena de incidirem na sanção prevista no art. 15, § 3º, alínea "f" da Constituição da República, e ainda 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação.

Assim, de dispositivo em dispositivo, vai o le



gislador precisando os exatos termos das responsabilidades deferidas aos vários co-responsáveis pelos encargos educacionais. E afinal, preocupado em que não subsistam claros no âmbito das atividades dos poderes locais, vai ao ponto de exigir que a legislação estadual supletiva, observado o disposto no artigo 15 da Constituição da República, estabeleça "as responsabilidades do próprio Estado e dos seus Municípios no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino", e disponha "sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação". Tudo isso objetivando a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços de educação, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam ser realizados mais satisfatoriamente pelas administrações locais". ( art. 58 e seu parágrafo único )

O segundo princípio, expresso na Constituição da República (art. 177 caput) e pressuposto na Lei nº 5 692/71, é o da descentralização, ou seja, da distribuição, entre as várias esferas da administração pública, das responsabilidades em matéria de educação. Por força do princípio descentralizador, reconhece-se aos Estados e ao Distrito Federal autonomia para organizar e administrar seus próprios sistemas de ensino.

Essa autonomia, "corolário natural da independência recíproca entre os órgãos centrais e os órgãos locais de governo, pelos quais se reparte o Poder Público, é da essência descentralizadora do próprio regime federativo, e a Federação constitui, entre nós, uma grande aspiração". (3)

Entretanto, para que a prerrogativa não redunde em prejuízo das próprias unidades federadas, mantendo ou acentuando os desníveis sócioeconômicos já existentes entre elas, reserva a lei à União - e entra em cena agora em terceiro princípio, o da correção - um duplo papel ligado à justiça distri

butiva: prestar assistência financeira e técnica aos Estados e ao Distrito Federal, para o desenvolvimento dos próprios sistemas de ensino e, supletivamente, organizar o sistema federal, que se estenderá por todo o País nos estritos limites das deficiências locais (art. 52).

Pela forma como redigiu esse dispositivo, parece ter querido deixar claro o legislador que não deva a União lançar mão, indiferentemente, de um ou de outro procedimento, para corrigir os desníveis acima indicados. Num sistema federativo como o nosso, pondera Carlos Pasquale, em que aos Estados e ao Distrito Federal compete prioritariamente a organização dos sistemas de ensino, "a ação do Governo Federal deve exercer-se de preferência sob a forma de cooperação financeira e assistência técnica aos sistemas estaduais". Só quando, "em determinadas regiões ou em relação a certos níveis ou formas de ensino, o processo de cooperação financeira com o sistema local não se mostrar o mais recomendável para corresponder aos objetivos da política nacional", é que "a União poderá agir diretamente levando a essa região ou a esse setor da educação os serviços de seu próprio sistema de ensino, e nisso consiste a rigor a ação supletiva federal". (4)

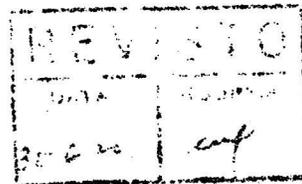
Pelo quarto princípio - o do planejamento integrado - impõe-se aos co-responsáveis pelos encargos da educação uma forma de agir não apenas planejada como, também integrada, de tal forma que os planos de educação federais, estaduais e municipais se compatibilizem e se disponham hierarquicamente, inserindo-se todos, afinal, no Plano Geral do Governo (arts. 53 e seu parágrafo único, 54 e §§, 57 e parágrafo único).

Para esse efeito, há de o exemplo partir dos órgãos centrais. O Governo Federal, ao estabelecer e executar o Planejamento Setorial da Educação, o qual compreenderá pl

nos de iniciativa própria e os de concessão de auxílios ( art. 53), diligenciará para que esse planejamento atenda às diretrizes e normas do Plano Geral do Governo e para que a programação a cargo dos órgãos da direção superior do Ministério da Educação e Cultura nele se integre harmoniosamente (art.53, parágrafo único). Assim agindo, terá ele condições para exigir que da mesma forma, planejada e articulada, atuem as administrações estaduais e municipais: a concessão de auxílio financeiro da União aos sistemas estaduais e ao sistema do Distrito Federal far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos Estaduais de Educação (art. 54, § 2º); a assistência técnica aos mesmos sistemas incluirá colaboração e suprimento de recursos financeiros para preparação, acompanhamento a avaliação dos planos e projetos que objetivam o atendimento das prescrições do Plano Setorial de Educação (art.57, parágrafo único); a concessão de auxílio financeiro aos programas de educação dos Municípios integrados nos planos estaduais far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos Estaduais (art.54, § 3º).

