Fundamentos do salário-educação

Luiz Felipe Meira de Castro *

1. Antecedentes; 2. Origens e instituição; 3. Evolução e variações; 4. Conclusões e recomendações.

1. Antecedentes

Quem procure visualizar e compreender os aspectos que envolvem o financiamento da educação no Brasil verificará que é e quase sempre foi o poder público o maior responsável por esse financiamento. Na verdade, mesmo se considerarmos o período que vai de 1549 a 1759, em que a iniciativa dos jesuítas foi preponderante, a afirmativa continua válida. Os jesuítas agiam de acordo com a Coroa num Estado onde a Igreja não era separada desse mesmo Estado. Nessas circunstâncias, não podemos classificar como verdadeiramente privadas as atividades jesuíticas.

No período colonial, a tributação era baseada na cobrança de dízimos, décimos ou quintos; daí e de eventuais contribuições voluntárias provinham os recursos para a educação.

O sistema permaneceu desse modo até o período de D. João VI, quando começou a reorganizar-se, e a Independência. Na Constituição de 1824, a propósito, estabeleceu-se pela primeira vez a gratuidade do ensino primário (art. 179, XXXII); mais ou menos em seguida, em 1834, o Ato Adicional criou os impostos provinciais e municipais, distinguindo assim responsabilidades entre as diversas esferas administrativas. Realizou-se, pois, na prática, uma certa descentralização, o que não liberou nem impediu o governo central de socorrer as províncias e mesmo os municípios na cobertura dos déficits cada vez mais constantes nos orçamentos provinciais.

Com a República, foi introduzida a idéia de federação, já que o Império era um Estado unitário. Contudo, nos primeiros 40 anos do novo regime, o quadro permaneceu quase que inalterado, com poucas tentativas de mudança ou inovação.

* Professor no IESAE.

As tentativas de proporcionar fundos aos estados (que na verdade correspondiam às antigas províncias imperiais) e aos municípios não foram bem-sucedidas. Nas décadas seguintes, a prevalência da União na captação de recursos foi aumentando, levando quase inexoravelmente à atual e grande dependência estadual e municipal.

1.1 Evolução do sistema de financiamento do ensino básico

Nesse breve histórico é que iremos situar a evolução da estrutura de recursos financeiros da educação pública no Brasil. O quadro 1 apresenta de forma esquemática essa evolução.

Quadro 1

Instituição de tributos educacionais e assemelhados

Ano de instituição	Designação ou natureza	Comentários
1768	Subsídio literário	
1823	Loteria com a finalidade de custear o ensino público	
1827	Subscrição pública como auxílio para custear o ensino	
1851	Multas cobradas ao ensino privado como forma de melhorar o ensino	
1872	Caixa escolar	Espécie de imposto cobrado conforme as posses dos contribuintes
1879	Fundo escolar financiado por caixas escolares de todos os distritos escolares	
1932	Taxa de educação e saúde com o objetivo de constituir o Fundo Especial para a Educação e Saúde	

(Continua)

(Continuação)

1934	Vinculação de percentuais mínimos da renda tributária	
1934	Fundos diversos	Compostos de partes de patrimônios territoriais, sobras de dotações orçamentárias, doações, percentagens sobre o produto da renda de terras públicas, taxas especiais, etc.
1942	Fundo Nacional do Ensino Primário	Composto da renda dos tributos federais que fossem criados para esse fim
1954	Fundo Nacional do Ensino Médio	Composto de dotação orçamentária de 0,1% ou mais da cota destinada à educação e cultura
1961	Fundo Nacional do Ensino Superior	
1964	Salário-educação	
1968	Fundo especial da loteria esportiva	
1968	Incentivo fiscal para o desenvolvimento da educação	
1969	*Royalties*	2,5% do valor da extração de óleo ou gás da plataforma continental

Fonte: Melchior, 1981.

Desde os tempos coloniais, a política de vincular recursos específicos para a educação tem sido uma característica dominante (Melchior, 1981, p. 25). Com a expulsão dos jesuítas em 1759, o poder colonial viu-se obrigado a assumir sozinho as responsabilidades educacionais que estavam afetas àqueles religiosos. Com o intuito de cobrir as dificuldades financeiras geradas pelo antigo sistema educacional jesuítico, em 1768 foi adotado o subsídio literário. O subsídio, embora não tenha funcionado a contento, foi praticamente a única fonte de recursos em toda a colônia até a independência (Melchior, 1981, p. 27).

Em 1823, já no Império, foi lançada a loteria, atendendo às preocupações de buscar uma nova fonte de recursos. A partir de 1827, também foi utilizado o sistema de subscrição pública como mais uma forma de auxílio para o custeio do ensino. À subscrição pública juntaram-se outras formas de financiamento no período imperial, como as multas, a caixa e o fundo escolar (Melchior, 1981, p. 31 e 55).

A obrigatoriedade constitucional relativa à instrução primária gratuita, porém, fez com que se passasse a utilizar de maneira crescente os recursos da receita geral de impostos, pois tanto o subsídio literário como a loteria e as outras fontes se haviam tornado insuficientes para fazer face a novas responsabilidades.

Talvez movido pela mesma inquietação e ainda no período imperial, Rui Barbosa realizou um meticuloso estudo comparado e veio a propor um conjunto de fundos escolares para assegurar a instrução. A proposta, apresentada em 1882, acabou sendo, infelizmente, rejeitada (Barbosa, 1882, p. 133 - 5).

A República, em seus primeiros 40 anos, modificou pouca coisa do que existia em termos de financiamento educacional no Império. Apenas a partir da Segunda República, em 1930, é que começaram a ocorrer mudanças. O Ministério da Educação e Saúde, criado nesse ano, determinou de imediato um reforço decisivo da atuação do governo central no campo do financiamento. Os recursos financeiros destinados à educação vieram, desde então, se concentrando cada vez mais a nível federal.

Os propósitos centralizadores trazidos com a Revolução de 1930 implicaram profundas transformações na estrutura jurídica e na estrutura do Estado. Os aparelhos existentes se reorganizaram e ganharam novas dimensões, sendo criados inúmeros órgãos técnicos e administrativos nas diferentes áreas da atividade pública (Beisiegel, 1974, p. 70).

As medidas centralizadoras foram-se consubstanciando gradualmente. Em 1931, obrigaram-se os estados e municípios a empregarem determinadas percentagens de suas rendas tributárias na manutenção dos serviços de ensino (Decreto nº 20.348).

Em 1932, instituiu-se a taxa de educação e saúde, objetivando constituir um fundo especial para ambas as áreas (Decreto nº 21.335).

Em 1934, a Constituição estabeleceu a autonomia dos sistemas regionais de ensino. A sua organização, no entanto, e o seu funcionamento deveriam atender às diretrizes estabelecidas pela União. A Constituição introduziu, ainda, a competência do governo federal para "fixar o Plano Nacional de Educação compreensivo do ensino de todos os graus e ramos comuns e especializados e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do país" (art. 160). E principalmente confirmou a obrigatoriedade de estados e municípios aplicarem na manutenção e no desenvolvimento de seus sistemas de ensino, respectivamente, não menos de 20 e de 10% da renda resultante dos impostos (art. 156). Quanto à União, passou a ter a atribuição de agir supletivamente onde se fizesse necessário por deficiência de recursos ou de iniciativas locais (art. 150).

