

A identificação sistemática das fontes de financiamento dos setores sociais

RALPH C. J. VON GERSDORFF*

1. *Objetivo deste artigo*; 2. *Identificação por tipo de financiamento*; 3. *Identificação por nível administrativo e territorial*; 4. *Identificação por categoria econômica*; 5. *Identificação por setor econômico e social*; 6. *Identificação por nível de renda e de propriedade*; 7. *Identificação por tipo de renda e propriedade*; 8. *Identificação por tipo de empresa*; 9. *Identificação por grau de facilidade de arrecadação*; 10. *Identificação por custo e rendimento da arrecadação*; 11. *Identificação por tipo de agente financeiro*; 12. *Identificação por tipo de pagamento*; 13. *Identificação por nível dentro do setor respectivo*; 14. *Identificação por tipo de vinculação ou não-vinculação a um setor social*; 15. *Conclusão*.

1. Objetivo deste artigo

Não há mais dúvida quanto ao fato de que a maior alocação de recursos aos setores sociais (especialmente educação primária, habitação popular e saneamento) exerce um dos maiores efeitos distributivos, na medida que desperdícios possam ser evitados e eliminados.

Não faltam no Brasil análises dos setores sociais e sugestões para reformas e melhoramentos nelas baseados. Estes estudos, porém, não têm ainda levado em conta, suficientemente, a contabilidade e a análise dos custos¹ dos rendimentos, dos benefícios e das fontes de financiamento.² Pode-se ouvir muito

* Professor da Escola Brasileira de Administração Pública, curso de mestrado, Programa de Política Social.

¹ Veja do mesmo autor Contabilidade hospitalar de custos no Brasil: situação, problemas, sugestões. *Vida Hospitalar*, São Paulo, n. 4 e 5, 1979, e *Revista Brasileira de Contabilidade*, Rio de Janeiro, n. 30, jul./set. 1979.

² Veja Gersdorff, R. von. Fontes potenciais de financiamento do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), *Vida Hospitalar*, São Paulo, n. 5 e 6, 1979.

a queixa da *falta de verba*, mas pouco é feito ainda para que o financiamento necessário esteja disponível.³

Embora todos os setores sociais sejam econômicos e todos os setores econômicos sejam concomitantemente sociais, definimos como *setores sociais* os seguintes: educação, saúde (incluindo nutrição e saneamento), habitação e previdência social, tomando como exemplo, muitas vezes, o setor educação.

Sugerimos, portanto, fazer um inventário das fontes atuais de financiamento pelas categorias de classificação que vamos enumerar a seguir.

Só à base deste inventário a nível da União, da região, do estado e do município, e mediante a comparação com países estrangeiros, será possível identificar novas fontes de recursos para os setores sociais e aperfeiçoar sistemas de financiamento já existentes.

Será ao mesmo tempo necessário elaborar e reavaliar constantemente os projetos para financiamento interno e externo que constam dos planos e programas setoriais, de maneira que eles já se encontrem numa fase bem adiantada quando forem feitas as solicitações para obtenção de recursos nacionais e do exterior.

Para estudar o projeto a ser financiado, todos os intermediários financeiros exigem um programa e um cronograma bem elaborados de fornecimento de materiais, dos trabalhos a serem feitos e das aplicações financeiras.

Nas seções a seguir mencionamos as categorias pelas quais o inventário das várias fontes de financiamento poderia ser elaborado e pelas quais novas fontes poderiam ser identificadas em colaboração com as autoridades de planejamento e de finanças.

2. Identificação por tipo de financiamento

Nesta categoria, sugerimos as seguintes divisões:

- a) economia nas despesas atuais e na arrecadação de contribuições;
- b) incentivos fiscais;
- c) outros incentivos;
- d) contribuições obrigatórias;
- e) contribuições voluntárias;
- f) uso de intermediários financeiros.

Ainda é grande o desperdício nos gastos públicos e até nos gastos particulares, por causa da falta de planejamento, coordenação e padronização da contabilidade e das pesquisas sobre custos/benefícios e rendimento. A existência de processos burocrático-administrativos superados e ineficientes é a causa de grande desperdício nos serviços públicos e também nas atividades particulares. Impõe-se, então, como primeira e mais importante tarefa, a

³ Veja, sobre este assunto, Reifman, L. ed. *Financing of education for economic growth*. Paris, OECD, 1966.

identificação dos pontos onde é possível economizar para viabilizar o aumento das despesas com o desenvolvimento dos setores sociais.

A nosso ver, é necessário fazer um inventário de todos os *tributos* diretos e indiretos — segundo a base tributária: *valores físicos* (terra, casa, apartamento, fábrica, oficina, máquinas, automóvel, jóias e ouro, obras de arte, móveis, doações e heranças enquadradas nessas categorias, etc.); *valores não-físicos* (salários, lucros, dívidas, ações, obrigações ou apólices, cautelas, certificados de fundos, participações ou investimentos diretos, doações e heranças enquadradas nestas categorias, pensões, seguros (incluindo seguro social como *salário-educação*), aposentadorias, pensões vitalícias, hipotecas, contas bancárias e de caixa econômica, bilhetes de loteria, etc.); *atividades* regulares e irregulares (serviços sujeitos a licença e selos, atos sujeitos a selo, atos atrasados sujeitos a juros de mora, vendas e compras, viagens (especialmente aquelas ao exterior) sujeitas a impostos indiretos, transmissões de propriedades imobiliárias e móveis a título oneroso, que podem estar sujeitos a uma taxa ou imposto de transmissão) e eventos não comuns (por exemplo, infrações e acidentes sujeitos a multas globais, segundo o tipo de veículo e a renda pessoal, casamentos, nascimentos, contratos de trabalho, outros contratos, processos legais, etc.).

Outras divisões da categoria *contribuições obrigatórias* a incluir no inventário seriam as seguintes:

1. Empréstimos obrigatórios.
2. Aumento de preços regulados para o confisco fiscal.
3. *Royalties* para a exploração de matérias-primas.
4. Aumentos de alíquotas de impostos, licenças, multas, etc., já existentes.
5. Redução ou abolição de incentivos fiscais.
6. Aumento de valores que constituem bases tributárias (valor de terra, casa, etc.).

A nosso ver, a categoria *contribuições voluntárias* deverá assumir uma grande importância se o Brasil quiser se liberar — no setor social educação, por exemplo — da escolarização quantitativa e qualitativa insuficiente, do analfabetismo e do treinamento profissional quantitativamente ainda inadequado. Sugerimos utilizar as seguintes subdivisões para o inventário proposto acima:

1. *Autofinanciamento* total e parcial, por exemplo, pelas próprias escolas, como *escola-fazenda, escola-jardim*, escolas salesianas com oficinas e escolas orientadas para o trabalho, colégios agrícolas, industriais e comerciais prestando vários serviços a empresas, etc.; pelas associações de empresas (Senai, Senac), de pais, de profissionais, etc.
2. *Emissão de obrigações* e debêntures reajustáveis (*school bonds* nos EUA).
3. Produto de *loterias* federais, estaduais e municipais, incluindo esportes como futebol, e também jôqueis-clubes, *Seu talão vale um milhão*, feiras, etc.
4. *Doações* e legados feitos por:
 - a) *indivíduos* que querem educação ou melhor educação para os próprios filhos, financiando a construção de escolas, a compra de equipamentos e

material escolar, a concessão de bolsas, o aumento salarial de professores, o estabelecimento de vagas para professores, etc.;

b) *empresas* que tenham interesse em que os filhos dos empregados tenham escolarização e aprendizagem profissional, fora daqueles serviços prestados pelo Senai e Senac. Deveriam também organizar o treinamento ou reciclagem permanente do seu pessoal, mediante cursos, especialmente de alfabetização, com matrículas abertas para indivíduos que não pertencem à organização; c) *associações, sindicatos, cooperativas, clubes*, etc., de pais e alunos, de escolas, de membros da mesma profissão, da mesma Igreja, de serviços à comunidade (Lyons e Rotary), etc., cujos fundos poderiam ser arrecadados por meio de cotizações, organização de feiras, coletas periódicas nas ruas e casas, etc. Os sindicatos de empregados por exemplo tinham, em 1977, 372 escolas e 43.933 alunos, 472 escolas e 35.835 alunos, em 1972, e em 1967, 271 escolas e 22.987 alunos.⁴