O quinto princípio, o da não-duplicação de recursos, é de uma certa forma corolário do anterior, e vem assim formulado no art. 60: "é vedado ao Poder Público e aos respectivos órgãos da administração indireta criar ou auxiliar financeiramente estabelecimentos ou serviços de ensino que constituam duplicação desnecessária ou dispersão prejudicial de recursos humanos, a juízo do competente Conselho de Educação".

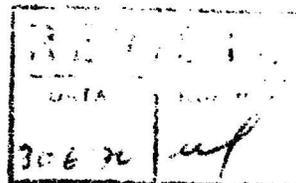
Finalmente, o mais importante de todos, o que aos demais informa e orienta, iluminando como um farol toda a sistemática do financiamento da educação, é o princípio da democratização educacional.



Exemplos da incidência desse princípio temos, entre outros, no art. 44, o qual - visando a preservar a obrigatoriedade do ensino de 1º grau, dos 7 aos 14 anos - fã-lo gratuito para todos nos estabelecimentos oficiais; ainda no art. 44, 2a. parte, que também assegura o benefício da gratuidade, nos estabelecimentos oficiais de graus superiores, a quantos "previrem insuficiência de recursos"; no art. 45, segundo o qual "as instituições de ensino mantidas pela iniciativa particular merecerão amparo técnico e financeiro do Poder Público, quando suas condições de funcionamento forem julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelar mais econômica para o atendimento do objetivo"; os arts. 46 e seu parágrafo único, 56 e seus vários parágrafos, o 63 e seu parágrafo único, que dispõem sobre a concessão de bolsas de estudos aos carentes de recursos; o art. 43 que determina sejam aplicados preferentemente na manutenção do ensino oficial os recursos públicos destinados à educação; os arts. 47 e 48 que vinculam ao ensino de 1º grau os recursos oriundos da contribuição das empresas; o art. 59 que obriga os Municípios a aplicarem, sob pena de intervenção federal, pelo menos 20% de sua receita tributária no ensino de 1º grau; o parágrafo único desse mesmo artigo, que compele também os Municípios a destinarem ao ensino de 1º grau pelo menos 20% das transferências que lhes couberem no Fundo de Participação"; o art. 62 e seus §§ 1º e 2º, que dispõem sobre os serviços de assistência educacional que assegurem aos alunos necessitados condições de eficiência escolar, e sobre as associações que congreguem pais e mestres visando a colaborar para o eficiente funcionamento dos estabelecimentos de ensino.

- IV -

À promulgação da Lei nº 5 692/71, seguiu-se um intenso movimento, por todo o Brasil, no sentido de tornar rea

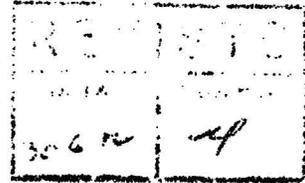


lidade as fórmulas nela propostas. Passados os primeiros momentos de natural euforia provocados pelas novas perspectivas abertas em favor da atualização e expansão desse ensino, e esgotadas as duas fases de planejamento a que se refere o art. 72, caput, e seu parágrafo único daquele diploma ( o Planejamento Prévio e o Plano Estadual de Implantação ), começaram os responsáveis pelos vários sistemas de ensino a chocar-se com a "dura realidade" consubstanciada no torturante problema de atender, com recursos reconhecidamente exíguos, necessidades que a lei - por força das novas e onerosas exigências impostas - ampliou de muito. E o problema se colocou com igual agudeza em todas as unidades da Federação, as mais e as menos desenvolvidas, que tanto em umas quanto em outras ocorre a mesma desproporção entre o custo dos empreendimentos a serem levados a termo e o montante dos recursos públicos e privados de que se podem valer os sistemas para suportar esse custo.

Impõe-se, assim, a esta altura, antes que se arrefeça aquele entusiasmo ou se ponham os órgãos centrais ou locais a agir desordenadamente, recorrendo a soluções parciais ou de emergência, as quais - longe de favorecer a implantação da reforma - poderão retardar-lhe ou distorcer-lhe a execução, que este Conselho Federal de Educação, intérprete máximo das leis fixadoras das Diretrizes e Bases da educação nacional, traça as grandes linhas da política a ser desenvolvida pelos sistemas no sentido de captar recursos para a educação e de bem aplicá-los, tendo em vista a atualização e a expansão do nosso ensino de 1º e 2º graus.