Em 1942, criou-se o Fundo Nacional do Ensino Primário (Decreto-lei nº 4.958), em vista de "ter chegado o momento de uma ação mais direta do governo federal no terreno do ensino primário". Posto que "os estados, só com seus recursos e iniciativas, não conseguiriam resolver o problema do ensino primário, a interferência federal se fazia imprescindível, e não apenas para fixar diretrizes, mas também para cooperar nas realizações".[1]

Os recursos do Fundo destinavam-se "à ampliação e melhoria do sistema escolar primário de todo o país" e seriam aplicados sob a forma de auxílios federais "a cada um dos estados e territórios e ao Distrito Federal, na conformidade de suas maiores necessidades" (Beisiegel, 1974, p. 71).

O Fundo foi complementado por um Convênio Nacional de Ensino Primário, ratificado no ano seguinte (Decreto-lei nº 5.293/43). A criação do FNEP e a ratificação do convênio definiram o esquema centralizador bem como os meios concretos que possibilitaram a mobilização dos recursos regionais para a execução dos empreendimentos do governo federal.

[1] A declaração é de Gustavo Capanema, então ministro da Educação e Saúde (*apud* Beisiegel, 1974, p. 71).

Em 1945, a ação do Estado passou a abarcar o supletivo, ao determinar-se que 25% de cada um dos auxílios federais por conta do FNEP se aplicariam na educação elementar de adolescentes e adultos analfabetos, "nos termos de um plano geral do ensino supletivo a ser aprovado pelo Ministério da Educação e Saúde. Dessa forma o governo da União estendia ao ensino de adultos as providências que adotara com vistas à expansão dos serviços da educação comum infantil "(Beisiegel, 1974, p. 84).[2]

1.2 Sistema atual de financiamento

Podemos notar que, nos anos 30 e 40, foram mantidas e mesmo reforçadas as políticas de vincular recursos específicos à educação e, até certo ponto, as de centralização tributária.

Essa política de vincular tributos à educação foi aos poucos se tornando mais complexa, como se pode observar no quadro 1, com a instituição de fundos para atender aos diferentes níveis de ensino: em 1942, o mencionado Fundo Nacional de Ensino Primário; em 1949, o Fundo Nacional de Ensino Médio; em 1961, o Fundo Nacional de Ensino Superior – todos retirados em bases percentuais da receita geral de impostos. A política culminaria em 1964 com a criação do salário-educação.

A seguir, a política de vinculação seria diversificada, incorporando recursos de atividades das quais a União era concessionária. Vincularam-se desse modo à educação, em 1968, 20% da receita do fundo especial da loteria esportiva e, como incentivo fiscal, 2% da importância que as pessoas físicas ou jurídicas poderiam deduzir do imposto de renda para a educação; em 1969, a título de *royalties*, 2,5% sobre o óleo ou gás da plataforma continental, além de 30% da receita líquida da loteria federal, para aplicação em programas de alfabetização e, em benefício exclusivamente do Mobral, incentivos fiscais de 1 a 2% de dedução do imposto de renda devido pelas pessoas jurídicas.

Formou-se, desse modo, um quadro geral de financiamento onde a União, ao lado da separação normal de recursos da receita geral de impostos para a educação, adotou com uma progressiva freqüência o mecanismo de vincular tributos específicos para essa área. Quanto aos estados, além das receitas de impostos, passaram a receber principalmente a metade e, depois, dois terços dos recursos oriundos do salário-educação. Os municípios, além de sua receita tributária, puderam contar com os recursos do Fundo de Participação, que são federais.

[2] Essa ação supletiva do Estado foi regulada pelo Decreto nº 19.513/45, que dispunha sobre os auxílios federais para o ensino primário.

Atualmente, esse quadro apresenta as despesas governamentais na área da educação financiadas tanto por recursos orçamentários como por recursos extra-orçamentários. Independente da fonte, tais recursos podem ser vinculados ou não, dispondo-se no presente, de quatro formas de vinculação expressa de recursos para a educação: a vinculação de recursos orçamentários, a vinculação de recursos extra-orçamentários, as vinculações associadas com deduções de impostos, e, as vinculações de ordem creditícia.

Mais especificamente, no primeiro caso, vincula-se o total da receita, ou um componente da renda (um imposto ou taxa), ou, ainda, um percentual de transferências recebidas. No segundo, o que se vincula é parte da receita líquida de loterias. No terceiro caso, a vinculação consiste na possibilidade de doações a programas educacionais, com o benefício de uma redução do imposto de renda pago ou devido. Por último, a vinculação é de recursos creditícios como o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS) e o crédito educativo a programas educacionais. As duas últimas formas de vinculação, aliás, "são de criação recente, ao contrário das duas primeiras, usadas há mais de 100 anos" (Mello e Souza, 1979, p. 18-9).

Muito embora as atividades educacionais venham crescendo de modo incessante, aparentemente os recursos para a educação não têm bastado. A fim de garantir uma receita mínima para essa área assim como protegê-la de oscilações excessivas, é que o poder público tem-se socorrido repetidamente da vinculação. Como já mencionamos, o governo tem também paralelamente, por motivos históricos, concentrado no nível federal a maior parcela da receita tributária. Esta tendência não se coaduna, porém, com a estrutura federativa, o que implica a necessidade de mecanismos de transferência da União para os estados e municípios, a fim de compensar-lhes a fraqueza tributária e a pobreza de recursos.

Com a reforma tributária de 1965, um conjunto de meios foi fixado para facilitar transferências; desde então, vários processos têm sido utilizados para aumentar a disponibilidade de recursos das esferas regionais e locais. O de maior relevância é certamente o Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPEM),[3] instituído em 1967, que, por sinal, conjuga as idéias de transferência e vinculação. A vinculação ou destinação de recursos para a educação está fixada, no caso em 20%. O percentual caiu em 1969 para 12%. Em 1975, entretanto, foi restabelecida a percentagem anterior, a ser alcançada gradualmente até 1979. Essa falta de continuidade na política de vinculações, é claro, prejudica sensivelmente uma das suas poucas vantagens e também das transferências, que é assegurar um

[3] O FPEM é constituído de partes das arrecadações do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados.

fluxo de recursos mínimos para a educação estadual e municipal (Mello e Souza, 1979, p. 20).

Para obter uma articulação maior entre os recursos destinados à educação e maior sucesso na sua aplicação, as diversas esferas do governo têm realizado sucessivas reformas administrativas no setor e, com maior ou menor brilho e continuidade, têm incrementado o planejamento. Nessa linha, ao final da década de 60, a União decidiu criar o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), englobando todos os níveis de ensino e dispondo de fontes de recursos que já eram ou se tornaram bastante produtivas como o salário-educação.

O FNDE surgiu em 1968, num período de grande efervescência política, entre greves estudantis e lutas por mais recursos para a educação. Dizia-se na época que, se havia falta de vagas nas escolas e nas universidades, isto se devia à falta de verbas. A criação do Fundo pode ser entendida, assim, como parte de uma estratégia de ampliação dos sistemas de ensino ou uma resposta aos reclamos objetivando a expansão, a melhoria e mais recursos para a educação.