O uso de *intermediários financeiros* para o financiamento interno dos setores sociais já começou no Brasil com o BNDE⁵ e os bancos estaduais de desenvolvimento que fornecem meios financeiros à educação.⁶ Esses agentes financeiros precisam ainda de informações e diretrizes neste setor, aproveitando as experiências já feitas no exterior. O Brasil já está utilizando também o financiamento externo do BID, da Fundação Ford, da Unesco, da Unicef, do PNUD, etc., mas só em 1969 solicitou, pela primeira vez, um empréstimo do Banco Mundial em benefício do setor educação para instalar escolas orientadas para o trabalho, colégios agrícolas e industriais, ensino pós-secundário e treinamento de professores.⁷

A essa categoria *intermediários financeiros* deveria caber a responsabilidade de responder à pergunta: como canalizar recursos financeiros para os setores sociais?

Infelizmente, porém, os bancos que já se ocupam do financiamento desses setores, como o Banco Mundial, o BID, etc. dão ainda demasiada ênfase à construção — porque é mais fácil fazer cálculos neste setor — em detrimento do financiamento do custeio dos salários para períodos longos, material não-durável, merendas, etc., gastos correntes que deveriam ser considerados in-

⁴ Veja *Anuário Estatístico do Brasil*, 1978, 1974, 1969, Rio de Janeiro, IBGE, p. 701, p. 642, p. 528.

⁵ Veja Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico — BNDE, Departamento de Operações Especiais, *Roteiro para apresentação de projetos de ensino de nível médio (especialização em técnicas de nível médio) e formação de engenheiros de operação*, Rio, maio, 1968.

⁶ Veja resoluções tomadas no I Congresso Brasileiro dos Bancos de Desenvolvimento, Araxá, MG, março, 1969, *Correio da Manhã*, 14 mar. 1969. Caderno Econômico, p. 6.

⁷ Veja Carelli, M. D. & Gersdorff, R. von, Mosso, C. R., et alii, *Projeto de financiamento do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, Banco Mundial)*, Rio de Janeiro, Ministério da Educação e Cultura, Grupo Executivo Projeto MEC/BIRD, 1969. 3 v.

vestimentos, visto que criam o *capital humano*. São os recursos humanos, cujos esforços são aplicados às atividades públicas que criam capital, não os tijolos e o cimento, que têm um papel puramente adjetivo.

3. Identificação por nível administrativo e territorial

Nesta categoria, podemos distinguir os seguintes níveis:

1. Internacional
2. Nacional
3. Regional
4. Estadual
5. Microrregional
6. Associação de municípios
7. Municipal
8. Distrital
9. Associativo
10. Organizacional
11. Empresarial (escola, hospital, dispensário, centro social comunitário, etc.).

É importante que o IPEA e todos os ministérios da área social, em colaboração com o Ministério da Fazenda e as organizações financeiras do setor privado, desenvolvam estudos, a nível federal, sobre as possibilidades de financiar os setores sociais em qualquer desses níveis, na base do inventário proposto, incluindo incentivos fiscais. Comparações com países estrangeiros podem também levar à identificação de sistemas de financiamento viáveis no Brasil, após a necessária experimentação em projetos-piloto. Por outro lado, esses países devem estar interessados nos resultados dos sistemas de financiamento aplicados no Brasil.

A nível de *região* os organismos regionais como Sudene, Sudan, Sudesul e Sudeco deveriam fazer tais estudos e sugerir medidas para melhorar sistemas já existentes e testar, em colaboração com as autoridades fiscais e os bancos, especialmente de desenvolvimento regional e estadual, novos métodos de financiamento para os setores sociais. Especial atenção deve ser dispensada ao estudo dos *incentivos fiscais*, para verificar se aqueles que existem dão realmente bons resultados e para introduzir eventualmente incentivos fiscais nesses setores, visando aplicação obrigatória em projetos sociais.

A *nível de estado* é preciso fazer um inventário de todos os tributos estaduais, vinculados ou não aos setores sociais, utilizando a categorização proposta ou outra, porque é neste nível que, por exemplo, o ensino primário é financiado, sendo importante o financiamento particular no ensino médio. É também mister registrar todas as formas desse tipo de financiamento.

A identificação sistemática de todas as fontes de financiamento na base do inventário sugerido é indispensável para a elaboração do plano estadual (como do Plano da União) no que se refere aos setores sociais. Após o cál-

culo das necessidades gerais de financiamento (pelo uso dos custos unitários) esses planos devem mencionar as fontes de financiamento e os cronogramas de recebimento e de aplicação dos recursos financeiros.

Para fins de planejamento dos setores sociais seria melhor utilizar, por enquanto, somente os municípios e distritos. Alguns estados já têm, por exemplo, *distritos escolares* para facilitar a administração do ensino. De fato, se os vários critérios forem bem definidos, dentro de um estado convém planejar para grupos de municípios adjacentes que pertencem a uma região ou zona homogênea. Também do ponto de vista financeiro *a união faz a força*: vários municípios deveriam fazer um esforço de planejar juntos, inclusive identificar projetos sociais e fontes de financiamento obrigatório e voluntário. Associações de municípios já foram constituídas no Estado de Minas Gerais. É possível, por exemplo, que haja recursos financeiros nesse nível, para que, individualmente ou junto com um subsídio do estado e/ou da União, estabeleçam uma escola básica orientada para o trabalho, conforme os custos, com a organização do transporte escolar ou a construção de um internato. Embora mais caro, o internato tem a vantagem de possibilitar o fornecimento de educação cívica, prática, higiênica e alimentar já antes do serviço militar.

Em comparação com os estados e a União, no Brasil, a contribuição dos municípios para o financiamento dos setores sociais é fraca.

Temos a certeza de que muito mais poderia ser feito a nível municipal e a nível de um *projeto individual* no Brasil pela formação de *grupos de auto-ajuda* que podem ser os próprios contribuintes dos tributos municipais e pagantes das anuidades escolares, os partidos políticos, os próprios pais, as associações profissionais, os sindicatos, as cooperativas, os clubes, etc. De fato, na democracia, são os próprios cidadãos que resolvem. Uma vez que o estado, através das Secretarias, explica bem, por todos os meios de comunicação disponíveis (rádio, jornais, cartazes, televisão, folhetos, etc.) que não é possível desenvolvimento maior e mais acelerado sem aplicação de maior esforço nos setores sociais, os próprios cidadãos podem fazer sacrifícios em dinheiro — e também sob a forma de prestação de serviços e fornecimento de material — para arrecadar os meios necessários. Isso pode ocorrer também através do aumento das alíquotas de impostos municipais já existentes, da introdução de um novo *imposto municipal para os setores sociais* (escolhendo uma base entre as categorias mencionadas neste artigo) ou da formação de uma ou mais associações para a ajuda mútua no campo do desenvolvimento social. A organização de cooperativas é especialmente recomendável. Alguns municípios, como por exemplo Gameleira, Pernambuco, já fizeram levantamentos minuciosos sobre a renda média atual e padrão por propriedade na zona rural e na urbana, por idade, estado de nutrição e grau de instrução, estabelecendo distinção entre a população escolarizável, escolarizada e não-escolarizada, criando a base para o planejamento do desenvolvimento e seu financiamento.

