Política educacional e racionalidade econômica: o caso do ensino de 1º e 2º graus *

Helson Braga **

1. Introdução; 2. Características do setor educacional; 3. Aspectos do ensino de 1º e 2º graus no Brasil; 4. Algumas distorções existentes; 5. Alternativas de políticas de apoio ao ensino de 1º e 2º graus.

1. Introdução

Já existe entre nós extensa literatura sobre o ensino de 1º e 2º graus, produzida sobretudo no período posterior à implantação da reforma de 1971. Apesar da abrangência e profundidade com que têm sido analisados esses níveis inferiores do espectro educacional, pouca atenção foi dada até agora à questão da participação da iniciativa particular na oferta dos serviços educacionais a esses níveis.

* Quero agradecer à Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino e ao Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º graus do Estado do Rio de Janeiro a colaboração prestada para a realização deste trabalho. Estendo, ainda, meus agradecimentos a João L. Mascolo, Roberto Castello Branco e Roberto M. Moreira pelas valiosas críticas e sugestões apresentadas à versão preliminar.

** O autor é Doutor em Economia pela Escola de Pós-Graduação em Economia da FGV.

Parece claro, no entanto, que dada a magnitude da tarefa de suprir educação em um país em desenvolvimento, carente de recursos, e que em 1977 tinha quase 22 milhões de analfabetos (um quarto da população de mais de 7 anos de idade), é imperioso contar com o concurso da iniciativa particular, a qual, não obstante, vem operando com crescentes dificuldades, num marco institucional caracterizado pela ambigüidade quanto ao papel que este lhe reserva.

O objetivo deste trabalho é precisamente examinar sob distintos ângulos a participação da iniciativa particular na provisão do ensino de 1º e 2º graus e, a partir desse diagnóstico, sugerir algumas medidas que possam contribuir para o seu melhor desempenho, dentro de um quadro bem definido de prioridades sociais.

Com o intuito de melhor posicionar a discussão do tema, o trabalho se inicia com a análise das características básicas do setor educacional, particularmente a sua contribuição para o crescimento econômico, em que se destaca o papel do ensino de 1º e 2ºgraus. O item se completa com uma visão desagregada da evolução dos investimentos em educação no Brasil.

O item 3 é dedicado especificamente ao ensino de 1º e 2ºgraus, onde são revistos os aspectos institucionais e quantitativos da repartição da responsabilidade pela promoção do ensino nesses níveis, entre os poderes públicos e a iniciativa particular.

Uma vez fixados o papel e a importância do setor privado no sistema educacional brasileiro, o item 4 examina algumas distorções da política econômica, que caracterizam uma atitude discriminatória contra o setor educacional, relativamente aos outros setores prioritários da economia e, dentro do setor educacional, contra os níveis de 1º e 2º graus, comparativamente ao ensino superior.

Finalmente, como uma extensão natural do diagnóstico contido nos itens anteriores, o item 5 discute algumas medidas de política em apoio aos níveis inferiores de ensino.

2. Características do Setor Educacional

2.1 *Introdução*

O termo educação designa, do ponto de vista econômico, uma grande variedade de "produtos", englobando tanto a educação formal (do 1º grau à pós-graduação),

quanto a pesquisa e o treinamento profissional. Uma análise completa do setor educacional deveria contemplar cada um desses produtos, examinando-lhes a oferta e a demanda. Contudo, dado que este grau de profundidade foge ao escopo do trabalho e que, apesar da variedade, estes produtos guardam entre si certas características comuns, este item se concentra na abordagem destas características, na tentativa de situar a importância da educação para o crescimento econômico.

2.2 *Gastos com educação: consumo ou investimento?*

A revolução keynesiana popularizou de tal forma os conceitos de consumo e investimento que os seus significados costumam ser tomados como evidentes. O papel que desempenham na teoria da determinação da renda, como dispêndios de dois setores da economia – as famílias e as empresas – corresponde exatamente ao modo pelo qual são medidos na contabilidade da renda nacional. Apesar disso, a impressão generalizada de que são dispêndios mutuamente exclusivos e facilmente identificáveis não tem encontrado suporte nas análises do processo de crescimento econômico. De fato, os gastos arrolados pela contabilidade nacional na categoria de consumo parecem influenciar o crescimento do mesmo modo que outras despesas típicas de investimento.

Segundo a ótica da teoria keynesiana – na qual o contraste entre consumo e investimento depende de quem toma a decisão de adquirir (as famílias ou as empresas), e não do tipo de bens que são adquiridos – não pode haver dúvidas sobre se a educação é consumo ou investimento. Uma vez que os gastos com a educação são feitos pelas famílias, ou pelo governo no interesse das famílias mediante os impostos que delas cobra, a educação formal é, evidentemente, consumo. Visto que "consumo" denota o uso do produto corrente sem resultar em acréscimo ao produto futuro, não há como atribuir à educação, neste caso, um papel no crescimento econômico.

A moderna teoria do capital humano, porém, substitui esta visão parcial por uma avaliação mais completa do papel da educação no crescimento econômico. Segundo esta teoria, não se pode negligenciar a contribuição da educação aos incrementos da renda nacional, na medida em que os gastos neste setor em determinado período elevam a produtividade dos indivíduos beneficiados quando, em períodos seguintes, ingressam na força de trabalho. Assim, uma vez que estes

gastos geram um fluxo de renda futura, devem ser compreendidos como investimentos. Portanto, os recursos aplicados na educação devem ter, como os investimentos em capital físico, uma taxa de retorno social que os remunere.

Como já foi assinalado, o investimento em educação eleva a produtividade da mão-de-obra. Por outro lado, numa economia de mercado, há a tendência para a remuneração dos fatores se aproximar da sua produtividade (contribuição para o produto). Assim, a decisão individual de aplicar recursos em educação é motivada pela expectativa de maior remuneração futura. Esta decisão, contudo, deve considerar os custos associados ao investimento – basicamente a renda sacrificada pelo estudante por não trabalhar (custo indireto), além dos gastos com livros, anuidades, etc. (custo direto). Do ponto de vista da sociedade, a decisão de investir no setor educacional deve levar em conta as mesmas variáveis de custo, com a diferença de que o custo social direto inclui todos os gastos correntes (professores, material de consumo, livros, etc.), e os custos de capital (aluguel do prédio, ou do equipamento escolar). A rentabilidade social do investimento em educação resulta, pois, da comparação entre o benefício social – acréscimo da produtividade decorrente dos anos adicionais de estudo e que corresponde, numa economia de mercado, ao acréscimo do salário real – e o custo social desse investimento.

Em trabalho recente, Langoni[1] calculou as taxas de retorno dos investimentos em educação e em alguns setores industriais para o Brasil, cujos resultados se encontram na tabela 1.