O FNDE foi instituído originalmente sob a denominação de Instituto Nacional de Desenvolvimento da Educação e Pesquisa (Lei nº 5.537/68) e, posteriormente, modificado (Decreto-lei nº 872/69 e Decreto nº 76.877/75). O Fundo tem oficialmente a finalidade de, "observadas as diretrizes do planejamento nacional da educação, captar recursos financeiros e canalizá-los para o financiamento de projetos educacionais e culturais, notadamente nas áreas de ensino, pesquisa, planejamento, currículos, alimentação, material escolar e bolsas de estudo" (Decreto nº 76.877/75, art. 1º).

2. Origens e instituição

Esboçamos anteriormente um breve quadro histórico-evolutivo do financiamento da educação no Brasil. Buscaremos aquela evolução, situando o salário-educação dentro de tal contexto.

A origem do salário-educação se insere numa discussão mais ampla com respeito à gratuidade do ensino e ao papel do Estado. Já verificamos que a gratuidade escolar foi introduzida no país pela Constituição de 1824. À gratuidade foi acrescida mais tarde a obrigatoriedade escolar, primeiramente em 1854, na reforma do ensino do município da Corte (Rio de Janeiro). O ensino fundamental passou a ser, assim, gratuito e obrigatório.

Verificamos igualmente a constante luta para se estabelecer uma política de recursos financeiros de forma a atender esses dois requisitos. No Brasil, a gratuidade do ensino primário tem sido, por tradição, função do Estado, embora com o apoio e mesmo a participação do setor privado. A gratuidade é obrigatória para o sistema público de ensino e, em alguns casos, para o setor privado, conforme especificado em lei. No entanto, ainda não existe nem existiu entre nós um ensino fundamental gratuito para todos, apesar dos esforços tendentes a universalizá-lo ao máximo. É esse sentido de universalização que tem feito com que o Estado busque aumentar os recursos destinados a esse nível.

2.1 Financiamento pelo setor público

A Constituição de 1946 recolocou o problema do financiamento da educação, distribuindo algumas atribuições e responsabilidades entre a União, os estados e os municípios. A Carta de 1946 reservou para a órbita federal a competência para legislar sobre as diretrizes e bases da educação, deixando para os estados a organização dos seus sistemas de ensino. A autonomia dos estados para organizar os sistemas de ensino não foi conferida sem restrições, mas sob a égide de um conjunto de princípios, para a consecução do bem comum (Pasquale, 1966, p. 10).

Em 1961, conforme sua competência e incorporando os aludidos princípios, a União promulgou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 4.024). Definiu a lei as atribuições dos diferentes níveis da nação, bem como as responsabilidades financeiras e a participação da livre iniciativa (ensino privado) e a contribuição das empresas. Na verdade, com o fito de carrear todas as forças e recursos possíveis para a educação, terminou por estabelecer dois sistemas paralelos de ensino: o público e o privado (Freitag, 1980, p. 54-72).

Por força da mesma lei, o Conselho Federal da Educação, constituído em fevereiro de 1962, aprovou em setembro do mesmo ano o Plano Nacional de Educação. A idéia deste Plano não era nova; foi-se desenvolvendo durante a década de 50 devido às dificuldades crescentes no setor educacional e aos resultados insatisfatórios das políticas até então executadas. Para a Constituição de 1946 de fato não havia a obrigatoriedade para a União de realizar o Plano. Havia apenas a responsabilidade de legislar sobre as diretrizes e bases da educação. No entanto, entre 1950 e 1960, cresceu a idéia de planejamento econômico e foi-se afirmando a necessidade de uma ligação mais estreita entre educação e desenvolvimento (Horta, 1982; p. 37-8).

Na versão original e na sua revisão de 1965, o Plano preocupava-se basicamente com a distribuição dos fundos federais de educação aos estados. Esses fundos foram destinados dentro dos princípios federativos clássicos da época, esperando-se que, depois de elaborados os planos estaduais de educação, fossem suplementadas as deficiências de cada unidade da federação e os esforços para a expansão com os recursos dos fundos, segundo o plano de aplicação e levando em consideração a riqueza de cada estado. Ou, "em outras palavras, tanto mais recursos seriam necessários, quanto maiores as deficiências educacionais e o esforço local para superá-las, e tanto menores seriam tais recursos, de origem federal, quanto mais ricos os estados" (Moreira, 1965, p. 180).

2.2 Financiamento pelas empresas

O Plano Nacional de Educação surgiu num período em que a União necessitava racionalizar o uso da massa financeira de que passava a dispor e em que crescentes encargos pouco a pouco foram sendo direta ou indiretamente transferidos para sua esfera.

O salário-educação[4] foi instituído justamente nesse momento de transição, no qual a "função cooperativa"[5] da União foi dando lugar à "função centralizadora".[6]

A adoção do salário-educação ocorreu num período em que o país se encontrava empenhado em levar avante os propósitos constitucionais de educação básica para todos. Os sistemas de ensino estavam longe de alcançar aquela meta; a iniciativa privada e as empresas não vinham assumindo o papel que lhes havia sido destinado. Seguramente, visando à correção das distorções existentes, o governo federal interveio nesse campo, ampliando conseqüentemente a prevalência financeira da União sobre os estados e municípios.

[4] A designação salário-educação foi inspirada na do salário-família. Carlos Pasquale, o principal promotor da adoção do salário-educação, acreditava existir uma perfeita analogia entre ambos. Verificou-se mais tarde que o salário-família era quase remuneratório e prestado diretamente aos interessados, ao passo que o salário-educação se aproximava mais de uma taxa ou contribuição previdenciária.

[5] Os princípios cooperativos aparecem em Pasquale (1964).

[6] Esta passagem está documentada e analisada em Horta (1982).

A necessidade de atribuir à União um papel maior foi justificada como necessária para ampliar os sistemas estaduais e regionais de ensino e para acelerar a evolução do processo em todo o país. A ação federal deveria exercer-se, de preferência, sob a forma de cooperação financeira e assistência técnica aos sistemas estaduais. (Pasquale, 1970).

Uma outra justificativa para o aumento da ação federal seria a falta de "uma planificação nacional efetiva, o que indicava a vacilação governamental na solução do problema" quanto à "pretensão de conseguir captar tributos sem recorrer à coerção, revelava certa dose de ingênuo idealismo" (Velloso, 1970, p. 18).

Deste modo, seja por necessidade de ampliação acelerada dos sistemas de ensino, seja por carência de mecanismos de planificação e captação tendentes àquela ampliação, a nova política era a expressão de novas formas de controle social e político. A União asseguraria com eficácia esse controle não só através de diretrizes políticas, como da concentração da fatia maior da parcela de recursos destinada à viabilização das diretrizes.

O salário-educação surgiu nesse contexto de equacionamento mais racional dos problemas e recursos destinados aos sistemas de ensino. E se tornou em breve a principal fonte de recursos federais para o ensino de 1º grau.