Se uma escola pode ser utilizada também como *centro comunitário* ou *centro cultural* para reuniões, exposições, exibição de filmes, *slides* e programas de televisão, realização de conferências, seminários, cursos de alfa-

betização e treinamento dos adultos com biblioteca, oficina, dispensário e pequeno museu, etc., existe muito mais razão para o financiamento. O Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (CSUs, Decreto n. 75.922, de 1/7/75) inclui o item educação e cultura, mas na prática bem pouco ou nada é feito nessas áreas. Os fundos FNDE, FPE, FPEM e FAS, mencionados no item 11, adiante, participam no custeio da construção, mas o custeio das despesas correntes, dependente também de fundos municipais, chega às vezes a um fim abrupto, devido à falta das verbas necessárias.

É certo que com os atuais níveis de renda, muito mais poderia ser financiado, mas também é certo que ao *mesmo tempo* um esforço muito maior deveria ser feito, também a nível dos municípios, não somente para a identificação de projetos sociais (educação, saúde, habitação social, saneamento, etc.) mas igualmente para a *identificação de projetos econômicos* que possibilitem aumentar o nível das rendas o que, por sua vez, permitirá aumentar o financiamento dos setores sociais. Como já propusemos sistemas de identificação de projetos,⁸ só queremos deixar aqui essa observação como condição indispensável à identificação.

4. Identificação por categoria econômica

Os setores sociais entram em todas as categorias da contabilidade nacional por:

1. Origem da produção.
2. Uso ou consumo da produção.
3. Renda nacional e investimento.
4. Formação de capital fixo (bruto, como no caso, por exemplo, da construção de escolas) dentro do item 2.

A despesa corrente é contabilizada no item consumo do governo (na conta origem da produção) e a despesa de investimento ou de capital (prédios e equipamentos pesados) no item formação de capital fixo (bruto). Na categoria 1 a educação e a saúde fazem parte do item administrações públicas, civis e militares e serviços diversos. Na 3 entram, em primeiro lugar, os salários dos professores, dos administradores da educação e dos outros setores sociais.

As contas nacionais mostram em que medida a poupança obrigatória (impostos, etc.) e a poupança voluntária devem ser aumentadas para poder financiar um aumento do investimento nos setores sociais e nas despesas correntes com esses setores, que podem ser consideradas investimento no sentido de aumento do *capital humano*, dos conhecimentos técnicos e de outro tipo da população. Esses conhecimentos são o capital intangível que é muito mais importante que o capital físico de uma nação, uma vez que,

⁸ Veja Gersdorff, R. von. *Suggestions for the establishment of a service for the identification and selection of production opportunities in developing regions, with special reference to the Sudene*. Recife/Washington, D. C., OEA e Sudene, Divisão de Documentação, documento n. CDU 33.924, junho, 1966, e *Identificação e elaboração de projetos-manual de engenharia econômica*, Rio de Janeiro, Zahar, 1979.

desde que haja abundância suficiente do primeiro, este último pode ser constituído rapidamente. O primeiro, no entanto, só pode ser formado por meio da educação e do treinamento, em condições de saúde e de segurança social que são base essencial para a formação do segundo.⁹

O *consumo particular* é uma categoria econômica muito importante na identificação das fontes de financiamento dos setores sociais. É preciso identificar mercadorias e serviços *supérfluos*, cujo consumo pode ser diminuído ou eliminado de maneira que, com a economia gerada, os gastos de capital e os gastos correntes para os setores sociais possam ser aumentados. É claro que à medida que a renda e a satisfação das necessidades sociais aumentam, também o consumo de coisas *supérfluas* pode aumentar. É, porém, absolutamente necessário que todos os cidadãos saibam que somente com a expansão e o aperfeiçoamento da educação e do treinamento, com saúde satisfatória, etc., é possível aumentar a renda *per capita* e o consumo.

5. Identificação por setor econômico e social

Para a identificação sistemática de fontes financiadoras dos setores sociais há, em cada setor, condições especiais que precisam ser analisadas. Citamos, a seguir, alguns exemplos.

1. *Agricultura*, pecuária, silvicultura, pesca — o potencial de auto-ajuda deste setor é muito grande, porque pode fornecer três elementos básicos aos setores sociais: nutrição, material de construção e mão-de-obra para a construção. Mesmo o mais pobre agricultor pode fornecer alguma quantidade destas três coisas para dar abrigo e alimentação para os professores. Agricultores alfabetizados podem participar dos trabalhos de alfabetização, saneamento, etc., percebendo alguma remuneração adicional e contribuindo dessa maneira ao financiamento de salários e à compra de material.

2. A *indústria* já contribui para os setores sociais através do Senai, do Sesi, do INPS, do FGTS, do PIS e do salário-educação, tomando-se como base fiscal a folha de pagamentos. Além disso, esse e outros setores contribuem indiretamente, mediante pagamento dos tributos normais e, diretamente, pelo estabelecimento de dispensários, cantinas e apetrechos contra acidentes de trabalho. Contribuições a centros de produtividade possibilitam-lhes a organização de cursos. Firms industriais poderiam, também, acumular um fundo social, aplicado fora da empresa, para beneficiar os filhos de seus empregados sob a forma de escolarização, de aprendizagem ou concessão de bolsas, subsídios para a habitação, complementação de aposentadorias, etc.

3. No setor dos *serviços* já há vários sistemas de financiamento da educação

⁹ Veja Bowman, M. J. Human capital: concept and measures, In: Hegeland, H. ed. *Money and methodology*. Lund, Suécia, C. W. K. Glerup, 1961; Mushkin, S. ed. *The economics of higher education*. Washington, D. C., Dept. of Health, Education & Welfare, Office of Education, 1962; Unesco, *Readings in the Economics of Education*, Paris, 1968, artigos de Nicholson, J. S.; Piatier, A.; Kuznets, S. e Schultz, T. W.

como o Senac, no comércio, o incentivo fiscal no turismo, etc.¹⁰ Temos, porém, a impressão de que será possível identificar maior número de fontes de financiamento em vários ramos de comércio, como fumo, bebidas alcoólicas, espetáculos, artigos de luxo, transportes terrestres (por exemplo, perda de elevadas somas de recursos financeiros por falta de cobrança de pedágios) e outros ramos. Por outro lado, não se deveria punir, com cobrança do imposto de serviço, os pais que usam uma escola particular, mesmo que ela tenha fins lucrativos. As Forças Armadas podem também contribuir, como mostra bem a alfabetização dos recrutas. O Projeto Rondon e o Exército do Saber, no Irã, são também exemplos.

6. Identificação por nível de renda e de propriedade

Acontece ainda no Brasil que pessoas de renda alta e média não pagam serviços educacionais e serviços médicos, apesar de poderem arcar com essas despesas (principalmente no ensino primário e superior) e pessoas de renda baixa não deixam os filhos estudar por falta de recursos financeiros necessários (principalmente no ensino médio). Torna-se mister, então, obrigar os pais ou famílias que têm renda alta e média a pagar total ou parcialmente anuidades escolares e serviços médicos, segundo seu nível de renda. A Fundepar, no Pará, é financiada, em parte, pelas anuidades escolares cobradas pelos estabelecimentos estaduais de ensino médio.

Podêr-se-ia considerar, portanto, para os pais de baixa renda e segundo o nível da renda familiar, a isenção completa da anuidade e a concessão de diferentes tipos de bolsas: bolsas reembolsáveis (em dinheiro, em espécie, em trabalho), parcialmente reembolsáveis e não-reembolsáveis. Por exemplo, a Caixa Econômica Federal e a Universidade Rural do Estado do Rio de Janeiro já usam o sistema de bolsas reembolsáveis em dinheiro e em trabalho agrícola (no caso da Universidade Rural). Também na educação de adultos tais sistemas de bolsas deveriam ser exequíveis. O Pebe (Programa Especial de Bolsas-de-Estudo) do Ministério do Trabalho estudou o aperfeiçoamento do sistema de bolsas reembolsáveis em dinheiro, fazendo comparações com sistemas bem-sucedidos no exterior.