Creemos poder resumir as linhas fundamentais dessa política em algumas recomendações que consubstanciarão as conclusões da Relatora:

1 - Antes de mais nada, cumpre rever a legisla -



MEC / CFE

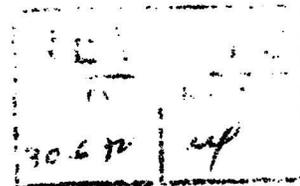
-15-

ção referente ao salário-educação para o efeito de se ampliar a contribuição das empresas em virtude da extensão - de quatro para oito anos - do período de obrigatoriedade escolar.

Entendemos que num primeiro momento se deva, graças à expedição de um decreto do Executivo Federal, na forma permitida pelo art. 89, § 1º da Lei nº 4.440, de 27/10/1964, duplicar pura e simplesmente a alíquota mencionada no inciso V da Tabela a que se refere o art. 35 da Lei nº 4.863, de 20 de novembro de 1965: passaria ela de 1,4% para 2,8%. Pois se o salário-educação representa uma forma de cumprimento do dever, imposto às empresas, de assegurarem o ensino obrigatório aos filhos de seus empregados, na faixa etária de 7/14 anos, há de ser duplicado aquele percentual ante o fato de ter sido também duplicada a duração da escolaridade obrigatória.

Parece-nos que qualquer demora na alteração da referida alíquota, embora aparentemente justificada pela necessidade de se calcular com exatidão qual seja o custo real do ensino de 1º grau, viria redundar em prejuízo para os interesses do ensino. No mínimo, a nova alíquota deverá ser o dobro da anterior, e se porventura os cálculos que se façam evidenciarem a existência de qualquer diferença para mais, tal diferença poderá ser coberta mediante reajustes periódicos na forma que o novo diploma venha a indicar. No caso, o zelo pela rigorosa exatidão matemática estaria contribuindo para que deixássemos de receber, desde já, uma receita vultosa que começa a nos fazer falta para o atendimento dos numerosos encargos que a reforma veio acrescentar aos já existentes.

Por outro lado, somos da opinião que a arrecadação do tributo deverá continuar sendo feita, como até aqui, pelos Institutos de Aposentadoria e Pensões. A criação de uma organização central que assumisse essa tarefa não apenas seria desne-



cessária - dada a eficiência da atuação daqueles Institutos - como também contraproducente, uma vez que dificilmente se contentaria ele com a razoável taxa de 0,5% ora cobrada a título de despesas de arrecadação.

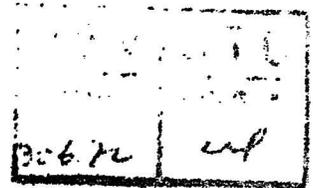
Como bem acentuou o Prof. Fábio Velloso, em interessante trabalho publicado na "Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos"(5) e, mais tarde, na monografia "Salário- Educação, Financiamento do Ensino Fundamental"(6), a máquina fiscal montada pelo INPS vem funcionando "com eficiência em todo o território nacional, com as falhas naturais, inerentes a tão complexo e árduo trabalho". Por outro lado, "dispõe o Instituto de um corpo de 4.700 fiscais, que opera com o apoio de engrenagem administrativa movida por 75.000 servidores". Esse aparelhamento é considerado "dos melhores, e seu campo de ação abrange toda a mão-de-obra empregada sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho". Daí porque, conclui ele, não obstante várias investidas hajam sido feitas por "grupos ligados a outras instituições, visando a retirar do INPS o magnífico trabalho que executa", o Ministério da Educação e Cultura "tem lutado por evitar, até agora, a consumação do erro que conduziria fatalmente à paulatina deteriorização de uma fonte de receita que hoje constitui 100% das verbas destinadas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação", colocando-se "em décimo lugar na ordem da arrecadação tributária nacional, segundo dados colhidos no Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda".

Quanto ao percentual deduzido para as despesas de arrecadação, julgamos que - a ser ele alterado - deveria sê-lo para menos, nunca para mais. Realmente, multiplicada por dois a massa total da arrecadação oriunda do tributo, passaria já o órgão arrecadador, sem acréscimo de seu trabalho normal, a receber em dobro a parcela que lhe cabe reter. Assim, nenhum

motivo justificaria fosse ela objeto de novo acréscimo, numa o  
peração onerosa para o erário público, o qual se veria desfal  
cado de uma quantia com a qual poderia proporcionar educação de  
1º grau a muitos milhares de crianças brasileiras.

