

Sistema Brasileiro de Financiamento da Educação

Resposta a um questionário do
"Bureau International d'Education" de Genebra

J. Roberto Moreira

I. Responsabilidade financeira das administrações

1. De acordo com a Constituição Brasileira, de 18 de setembro de 1946, a responsabilidade pelas despesas com os sistemas de educação pública, no país, se repartem entre o Governo Federal, os Governos Estaduais e as Administrações Municipais, proporcionalmente à arrecadação de recursos provenientes dos impostos. Assim, o art. 169 da referida Constituição estabelece que "anualmente a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino".

Nem a Constituição, nem leis especiais fixam critérios que estabeleçam percentagens entre as despesas com o ensino e as despesas gerais. Via de regra, porém, os Estados têm aplicado em educação pública aproximadamente 20% de todo o orçamento anual de despesas públicas, e os Municípios cerca de 15%. A União, em despesas realizadas por intermédio do Ministério da Educação e Cultura, tem gasto com educação e cultura de 6 a 7% nos últimos anos, em relação ao total de despesas totais efetuadas. A taxa acima, porém, deve ser um pouco maior, porque outros Ministérios, como o da Agricultura, o da Justiça, o da Guerra, etc., também despendem com ensino de natureza especializada, principalmente de grau médio e superior.

A disparidade entre as percentagens de despesa com educação em face das despesas gerais, e das percentagens prescritas pela Constituição tendo em vista a arrecadação de impostos, está em que os impostos constituem apenas uma das fontes de renda pública, pois que, além dessa, ainda existem as rendas patrimoniais, as rendas industriais, taxas específicas e renda extraordinária, quer no orçamento

da União, quer nos orçamentos dos Estados e Municípios. Há, por isso, Estados e Municípios que ultrapassam os mínimos percentuais fixados pela Constituição, em virtude dos outros recursos de que dispõem. Por exemplo, o Rio Grande do Sul, em 1953, gastou com educação perto de 27% da renda dos impostos, nas 19,8% da receita total; os municípios do Estado do Maranhão chegaram a despendê-la, em conjunto, mais de 40% da renda dos impostos e perto de 28% da receita total; o Município de Santa Maria, no Rio Grande do Sul, despendeu 50% da renda dos impostos, mas apenas 14% da receita total; etc.

2. O Brasil é uma República Federativa, sendo que a Constituição prevê, em linhas gerais, as obrigações da União, dos Estados e dos Municípios, em matéria de educação. Assim, o art. 170 da Constituição estabelece que "a União organizará o sistema federal de ensino e o dos territórios" (o Brasil possui 5 territórios sem autonomia administrativa, em virtude de não disporem de recursos suficientes para a auto-administração). Entretanto, no parágrafo único do referido artigo, se estabelece também que "o sistema federal de ensino terá caráter supletivo, estendendo-se a todo o país nos estritos limites das deficiências locais".

A interpretação comum desses textos constitucionais, e que tem orientado a política brasileira de educação, é a de que a obrigação principal do ensino público é dos Estados e Municípios, reservando-se a União apenas a obrigação de suplementar o esforço destes últimos, quando seus recursos são insuficientes para atender às necessidades educacionais do povo.

Até o presente momento, as principais despesas da União, em matéria de educação, tem sido com o ensino superior e o ensino de grau médio, sendo que, neste último, sobretudo com o ensino técnico-profissional.

No setor de ensino elementar, a ação da União é menos sentida, embora haja um Fundo Nacional de Ensino Primário, resultante de taxas especiais, cujo montante não chega, porém, a 2% das despesas realizadas pelo Ministério da Educação e Cultura. Os recursos do Fundo são geral-

mente aplicados na construção de prédios para escolas elementares nas regiões mais carentes, no aperfeiçoamento de professores primários, em auxílios para equipamento e material didático e em alfabetização de adultos. Via de regra, mediante cálculos especiais, em que são levados em consideração a densidade demográfica, a insuficiência numérica de escolas elementares e os recursos financeiros, são beneficiados com os auxílios do Fundo os Estados e Municípios mais necessitados.

A União, por meio de auxílios e subvenções, tem cooperado também com entidades particulares de ensino, principalmente nos setores do ensino médio e do ensino superior. Cerca de 16,4% das despesas realizadas pelo Governo Federal com educação, o têm sido com auxílios e subvenções.

3. Não proporciona a União subvenções fixas às administrações estaduais e municipais para o fim de custeio da educação. Ou mantém unidades próprias de ensino (6 universidades, 20 escolas técnicas, etc.) ou subvenciona instituições particulares. Os auxílios concedidos, anualmente, aos Estados e Municípios, resultam de convênios assinados para a execução de obras (construção e reconstrução de prédios, equipamento escolar, etc.). Tais auxílios não correspondem a nenhuma percentagem fixa ou taxa determinada. Procuram apenas auxiliar as administrações estaduais e municipais a atender suas necessidades educacionais, na medida em que estas vão sendo sentidas, e procurando ter em vista, como mostramos no item 1, uma avaliação dessas necessidades, para que um Estado não seja mais beneficiado que os outros. Naturalmente essa avaliação nem sempre é muito exata, nem cumprida fielmente, em virtude de múltiplas causas.