Também nesta categoria, podem ser aplicados incentivos fiscais. Trata-se da concessão de incentivo fiscal para o setor educação, mediante a autorização para o desconto de até 2% no valor do imposto de renda, devido por pessoa física ou jurídica, destinados à Sudene, à Sudam e ao Mobral. Esses incentivos podem, da mesma forma, ser dados aos outros setores sociais. Existe, também, a possibilidade de estudar a tributação das propriedades de qualquer espécie, que ultrapassem um certo valor, em proveito dos setores sociais, contribuindo, assim, para uma *melhor distribuição da renda*. Se

¹⁰ Veja Gersdorff, R. von. A pesquisa econômica aplicada à educação, *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Rio de Janeiro, MEC/INEP, 52(115), jul./set., 1969.

fosse desburocratizado o Crédito Educativo da Caixa Econômica Federal poder-se-ia possibilitar estudos de um número bem maior de jovens que têm pais de baixa renda.

7. Identificação por tipo de renda e propriedade

Salários, aluguéis, renda de terras, juros, dividendos, lucros líquidos, *royalties*, direitos autorais, são tipos de renda. Embora todos eles já sirvam como base tributária para o imposto de renda podem, de uma forma ou de outra, contribuir ainda mais para o financiamento dos setores sociais.

Isso ocorre, por exemplo, quando aqueles que recebem salários (e que receberam educação superior ou média) resolvem destinar uma certa porcentagem à educação dos seus filhos e, no próprio treinamento, quando, além da quota que a empresa já paga como salário-educação, estão fazendo uma grande contribuição adicional para o financiamento dos setores sociais. Isto seria possível através dos sindicatos, por exemplo, e outras associações de operários, empregados e funcionários, que poderiam persuadir seus membros a fazer sacrifícios que poderão beneficiar diretamente seus filhos ou eles próprios.

No caso dos *aluguéis* e das rendas provenientes de terras, a prática dos locatários consiste em transferir o imposto predial ao inquilino ou arrendatário. Nada mais justo do que levar o proprietário a pagar um imposto, contribuindo, assim, para o financiamento dos setores sociais. Da mesma forma, aqueles que auferem lucros deveriam cumprir o dever cívico de financiar esses setores, além de sua contribuição através do imposto de renda.

Como é necessário estimular e incentivar a poupança e a pesquisa, não convém gravar juros, dividendos e direitos de autor e de patente com um imposto mas, neste caso, é preciso distinguir entre pessoas com baixa, média e alta renda, exigindo tributo só da última categoria.

A especulação imobiliária pode ser desencorajada pela tributação especial dos proprietários que têm mais que um imóvel. Junto com a declaração dos bens imóveis deveria ser feita uma declaração dos móveis, jóias, obras de arte, etc., para fins de tributação em proveito dos setores sociais.

8. Identificação por tipo de empresa

Cada tipo de empresa tem suas especialidades de financiamento que podem ser utilizadas como contribuição para os setores sociais:

8.1 *Sociedades limitadas*

Autofinanciamento, créditos bancários, tributos, contribuições parafiscais (Senai, Senac, Sesi, Sesc), contribuições voluntárias (treinamento dentro da empresa, como financiamento de cursos, seminários, de outros encontros, de

bolsas no País e exterior, de salários de professores, de material didático, de oficinas de aprendizagem, de cantinas e dispensários odontomédicos, de assistência ao educando, como merendas, etc., de treinamento e aperfeiçoamento de professores).

8.2 *Sociedades anônimas*

Autofinanciamento, mercado de capitais, créditos bancários, tributos, contribuições para fiscais e voluntárias (com as mesmas finalidades do item anterior).

8.3 *Sociedades sem fim lucrativo*

Doações e legados, além das mesmas formas de financiamentos e das mesmas possibilidades de contribuir para os setores sociais, como no item anterior, ou fundação de sociedades deste tipo, para financiar uma ou mais escolas, hospitais, etc.

8.4 *Cooperativas*

Forma já usada para o financiamento do ensino primário e médio. As cooperativas existentes deveriam incluir a educação, o treinamento e o serviço médico na lista das suas linhas de financiamento.

8.5 *Fundações públicas, autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista*

Todas estas instituições são de administração pública indireta. Quase todas contribuem para o financiamento da educação, do treinamento e da saúde sob várias formas que é preciso analisar para detectar lacunas e possibilidades adicionais. Algumas dessas empresas financiam a educação dos filhos dos seus empregados. Uma grande companhia deste tipo (Petrobrás) foi obrigada pelo Decreto n. 64.010, de 21.11.69, a contribuir para o financiamento do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Talvez seja possível obrigar da mesma forma também outras empresas, especialmente aquelas que ainda não contribuem ou contribuem muito pouco para os setores sociais. A Emenda Constitucional n. 1, de 1969, determina no art. 178 (Constituição de 1967, art. 170) que as empresas comerciais, industriais e agrícolas são obrigadas a manter o ensino primário gratuito de seus empregados e de seus filhos entre os sete e os quatorze anos, ou concorrer para aquele fim mediante contribuição através do salário-educação. As empresas comerciais e industriais são ainda obrigadas a assegurar, em cooperação, condições de aprendizagem aos trabalhadores menores e a promover o preparo de seu pessoal qualificado. Os proprietários rurais que não puderem manter escolas para os menores residentes em suas glebas deveriam facilitar-

lhes a freqüência às escolas mais próximas, ou propiciar a instalação e funcionamento de escolas públicas em suas propriedades. A Constituição só proíbe qualquer trabalho a menores de 12 anos. Seria recomendável elevar esta idade para 16 anos para aumentar o rendimento escolar e proteger a saúde dos alunos. Consideramos, entretanto, que essa elevação da idade limite é pouco viável, especialmente na zona rural e nas condições atuais.

9. Identificação por grau de facilidade de arrecadação

Esta categoria é importante para testar cada fonte de financiamento quanto ao grau de facilidade de arrecadação. Embora algumas instituições existentes já sejam utilizadas para a arrecadação de recursos financeiros que estão sendo encaminhados aos setores sociais, como, por exemplo, o INPS — para o salário-educação — outras, que têm também uma grande rede de agência, como o correio, os bancos (PIS/CEF, Pasep/BB), cooperativas, sindicatos, etc., não são ainda utilizadas suficientemente para esse fim.

Além de servir aos setores sociais, a mesma rede poderia atender também a outras finalidades como a poupança, pagamentos de contas, seguro, etc. No Japão, por exemplo, aqueles que querem economizar, fazer seguro, pagar contas e receber pagamentos podem fazê-lo servindo-se da rede dos correios e telégrafos. Na Itália, as apólices ou obrigações do Estado podem ser adquiridas nas agências de correio (Buoni Postali Fruttiferi).¹¹ Da mesma forma, no Brasil o pagamento de anuidades, de outras contribuições ao ensino, a serviço da saúde, etc., de apólices para a educação, de impostos e de contas poderia ser facilitado pela rede dos correios, além da rede das agências bancárias, como ocorre na Suíça, onde cada bairro conta com uma agência instalada e equipada com as máquinas e os recursos humanos necessários e treinados.