Duas informações extremamente importantes são fornecidas por essa tabela. A primeira é que a taxa de retorno social dos investimentos em educação é uma função decrescente do nível educacional. Assim, a rentabilidade para o curso primário era da ordem de 32% em 1969, enquanto a rentabilidade para o curso superior alcançava cerca de 12% no mesmo ano. Estes resultados sugerem que o acréscimo de benefícios (diferencial de salário real) supera amplamente o acréscimo de custos no caso da educação primária, enquanto para o curso superior (em relação ao colegial) estes benefícios são contrabalançados por um incremento substantivo de custos.

Em segundo lugar, quando se comparam as taxas de retorno em educação com as observadas em alguns setores industriais, nota-se que a aplicação de recursos no

[1] Langoni, Carlos G. *As causas do crescimento econômico do Brasil.* Rio de Janeiro, APEC, 1974.

Tabela 1

Taxas de Retorno dos Investimentos em Educação
e Alguns Setores Industriais (em %)

I. *Educação*	*1960*	*1969*
1. Primário incompleto x analfabetos (2-0)[a]	39,8	26,4
2. Primário completo x analfabetos (4-0)[a]	48,1	31,9
3. Ginásio completo x primário completo (9-4)[a]	23,8	19,4
4. Científico completo x ginásio completo (12-9)[a]	14,7	21,2
5. Superior completo x científico completo (17-12)[a]	4,9	12,1

II. *Alguns Setores Industriais*	*Média 1954-67*
1. Mineração	22,1
2. Química	17,2
3. Equipamentos e instrumentos	15,1
4. Alimentação	14,7
5. Vestuário	5,6
6. Têxtil	3,9

Fonte: Langoni, Carlos G. op. cit. cap. 3 e 4.

[a] Números entre parênteses apresentam os anos aproximados de estudo.

setor educacional tem uma rentabilidade geralmente superior à dos investimentos em capital físico. A rentabilidade média dos investimentos em educação calculada por Langoni em 28% (ponderada pelos níveis de educação) é o dobro daquela obtida para o capital físico. A questão sobre se vale ou não a pena investir no setor educacional está claramente respondida por estes resultados. A título de exemplo, as rentabilidades médias observadas indicam que a aplicação de Cr$ 100,00 em educação rende, para a sociedade, Cr$ 28,00 ao fim de um ano. Para as aplicações em capital físico, este rendimento alcançaria Cr$ 14,00. Não há dúvida quanto à lucratividade de se investir em educação *vis-à-vis* o capital convencional.

Os resultados, porém, levantam uma outra questão: dado que a taxa de retorno social é, em média, mais elevada para os investimentos em educação, podemos concluir que existe alguma rigidez na transferência de recursos para este setor. A conclusão se segue do fato de que, numa economia de mercado, os recursos são aplicados nos setores de maior rentabilidade, levando a que se igualem as rentabilidades nas diversas alternativas de investimento. Assim, as diferenças existentes entre estas rentabilidades assinalam a presença de distorções na economia que impedem o perfeito funcionamento do mercado, gerando um relativo subinvestimento em educação. Uma das principais distorções detectadas resulta da dificuldade em se conseguir financiamento para os investimentos em educação nas mesmas condições que os investimentos em capital físico. A capacidade de contrair empréstimos depende da possibilidade de dar garantias, o que só é viável no caso de bens que possam ser comprados ou vendidos livremente no mercado. Certamente, este não é o caso dos seres humanos, o que cria uma diferença básica para os indivíduos que desejam investir em educação.[2] O empréstimo é mais facilmente obtido quando se destina à aquisição de um bem durável qualquer do que quando se destina a investir em alguns anos de estudo. Se o mercado de capitais funcionasse corretamente, seria possível obter o financiamento para as aplicações em educação, embora a taxas de juros mais elevadas que aquelas dos empréstimos para compra de bens duráveis, pela necessidade de se remunerar o maior risco envolvido no primeiro caso. Como conseqüência da taxa de juros mais elevada, a rentabilidade dos recursos aplicados em educação tenderia a se reduzir e igualar à rentabilidade dos investimentos em capital físico, na ausência de outras imperfeições.

O relativo subinvestimento em educação também resulta da distribuição desigual da renda brasileira. A influência desta variável é importante porque a ineficiência do mercado de capitais implica que os investimentos em educação se façam via transferência de recursos dentro da família (os pais financiando a educação dos filhos, por exemplo). Assim, quanto mais concentrada a renda, maior o número de famílias incapazes de realizar esta transferência e maior o número de indivíduos que se vêem obrigados a renunciar a mais anos de escolaridade.

2.3 *Por que investir em educação*

Todas as considerações feitas até aqui indicam que, avaliando-se os custos e os benefícios sociais, a aplicação de recursos em capital humano (educação) é um

2 Senna, José J. Escolaridade, experiência no trabalho e salários no Brasil. *Ensaios Econômicos da EPGE,* Rio de Janeiro (22) 1975. Tese de doutoramento.

investimento bastante atrativo, em face da elevada taxa de retorno social que oferece em relação ao investimento em capital físico. Esta rentabilidade relativa já constitui um argumento óbvio para se investir em mais educação. No entanto, diante da importância desta variável para o desenvolvimento, vale a pena investigar outros argumentos igualmente importantes.

Examinando-se, novamente, o problema da concentração da renda, constata-se que ele é causa e efeito do subinvestimento em educação. Causa, porque reduz a capacidade das famílias em financiar a educação dos seus membros. Efeito, porque o grau de concentração da renda em um país é função, também, da qualificação de seus habitantes. Em sua tese de doutoramento, Senna mostra que as diferenças de escolaridade explicam cerca de 64% das diferenças do salário médio de 52 atividades urbanas.[3] Este resultado evidencia a importância da educação para a política de distribuição de renda. Quanto maior o investimento em educação, maior deve ser o número de indivíduos beneficiados com melhor qualificação, acarretando um aumento do salário real (via aumento de produtividade) e uma redução da disparidade de remuneração ora existente. Em resumo, reduzindo-se as diferenças de escolaridade, reduzem-se as diferenças de salário, se a aplicação dos recursos em educação for feita de maneira adequada.

Finalmente, o investimento em educação se justifica quando ocorre um esforço dos países em desenvolvimento no sentido de superarem os obstáculos tecnológicos ao seu crescimento. Seguindo a conceituação de Welch,[4] a acumulação de capital humano (educação) gera dois efeitos. Primeiro, permite à mão-de-obra elevar sua capacidade de manejar os recursos à sua disposição, resultado, pois, um aumento da produtividade marginal do trabalho. O segundo efeito – efeito alocativo – ocorre porque o maior nível de escolaridade aumenta a capacidade de mão-de-obra em adquirir e decodificar novas informações. Neste sentido, aumenta a habilidade gerencial e permite o uso de tecnologia mais sofisticada, que exigem maior qualificação da força de trabalho. A implicação lógica deste fato é que o maior nível de educação assegura o desenvolvimento mais acelerado dos setores modernos da economia (nos quais se concentra a demanda por mão-de-obra mais qualificada), com óbvios efeitos sobre o crescimento econômico. Nos países em desenvolvimento, onde a importação e adaptação de tecnologia externa e criação de tecnologia própria desempenha papel fundamental para alimentar o

[3] Senna, José J. op. cit. p. 14.