Finalmente, entendemos que não se deva extin  
guir o sistema de bolsas de estudo como forma de cumprimento  
por parte das empresas, de suas obrigações em termos de salá  
rio-educação. Desde que bem orientado e controlado de maneira  
a se evitarem as fraudes e as evasões, esse sistema é perfeita  
mente válido. Aboli-lo poderia redundar em prejuízo dos pró  
prios interesses da educação, uma vez que o ensino assim cus  
teado é de preço relativamente baixo, e, por outro lado, as re  
des escolares estaduais não estarão sempre em condições de ab  
sorver a demanda de alunos egressos das escolas custeadas, gra  
ças ao valor dessas bolsas. Cumpre apenas ressaltar que, nos  
termos da Lei nº 5 692, seus beneficiários já não são apenas,  
como antes, os alunos da faixa etária dos 7 aos 11 anos, que  
cursavam as quatro primeiras séries, mas os que, com a idade  
de 7 aos 14 anos, estão no ensino de 1º grau.

2 - Outra providência legislativa que há de ser  
tomada imediatamente é a imposta pelo art. 58 e seu parágrafo  
único da lei: deverão os Estados, pela sua legislação supleti  
va e observado o art. 15 da Constituição da República, estabe  
lecer suas próprias responsabilidades e as de seus Municípios  
no desenvolvimento dos diferentes graus de ensino, dispondo, a  
demais, sobre medidas que visem a tornar mais eficiente a apli  
cação dos recursos destinados à educação. Visarão tais provi  
dências, como acima já se deixou esclarecido, a transferir pro  
gressivamente para a responsabilidade municipal encargos e ser  
viços, especialmente de 1º grau, que pela sua natureza possam  
ser mais satisfatoriamente realizados pelas administrações lo  
cais.



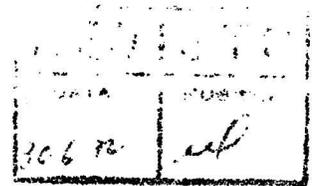
É inadiável essa providência, sobretudo na fase das definições de competência como é a do planejamento e do início de implantação da reforma, num momento em que se esboçam dois movimentos opostos e contraditórios: de um lado, uma natural tendência do Estado a assumir todos os encargos e todas as responsabilidades educacionais, relegando a uma posição de menor importância não apenas a contribuição trazida pelos Municípios, como também a que poderia ser oferecida pela iniciativa privada, a família e a comunidade em geral; de outro, uma atitude de abstenção ou de reticência por parte de muitos Municípios e da iniciativa particular, aqueles empenhados em descarregar nas costas do Estado os encargos ligados ao ensino de 1º e 2º graus, para ingressar na área, mais sofisticada, do ensino superior, e esta intimidada ante o rolo compressor com que a ação estatal lhes inutiliza, muitas vezes, os propósitos de participação na obra comum.

Quanto à tendência "oficializante" do Estado - entendido este, já agora, como Poder Público de maneira geral - é necessário contra ela se precaver. Não pode ele esquecer-se de que, embora lhe caiba o dever de "ministrar o ensino em todos os seus graus", o exercício desse dever não deve levá-lo a fazer "tabula rasa" da iniciativa particular. Ademais, há de ser o mesmo cumprido na medida exata em que o legitimam as três razões fundamentais indicadas nas várias alíneas do art. 43: assegurar o maior número possível de oportunidades educacionais; garantir a melhoria progressiva do ensino, o aperfeiçoamento e a assistência ao magistério e aos serviços de educação; promover o desenvolvimento científico e tecnológico.

Com a clarividência de sempre, ainda uma vez vem em nosso socorro Carlos Pasquale, manifestando-se sobre a importância da contribuição da iniciativa privada para a obra da educação(7):

"Pelos princípios universalmente admitidos, em que sua existência se inspira; por sua disseminação em todo o território nacional; por sua expressão numérica, o ensino da livre iniciativa representa um direito e um fato, que se traduz num serviço não estatal, de interesse público, cuja significação pedagógica, econômica e social não pode ser ignorada ou menosprezada no planejamento da educação. Quando mais não fosse, a própria situação da educação nacional está a ditar a adoção de uma orientação construtiva. Se o serviço da educação é realizado, parte pelas providências governamentais e parte pela livre iniciativa, se a soma das realizações estatais e privadas é ainda extremamente insuficiente para atender às prementes necessidades educativas do País, é claro que, no planejamento da educação, devemos valer-nos de todas as iniciativas idôneas existentes, no decidido propósito de reuni-las, coordená-las e completá-las, a fim de obter, o mais rapidamente possível, o maior e o melhor resultado para o esforço comum".