10. Identificação por custo e rendimento da arrecadação

Um caso típico é o imposto de renda.¹² O custo de sua arrecadação devora mais que 10% do seu produto, o que o torna oneroso demais em termos do tempo que o contribuinte gasta para pagá-lo e pouco rendoso devido aos múltiplos abatimentos que o contribuinte pode fazer, ficando os desonestos impunes, na maioria dos casos. A tributação de cada tipo de renda na fonte e a tributação da propriedade renderiam muito mais para o fisco. Seu paga-

¹¹ Veja Gerbi, A. Italy. In: *Banking systems*, New York, Columbia University Press, 1954. p. 430 seg.

¹² Veja Rezende da Silva, F. A. *O Imposto sobre a renda e a justiça fiscal*, Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1974 e *Finanças públicas*, São Paulo, Atlas, 1978. Veja, também, resenha crítica do autor sobre o livro *Finanças Públicas em Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 13(2): 195-200, abr./jun., 1979.

mento, pelo contribuinte, seria também mais fácil, já que tomaria somente uma pequena fração do tempo despendido com a elaboração da declaração e o pagamento do imposto de renda.

Como um método de arrecadação pode ser barato ou caro, é preciso distinguir as categorias aqui mencionadas, segundo o custo de arrecadação.

A comparação entre os custos de arrecadação e o seu grau de facilidade deverá conduzir à escolha dos métodos mais baratos, fáceis e rendosos. A este respeito é mister aproveitar, por exemplo, as experiências já feitas pelo Ministério da Fazenda, pelas secretarias estaduais da Fazenda, pelo INPS, pelo BNH e pelas cooperativas, pelos sindicatos, pela Abcar, pelo Senai e pelo Senac.

11. Identificação por tipo de agente financeiro

Os agentes financeiros deveriam não somente *contribuir para o financiamento dos setores sociais* mas também *canalizar fundos para estes setores* e para treinamento, como já sugerimos anteriormente.

Para os agentes financeiros, sugerimos a seguinte classificação:

1. Fundos federais para o financiamento da educação e da pesquisa, da saúde, da assistência social, da habitação social, do saneamento e da nutrição social.
2. Bancos oficiais a nível federal.
3. Bancos oficiais a nível regional.
4. Bancos oficiais a nível estadual.
5. Bancos oficiais a nível municipal.
6. Caixas econômicas federal e estaduais.
7. Fundações para o financiamento da educação.
8. Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), e institutos de previdência estaduais e municipais.
9. Instituto de Resseguros do Brasil (IRB).
10. Fundo Especial da Loteria Federal.
11. Bolsas de valores.
12. Bancos e companhias do setor privado:
 - a) bancos comerciais;
 - b) fundos mútuos (Lei n. 4.728); companhias de investimento, crédito e financiamento; fundos de participação mercantil;
 - c) sociedades de crédito imobiliário (SCIS);
 - d) associações de poupança e empréstimos (APES);
 - e) companhias de habitação popular (COHABS);
 - f) cooperativas de crédito e caixas rurais tipo Raiffeisen;¹³
 - g) empresas de seguro e capitalização;
 - h) outros possíveis instrumentos para financiamento dos setores sociais.

¹³ O autor descreve o sistema de crédito cooperativo rural de origem alemã em *Saving, credit and insurance in Brazil — their contribution to economic development*. Barbados, Caribe, Government Printing Office, 1962. p. 79-90.

É de se esperar que o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE — Lei n. 5.537, de 21.11.1968)¹⁴ assuma o papel de órgão principal, para captar e canalizar recursos financeiros para a educação e o treinamento, transformando-se gradativamente num verdadeiro banco da educação. O mesmo papel poderia, porém, ser assumido pelo FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, da Caixa Econômica Federal: financia escolas em primeiro lugar, hospitais, centros sociais urbanos, etc.), pelos fundos de participação de estados e municípios (FPE e FPM), pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) ou pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND), ambos da Secretaria de Planejamento da Presidência da República (Seplan).

Além disso, existe ainda o Fundo Especial de Alimentação Escolar (FEAE), que será aplicado pela Campanha Nacional de Alimentação Escolar (CNAE), do Ministério da Educação e Cultura (MEC), e movimentado por esse ministério, que presta contas ao Tribunal de Contas da União. A nosso ver, os diversos fundos federais de educação deveriam ser centralizados sob a égide da Secretaria de Planejamento da Presidência da República, do MEC e dos outros ministérios interessados, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e em cooperação com os outros bancos de desenvolvimento.¹⁵

Entre os *bancos e organismos de financiamento oficiais a nível federal* o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), o Banco do Brasil S/A, o Banco Central do Brasil, a Comissão de Financiamento da Produção e a Financiadora de Estudos e Projetos S/A (Finep) já contribuem para o financiamento do treinamento e da educação em nível médio, superior e pós-graduação. É de se lamentar que bancos federais como, por exemplo, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC)¹⁶ e o Banco Nacional da Habitação (BNH) contribuam somente indiretamente para a educação, o primeiro, por exemplo, por meio de crédito a cooperativas escolares.¹⁷

O BNDE tem o programa-educação mais importante dos bancos de desenvolvimento oficiais. Em 1964 criou o Fundo de Desenvolvimento Técnico Científico (Funtec), que se destina a cursos de aperfeiçoamento profissio-

¹⁴ Embora sendo uma autarquia o FNDE recebe dotações orçamentárias como, por exemplo, de Cr\$ 2.291.334.500,00 para o exercício de 1976. É supervisionado pelo MEC, tendo objetivos próprios, mas sem estrutura para aplicar estes recursos. Uma “desestruturação contingencial”, criticada por Tristão, G. *Planejamento — enfoque tridimensional*. Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos, 1978. p. 30. Além do FNDE foi criado em 1968 mais um fundo: o Fundo Federal do Desenvolvimento da Educação (FFDE, Lei n. 5.531, de 13.11.68). Mas só o FNDE sobreviveu até hoje.

¹⁵ Veja também sugestão de Morais, Benjamin. *Financiamento da educação para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro, COPEG, março, 1969. p. 23.

¹⁶ Veja Gersdorff, R. von. *The Co-operative bank and the co-operatives in Brazil*. In: *Year Book of Agricultural Co-operation* — 1961. London, The Plunkett Foundation for Co-operative Studies.

¹⁷ Veja Luz F.º, F. *Cooperativas escolares*. Rio de Janeiro, Ministério da Agricultura, 1960.

nal de grau médio, a pesquisas técnico-científicas e a cursos de pós-graduação (matemática, física, química, biologia, agronomia, veterinária, engenharia, geologia, economia e administração de empresas). O Funtec é alimentado por recursos normais do BNDE, estando sua colaboração a 50% do total do valor dos programas objeto de seu auxílio. Dentre os bancos oficiais, a nível regional, destacam-se o Banco do Nordeste do Brasil S/A (BNB) e o Banco de Crédito da Amazônia S/A (BASA). O primeiro teve dificuldades iniciais, principalmente porque não encontrou pessoal habilitado, de maneira que seu departamento de estudos, Etene (Departamento de Estudos Econômicos do Nordeste), desenvolveu programas de treinamento. Desde então o BNB tem financiado muitos programas de treinamento junto com a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) e tem fornecido assistência técnica, inclusive à pequena e média indústria, com base em uma pesquisa por amostragem.¹⁸

A nível estadual eram os bancos oficiais de desenvolvimento que começaram a ter interesse pelo financiamento da educação. Pioneira neste campo é a Companhia Progresso do Estado da Guanabara (Copeg), fundada em 1961, depois Bancopég, hoje BD-Rio), que criou a *carteira de educação*. Saliu-se que esta carteira não faz empréstimos a escolas cujo currículo obedeça apenas aos padrões tradicionais; além dos currículos mínimos ditados pelo Conselho Federal de Educação, deve a escola, que pretende ser mutuária da carteira, incluir como obrigatórias matérias que habilitem o aluno a encontrar emprego no mercado de trabalho da sua cidade ou região. Faz-se, portanto, imprescindível que a escola apresente, junto ao seu pedido de financiamento, uma prova de pesquisa de mercado de trabalho de sua área e de inclusão de matérias que correspondam à demanda de mão-de-obra qualificada para os fins propostos. No Rio, o ex-Bancopég solicitou a uma firma de renome internacional a elaboração de um modelo de pesquisa especializada, para orientar os mutuários. Periodicamente, a pesquisa deve ser revista, porque a demanda de pessoal habilitado para certas funções pode variar em tempo relativamente curto e a escola não poderá pretender manter sempre os mesmos cursos, ao longo das décadas.