[4] Welch, Finis. Educaction in production. *Journal of Political Economy, 78, Jan./Feb.* 1970.

crescimento econômico, o investimento em educação surge como instrumento básico para permitir o melhor aproveitamento dessa tecnologia. Assim, o investimento em capital físico deve ser acompanhado pelo investimento em capital humano.

Todos os argumentos listados até aqui evidenciam a importância da aplicação de recursos em educação como insumo para o crescimento econômico e para aumentar o nível de bem-estar social de uma nação. No atual estágio da teoria econômica, já é possível quantificar a participação da educação nas taxas de crescimento do produto, possibilitando comprovar empiricamente as conclusões da teoria. Para o caso brasileiro, esta avaliação foi feita por Langoni para o período 1960-70, desagregando a participação total de mão-de-obra na taxa média de crescimento do produto. O cálculo mostrou que os investimentos em educação explicam 30% do crescimento médio do produto neste período. Este resultado é tanto mais expressivo quando comparado ao investimento em capital físico que, apesar de beneficiado com uma série de incentivos, explica 32% do crescimento do produto real em 1960-70. Conjugando-se este resultado com os dados da tabela 1, é possível concluir que a educação ainda tem uma expressiva contribuição a dar para o crescimento econômico do Brasil.

Uma vez demonstrada a prioridade com que devem ser contemplados os investimentos em educação, a seqüência natural seria oferecer alguma indicação sobre a distribuição dos recursos dentro do setor educacional.

A tabela 1 mostra que as taxas de retorno social são mais elevadas precisamente nos níveis inferiores de ensino. Como sinalizadores de mercado que são, estas taxas de retorno indicam que os recursos deveriam ser dirigidos em maior proporção para os ensinos de 1º e 2º graus do que para o curso superior.

Além disso, não fosse o argumento de eficiência alocativa desenvolvido acima, ainda assim os investimentos em educação deveriam ser canalizados prioritariamente para o ensino fundamental, porquanto, do ponto de vista da eqüidade, tal política impediria que o acesso à educação dos indivíduos oriundos das famílias pobres fosse obstado logo ao princípio da escala educacional. Além disso, garantindo-se o acesso desses indivíduos à educação fundamental, reduzir-se-ia a discriminação em favor de estudantes de famílias ricas que hoje prevalece no ensino superior.

2.4 *Evolução dos investimentos em educação no Brasil*

Voltando-se à tabela 1, observa-se que a rentabilidade dos investimentos em educação no Brasil, apesar de se manter extremamente elevada quando comparada ao

investimento em capital físico, cai entre os anos de 1960 e 1969. Certamente, um dos fatores a contribuir para esta queda foi o crescimento acentuado das despesas com educação neste período. A tabela 2 mostra a evolução dos gastos com educação de 1960 a 1970.

O dispêndio com a educação cresceu 180% no período em estudo. Vale a pena assinalar que este crescimento foi particularmente incrementado a partir de 1965, com a nova filosofia adotada para o setor. Considerando-se a participação destes gastos no PIB, ocorreu um aumento de 58% no período, passando de 2,4% para 3,8%. Este crescimento elevado foi devido, basicamente, ao aumento dos gastos públicos, que passaram de Cr$ 1.921.891,00 em 1960 para Cr$ 5.780.200,00 em 1970, um incremento de 200% em termos reais. Como não poderia deixar de ser, tal aumento elevou a participação dos gastos do Governo no dispêndio total com a educação, que era de 82% em 1960 para 88% em 1970. No mesmo período, a participação do setor privado passou de 17,7% para 8,8%.

A evolução dos dispêndios com a educação revela a preocupação do governo em investir num setor crucial para o crescimento econômico, como bem demonstra a rentabilidade relativa entre os recursos nele aplicados e aqueles aplicados em capital tradicional. Não obstante, é preciso examinar como estes gastos se distribuem entre os diferentes níveis de educação. Uma vez que a rentabilidade no setor diminui conforme se eleva o nível de educação (tabela 1), os gastos deveriam ser canalizados, em maior proporção, para o nível elementar. Embora a ausência de dados só permita examinar a distribuição do dispêndio público feito por meio do MEC, os resultados são representativos do setor, uma vez que o Governo é, em larga medida, o maior responsável pelo gasto total. A tabela 3 resume os resultados e mostra que, lamentavelmente, o investimento em educação não se tem feito segundo o critério da maior rentabilidade. Pelo contrário, observa-se a concentração do investimento no curso superior (3º grau) em detrimento do 1º e 2º graus.

As participações dos ensinos primário, médio e superior nas despesas do MEC eram, em 1965, respectivamente 20, 25,8 e 54,2%. Em 1974, a distribuição havia-se alterado para 13,7, 14 e 72,3%, respectivamente. Portanto, agravou-se, no período, a tendência de os investimentos em educação no Brasil serem realizados no sentido contrário ao sugerido pelo critério de rentabilidade social.

A evidência de que o Brasil tem investido pouco na educação elementar parece encontrar suporte, inclusive, na comparação internacional. Segundo Zymelman,[5]

[5] Zymelman, Manuel. *Patterns of educational expenditures in Latin America.* Washington, BID, 1976. mimeogr.

Tabela 2

Gastos com Educação no Brasil — 1960-70

Anos	Gastos em Cr$ de 70				Gastos totais como % do PIB	Gastos públicos como % dos gastos totais
	Públicos	Privados	Externo	Total		
1960	1.921.891	415.100	4.000	2.340.991	2,4	82
1961	2.148.480	429.700	14.900	2.593.080	2,5	82
1962	2.471.055	454.700	4.700	2.930.355	2,6	84
1963	1.951.293	461.000	247.200	2.659.493	2,3	73
1964	2.060.728	468.000	20.800	2.549.528	2,2	80
1965	3.290.260	477.100	19.800	3.787.160	3,2	86
1966	3.589.556	481.000	104.200	4.174.756	3,4	85
1967	4.095.025	507.800	114.300	4.717.125	3,7	86
1968	4.356.419	501.000	121.000	4.987.419	3,5	87
1969	5.238.327	560.500	180.000	5.978.827	3,8	88
1970	5.780.200	578.000	181.000	6.539.200	3,8	88

Fonte: Fendt Jr., R. et alii. *Financiamento da educação no Brasil.* Rio de Janeiro, FGV/EPGE, 1977. mimeogr.

Tabela 3

Distribuição Percentual das Despesas do MEC por nível de Ensino – 1965-74

Anos	Ensino Primário	Ensino Médio	Ensino Superior
1965	20,00	25,8	54,2
1966	16,0	27,6	56,4
1967	10,0	23,2	66,8
1968	7,5	24,9	67,6
1969	11,4	19,8	68,8
1970	11,2	18,7	70,1
1971	9,7[a]	13,4[b]	76,9
1972	19,7[a]	12,3[b]	68,0
1973	16,8[a]	12,6[b]	70,6
1974	13,7[a]	14,9[b]	72,3

Fonte: Fendt Jr., R. et alii. op. cit.