Insmos seriam, assim, os governos se pretendessem cobrir, com a atividade estatal, toda a área do ensino em seus diversos graus. Essa estatização não apenas contrariaria os princípios democráticos de nossa organização política e social, que impõe a co-existência do ensino público e particular, como também levaria ao sacrifício da própria educação: nenhum orçamento público, especialmente em países em desenvolvimento como o nosso, em que há tantas e tão prementes necessidades a atender, estaria em condições de proporcionar, às suas custas, educação de 1º grau para todos, a de 2º grau para o maior número possível e a de nível superior para os que se encontrem em condições de recebê-lo. Qualquer posição de auto-suficiência seria, nesse terreno, verdadeiramente criminosa, e se



bia aquela outra que se viesse a traduzir em auxílio e amparo à iniciativa particular, desde que idônea, e sempre que as instituições por ela mantida possuíssem condições de funcionamento julgadas satisfatórias pelos órgãos de fiscalização, e a suplementação de seus recursos se revelasse mais econômica para o atendimento do objetivo(art: 45).

Devem assim os sistemas de ensino, ao programar seus planos de construções e equipamentos escolares, de instalações de novas unidades, de treinamento de professores, levar em conta, ao lado de outros elementos, a contribuição que possa ser oferecida pela iniciativa particular. Caso contrário - a força de ignorá-la ou combatê-la - dia virá em que já não mais poderão contar com essa contribuição - a iniciativa privada reduzida à impotência na faixa de 1º e 2º graus, voltará suas vistas, como já está acontecendo nos dias presentes, para a área do ensino superior. E o mecanismo de pressão que a essa altura passará a atuar de cima para baixo obrigará o Estado a desenvolver um esforço inglório e cada vez maior para atender às exigências da demanda que, ao nível do terceiro grau, já não lhe será mais possível controlar.

Quanto ao Município, as responsabilidades que lhe cabem poderão se desenvolver numa linha de colaboração a mais ampla e diversificada possível, desde a manutenção da rede própria, com todos os ônus daí decorrentes (e é esse o caso das capitais e das grandes cidades na maioria dos Estados brasileiros), até a doação de áreas para edificações escolares, as construções e os equipamentos, a conservação de prédios, o fornecimento de pessoal de serviço e administrativo, as bolsas de estudo, a merenda escolar, o serviço médico e dentário, o transporte de alunos, etc.... Tudo isso em nível de ensino de 1º grau, que só excepcionalmente - depois de haver cumprido já todas as suas obrigações de natureza prioritária - é que se dá



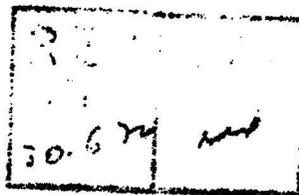
ve abrir para os Municípios a possibilidade de ingressarem na área do ensino de graus ulteriores.

Finalmente, observações semelhantes se poderão fazer relativamente à colaboração das famílias e da sociedade em geral. Trata-se de um extraordinário potencial de recursos materiais e humanos ainda inexplorados, aguardando um apelo ou uma convocação para se colocarem a serviço da obra educacional. E tão rico de implicações é esse tema que julgamos deva ele ser objeto de um estudo especial por parte deste Conselho.

Acreditamos por outro lado que, na chamada à responsabilidade das famílias e da comunidade em geral, poderia atuar com grande eficácia o mecanismo dos incentivos fiscais. Seriam aquelas mais intensamente motivadas se pudessem contar com descontos substanciais no pagamento de seu imposto de renda. Esse procedimento, muito comum nos Estados Unidos, por exemplo, poderia, se aplicado entre nós, ativar intensamente a aquele potencial de recursos, mobilizando-o em favor da educação.

3 - Outra medida que reclama pronta execução é a cobrança de anuidades nos estabelecimentos oficiais de ensino de 2º grau e de grau superior.