O I Congresso Brasileiro de Bancos de Desenvolvimento, realizado em Araxá, em março de 1969, recomendou à Associação Brasileira dos Bancos de Desenvolvimento — ABDE —, fundada naquele congresso, que sugerisse aos bancos de desenvolvimento, em caráter urgente, a criação de núcleo ou comissão que estudasse o apoio a programas educacionais que favorecessem o desenvolvimento sócio-econômico do Brasil e a análise de formas de captação de recursos, inclusive de repasses do FNDE, para esse fim. Nesse congresso foi ainda proposto que uma parte dos lucros dos bancos de desenvolvimento fosse aplicada na obra de alfabetização funcional de adultos, de-

¹⁸ Veja Gersdorff, R. von. *Sugestões para fazer um inquérito por amostragem na pequena e média indústria do Nordeste do Brasil (plano de ação, questionário e carta acompanhante)*, Recife e Washington, DC, OEA e Sudene, Divisão de Documentação, 1966, documento n.º CDU 66/68 (812/813).

duzindo-se essa doação do imposto de renda. Até hoje, a ABDE não recebeu dos bancos-membros os números relativos à quantidade e ao valor dos empréstimos para educação, treinamento e outros projetos sociais (na maioria bolsas para estudos de 3.º grau). Sabe-se, porém, que o montante é insignificante.

O Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (Iapas, ex-INPS) já participa da arrecadação de recursos para a saúde e a educação mediante contribuições que lhe são feitas e do salário-educação que os empregadores devem pagar-lhe e cujo produto, por sua vez, deposita numa conta no Banco do Brasil à ordem do Plano Nacional de Educação, MEC, Brasília. Além disso, o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social, Sinpas (ex-INPS) mantém um grande programa de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal no Rio de Janeiro e nas superintendências regionais em todos os estados e no Distrito Federal.

No estrangeiro, boas experiências foram feitas com a vinculação da poupança a uma *loteria* que não somente estimula a poupança mas pode, ao mesmo tempo, financiar a educação.¹⁹

Desde que criticamos, em 1960/1961, o desenvolvimento incipiente do *mercado de capitais e das bolsas de valores* no Brasil,²⁰ esse mercado tem-se desenvolvido muito bem após as medidas que o Governo revolucionário tomou a partir de 1964. Portanto, chegou a hora de fazer, com toda minúcia, pesquisa sobre as possibilidades de utilização do mercado de capitais, para financiar os setores sociais. É preciso estudar não somente as experiências já feitas no Brasil com vários tipos de valores e títulos, correção monetária (inclusive a *equivalência salarial*), prazos e juros, mas também as experiências feitas no estrangeiro, como, por exemplo, a colocação de *apólices-educação* (*school bonds*) nos EUA, de obrigações vinculadas a várias finalidades no México, com vários tipos de fundos, garantias e seguro pelo Estado.

Uma vez que os bancos compreendem que só um povo alfabetizado e bastante educado pode ser levado a utilizar os serviços que eles oferecem, acreditamos que possam ser adotados sistemas de financiamento que permitam a participação dos bancos. Já está demonstrado que, até certos limites, os bancos comerciais podem participar de financiamento a longo prazo.²¹ Esses bancos poderiam, portanto, formar um consórcio que desse créditos ao Estado para financiar a educação, sabendo que o crescimento maior desse setor no presente e no futuro próximo seria suficiente para estimular a longo prazo o aumento de utilização dos bancos e o produto dos impostos, o que possibilitaria o reembolso dos créditos concedidos ao governo.

¹⁹ Veja Gersdorff, R. von *Medidas para o fomento da poupança particular em Portugal e Colônias* (em alemão), Zurique, Suíça, Polygraphischer Verlag A. C., 1958.

²⁰ Veja Gersdorff, R. von *Saving credit and insurance in Brazil — their contribution to economic development*. Barbados, Caribe, Government Printing Office, 1962. p. 91-196.

²¹ Veja Diamond William. *Development Banks*. Baltimore, Johns Hopkins Press, 1957.

Como no caso da agricultura, os bancos comerciais poderiam ser obrigados a aplicar uma certa percentagem dos seus depósitos em créditos à educação e à saúde.

Também a situação dos fundos mútuos, desde que elaboramos uma descrição e análise em 1960,²² tem melhorado muito devido a medidas tomadas pelo Governo revolucionário. Já se estabeleceu a mentalidade de poupança, provando que economizar para investir é de fato vantajoso, mesmo na inflação.²³ Embora só três entre cada dez pessoas tenham opinião favorável às aplicações de capital em valores mobiliários (títulos), elas poupam, programando metas a longo prazo, como a educação universitária de um ou mais filhos, a aposentadoria, doença grave imprevisível, etc. Os fundos mútuos representam a possibilidade de preservar economias da desvalorização da moeda, além de aquisição de valores mobiliários, e outros que têm grande liquidez. Uma vez que comecem a ser colocados também no mercado de capitais títulos referentes à educação, os fundos mútuos e as companhias de seguro e capitalização vão começar a interessar-se em aplicar economias nesse tipo de títulos de renda fixa, como já aconteceu em outros países, especialmente nos EUA, onde esses títulos encontram um bom mercado, não somente nos fundos mas também nas caixas de pensões.

Merecem menção especial as *cooperativas* e as caixas rurais tipo Raiffeisen.²⁴ Como afirmamos anteriormente, as cooperativas são uma forma de organização ideal para o financiamento do ensino primário e médio a nível local ou municipal. Se já existe uma cooperativa escolar de produção, comercialização, consumo, crédito ou poupança, em localidade que precisa de uma escola, a cooperativa pode também encarregar-se de arrecadar os fundos necessários para construí-la e custear sua manutenção. Se ainda não existe uma cooperativa de tal tipo, ou se a cooperativa já existente não quer ou não pode assumir esta tarefa adicional, uma cooperativa poderia ser fundada unicamente com a finalidade de promover a educação naquela área.

Para fundar uma cooperativa, entretanto, é preciso que haja um núcleo de cidadãos que já tenham algumas noções das técnicas de cooperativismo e um nível mínimo de educação. É por isso que as escolas existentes devem ser incentivadas a organizar cooperativas entre os alunos, para atender a várias finalidades, inclusive a poupança, porque, uma vez que os alunos estão acostumados a trabalhar em cooperativas, é provável que muitos deles, como adultos, promovam a fundação de cooperativas nos lugares onde trabalham.²⁵

Quanto ao treinamento para a administração de cooperativas, recomendamos que o mesmo seja encarado como tarefa das uniões de cooperativas,

²² Veja Gersdorff, R. von. *Brazilian finance and credit, investment and holding companies. Revista de Economia*, Lisboa, jun./set., 1960, e *Inter-American Economic Affairs*, Washington, DC, 14(4): 1961.

²³ Veja Poupança. *O Globo*, Caderno Econômico, Rio de Janeiro, 6.12.1969.

²⁴ Veja nota 13.