[a] Compreende o ensino de 1º grau.

[b] Compreende o ensino de 2º grau.

em pesquisa que avalia a relação entre gastos em educação e PNB (por nível de ensino) dos países da América Latina e Caraíbas, a participação dos gastos com o primário no PNB brasileiro era de 1,37% no começo dos anos 70, superior apenas a quatro dos 22 países examinados. Por outro lado, o mesmo trabalho revela que a participação dos gastos com o ensino superior no PNB do Brasil, no mesmo período, era *inferior* a apenas dois desses países.

O quadro não é diferente quando se compara o Brasil com alguns países desenvolvidos. Os dados da tabela 4 deixam claro a flagrante discrepância de ênfase entre os países listados e o Brasil, no que se refere ao ensino primário e superior.

Toda a discussão desenvolvida aqui revela a distorção de que padece o setor educacional brasileiro. Não obstante, indica também um caminho: urge que se modifique a ênfase que tem prevalecido até hoje, canalizando proporcionalmente mais recursos para o nível elementar sem, todavia, descurar do ensino do 3º grau.

Tabela 4

Distribuição Dos Gastos Governamentais Por Nível De Educação Para Alguns Países Desenvolvidos – 1970

Países	Primário	Superior
Alemanha	39,3	17,7
França	29,7	21,3
Itália	32,0	8,8
Hungria	47,8	22,3
Brasil	11,2	70,1

Fonte: Statistical Yearbook. Unesco, 1972; e tabela 3 (para o Brasil).

3. Aspectos do ensino de 1º e 2º graus no Brasil

3.1 *As responsabilidades nos encargos educacionais*

A Constituição de 1969 (arts. 176 e 178) e, mais especificamente, a Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, que fixa as Diretrizes e Bases para o Ensino de 1º e 2º Graus (art. 41), estabelecem que "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 promovê-la e incentivá-la".[6]

Naturalmente, essa obrigação não é partilhada igualmente por todos. A maior parcela de responsabilidade cabe ao poder público, não só porque a educação "é dever do Estado" (art. 176 da Constituição), como também porque "ao particular se abrem outras alternativas para saldar a parte que lhe caiba na execução da tarefa comum, entre elas o pagamento de impostos e outros tributos, na forma prevista em lei".[7]

6 Lei nº 5.692, art. 41.

7 Ferraz, Esther de F. *Alternativas da educação.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1976. p. 23.

Por outro lado, aparentemente no reconhecimento de que "à família cabe escolher o gênero da educação que deve dar a seus filhos",[8] o que implica, inclusive, o direito de escolher o tipo de escola que devem freqüentar, e no intuito de somar esforços para ampliar a oferta de educação, a Constituição proclama que "o ensino é livre à iniciativa particular", desde que "respeitadas as disposições legais".[9]

Essa contribuição se torna tão mais necessária na medida em que a Constituição igualmente estabelece que "o ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos 14 anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais".[10]

No que concerne aos Poderes Públicos – a União, os estados e os municípios –, não há, na legislação específica, uma clara distribuição das responsabilidades na provisão dos serviços educacionais. A Constituição determina, algo vagamente, que "o ensino será ministrado nos diferentes graus pelos poderes públicos".[11] O único dispositivo mais taxativo é o que determina aos municípios aplicarem no ensino primário pelo menos 20% da receita tributária anual, sob pena de intervenção (art. 15, § 1º, alínea *f*). Posteriormente, a Lei nº 5.692 acrescentou a obrigação de destinarem, para a mesma finalidade, 20% das transferências oriundas do Fundo de Participação (art. 59 e parágrafo único). Esses dois dispositivos fornecem a base para a aceitação geral de que o ensino de 1º grau se constitui no plano natural da ação do município.[12] Não obstante, reconhecendo as diferenças sócio-econômicas existentes entre os municípios brasileiros, a Lei nº 5.692 atribui aos estados a repartição das responsabilidades entre eles e seus municípios, "de modo a tornar mais eficiente a aplicação dos recursos públicos destinados à educação".[13]

Afora essa alocação da responsabilidade do ensino de 1º grau ao município, as demais atribuições de funções educacionais entre os poderes públicos se dão apenas no nível da organização dos sistemas de ensino: cada estado e o Distrito Federal organizam o seu sistema, e a União, os dos territórios, assim como o sistema federal.[14]

[8] Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, Diretrizes e Bases, art. 2º, parágrafo único.

[9] Constituição, art. 176, caput. Voltaremos a este ponto mais adiante.

[10] Constituição, art. 176, § 3º, inciso III.

[11] Ibid. art. 176, § 1º

[12] Ferraz, E. F. op. cit. p. 26.

[13] Lei nº 5.692, art. 58, parágrafo único.

[14] "O sistema federal terá efeito supletivo e se estenderá a todo o país, nos estritos limites das deficiências locais" (Constituição, art. 177).

O princípio geral que parece prevalecer na distribuição das obrigações constitucionais na área da educação é o de "manter uma linha extremamente flexível de colaboração entre os três níveis do poder público, e mesmo com a iniciativa particular".[15]

3.2 *O papel da iniciativa privada*

No item 2.2, as maiores taxas de retorno à educação comparativamente aos demais setores da economia brasileira e, dentro do setor educação, a relação inversa entre essas taxas e os graus de ensino foram associadas à ocorrência de imperfeições no mercado de capitais (dada a impossibilidade do oferecimento de garantias ao financiamento aos investimentos em educação), à inexistência de um mercado de seguros para investimentos em educação (devido às características peculiares do risco envolvido) e à distribuição desigual da renda (que limita o processo de transferência de recursos dentro da unidade familiar para a educação).

Isso significa que a demanda por serviços de educação se colocará abaixo do nível socialmente desejável. Este fato justifica, em termos econômicos, a intervenção do Governo para corrigir essa *falha* do sistema de mercado em promover a alocacão ótima de recursos. Essa proposição comporta, porém, duas importantes considerações.

Em primeiro lugar, não se trata, necessariamente, de uma razão para a expansão da rede pública de ensino. Em outras palavras, a ineficiência alocativa aponta para a provisão e não para a produção dos serviços educacionais pelo poder público. A decisão de ampliar a rede oficial ou estimular o sistema privado ou, ainda, qualquer combinação dos dois, não depende de considerações de ordem alocativa, mas dos méritos relativos da eficiência desses sistemas, em termos de custos e qualidade.

Em segundo lugar, a ação corretiva do poder público no que concerne ao setor privado, tanto pode se dar atuando sobre a demanda (como, por exemplo, expandindo o programa de bolsas de estudo), quanto sobre a oferta (mediante a concessão de condições preferenciais ao setor, em termos de tratamento tributário e/ou financeiro). Novamente, as opções dependerão das mesmas condições de custos e, ainda, da operacionalidade do sistema escolhido.