Há que recordar que foi a Constituição de 1934 que determinou pela primeira vez no país a obrigatoriedade de as empresas contribuírem para a manutenção do ensino primário. Textualmente: "Toda empresa industrial ou agrícola, fora dos centros escolares, e onde trabalharem mais de 50 pessoas, perfazendo estas e os seus filhos, pelo menos, 10 analfabetos, será obrigada a lhes proporcionar ensino primário e gratuito" (art. 139).

A Constituição de 1946 retomou e ampliou a exigência, estabelecendo que as empresas industriais, comerciais e agrícolas em que trabalhassem mais de 100 pessoas eram obrigadas "a manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes", e que as empresas industriais e comerciais estavam obrigadas a ministrar, em cooperação, "aprendizagem aos seus trabalhadores menores (...) respeitados os direitos dos professores" (art. 168, III e IV).

A participação das empresas no ensino de seus empregados e filhos destes já era executada em muitos países. Durante a Conferência Internacional de Instrução Pública (Genebra, 1955), por exemplo, sob o título Financiamento da educação, foram apresentados relatórios que indicaram que em 23 dos 55 países participan-

tes "o financiamento da educação pelas empresas constituía solução adotada sob a forma de contribuição voluntária ou de encargo compulsório, proporcional ao montante dos investimentos dessas empresas ou dos salários por elas pagos" (Velloso, 1971, p. 17).

No mesmo ano de 1955, foi feita entre nós a primeira tentativa visando ao cumprimento do dispositivo institucional através da elaboração de um anteprojeto de lei pela Diretoria-Geral do Departamento Nacional de Educação. Em 1961, procurou-se regulamentar a contribuição das empresas objetivando o cumprimento do mesmo dispositivo, bem como prevendo sanções para o seu não atendimento (Decreto nº 50.423/60). Outras tentativas nos três anos seguintes tiveram o mesmo propósito: o Decreto nº 50.556/61, prorrogando o prazo de apresentação de prova por parte das empresas; o Decreto nº 50.811/61, que criava uma comissão nacional e comissões estaduais para cadastrar empresas, orientá-las e firmar convênios; o Decreto nº 230/61, transferindo as atribuições das comissões nacional e estaduais para os órgãos nacionais e estaduais de Mobilização Nacional contra o Analfabetismo; o Decreto nº 51.409/62, que manteve a sistemática, em vigor na vigência da Lei de Diretrizes e Bases, e atribui às administrações locais a obrigação de velar pelo cumprimento por parte das empresas, estabelecendo como órgão recursal o Conselho Estadual de Educação; o Decreto nº 53.453/64, que definiu o que eram bolsas de estudo, a incidência da obrigação tanto para empresas públicas ou privadas de qualquer tipo, e diversas formas de cumprir a exigência constitucional (Melchior, 1981, p. 50-1).

Estas tentativas, no entanto, não obtiveram êxito. O fracasso foi em parte conseqüência do desejo de cumprir o dispositivo constitucional ao pé da letra, ou seja, obrigando as empresas a manterem serviços próprios de ensino (Melchior, 1981, p. 51). A essa razão podemos agregar outra: uma determinação constitucional só funciona quando há uma lei específica que a regulamente, sobretudo quando se trata de matéria financeira. De fato, a ausência de uma legislação coercitiva, que exigisse das empresas o cumprimento do dispositivo, pode ser apontada como a principal causa do insucesso.

2.3 Salário-educação

O salário-educação emerge nestas circunstâncias, em que ocorre a mencionada passagem de um sistema cooperativo para um outro mais centralizado e em que crescem os encargos e a preocupação do governo federal com o ensino básico. Instituído pela Lei nº 4.440/64, o salário-educação se apresenta, ainda, como uma engenhosa forma de levar os empresários a satisfazerem a obrigação constitucional de manterem ensino primário gratuito para os seus empregados e os filhos destes.

Na verdade, o salário-educação não substituía a legislação anterior no que concerne à manutenção de escolas próprias por parte das empresas. O que fez foi possibilitar aos empresários que cumprissem suas obrigações de outra maneira, qual seja, transferir ao poder público o montante que teriam de aplicar caso as empresas, elas mesmas, mantivessem o ensino. Para esse artifício, as redes oficiais do ensino ficariam encarregadas de atender ao pessoal de cada empresa e aos filhos dos empregados.

O salário-educação não nasceu, assim, realmente obrigatório. Era e é uma contribuição parafiscal com a finalidade de captar recursos especificamente para o ensino fundamental. Facultava e continua facultando às empresas, portanto, a escolha da forma que lhes conviesse para a manutenção de ensino primário para os seus empregados e os filhos destes. Consoante a lei, competia às empresas satisfazer o dispositivo constitucional recolhendo o valor devido, e aos poderes públicos, dotar os sistemas de ensino dos recursos de que careciam para o atendimento da massa de estudantes.

Ao instituir-se o salário-educação, ficou estabelecido que sua arrecadação seria atribuída aos institutos de previdência, o que perdura atualmente quando continua a cargo do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas). "A vinculação do salário-educação a um sistema de arrecadação já montado, no qual as empresas são controladas por um sistema de fiscalização já em funcionamento (e quando não pagam o salário-educação, deixam de fazê-lo a uma série de outros tributos federais, que a ele estão vinculados), explica, em parte, por que a regulamentação, posterior a 1964, passou a ter eficácia" (Melchior, 1981, p. 53).[7]

3. Evolução e variações

O salário-educação foi instituído, como dissemos, pela Lei nº 4.440/64, objetivando o cumprimento do art. 168, III, da Constituição de 1946. Mais tarde, foi inscrito no art. 178 da Constituição de 1967 (Emenda Constitucional, nº 1/69) e nos arts. 47 e 48 da Lei nº 5.692/71, que fixa diretrizes e bases para o ensino do 1º grau. Desta forma, o salário-educação, adotado com vistas ao cumprimento de um dispositivo constitucional, foi posteriormente incorporado à Constituição seguinte como parte do próprio dispositivo.

[7] Quando não pagam o salário-educação as empresas ficam sujeitas a todas as penalidades fiscais aplicadas ao recolhimento das contribuições previdenciárias.

3.1 Fato gerador, alíquota e base de cálculo

Embora jamais tenha sido formalmente indicado, o fato gerador do salário-educação é a relação formal de emprego.

Quanto à alíquota, foi sempre claramente expressa e esteve sempre ligada à própria finalidade desta contribuição. O objetivo geral do salário-educação permanece o mesmo desde a sua criação: financiar o ensino de 1º grau. Até 1971, era destinado ao ensino primário que comportava de quatro a seis anos ou séries. Com a reforma do ensino em 1971, o 1º grau passou a englobar o antigo ginásio e ficou composto de oito séries. Os recursos do salário-educação passaram então a ser destinados às oito séries do 1º grau, acarretando uma necessidade de modificação da antiga alíquota. Novos cálculos foram feitos, concluindo-se pelo aumento de 1,4% para 2,5% do percentual de incidência sobre a folha de pagamento.