Reza o art. 176, § 3º incisos II, III e IV da Constituição da República, que "o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais". E que "o ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta e insuficiência de recursos", sendo certo que "o Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudo, mediante,



restituição que a lei regulará".

De sua parte, a Lei nº 5 692/71, atualizando na forma de seu art. 1º, § 1º a terminologia constitucional, es tende - sempre nas escolas oficiais - os benefícios da gratuidade de a todo o ensino de 1º grau, na faixa compreendida entre os sete e os quatorze anos, mantendo quanto ao mais as mesmas normas da Constituição.

Apesar disso, não se dispuseram ainda todos os sistemas de ensino a colocar em execução a medida consubstanciada na cobrança de anuidades, a qual - pelo que se vê no texto constitucional - não depende de qualquer outra providência legislativa.

Parece-nos que se deveria partir decididamente para essa solução, a qual, além de ser imposta pela Constituição, é de índole acentuadamente democrática. Não se compreende que um ensino caro como é o de 2º grau e, mais ainda, o de nível superior, deixe de ser pago pelos que podem pagar. Tanto mais que, fazendo-o estes últimos, estarão eles aumentando a soma de recursos com que se proporcionará ensino gratuito aos menos favorecidos da fortuna. Tratar a uns e outros igualmente, dispensando-os a todos de qualquer contribuição, importa na violação de um princípio de justiça distributiva e em discriminação em favor daqueles que, por tantos outros títulos, já são mais contemplados pela sorte.

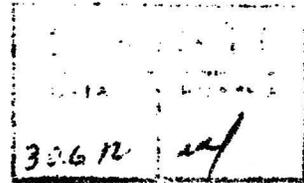
É possível que as hesitações até agora verificadas se devam ao fato de que se pretenda, de uma só vez, regular toda a matéria da cobrança de anuidades, inclusive a que diz respeito à substituição do sistema de gratuidade pelo da concessão de bolsas de estudo restituíveis.

Atente-se, entretanto, para o fato de que a substituição de um sistema por outro, é, na própria expressão constitucional, gradativa, e apenas essa providência é que fica na dependência de uma regulamentação legal. Quanto ao mais, a cobrança das próprias anuidades, isso é medida que poderá ser tomada imediatamente ou a curto prazo, uma vez que apenas dois problemas de ordem concreta reclamariam a atenção dos responsáveis pelos vários sistemas de ensino: os que dizem respeito ao critério a ser adotado para as isenções, se o oriundo da declaração do imposto de renda ou outro que se revele mais indicado, e ao valor das próprias anuidades. Esse valor seria naturalmente módico, que o justo preço do ensino oficial, máxime em certas áreas de estudos, é muito elevado, e dificilmente poderia ser satisfeito pela média de nossa população.

De qualquer forma, a cobrança, além de todos os outros méritos, teria o de lembrar sistematicamente ao usuário do ensino, o aluno, e aos membros de sua família, que a educação é bem de inestimável valor, cuja fruição exige de cada um de nós alguns sacrifícios, inclusive os de natureza financeira.

Resolvidos esses dois problemas de ordem concreta, parece-nos que a passagem da antiga para a nova sistemática se deveria processar de maneira geral e simultânea, sob pena de se tornar inviável.

4 - Uma quarta recomendação diz respeito à constituição do que denominaríamos Fundos Estaduais de Educação, destinados a realizar o princípio do Planejamento Integrado a que nos referimos no item III deste parecer. Impossível planejar integradamente uma ação de governo se não se integram os recursos necessários para suportá-la. Assim, um dos meios que os Estados poderão pôr em prática para firmar, em bases sólidas e modernas, a sustentação financeira das despesas de cus



teio e investimento reclamados para manutenção, desenvolvimento e aperfeiçoamento do ensino de 1º e 2º graus, será o da instituição de um "Fundo Estadual de Educação", para o qual deverão convergir todos os recursos pecuniários captados junto aos diversos responsáveis pelos serviços de manutenção da educação.

A reunião desses recursos, num montante suscetível de ser, com a devida antecedência, seguramente previsto pela administração estadual, ensejaria - como vantagem preliminar - a possibilidade da elaboração de um orçamento global dentro do qual se ajustariam, na medida das necessidades de um governo ou período de governo, os vários programas a serem desenvolvidos.