[15] Ferraz, E. F. op. cit. p. 26.

Conviria, a essa altura, examinar a posição reservada ao setor privado no nosso sistema de ensino. Como já foi visto, a Constituição assegura à iniciativa particular o direito de promover diretamente a educação. Além disso, estabelece que essa iniciativa "merecerá o amparo técnico e financeiro dos poderes públicos, inclusive mediante bolsas de estudo".[16]

Embora determinando que os recursos públicos sejam destinados "preferencialmente à manutenção e desenvolvimento do ensino oficial"[17], pode-se afirmar que ". . . o sistema legal brasileiro não abriga preconceitos a favor ou contra a escola particular . . .".[18]

Dada essa posição de *neutralidade* da política oficial quanto à participação do setor privado na oferta de educação, a decisão de estimular-lhe a expansão *vis-à-vis* o setor público se reduz à consideração de custos e de qualidade, uma vez que, em última instância, a sociedade estará financiando ambos os sistemas, mediante o pagamento de anuidades ou impostos, respectivamente.[19] E a evidência disponível é de um custo substancialmente menor na escola particular.

Levantamento realizado no Rio Grande do Sul mostrou que o custo de um aluno/ano na rede de ensino médio estadual foi de Cr$ 476,00 em 1968, quando a anuidade média cobrada pelas escolas particulares era de Cr$ 187,00.[20]

A mesma disparidade de custos se verifica no ensino superior, como ficou demonstrado na pesquisa realizada pela Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a examinar a situação do ensino superior no Brasil. Os dados colhidos em sete universidades oficiais (quatro federais e três estaduais) e seis particulares revelaram os seguintes custos por aluno/ano, em 1978:[21]

	Cr$
Universidades federais	59.961,00
Universidades estaduais	90.323,00
Universidades particulares	15.514,00

16 Constituição, art. 176, § 2º.

17 Lei nº 5.692, art. 43.

18 Ferraz, E. F. op. cit. p. 27.

19 Os possíveis efeitos redistributivos implícitos em remunerações "em excesso" ao capital privado ficam eliminados em face da presença do controle de preços institucionalizado.

20 Mayer, Clecy. *Perspectivas para a fixação de uma nova política de custeio do ensino médio*. Porto Alegre, Conselho Estadual de Educação. p. 10-1. Naturalmente os dados não são diretamente comparáveis. Na realidade, o custo das escolas particulares, aqui aproximado pela anuidade cobrada, será mais baixo, se considerarmos a margem para remuneração do capital privado.

21 *Diário do Congresso Nacional*, p. 5, 6 dez. 1978.

No que concerne à qualidade, embora se trate de um critério menos suscetível de avaliação quantitativa, há a tentativa de mensuração de Castro,[22] que propôs um índice de eficiência das escolas de nível médio baseado na proporção de formandos que de cada escola consegue entrar na universidade. O cálculo desse índice para uma amostra de primeiranistas de quatro universidades do Rio de Janeiro, em 1969, evidenciou claramente a superior qualidade dos colégios federais (principalmente o Colégio Militar e os colégios Pedro II) e dos particulares, comparativamente aos da rede estadual. A qualidade dos colégios estaduais era consideravelmente mais baixa. Constatou-se também, como era de se esperar, que, entre as escolas particulares, as de melhor qualidade eram mais caras e remuneravam melhor os professores.

A correlação existente entre qualidade do ensino e a remuneração dos professores apenas reflete uma das mais sérias deficiências do nosso sistema educacional, que são os extremamente baixos salários pagos ao magistério tanto público como privado. Deve ficar claro, contudo, que, dadas as atuais condições em que vêm operando as escolas particulares, a elevação do padrão salarial dos professores não pode se dar pela compressão da reduzida margem de lucratividade desses estabelecimentos. Por outro lado, a estrutura da demanda já não admite o repasse automático de custos para as anuidades, como se depreende do fato de que um grande número de escolas não pratica integralmente as majorações autorizadas pelo CIP, devido à absoluta incapacidade de uma parcela ponderável de responsáveis pelos alunos arcar com anuidades mais elevadas.

A questão salarial do magistério constitui uma razão adicional às apresentadas no item 4, que apontam para a urgência de se adotarem medidas especiais de apoio à escola particular, notadamente nos campos financeiro e fiscal.

3.3 *A participação da iniciativa particular*

A participação da iniciativa particular no sistema educacional brasileiro é relativamente baixa e tende a diminuir nos níveis inferiores de ensino. Em 1974, apenas 18% dos alunos matriculados no Brasil freqüentavam escolas particulares.[23] Como se pode ver nas tabelas 5 e 6, esse percentual aumenta à medida em que se eleva o nível de ensino: é de 13% no 1º grau, 44% no 2º e 64% no 3º.[24]

22 Castro, Cláudio de M. *Eficiência e custos das escolas de nível médio — um estudo-piloto na Guanabara.* Rio de Janeiro, IPEA/Inpes, 1971. p. 53-6.

23 Embora o foco de atenção deste trabalho seja o ensino de 1º e 2º graus, os dados analisados neste item englobam o 3º grau, sempre que essa inclusão contribua para uma visão mais compreensiva do sistema.

24 Deve-se notar que esses percentuais superestimam a participação da iniciativa particular, uma vez que não estão computados as bolsas de estudos e os subsídios às escolas particulares e que elevariam ainda mais a participação do Governo.

Tabela 5

Matrículas nas Escolas Públicas (Federais, Estaduais e Municipais) e Particulares Segundo Níveis de Ensino, em 1974 (valores absolutos)

Níveis de ensino	Pública				Particular	Total
	Federal	Estadual	Municipal	Total		
1º grau	122.595	11.322.625	5.325.044	16.770.261	2.516.350	19.286.611
2º grau	69.128	801.861	73.876	944.865	736.863	1.681.728
3º grau	205.573	90.618	44.837	341.028	596.565	937.593
Total	397.293	12.215.104	5.443.757	18.056.154	3.489.769	21.905.932

Fonte: FIBGE. *Anuário estatístico do Brasil.* 1976.

Tabela 6

Matrículas nas Escolas Públicas (Federais, Estaduais e Municipais) e Particulares segundo Níveis de Ensino, em 1974 (distribuição percentual)

Níveis de ensino	Pública				Particular	Total
	Federal	Estadual	Municipal	Total		
1º grau	0,73	67,52	31,75	100,00	–	–
2º grau	7,32	84,87	7,81	100,00	–	–
3º grau	60,28	26,57	13,15	100,00	–	–
Total	2,20	67,65	30,15	100,00	–	–
1º grau	0,63	58,71	27,61	86,95	13,05	100,00
2º grau	4,11	47,68	4,39	56,18	43,82	100,00
3º grau	21,93	9,66	4,78	36,37	63,63	100,00
Total	1,81	55,76	24,85	82,42	17,58	100,00

Fonte: FIBGE. *Anuário estatístico do Brasil.* 1976.