As contribuições recolhidas eram e continuam baseadas em percentual sobre a folha de pagamento (base de cálculo). Há quem creia que esta medida dificulte a sonegação, já que as contribuições dependem das relações formais de emprego e das pessoas físicas dos empregados. "As grandes empresas só em circunstâncias excepcionais deixam de registrar trabalhadores" (Velloso, 1971, p. 27).

3.2 Contribuinte

Os contribuintes do salário-educação são os empregadores. Para a sua definição, por extenso, foram adotados os mesmos termos da legislação previdenciária, para a qual são empregadores todas as empresas vinculadas ao sistema geral da previdência social (Lei nº 3.807/60, art. 2º). Atualmente há uma maior especificação do que se entende por empregador, visando dirimir dúvidas quanto à obrigatoriedade do pagamento da contribuição. Assim, para fins do salário-educação, são empresas não somente aquelas reconhecidas pelas leis da previdência, como também a empresa, o empregador e o produtor rurais definidos no Estatuto da Terra (Lei nº 4.054/64, art. 4º, VI), na Lei nº 6.260/75 (art. 1º, § 4º) e na Lei Complementar nº 11/71 (art. 3º, § 1º, *b*), além de todas as demais empresas e entidades públicas, sociedades de economia mista e empresas privadas vinculadas à previdência social.[8]

[8] A cobrança da contribuição sobre o valor comercial dos produtos rurais e sobre o salário da contribuição de titulares, sócios e diretores das empresas está suspensa (Decreto nº 87.043/82, art. 14).

Desde sua instituição o salário-educação admite casos em que as empresas poderiam deixar de recolher a sua contribuição, se optassem por manter ensino primário. A princípio, esse mecanismo se restringia à manutenção de serviços próprios e gratuitos de ensino ou bolsas de estudo. Estabelecia a lei que os serviços de ensino e o sistema de bolsas só seriam considerados quando não importassem em despesas inferiores àquelas devidas a título de salário-educação (Decreto nº 55.551/65, art. 8º, § 2º).

No momento, as empresas podem deixar de recolher o salário-educação em caso de opção pelo cumprimento direto da obrigação constitucional, quando mantiverem qualquer forma de ensino de 1º grau, regular ou supletivo, através de escola própria e gratuita ou uma espécie de sistema de compensação; quando patrocinarem programas de bolsas mediante o recolhimento ao FNDE do valor cabível, quando oferecerem indenização pelas despesas de autopreparação de seus empregados, ou pelas despesas destes com os filhos menores matriculados em escolas particulares — ou através de combinações de quaisquer das alternativas anteriores (Decretos nºs 87.043/82, art. 9º e 88.374/83, art. 1º).

Estas opções só poderão ser exercidas se a empresa assumir a responsabilidade integral das despesas com a manutenção direta ou indireta do ensino; se se der a equivalência dessas despesas ao total da contribuição correspondente ao salário-educação respectivo; se ocorrer oferta de vagas em número igual ao quociente da divisão da importância correspondente a 2,5% da folha mensal do salário de contribuição pelo preço da vaga de ensino de 1º grau (Decreto nº 87.043/82, art. 1º, I a III). O sistema atual, como podemos observar, amplia e, ao mesmo tempo, exerce um maior controle sobre as despesas aceitas como equivalentes ao salário-educação devido pelos contribuintes optantes.

O processo de isenção também sofreu modificação no período, embora os casos em que ela é aceita não tenham sido alterados profundamente. No caso dos hospitais e organizações de assistência a isenção se dá mediante prova de que a entidade tem fins filantrópicos nos termos do Decreto-lei nº 1.572/77, ou seja, de que é considerada de utilidade pública, que as rendas apuradas se destinam ao atendimento gratuito e, ainda, que os diretores, associados ou irmãos não recebem remuneração ou usufruem vantagens ou benefícios, a qualquer título.

O MEC auxilia as instituições particulares de ensino com recursos do salário-educação, dando especial atenção aos déficits de escolarização da população na faixa etária de 7 a 14 anos, bem como no suprimento da escolarização regular de adolescentes e adultos (Decreto nº 87.043/81, art. 7º, *b*).

Anteriormente, a isenção do pagamento efetivava-se mediante ato da administração estadual de ensino aprovado pelo Conselho Estadual de Educação (Decreto nº 55.551/65, art. 9º). A comprovação e renovação da isenção eram feitas por meio de certificado expedido pelo órgão competente de cada estado (Decreto nº 58.093/66, art. 1º). Tanto a isenção como sua eventual renovação eram concedidas pelo prazo de um ano letivo (1º fevereiro de um ano a 31 de janeiro do ano seguinte).

No momento, há maior centralização, exigindo-se um documento de autorização devidamente protocolado no MEC e em conformidade com as instruções baixadas pelo FNDE. Isto importou na retirada total da antiga responsabilidade dos estados na concessão de isenção. Foi igualmente alterado o mecanismo de comprovação. Antes o certificado era o comprovante junto ao INPS da isenção do pagamento do salário-educação; agora, o documento do FNDE é o comprovante perante os órgãos fiscalizadores (Decreto nº 87.043/82, art. 12, § 1º), competindo ao Fundo comunicar ao Iapas quais as empresas optantes pelo cumprimento da obrigação sob a forma de manutenção direta ou indireta de ensino (Decreto nº 87.043/82, art. 12, § 2º).

3.3 Captação

Desde o início, o salário-educação está associado ao sistema previdenciário. Antes de 1967, este sistema comportava vários institutos, que abrangiam, cada um, os empregados de um setor específico: comerciários, marítimos, industriários e outros.[9] Primitivamente o salário-educação era, portanto, recolhido ao instituto correspondente ao ramo de atividade da empresa contribuinte. Com a unificação dos institutos, surgiu o Instituto Nacional da Previdência Social (INPS) como o órgão arrecadador único. Uma outra reforma, em 1976, criou o Ministério da Previdência e Assistência Social e desdobrou o INPS em três novos institutos. O salário-educação foi colocado, então, no âmbito do Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas).

Mas os mecanismos de arrecadação também evoluíram a partir de 1964. Desde os primeiros anos, coube essa tarefa ao sistema previdenciário. O fato é que a captação e o controle sobre os contribuintes se situam mais na área do Iapas, e as leis específicas do salário-educação se voltam mais para a transferência e aplicação.

[9] "Quando a empresa contribuir para mais de um instituto de aposentadoria e pensões, deverá recolher a contribuição (...) separadamente para cada um deles, na proporção dos salários de contribuição dos respectivos empregados" (Decreto nº 58.093/66, art. 1º).

Quanto à fiscalização, anteriormente estava a cargo do MEC (sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas da União). Atualmente, a fiscalização é tripartite: Iapas, FNDE e Tribunais de Contas.[10]

Nesses 19 anos de existência, a importância do salário-educação no âmbito dos recursos financeiros para o ensino de 1º grau foi aumentando progressivamente. As diversas legislações do período revelam uma preocupação do poder público em agilizar as formas de captação e controle dos recursos do salário-educação bem como em adequá-lo às modificações educacionais do período. Os mecanismos de captação vieram se modernizando juntamente com toda a sistemática de aplicação (ver figura 1).