As fontes de que proviriam os recursos destinados ao Fundo, seriam, por exemplo, as seguintes:

- 1) Dotações do orçamento do Estado;
- 2) Auxílio da União (dotação orçamentária, incentivos fiscais, loteria federal, loteria esportiva, etc.);
- 3) Contribuição dos Municípios (prevista na Constituição);
- 4) Contribuição das Empresas (salário-educação e outras);
- 5) Contribuição dos usuários e de suas famílias (anuidades cobradas dos alunos e arrecadações feitas pelas Associações de Pais e Mestres);
- 6) Renda de patrimônio imobiliário;
- 7) Renda agrícola e industrial (produzidas pelas escolas de ensino profissionalizante);
- 8) Subvenções e auxílios de qualquer natureza.

A unificação de todos os aludidos recursos em

uma só conta abriria caminho para o entrosamento dos programas, daria sólidas bases para a racionalização da política educacional do Estado, estabeleceria firmes pontos de apoio para a ação solidária dos Poderes Públicos e da iniciativa privada no campo de educação, e ensejaria formas adequadas de entendimento de um dos princípios básicos da Lei nº 5 692/71 - o que preconiza a "não duplicação de meios para fins idênticos ou equivalentes".

-----oocoo-----

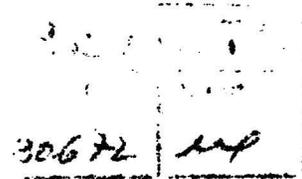
"Quem de vós, querendo construir uma torre - é essa a sábia indagação de São Lucas - não começa por sentar-se para calcular a despesa e ver se possui com que a acabar?"

É oportuno, assim, que no momento preciso em que se começa a desenvolver o grande esforço nacional pela implantação de uma reforma de ensino cujo êxito afeta igualmente todos os brasileiros, nos detenhamos para avaliar os recursos globais de que dispomos no sentido de transformá-la em concreta realidade. E que saíamos em busca de novas e mais ousadas soluções para multiplicá-los e racionalizar-lhes a aplicação, obedecendo ao roteiro que a própria lei, em sua alta sabedoria, nos quis proporcionar.

"Para não suceder, adverte ainda o evangelista, referindo-se ao construtor da torre, que tendo lançado os alicerces e não podendo terminar, todos os que o virem comecem a zombar dele dizendo: Este homem começou a construir e não pôde terminar".

#### VOTO DA CÂMARA

A Câmara de Ensino de 1º e 2º graus, aprovando



MEC / CFE

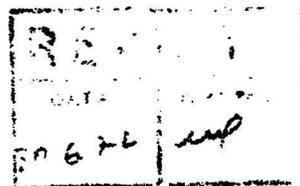
-26-

a aplaudindo o magnífico parecer, endossa as conclusões da Re  
latora.

Sala das sessões, em 6 de junho de 1 972.

(a.) Pe. José Vieira de Vasconcellos - Presidente, Esther de  
Figueiredo Ferraz - Relatora, Paulo Nathanael Pereira de Souza,  
Valnir Chagas, Maria Terezinha Tourinho Saraiva.

caf/.

VOTO DO PLENÁRIO

CFE Nº

O Conselho Federal de Educação, em sessão plenária, aprova o parecer da Câmara de Ensino de 1º e 2º graus, aplaudindo o trabalho da eminente Relatora, que traça as grandes linhas da política a ser desenvolvida pelos sistemas de ensino no sentido de captar recursos para a educação e de bem aplicá-los, tendo em vista a atualização e expansão do ensino de 1º e 2º graus, resumida a matéria em algumas recomendações que constituem as conclusões.

Sala Barreto Filho, em 07 de junho de 1972.

- (a). Roberto Figueira Santos - Presidente, Pe. José Vieira de Vasconcellos - Vice-presidente, Abgar Renault, Alberto Dato, Daniel Queima Coelho de Souza, Eduardo Zaccaro Faraco, Esther de Figueiredo Ferraz, José Carlos da Fonseca Milano, José Marjano da Rocha, Maria Terezinha Tourinho Saraiva, Newton Sucupira, Paulo Nathanael Pereira de Souza, Valnir Chagas, Tarcísio Meirelles Padilha, Tharcísio Dany de Souza Santos, Vicente Sobrino Porto, Heitor Gurgulino de Souza, José Barretto Filho, Benedito de Paula Bittencourt, Alaor de Queiroz Araújo, Antônio Martins Filho, Lena Castello Branco Ferreira Costa e Nair Fortes Abu-Merhy.