A tabela 7 mostra a evolução das matrículas nas escolas públicas e particulares, por nível de ensino, no período de 1962 a 1972. Como se observa, as matrículas cresceram a taxas muito mais elevadas nas escolas públicas do que nas particulares nos níveis inferiores de ensino, ocorrendo o contrário no ensino superior.

O expressivo aumento de matrículas em todos os níveis de ensino deve estar refletindo basicamente dois fatores. O primeiro seria o aumento da demanda por serviços educacionais, induzido pelo rápido processo de crescimento econômico, que contribuiu para elevar os retornos à educação. O segundo seria o acentuado crescimento dos gastos com educação, sobretudo a partir de meados dos anos 60 (veja tabela 2).

Tomando-se em conta apenas um período mais recente (veja tabelas 8 a 10, que cobrem o período 1971-74), já na vigência da reforma de 1971, nota-se que, no ensino de 1º grau, o crescimento de 13% decorreu basicamente de evolução das matrículas nas escolas públicas, que cresceram em 14,3% (contra menos de 5% nas particulares), e entre estas especialmente as municipais, que contribuíram com 18%. No 2º grau, os setores público e privado cresceram a taxas aproximadamente iguais (cerca de 50%). No que concerne ao ensino superior, o setor privado continuou a crescer mais rápido (26,2% contra 13,7%). A persistirem essas tendências, o setor privado cada vez mais responderá pela educação superior, enquanto o setor público predominará nos níveis inferiores do estrato educacional, notadamente no 1º grau, onde a participação privada se reduzirá a uma parcela residual.

4. Algumas distorções existentes

O objetivo deste item é analisar algumas distorções existentes na economia brasileira e no setor educacional, em particular, que discriminam contra o setor educacional privado, em relação a outros setores tidos como prioritários, e outras que, dentro do sistema privado, discriminam contra o ensino de 1º e 2º graus, relativamente ao ensino superior.

Com base em quaisquer critérios que se utilizem para avaliar a importância do setor educacional, impõe-se o reconhecimento de seu alto grau de prioridade, seja o critério econômico (altas taxas sociais de retorno ao investimento e expressiva contribuição para o crescimento econômico), o social (colabora para a melhoria da distribuição de renda) ou o humanístico (possibilita o "desenvolvimento integral da pessoa humana").

Tabela 7

Evolução das Matrículas em Escolas Públicas e Particulares no Brasil -- 1962-72

Anos	Primário			Ginásio			Colegial			Universidade		
	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total	Público	Privado	Total
					Número de alunos matriculados							
1962	6.478.369	879.342	7.357.711	395.487	675.778	1.071.265	106.626	198.663	305.289	61.599	41.659	103.258
1970	11.658.052	1.153.977	12.812.029	1.897.893	1.184.705	3.082.598	550.619	452.856	1.003.475	–	–	425.258
1972	12.965.537	1.116.561	14.082.098	2.987.394	1.301.252	4.288.646	744.766	555.171	1.299.937	278.411	409.971	686.382
					Taxa de variação nas matrículas no período							
1962-72	100,1%	27,0%	91,4%	655,4%	92,5%	300,3%	598,3%	179,5%	325,8%	351,9%	884,1%	556,1%
1970-72	11,2%	– 3,2%	9,9%	57,7%	9,8%	39,1%	35,3%	22,6%	29,5%	–	–	61,8%

Fonte: FIBGE. *Anuário estatístico do Brasil.* Vários números.

Tabela 8

Evolução das Matrículas em Escolas Públicas e Particulares no Brasil – 1971-74
Ensino de 1º grau

Anos	Pública				Particular	Total
	Federal	Estadual	Municipal	Total		
1971	127.930	10.028.518	4.510.731	14.667.179	2.398.914	17.066.093
1972	134.664	10.894.288	4.923.979	15.952.931	2.417.813	18.370.744
1973	116.138	10.890.572	5.196.756	16.203.466	2.369.727	18.573.193
1974	122.592	11.322.325	5.325.044	16.770.261	2.516.350	19.286.611
	Taxa de crescimento (%)					
1974-71	– 4,17	12,90	18,05	14,34	4,89	13,01

Fonte: FIBGE. *Anuário estatístico do Brasil.* 1975 e 1976.

Tabela 9

Evolução das Matrículas em Escolas Públicas e Particulares no Brasil – 1971-74
Ensino de 2º grau

Anos	Público				Particular	Total
	Federal	Estadual	Municipal	Total		
1971	44.604	536.695	51.074	632.373	487.048	1.119.421
1972	53.722	633.021	58.023	744.766	555.171	1.299.937
1973	60.298	712.683	70.383	843.364	634.286	1.477.650
1974	69.128	801.861	73.876	944.865	736.863	1.681.728
	Taxa de crescimento (%)					
1974-71	54,98	49,41	44,65	49,41	51,29	50,23

Fonte: FIBGE. *Anuário estatístico do Brasil.* 1975 e 1976.

Tabela 10

Evolução das Matrículas em Escolas Públicas e Particulares no Brasil – 1972-74
Ensino de 3º grau

Anos	Público				Particular	Total
	Federal	Estadual	Municipal	Total		
1972	–	–	–	278.411	409.971	688.382
1973	184.312	80.605	35.162	300.079	472.721	772.800
1974	205.573	90.618	44.837	341.028	596.565	937.593
	Taxas de crescimento (%)					
1973-72	–	–	–	7,78	15,30	12,26
1974-73	11,53	12,42	27,51	13,65	26,20	21,32

Fonte: FIBGE. *Anuário estatístico do Brasil.* Vários números.

Por outro lado, é clara a insuficiência do atendimento das necessidades escolares no Brasil. Em 1970, "a percentagem de crianças na faixa etária entre 7 e 11 anos que freqüentavam a escola primária era de 72,7%. No grupo de 12 a 18, 19,7% estavam recebendo educação secundária, enquanto no grupo de 19 a 25 anos apenas 3,7% freqüentavam as universidades".[25] Diante desse quadro, parece evidente que o Governo (que tem outras tarefas igualmente importantes a cumprir e que também pressionam por recursos) não pode prescindir do concurso da iniciativa particular, mesmo porque, como já foi visto, a Constituição assegura o direito a essa participação.[26]

Em que pesem o caráter prioritário da educação, a insuficiência da infra-estrutura básica do sistema e ainda a obrigação constitucional de o Estado prestar "amparo técnico e financeiro" (art. 168, § 2º) à iniciativa particular, o certo é que esta sempre foi excluída dos esquemas de tratamento preferencial nas áreas tributária e financeira, colocados à disposição de outras atividades de discutível superioridade em termos de prioridades sociais.