3.4 Aplicação

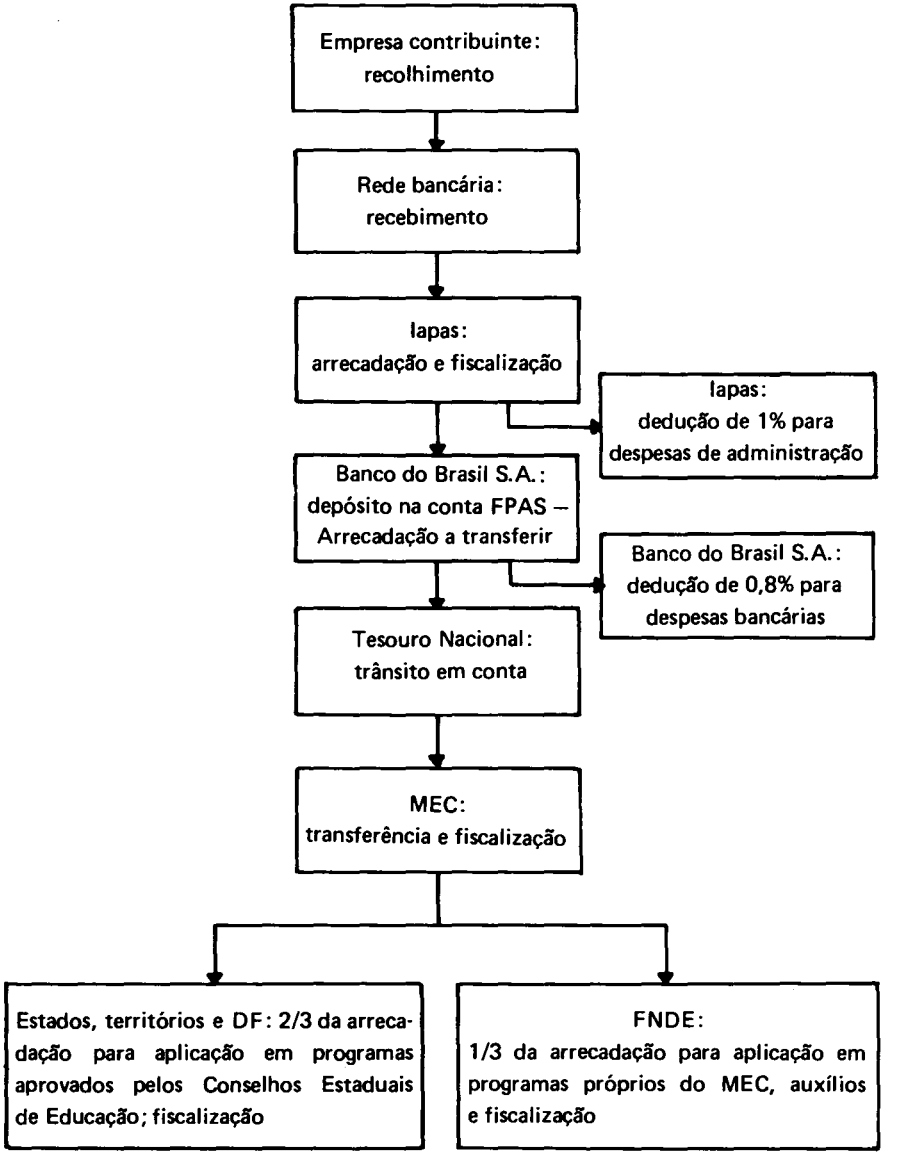
No que diz respeito à distribuição dos recursos arrecadados, algumas modificações ocorreram de 1964 até os dias correntes. No começo, 50% da arrecadação deveriam ser entregues aos estados e territórios, que, através dos respectivos Fundos Estaduais do Ensino Primário, aplicariam os montantes recebidos de acordo com os planos estaduais; os restantes 50% deveriam ser destinados ao Fundo Nacional do Ensino Primário, cujos objetivos já foram apontados. Tal sistemática sofreu sua primeira modificação em 1968, com a substituição da política de fundos específicos para o financiamento dos três graus de ensino pela de centralização e unificação desses mesmos fundos no recém-criado Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A criação do FNDE implicou uma nova distribuição dos recursos anteriormente transferidos ao Fundo Nacional do Ensino Primário (50% dos recursos do salário-educação, isto é, a quota-parte federal). Com a transferência automática do salário-educação ao FNDE (Decreto nº 65.317/69), entretanto, o ensino primário não foi prejudicado, já que o novo Fundo separou em três contas distintas os recursos reunidos para o desenvolvimento dos ensinos primário, médio e superior, creditando em cada uma delas a receita que lhe era própria. Devido ao dispositivo constitucional que determinava a utilização dos recursos do salário-educação exclusivamente no 1º grau, a especificidade desses recursos no âmbito do FNDE ficou, pois, mantida.[11]

[10] As Secretarias Estaduais de Educação também intervêm na fiscalização, mas apenas no que diz respeito à aplicação dos recursos do salário-educação.

[11] Os valores mensalmente arrecadados pelo INPS a título de salário-educação e correspondentes à quota-parte federal do salário-educação eram creditados pelo Banco do Brasil S.A. ao Tesouro Nacional, para transferência automática à subconta do ensino primário do FNDE a que se referia o Decreto-lei nº 872/69 (art. 1º do Decreto nº 65.317/69, posteriormente revogado pelo Decreto nº 76.923/75).

Figura 1
Fluxograma básico da captação e aplicação do salário-educação



Em 1975, o FNDE sofreu algumas alterações, como a extinção das três subcontas (Decreto-lei nº 1.422). A aplicação, contudo, continuou assegurada porque se manteve a exigência de os recursos do salário-educação serem destinados a programas de iniciativa própria do Ministério da Educação e Cultura, de pesquisa, planejamento, currículos, material escolar, formação e aperfeiçoamento de pessoal docente e outros programas especiais, relacionados com o ensino de 1º grau, assim como à concessão de auxílios ao 1º grau, consoante critérios que levem em conta o grau de desenvolvimento econômico e social relativo e, especialmente, os déficits de escolarização da população na faixa etária entre os sete e os 14 anos de modo a contemplar os mais necessitados (Decreto-lei nº 1.422/75, art. 2º, § 2º, *a* e *b*).

Quanto aos estados, desde a instituição do salário-educação, eram obrigados a aplicar a parcela que lhes era devida (50% a princípio e, depois, 2/3) em programas estaduais e/ou municipais de ensino primário. As aplicações da parcela estadual incidem sobre gastos relativos ao sistema de 1º grau (regular e supletivo). A princípio, os recursos tinham de ser aplicados de acordo com os planos estaduais, estabelecidos em conformidade aos critérios do Conselho Federal e Conselhos Estaduais de Educação. Hoje, porém, devem-se adequar às diretrizes, estabelecidas no Plano Setorial de Educação, Cultura e Desportos (Decreto nº 87.043/82, art. 6º). Pode dar-se, assim, uma indesejável e até dispensável homogeinização da aplicação dos recursos em todo o território nacional.