²⁵ Veja Campbell, W. K. H. *Initiation à la pratique de la coopération*. Genebra, Organização Internacional de Trabalho (OIT), 1953. p. 46.

as quais tomariam cada vez mais o lugar do Estado nesse campo, economizando fundos públicos. Aos professores de escolas das cooperativas poderiam ser dadas garantias de pagamento de salários adequados, porque os membros das cooperativas podem declarar-se solidariamente responsáveis quanto ao pagamento de dívidas, como é o caso no sistema das caixas rurais tipo Raiffeisen.²⁶

Como já mencionamos, é preciso *criar novos instrumentos para o financiamento dos setores sociais*. Além de títulos a longo prazo proporíamos também a introdução de títulos de menor prazo, como letras ou bônus de educação, como a maneira mais indicada para a captação de recursos, à semelhança das letras de câmbio e das letras imobiliárias, estabelecidas as características próprias pelo Banco Central, autorizando-se os bancos de desenvolvimento a lançá-los no mercado de capitais. Recomendamos a preparação do inventário de todos os instrumentos utilizados atualmente no Brasil e no estrangeiro, para facilitar a escolha dos que parecem ser mais indicados no momento. Deve-se, a seguir, elaborar e implantar projetos-piloto de lançamento de novos títulos. Só após resultados positivos dos projetos-piloto é recomendável o lançamento de novos tipos de títulos no mercado de capitais.

12. Identificação por tipo de pagamento

Para esta categoria, sugerimos distinguir entre as seguintes modalidades:

Pagamento em:

1. dinheiro e cheques;
2. espécie;
3. trabalho.

Muitos que usam o argumento de “não há verba” e por isso acham que nada pode ser feito esquecem que não existe somente a verba pública, às vezes escassa, mas que há sempre o esforço voluntário dos cidadãos, o qual pode mostrar que, especialmente no campo dos setores sociais, muito pode ser feito sem verba pública, mediante contribuições voluntárias em dinheiro, espécie e trabalho.

Já mencionamos várias fontes de financiamento em dinheiro, mas queremos destacar ainda uma muito utilizada nos EUA: contribuições voluntárias de ex-alunos às escolas. Os ex-alunos devem reconhecer que o sucesso na vida profissional é devido ao fato de que a sociedade fez um sacrifício (pagando impostos) para que pudessem estudar e é seu dever moral devolver esse sacrifício mediante doações às suas escolas. No Brasil ainda acontece que estudantes de famílias com rendas altas se aproveitam do ensino médio e superior gratuito sem devolver nada às instituições onde estudaram. É preciso que os cidadãos com renda média e alta tomem consciência desta obrigação moral e cívica. O sucesso alcançado pela Campanha Nacional dos

²⁶ Gersdorff, R. von. *The Co-operative bank and the co-operatives in Brazil*. op. cit.

Educandários Gratuitos — CNEG, mostra o que pode ser conseguido no Brasil através das contribuições voluntárias em dinheiro.

É principalmente no meio rural que as contribuições em espécie tornam-se possíveis, visto que lá se encontra com facilidade quase tudo que é preciso: alimentação para alunos e professores, material para construção e mobília de escolas, dos dispensários, etc. Também nas áreas urbanas a carência de material de construção e material didático poderia ser minimizada mediante a cooperação de educadores, médicos, dentistas, etc., de empresas, da comunidade e das famílias através de contribuições em espécie que podem ser convertidas em dinheiro, se for necessário. Constituem exemplo as doações de equipamentos para hospitais, de livros invendáveis por editoras, de papel e de máquinas usadas pelas fábricas para oficinas e museus escolares. As empresas devem assessorar as escolas na elaboração dos currículos optativos e na orientação profissional dos alunos.

Quanto à *assistência estrangeira*, consideramos que o Brasil poderia aproveitar muito mais da assistência em espécie dada pelo Programa Mundial de Alimentos (World Food Program), da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura — FAO, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância — Unicef, pela Organização Mundial de Saúde — OMS, pela Organização Pan-Americana de Saúde — OPAS, e pelo governo americano, mediante a identificação sistemática e a elaboração de projetos educacionais, de saúde, de assistência social. etc.²⁷

Outro tipo de contribuição em espécie consiste no aproveitamento do espaço não utilizado durante certas horas em escolas, universidades, institutos, igrejas e salas de reunião.

Muito poderia ainda ser conseguido nos vários níveis de ensino, especialmente no que se refere a treinamento e alfabetização, se os recursos humanos já existentes contribuíssem mais sob a forma de *trabalho*. Como a educação precisa de muitas profissões, não há praticamente ninguém incapaz de contribuir com algo. Mesmo um operário, sem qualificação, teria papel importante a desempenhar, porque dispensários e escolas precisam ser construídos e mobiliados. O ensino, por sua vez, precisa de professores, administradores e técnicos.

Acreditamos que o analfabetismo poderia ser erradicado dentro de um espaço de tempo bastante curto se aqueles que sabem ler e escrever fizessem um sacrifício de tempo para ensinar àqueles que não sabem. É claro que, ao mesmo tempo, todos os meios de comunicação, tais como a imprensa, o rádio, a televisão, os satélites, os cinemas, os museus e as bibliotecas e os métodos modernos, como instrução programada, por exemplo (segundo o qual o ensino para um certo número de alunos se torna mais eficiente e barato, por utilizar menor número de professores), deveriam ser postos a serviço do ensino, do treinamento e da alfabetização. O sucesso do Projeto

²⁷ Veja IPEA, Miniplan, *Fontes de Assistência Técnica e Financeira Internacional para a Educação no Brasil*, Rio de Janeiro, dez., 1965, Cadernos IPEA n. 1, apêndice 6/66.

Rondon mostra bem o que pode ser feito no Brasil com a mobilização de estudantes e profissionais prontos a prestar serviço sem remuneração.

13. Identificação por nível dentro do setor respectivo

Em relação ao setor educação, sugerimos a seguinte classificação:

1. Ensino pré-primário.
2. Ensino primário.
3. Alfabetização e profissionalização de adolescentes e adultos.
4. Treinamento pós-primário.
5. Ensino de 2.º grau.
6. Ensino supletivo.
7. Treinamento pós-2.º grau.
8. Ensino superior.
9. Cursos de pós-graduação.
10. Treinamento de adultos desempregados, subempregados e empregados, especialmente de empregados sub-remunerados.
11. Educação permanente.

Os níveis 3, 4 e 7 foram propostos porque muitos adolescentes se encontram fora do sistema formal de educação, de maneira que é preciso organizar e financiar para eles o tipo de ensino ou treinamento que o mercado de trabalho exige.

Parece inevitável que o ensino pré-primário fique restrito às zonas urbanas e ao financiamento supletivo particular. Talvez seja tempo, porém, de determinar que a criança deve entrar na escola primária com seis anos completos e não com sete. Só alguns estados da União prevêm nos seus programas de educação a impantação do ensino pré-primário em todas as áreas urbanas. Embora o ensino pré-primário deva reduzir a repetência na primeira série do ensino de 1.º grau, que constitui o *ponto de estrangulamento* no Brasil,²⁸ os recursos públicos são talvez ainda insuficientes para sua expansão. O Plano Decenal 1967-76 (inoperante) mencionou este nível de ensino, mas não previu um crescimento além do histórico. Acreditamos que o problema do financiamento seja relativamente fácil de resolver nas áreas urbanas, visto que a ali a renda *per capita* é bem maior que nas zonas rurais.