A escola particular não dispõe de nenhuma linha especial de financiamento nas instituições oficiais de crédito, como as que, por exemplo, estão à disposição da agricultura.[27] As suas necessidades de capital de giro e de investimento são integralmente supridas pela rede privada de crédito. Em se tratando de apoio financeiro, a prioridade da educação desaparece diante de sua inclusão no setor serviços, o qual supostamente dispensaria qualquer tipo de apoio especial.

Uma possível solução parecia ter surgido com a criação, em fins de 1974, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS), destinado a "dar apoio financeiro a programas e projetos de caráter social", inclusive educação. Porém, em face da orientação das aplicações do fundo (ênfase no financiamento do próprio setor público), da burocracia excessiva e da rigidez dos esquemas financeiros, o FAS não constituiu uma opção viável de financiamento para a escola privada.[28]

No que concerne ao tratamento tributário, a política oficial não é essencialmente distinta. A reconhecida prioridade da educação não foi suficiente para incluí-la entre os setores beneficiados com incentivos fiscais.[29] Enquanto isso,

25 Fendt. Jr., R. et alii. op. cit. p. 52-3.

26 A menos que se adote a visão obscurantista de administrar a oferta de educação, limitando-a a níveis tais que não se venha, no futuro, a pressionar exageradamente por oportunidades de emprego que o mercado de trabalho seja incapaz de oferecer.

27 Com juros subsidiados e sem correção monetária.

28 Veja "FAS – o morto insepulto". *O Estado de São Paulo*, 25 jun. 1978.

29 Há, é bem verdade, as deduções para aplicação no Mobral, mas além de seus recursos constituírem dotações públicas, trata-se de um programa específico, sem a abrangência que seria desejável.

o turismo (hotéis, motéis, restaurantes e similares), também uma atividade do setor serviços, mas dificilmente classificável em ordem de prioridade superior à educação, dispõe de um amplo esquema de incentivos tributários e também financeiros, que incluem, ainda que em caráter temporário, isenção/redução do imposto sobre serviços (ISS) e redução de até 70% do imposto de renda (IR) devido.

As escolas particulares, por seu turno, estão sujeitas ao pagamento integral do IR (alíquotas de 30%) e do ISS (a alíquota é variável entre 1 e 5%, sendo esse último percentual, de longe, o mais freqüente).

As atitudes discriminatórias contra o ensino de 1º e 2º graus, dentro do setor educacional, são de dois tipos. Primeiro, apesar do sucesso operacional da implantação do crédito educativo no ensino superior e do próprio fato de estar prevista a sua extensão ao 2º grau (Lei nº 5.692, art. 63), essa forma de financiamento permanece restrita ao 3º grau. Isso, não obstante cerca de 90% dos alunos que terminam a escola secundária ingressarem diretamente no mercado de trabalho. É obviamente irrealista sugerir a ampliação do crédito educativo a todos os níveis de ensino, mas não se compreende que ele não alcance os alunos de 2º grau, notadamente os que freqüentam escolas técnicas ou profissionalizantes.

O segundo tipo de discriminação resulta da determinação do Conselho Federal de Educação no sentido de que as entidades mantenedoras das faculdades devam ser "sem fins lucrativos", exigência essa que não atinge as escolas de 1º e 2º graus. Em conseqüência, criou-se uma situação em que aquelas instituições não somente estão isentas de impostos, como não estão sujeitas às fiscalizações de praxe.[30]

5. Alternativas de políticas de apoio ao ensino de 1º e 2º graus

Este item discute resumidamente algumas medidas de política que poderiam ser adotadas com o duplo objetivo de corrigir as situações de discriminação existentes contra o ensino de 1º e 2º graus, apontadas no item anterior, e fazer corresponder a importância que assume a educação para o desenvolvimento econômico do País com as prioridades implícitas nos instrumentos usados para promovê-lo. Não foi atribuída uma ordem de importância na seqüência em que as sugestões são apresentadas.

[30] Pelo menos no que concerne a esse último aspecto, se fosse exigida a constituição jurídica sob a forma de fundação, haveria a fiscalização do judiciário, pelo curador de fundações. Apenas uma parcela insignificante das escolas superiores são fundações.

1. Extensão do crédito educativo ao ensino de 2º grau, a exemplo do que já vem fazendo o Estado de São Paulo. A estrutura operacional do programa já está montada para atender à clientela do ensino superior, e poderia ir sendo gradativamente estendida ao 2º grau, a começar pelo ensino profissionalizante, freqüentado por 66.722 alunos (2,6% do total de alunos matriculados nesse nível de ensino), conforme as últimas estatísticas divulgadas pelo Ministério de Educação e Cultura.

2. A extensão para a escola das linhas especiais de empréstimo e financiamento nos moldes existentes para a indústria e comércio, tais como o Programa Especial de Apoio à Capitalização de Empresa Privada Nacional (Procap) e o Programa de Financiamento a Acionistas (Finac), ambos administrados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Da mesma forma, poderiam ser criadas linhas especiais de financiamento para treinamento e aperfeiçoamento de professores, junto à Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e ao Conselho Nacional do Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Além disso, as aplicações do FAS poderiam ser orientadas em maior proporção para as escolas particulares e em condições mais compatíveis com a realidade dessas instituições de ensino.

3. Autorização do reajuste anual das anuidades escolares pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP), de conformidade com a evolução dos custos (aproximados aqui pelo seu principal componente que são os salários dos professores) e da própria inflação. A tabela 11 mostra o descompasso desse reajuste. É fácil imaginar as implicações do efeito cumulativo desse achatamento da rentabilidade do setor sobre a quantidade e qualidade do ensino privado.

4. Concessão de bolsas em valor mais próximo do montante real das anuidades, que excede em muito aquele valor, mesmo nas escolas mais populares. A tabela 12 apresenta as anuidades cobradas em seis estados que refletem distintas realidades sócio-econômicas. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, as anuidades cobradas no ensino de 1º e 2º graus eram, respectivamente, Cr$ 4.544,00 (quatro primeiras séries do 1º grau), Cr$ 6.251,00 (nas quatro últimas séries do 1º grau) e Cr$ 7.556,00 (2º grau); as bolsas de complementação não iam além de Cr$ 1.300,00 para o 1º grau e Cr$ 1.800,00 para o 2º grau. Essa discrepância traz como conseqüência o afastamento dos alunos verdadeiramente carentes, cujas famílias não têm condições de complementar a bolsa recebida. Em 1977, foram devolvidas, no Estado do Rio de Janeiro, aproximadamente 15 mil cartas de crédito, por incapacidade de complementação. (As bolsas de complementação constituem cerca de 65% do total de bolsas concedidas pelo Governo estadual.)