4. Conclusões e recomendações

Nas páginas anteriores, pudemos observar algumas características do financiamento da educação entre nós. Referimo-nos à variedade das fontes a que temos recorrido e quase sempre conservado depois de adotadas, à vinculação e suas manifestações, à centralização das decisões e em grande medida dos próprios recursos captados nas mãos da união,. bem como ao volume vultoso de dispêndios a que o país tem de fazer frente para elevar o número de atendidos e a qualidade dos serviços educacionais.

Não insistiremos nesses pontos. O que nos interessa é deixar claro que o salário-educação tem uma significação que ultrapassa o seu próprio peso no quadro do financiamento. O que não tem sido ressaltado é que o salário-educação concede aos educadores, pela primeira vez, a condição de responsáveis simultaneamente

pela obtenção e pela aplicação de recursos. Tradicionalmente, a área da educação tem-se voltado para a utilização de recursos. Agora, também lhe compete participar do jogo da captação, com suas incertezas e riscos.

Dentro dessa linha de raciocínio é que iremos focalizar a atenção menos nas conclusões e mais nas recomendações. Queremos frisar, no entanto, que o tema está longe de se esgotar.

4.1 Impacto

No quadro apresentado, verificamos que o governo central foi paulatinamente concentrando em seu seio maiores fontes de recursos para a educação. A centralização é mais por agregação de novas fontes do que de natureza, já que os estados foram gradativamente recebendo maiores parcelas de transferências da União. Isso só tem sido possível com a expansão das fontes de recursos. No caso de nosso interesse o salário-educação já representa, hoje, em média, 30% dos orçamentos estaduais destinados ao ensino do 1º grau.

Historicamente, como sabemos, a prevalência da União acentuou-se devido à crônica fraqueza do ensino primário. Já durante a elaboração do Plano Nacional de Educação, Anísio Teixeira insistia nesse ponto e reclamava uma presença maior do poder central na educação básica.

A incapacidade financeira dos estados, em especial daqueles mais pobres, fez com que se elevasse através dos tempos a sua dependência diante dos recursos federais para o desenvolvimento do seu sistema educacional, conforme indica o quadro 2.

A introdução do salário-educação como uma fonte de recursos vinculada ao 1º grau permitiu o crescimento dos recursos financeiros dos estados para esse nível de ensino. Da mesma forma, a aplicação por parte da União de 1/3 da cota federal naquelas localidades mais deficientes constituiu uma inegável contribuição para a solução das necessidades educacionais, mas trouxe dentro de si a tendência para uma progressiva homogeinização entre as regiões.

O estudo concentrou-se nos aspectos do financiamento da educação presentes na legislação e relacionados com a captação. No decurso do trabalho, chegamos à constatação de que alguns pontos positivos e animadores podem ser detectados, por exemplo:

— o aumento dos anos de escolarização e conseqüentemente da alíquota, permitindo um período de permanência maior dos filhos dos empregados e de outras crian-

Quadro 2

Pincipais fontes de recursos públicos para o financiamento do ensino básico

Níveis governamentais	Fontes orçamentárias	Fontes extra-orçamentárias
União	Receita Tributária Cota-parte do salário-educação	Loteria federal Loteria esportiva Incentivos fiscais (Mobral) Recursos creditícios: Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social (FAS): • Caixa Econômica Federal • Loteria Esportiva • Outros Crédito Educativo • MEC • Caixa Econômica Federal • Banco do Brasil S.A. • Bancos Comerciais: depósito compulsório de 1%
Estados, territórios e Distrito Federal	Receita Tributária Cota-parte do salário-educação. Transferências do Fundo de Participação dos estados (FPE)	
Municípios e Distrito Federal	Receita tributária Transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) Aplicações das cotas-partes federal e estaduais do salário-educação	

ças na escola, bem como um ensino mais abrangente, via supletivo, para os próprios empregados;

– a utilização de mecanismos que possibilitam o recolhimento da diferença relativa à defasagem de alunos;

– a transferência ao MEC da arrecadação total do salário-educação facilitando o repasse aos estados;

– o aumento da quota-parte estadual de 1/2 para 2/3 da arrecadação, carreando um maior volume de recursos para as unidades federadas;

– a atribuição ao FNDE, sem prejuízo da competência dos órgãos de auditoria externa e interna, da função de supervisionar a arrecadação e fiscalizar a aplicação;

– a destinação de, no mínimo, 25% dos recursos próprios do FNDE para apoiar programas municipais ou intermunicipais de desenvolvimento do ensino de 1º grau;

– a determinação segundo a qual os recursos públicos destinados à educação sejam preferencialmente aplicados no ensino oficial com vistas a assegurar o maior número de oportunidades educacionais e apenas suplementarmente sua utilização na aquisição de vagas na rede privada, através do programa de bolsas.

A melhoria da política nacional do salário-educação tem, pois, implicações que vão desde um aperfeiçoamento dos mecanismos de captação passando pelo repasse e chegando à aplicação. A harmonia entre esses estágios poderá agilizar o sistema, reduzir desperdícios e fraudes, beneficiar e garantir a execução dos programas e projetos de desenvolvimento do 1º grau. Nesse sentido, atrevemo-nos a alertar para alguns aspectos ou mecanismos que podem ser objeto de melhoria e aperfeiçoamento.

4.2 Suficiência

Comecemos, por exemplo, pela análise da capacidade de captação. Como indicamos antes, o aumento da alíquota de 1,4% para 2,5% trouxe um aumento substancial do montante arrecadado. Não obstante, a adequação do salário-educação à nova estrutura educacional, com a reformulação dos ensinos primário e ginasial em

um único 1º grau, com oito séries de escolarização, aumentou os encargos financeiros. O aumento veio apenas atender à expansão da escolarização primária obrigatória, não significando o crescimento em termos relativos dos recursos destinados ao ensino fundamental.

Se observarmos a realidade educacional do país, o quadro continua insatisfatório. Segundo o IBGE, em 1979, a taxa de analfabetismo de pessoas maiores de 15 anos era de 21%, 6.989.092 alunos matriculados na 1ª série do 1º grau, enquanto na 8ª série só estavam matriculados 1.114.233 alunos. Estes dados revelam que a taxa de escolarização é ainda relativamente limitada. Tanto o sistema regular de ensino como o supletivo não vêm conseguindo atender de forma satisfatória o 1º grau. Problemas como repetência, evasão, ausência, pouca qualidade e outros mais continuam persistentemente presentes. Isto evidencia que, apesar da importância quantitativa do salário-educação no âmbito do montante destinado à educação, eles são insuficientes. Voltamos aqui, assim, à discussão inicial qual seja, reduzir os efeitos negativos dessa situação, em conseqüência, elevar esses recursos.

4.3 Opção e isenção

Um segundo ponto a merecer exame é a chamada opção e a isenção de recolhimento do salário-educação. O problema essencial das empresas optantes está no emprego dos recursos. É legítimo que parcelas dessa contribuição sejam destinadas ao ensino supletivo. Mas sabe-se que o supletivo geralmente não equivale ao 1º grau regular, no sentido da qualidade pedagógica. Como não existem critérios decisivos para a aplicação de recursos entre o ensino regular e o supletivo, talvez convenha estabelecer percentuais a serem aplicados em cada âmbito.