Nas zonas rurais este problema deve encontrar sua solução a nível municipal, onde os pais, para cujos filhos não tenham conseguido vagas na escola ou onde não exista escola nenhuma, devem unir-se para financiar novas esco-

²⁸ Devido à falta de qualificação das professoras, currículos antiquados e exagerados em quantidades de matérias, grau de dificuldade de aprendizagem, dos exames, etc. Não deveriam existir promoções ou somente duas: uma após quatro anos de estudos com alfabetização e aritmética completa e uma no fim da 7.ª série do 1.º grau. Veja Gersdorff, R. von. *Educação no Brasil: tomando rumo certo?* Problemas pedagógicos, administrativos, financeiros e estatísticos, Rio de Janeiro, Agir, 1980 (no prelo).

las além dos salários dos respectivos professores, solicitando a presença do estado e da União, para obter assistência técnica pedagógica (e outras) e para obter subsídios financeiros, caso não existam fontes de financiamento locais suficientes e após a elaboração de projetos adequados. Mediante a oferta de salários atraentes, fornecimento de moradia e gêneros alimentícios gratuitos, não faltariam professores de bom nível. Eles teriam bastante incentivo para trabalhar no meio rural.

Como o Senai e o Senac não oferecem ainda treinamento para todos os adolescentes que completaram ou não o ensino de 1.º grau, nem em todos os lugares bem povoados (exemplo: Jacarepaguá — RJ), e como o Serviço Nacional de Aprendizagem Rural — Senar (Decreto n.º 77.354, de 31.3.1976), na área de atuação do Ministério do Trabalho, apenas começou com as suas atividades no setor agrícola, é mister planejar o financiamento deste treinamento, principalmente entre os jovens em idade colegial, 15 a 17 anos, expandindo ao mesmo tempo a rede dos colégios. Parece também impossível que isto seja uma tarefa só para o estado. É preciso captar todos os recursos financeiros e não-financeiros nacionais e estrangeiros para isso. Neste nível do ensino superior especial papel é reservado às empresas privadas e públicas porque são elas que devem empregar os jovens que saem do treinamento pós-primário, do 2.º grau e das universidades. Como já observamos antes, as empresas deveriam assumir este papel, não somente no campo do financiamento mas, também, como conselheiras na elaboração dos currículos optativos e na organização do serviço de orientação educativa e profissional.

Várias medidas já foram tomadas para a expansão e o financiamento do ensino superior, mas parece que o treinamento permanente dos adultos não ganhou ainda a atenção que merece da parte dos planejadores de financiamentos. É claro que o treinamento dos adultos desempregados e subempregados é uma tarefa do estado e das empresas em ação bem coordenada para dar respostas às perguntas: treinamento para quê, como, por quem e onde? No Rio de Janeiro, as empresas não podem empregar quem não chegou ao nível de ensino primário completo, mas nenhum treinamento é oferecido aos desempregados para que possam ser aproveitados. Agências de emprego oficiais também agem do mesmo modo, sem indicar instituições onde poderiam ser treinados para um emprego.

O treinamento eficiente e permanente dos adultos e adolescentes já empregados deveria ser uma preocupação constante das empresas, dos escritórios e dos empregadores em geral, porque com o rápido progresso das ciências e da tecnologia (que, infelizmente, no Brasil ainda é predominantemente importada) existe a necessidade do treinamento e da reciclagem periódica e bastante freqüente do pessoal empregado. Existe, então, a necessidade de se organizar o financiamento deste tipo de treinamento, por exemplo, através de convênios com universidades, com o Senai e o Senac, com fundações e institutos, que poderiam também contribuir para o custeio dos cursos e seminários, junto com os próprios empregadores e empregados.

14. Identificação por tipo de vinculação ou não-vinculação a um setor social

Embora já exista a vinculação na previdência social, como mostra o exemplo do salário-educação, para a despesa da receita extra-orçamentária, no campo combustíveis e minerais e no orçamento de capital, a nova Constituição de 1967 e a Emenda Constitucional n.º 1, de 1969, não permitem a vinculação do produto da arrecadação de qualquer tributo a determinado órgão, fundo ou despesa (1969, art. 62, § 2) como foi o caso na Constituição de 1946 (art. 169) que estipulou que 12% do produto dos impostos federais, 20% do produto dos impostos estaduais e 20% do produto dos impostos municipais deveriam ser destinados ao financiamento da educação, por exemplo, embora tal dispositivo não tenha sido cumprido.

É certo que o novo dispositivo constitucional dá maior flexibilidade à Fazenda, até com vantagem para os próprios setores sociais, mas a experiência no exterior mostrou que a vinculação é ainda mais vantajosa que a não-vinculação porque os contribuintes querem saber para quais finalidades, em que setores são gastos os produtos dos vários impostos que eles pagam e os produtos dos títulos da dívida pública que compram ou são obrigados a comprar. No México, por exemplo, a venda de títulos públicos vinculados a um certo setor (estradas de rodagem, eletricidade, saneamento, etc.) deu mais resultado que a venda de títulos não-vinculados.

À medida que o povo fica cada vez mais esclarecido pelas autoridades (que devem utilizar todos os meios de comunicação) sobre o papel-chave dos setores sociais no processo do desenvolvimento, quer saber com mais insistência a que montante se eleva o financiamento de cada um destes setores, se esta parte poderia ser considerada razoável e se é gasta da maneira mais eficiente, econômica e portanto mais rendosa. No sistema democrático o público, portanto, tem o direito e o dever de controlar as autoridades a este respeito. De parte das autoridades, este controle democrático exige um ritmo acelerado do melhoramento da organização do planejamento dos setores sociais que inclui seu financiamento, a padronização da contabilidade e dos estudos custos/benefícios, normas de custo, etc.,²⁹ se, porventura, a vinculação for inconstitucional, os planos destes setores devem mostrar claramente de que maneira a execução deverá ser financiada.

Achamos desejável que os municípios participem mais no financiamento dos setores sociais. É preciso elevar a participação dos municípios no financiamento, aumentando a tributação dos imóveis segundo seu valor real comercial, dos móveis (isentos, até agora) e estabelecendo normas estaduais a este respeito, à medida que isto seja permitido pela Constituição. Educadores, médicos, técnicos de financiamento, economistas e juristas deveriam, a

²⁹ Veja a respeito do setor indústria, do autor, *Prática da engenharia econômica no Brasil — Pesquisa sobre sistemáticas de custeio e investimento*. Rio de Janeiro, Zahar, 1978 e *Identificação e elaboração de projetos — manual de engenharia econômica*, Zahar, 1979.

nosso ver, estudar os efeitos do dispositivo da nova Constituição que proíbe a vinculação para ver se predominam os efeitos positivos ou negativos, também a respeito do financiamento dos setores sociais.

15. Conclusão

Existem ainda muitas possibilidades de captar recursos adicionais no Brasil, para financiar um aumento substancial das atividades nos setores sociais, além dos recursos que podem ser obtidos no exterior para esta finalidade. O Banco Mundial, por exemplo, até agora emprestou ao Brasil para este campo só uma vez, em 1971, no setor educação (ensino técnico e agrônômico de 2.º grau e ensino pós-secundário), o montante de apenas 8,4 milhões de dólares.³⁰ É preciso identificar *sistematicamente* as fontes destes recursos adicionais, usando também as categorias do esquema mencionado neste trabalho e escolher aquelas fontes que têm a maior viabilidade política, social e econômica. Não deveria haver falta de programas e projetos bem elaborados a serem financiados por fontes internas e/ou externas.

Summary

This article has two objectives. 1. Suggestion to *identify systematically all the sources of finance of programmes and projects in the social sectors*, such as education, health, social housing and social security, using a certain breakdown by *specific economic categories*, not generally adopted hitherto in this field of research. 2. Discussion of each of the identified types or categories of sources of finance, pros and cons, problems encountered in Brazil and possible solutions. The author exemplifies mostly with educational programmes, projects and problems. According to his arguments, many additional sources of finance can be found in this way.

³⁰ Veja nota 7 e Banco Mundial. *Educación — documento de política sectorial*. Washington, DC, 1975. p. 79.