Tabela 11

Reajuste de Anuidades Escolares, Percentagens de Aumentos dos Professores em Pernambuco, Minas Gerais e no Rio de Janeiro e Evolução do Índice Geral de Preços 1970-78 (%)

Anos	Reajustes de anuidade[a]	Aumentos dos professores [b]			Variação do Índice Geral de Preços [c]
		Pernambuco	Minas Gerais	Rio de Janeiro	
1970	22,0	24,0	24,2	24,2	—
1971	20,0	21,6	22,18	20,0	20,4
1972	18,0	22,0	23,42	24,5	17,0
1973	15,1	17,0	17,07	15,99	15,1
1974	11,6	25,0	17,04	17,5	28,7
1975	30,0	35,0	44,0	42,0	27,7
1976	30,0	44,0	40,0	42,0	41,3
1977	35,0	40,0	41,0	40,0	42,7
1978	35,0	38,0	39,0	39,0	41,4[d]
1979	38,0	—	—	—	—

Fontes: CIP, *Conjuntura Econômica* e Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de 1º e 2º Graus do Rio de Janeiro.

[a] Reajustes autorizados pelo CIP.

[b] Dissídios coletivos dos professores.

[c] Coluna 2 da *Conjuntura Econômica.*

[d] Estimativa com base na evolução dos índices até outubro.

5. Reconhecimento da validade e da existência do lucro no suprimento dos serviços educacionais de um modo geral e do 3º grau em particular. Esse preconceito é obviamente uma incoerência em uma economia de mercado e só contribui para a ocorrência da distorção apontada no item anterior. Impõe-se a equiparação, para efeitos jurídicos e fiscais, das escolas particulares de todos os níveis de educação.

6. À semelhança do setor turismo, permitir a redução de até 70% do imposto de renda, durante 10 anos, para aplicação na melhoria operacional dos estabelecimentos de ensino, sem prejuízo de outras isenções/reduções de impostos estaduais e municipais. A necessidade de recursos para o reaparelhamento das escolas (em muitos casos aparelhamento) se tornou mais premente com a implantação do ensino profissionalizante pela reforma de 1971, principalmente em relação ao treinamento de professores e compra de equipamentos.

7. Conversão do recolhimento do imposto sobre serviços (ISS) em bolsas de estudo, do modo como já vem fazendo o Município do Rio de Janeiro com relação a esse imposto e também ao imposto predial e territorial urbano (IPTU), a serem distribuídos aos alunos carentes. Essa medida se justifica com base em toda a discussão anterior a respeito da importância da educação e também pela pequena expressão da contribuição do setor para a receita tributária. A atividade educação e cultura (que compreende estabelecimentos particulares de ensino de 1º, 2º e 3º graus, de ensino integrado e os cursos livres, além de outros estabelecimentos de ensino) contribuiu em 1973 como 0,11% da arrecadação do imposto de renda da pessoa jurídica e aproximadamente 0,03% da receita tributária total da União. Com relação ao impacto da perda de arrecadação do ISS sobre as finanças dos municípios não existem dados que permitam uma quantificação semelhante. Uma estimativa bastante grosseira pode ser obtida se considerarmos que as 29 atividades sobre as quais incide o ISS representaram, em média, menos de 6% da receita total dos municípios brasileiros no período 1967-73, segundo dados da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda. Não há como construir uma instituição sobre a perda de arrecadação do IPTU. Não obstante, as estimativas anteriores permitem afirmar com alguma segurança que o impacto sobre as finanças dos governos, resultantes da medida sugerida, seria negligenciável.

8. Ampliação das dotações do salário-educação, quotas federal e estadual, para projetos voltados para a expansão, melhoria e aperfeiçoamento da escola particular. Ainda com respeito ao salário-educação, a elevação de 12 para 20% a parcela do salário de referência, destinada a bolsas de estudo, podendo destinar-se a qualquer aluno do 1º grau, independentemente de idade.

Tabela 12

Anuidades Cobradas na Rede Particular de Ensino de 1º e 2º Graus em Alguns Estados Selecionados – 1978

Cr$

Discriminação	1º Grau						2º Grau		
	1ª a 4ª séries			5ª a 8ª séries					
	Máx.	Mín.	Méd.	Máx.	Mín.	Méd.	Máx.	Mín.	Méd.
Pará	—	—	–	–	–	–	—	—	–
Capital	9.076,31[a]	1.704,64[a]	–	–	–	–	12.470,93	1.638,82	–
Interior	4.411,76[a]	757,47[a]	–	–	–	–	11.243,07	1.439,48	–
Bahia									
Capital	6.430,00	2.017,00	3.666,00	7.265,00	2.845,00	5.019,00	15.920,00	2.942,00	7.871,00
Interior	2.802,00	1.469,00	2.122,00	3.859,00	2.000,00	2.810,00	6.655,00	2.702,00	5.206,00
Rio de Janeiro	–	–	4.544,00	–	–	6.251,00	–	–	7.556,00
Zona Sul Rio	–	–	9.798,00	–	–	12.991,00	–	–	14.580,00
Zona Centro e Norte Rio	–	–	3.104,00	–	–	4.604,00	–	–	5.742,00
Município Rio	–	–	5.951,00	–	–	8.367,00	–	–	8.801,00
Outros municípios	–	–	2.682,00	–	–	3.958,00	–	–	6.234,00
Goiás	–	–	2.785,38[b]	–	–	–	–	–	–
Pernambuco									
Capital	7.087,00	550,00	2.970,00	8.050,00	581,00	3.977,00	13.091,00	1.509,00	6.054,00
Interior	3.747,00	346,00	1.549,00	5.766,00	487,00	1.939,00	9.941,00	702,00	3.276,00
Rio Grande do Sul	7.778,36	1.071,77	2.390,00	9.262,93	1.991,46	4.180,00	13.602,20	2.406,07	5.565,94

Fontes: Conselhos Estaduais de Educação dos respectivos estados.

[a] Refere-se a todo o 1º grau.

[b] Refere-se a todo o ensino médio.

Bibliografia

Brasil. Constituição federal e legislação específica sobre educação.

Castro. Cláudio de M. *Eficiência e custos das escolas de nível médio – um estudo-piloto na Guanabara.* Rio de Janeiro, IPEA/Inpes, 1971.

Fendt Jr., R. et alii. *Financiamento da educação no Brasil.* Rio de Janeiro, FGV/EPGE, 1977. mimeogr.

Ferraz, Esther de F. *Alternativas da educação.* Rio de Janeiro, José Olympio, 1976.

FIBGE. *Anuário estatístico do Brasil.* Vários números.

Langoni, Carlos G. *As causas do crescimento econômico do Brasil.* Rio de Janeiro, APEC, 1974.

Mayer, Clecy. *Perspectivas para a fixação de uma nova política de custeio do ensino médio.* Porto Alegre, Conselho Estadual de Educação, s.d.

Senna, José J. Escolaridade, experiência no trabalho e salários no Brasil. *Ensaios Econômicos da EPGE,* Rio de Janeiro (22), 1975.

Statistical Yearbook. Unesco, 1972.

Welch, Finis. Education in production. *Journal of Political Economy,* Jan./Feb. 1970.

Zymelman, Manuel. *Patterns of educational expenditures in Latin America.* Washington, BID, 1976. mimeogr.