Mas o que se deve levar em conta neste particular é, sobretudo, o sistema de bolsas. A questão, aqui, diz respeito à eqüidade na distribuição, isto é, a quem e como se concedem ou concederão as bolsas, e também aos critérios para a revisão dos custos reais do ensino.

Quanto à isenção, está sujeita a muitas controvérsias e a muitos erros de aplicação ou interpretação. O Parecer nº 37/73, do MEC, já se referia a esse ponto, admitindo que as interpretações divergentes, principalmente no que tange à expedição do certificado de isenção, chegaram a conduzir "à quebra da imprescindível homogeneidade no território nacional".

Uma séria discussão referiu-se às autarquias governamentais. O Parecer nº 209/73, do MEC, concluiu a respeito que não se pode confundir "a União, os estados, os

territórios, os municípios e suas autarquias com as empresas comerciais, industriais e agrícolas a que se refere o texto constitucional. (...) Basta ver-se, por exemplo, que os municípios são obrigados a aplicar no ensino primário, em cada ano, pelo menos 20% de sua receita tributária (Constituição Federal de 1967, art. 16, § 3º, *f*). Seria o caso de perguntar-se: estariam exonerados da obrigação caso recolhessem o salário-educação? Claro que não. Logo, na hipótese, impossível se tornaria a alternativa prevista no art. 178 da Constituição Federal." Posteriormente, dirimiu-se de forma definitiva a questão, estabelecendo a obrigatoriedade do pagamento do salário-educação das empresas, das sociedades de economia mista e de todas as demais entidades públicas ou privadas vinculadas à previdência social, ressalvadas as exceções previstas na legislação específica e excluídos os órgãos da administração direta (Decretos nºs 76.923/75, art. 1º, § 1º, e 87.043/82, art. 2º, III). Numa tentativa de eliminar os malefícios inerentes às excessivas e indevidas isenções, determinou-se na mesma oportunidade que o FNDE regularia a questão, através de instruções próprias (Decreto nº 87.043/82, art. 12).

Ainda no que diz respeito à isenção, uma precisão maior no que sejam instituições culturais e filantrópicas é agora requerida. A isenção do pagamento do salário-educação por parte dessas instituições é concedida às instituições de ensino e educação de qualquer tipo ou grau, bem como aos hospitais e demais organizações de assistência que não tenham fins lucrativos e às organizações de fins culturais que venham a ser reconhecidas como relevantes para o desenvolvimento cultural do país.

O princípio que rege essa isenção é a ajuda às entidades de efetivos fins filantrópicos, isto é, aquelas que prestam serviços assistenciais gratuitos à coletividade e que, na generalidade, não possuem recursos próprios. Mas o princípio, na verdade, comporta uma interpretação ampla, porque estão também excluídas ou isentas do recolhimento da contribuição do salário-educação as instituições particulares de ensino de qualquer grau devidamente autorizadas ou reconhecidas (Decreto nº 87.043/82, art. 8º, III). Com freqüência, porém, verificamos que estas organizações nem sempre oferecem serviços gratuitos. As taxas, anuidades escolares e mesmo "contribuições espontâneas" que eventualmente essas instituições cobram (e essa eventualidade é mais comum do que se pensa) são advogadas como recursos de manutenção dos serviços que prestam. É difícil, contudo, explicar o crescimento desse tipo de instituições nos últimos 10 anos e do seu patrimônio físico.

Um reexame dos critérios na classificação das entidades e um maior rigor na fiscalização permitiriam que o Iapas e o FNDE pudessem minorar a evasão de boa soma de recursos, encoberta por esses artifícios jurídicos.

A questão da isenção remete-nos diretamente à questão da evasão, pois em muitos casos elas andam juntas e mesmo se confundem. As evasões são variadas e em alguns casos de difícil detecção. Pesquisas já revelaram irregularidades ligadas a organizações que optaram pela distribuição de bolsas de estudo. Numerosas empresas chegaram a se apropriar de 20 a 30% dos valores devidos e já se apurou a existência de intermediários entre o empresariado e a escola percebendo comissões variáveis. Em outros casos empresa mantinham escolas próprias, mas sem o atendimento integral da lei e com indiscutíveis prejuízos para o ensino (Velloso, 1971, p. 34).

4.4 Ainda a captação

A nossa terceira recomendação trata da captação do salário-educação. Por questões administrativas, sempre foi realizada juntamente com a arrecadação das contribuições previdenciárias, sobre a folha de pagamento dos empregados das empresas. Reconheça-se que a atribuição do processo de arrecadação aos institutos de aposentadoria e pensões e, hoje, sob a responsabilidade do Iapas garantiu que se levasse a cabo sem demora este processo, aproveitando a experiência e a aparelhagem de arrecadação da previdência social.

Apesar do acerto da medida, o salário-educação tem enfrentado problemas de evasão, sonegação e outros.[12] Ao lado dessas dificuldades, verificam-se problemas relativos à demanda na transferência de recursos aos órgãos educacionais e a sua conseqüente corrosão face às altas taxas inflacionárias. Basicamente, esses problemas se localizam no âmbito do Iapas, que faz juz, a título de administração, a 1% da arrecadação, e do Banco do Brasil S.A. que tem direito a 0,8% como despesas bancárias.

Na extensão em que o salário-educação constitui a maior fonte federal de financiamento do ensino de 1º grau e em que as importâncias arrecadadas não cobrem todas as despesas necessárias, uma solução óbvia é eliminar ou pelo menos reduzir esses problemas ou dificuldades e produzir desse modo um acréscimo dos recursos. Em resumo, trata-se de fazer face a distorções ora existentes no processo de arrecadação e de introduzir novos mecanismos de previsão, de controle e supervisão da arrecadação, fiscalização e controle da dívida ativa, e de transferência dos valores recolhidos para a área educacional.

[12] Sobre evasão, ver, entre outros, Velloso (1970).

Referências bibliográficas

Barbosa, Rui. Projeto de reforma da instrução pública – 1882.

———— . *Obras completas*. 1982. v. 4.

Beisiegel, Celso de Rui. *Estado e educação popular*. São Paulo, Pioneira, 1974.

Freitag, Bárbara. *Escola, Estado e sociedade*. 4. ed. São Paulo, Morais, 1980.

Horta, José Silvério Baía. *Liberalismo, tecnocracia e planejamento educacional no Brasil*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1982.

Melchior, José Carlos de Araújo. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, USP, 1981.

Mello e Souza, Alberto de. *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil*. Rio de Janeiro, Ipea/Inpes, 1979.

Moreira, J. Roberto. Alguns aspectos do planejamento e do financiamento da educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, *43* (98) : 175–88, abr./jun. 1965.

Pasquale, Carlos. Pela racionalização dos recursos destinados ao ensino. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, *42* (96) : 223–39, out./dez. 1964.

———— . *O desenvolvimento do ensino primário e o Plano Nacional de Educação*. Brasília, MEC/Inep, 1966.

———— . Política brasileira de financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, *54* (119) : 16–36, jul./set. 1970.

Velloso, Fábio. Salário-educação e financiamento da educação primária. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, *54* (119) : 189–204, jul./set. 1970.

———— . *Salário-educação: financiamento do ensino fundamental*. Rio de Janeiro, JRN, 1971.