4. Se tomarmos por base o orçamento de 1954, da União, verificamos que as despesas realizadas pelo Ministério da Educação e Cultura corresponderam a 8,5% da renda dos impostos federais; mas se considerarmos as despesas que outros Ministérios fizeram com a educação, principalmente nos setores de ensino militar médio e superior (gratuito e acessível a qualquer cidadão que demonstre aptidão para o e-

ficialato militar), do ensino agrícola e veterinário e do ensino emendativo (recuperação de menores delinquentes e abandonados), as despesas nacionais, isto é, realizadas pelo Governo Federal, com educação, atingem a 10,6% da renda dos impostos federais, sendo assim cumprida a Constituição.

Das despesas realizadas pelo Ministério da Educação e Cultura, que montaram em 1944, a cerca de.... 3.790.000.000 de cruzeiros, 20,6% foram com prédios novos, 9,8% com equipamento, 2,0% com obras de conservação, 5,0% com subvenções a instituições particulares para obras, 32,9% com pessoal administrativo e com o magistério, 12,5% com material, 5,8% com assistência social, 11,4% com subvenções a instituições particulares para manutenção.

A distribuição das verbas por graus de ensino obedeceu aproximadamente às seguintes percentagens: 59,4% para o ensino superior, 38% para o ensino médio e 2,6% para o ensino primário.

Confrontando-se estes dados com os indicados no item 5, verifica-se que, enquanto o Governo Federal atende preferentemente ao ensino superior e médio, os governos estaduais e municipais atendem sobretudo ao ensino elementar.

5. Considerando o total das despesas feitas pelo Governo Federal, pelos Governos Estaduais e pelos Governos Municipais, no montante de cerca de 11.055 milhões de cruzeiros, em 1954, temos a seguinte distribuição percentual:

Governo Federal	38%
Governos Estaduais ...	52%
Governos Municipais...	10%
Total	100%

Já vimos no item anterior como se distribuem percentualmente as verbas federais destinadas à educação. Vejamos, agora, como se distribuem as estaduais e municipais.

As despesas realizadas por todos os governos estaduais e pelo do Distrito Federal, com educação,

no montante de aproximadamente 5.750 milhões se distribuíram conforme as seguintes percentagens, em 1954:

Prédios novos	8,1%
Equipamento	3,0%
Obras de conservação	0,7%
Subvenções a particulares para obras	1,0%
Pessoal (magistério e administração)	66,0%
Material de consumo	7,5%
Assistência social	3,0%
Subvenções a particulares para manutenção de escolas	10,7%
Total	100,0%

Conforme os graus de ensino, as despesas de todos os Estados e do Distrito Federal, no montante de 5.800.000.000,00 se distribuíram, em 1954, pelas seguintes percentagens:

Ensino elementar	62,6%
Formação de professores primários ..	19,0%
Outros ramos do ensino médio	12,0%
Ensino superior	6,4%
Total	100,0%

As verbas que os Municípios destinaram à educação popular, no montante aproximado de 1.000 milhões em 1953, se distribuíram conforme as seguintes percentagens, tendo em vista a natureza dos serviços:

Prédios novos	30,0%
Equipamento	6,2%
Obras de conservação	1,5%
Subvenções e instituições particulares para obras	0,8%
Pessoal (magistério e administração)	36,6%
Material de consumo	6,4%
Assistência social	3,7%
Subvenções e instituições particulares para manutenção	14,8%
Total	100,0%

Conforme os graus de ensino, as despesas dos municípios se distribuíram pelas seguintes percentagens:

Ensino elementar	93,7%
Ensino médio	5,4%
Ensino superior	0,9%
Total	100,0%

O quadro a seguir sintetiza melhor essas percentagens, permitindo melhor comparação:

PERCENTAGENS DAS DIFERENTES DESPESAS COM EDUCAÇÃO PELA UNIÃO
OS ESTADOS E OS MUNICÍPIOS, TOMANDO POR BASE OS ANOS DE
1953 e 1954

NATUREZA DAS DESPESAS	UNIÃO	ESTADOS E DISTRITO FEDERAL	MUNICÍPIOS
Prédios novos	20,6%	8,1%	30,0%
Equipamento	9,8%	3,0%	6,2%
Obras de conservação	2,0%	0,7%	1,5%
Subvenções a particulares para obras	5,0%	1,0%	0,8%
Pessoal (magistério e administração)	32,9%	66,0%	36,6%
Material	12,5%	7,5%	6,4%
Assistência social ...	5,8%	3,0%	3,7%
Subvenções a instituições particulares para manutenção	11,4%	10,7%	14,8%
Totais	100,0%	100,0%	100,0%
Ensino elementar	2,6%	62,6%	93,7%
Ensino médio	38,0%	31,0%	5,4%
Ensino superior	59,4%	6,4%	0,9%
Totais	100,0%	100,0%	100,0%

Em resumo, as despesas públicas com educação, no montante de 11.055 milhões, em 1 ano (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), se distribuíram da seguinte maneira:

Prédios novos	15,0%
Equipamento	2,7%
Obras de conservação	0,7%
Subvenções a instituições particulares para obras	1,0%
Pessoal (magistério e administração)	60,2%
Material de consumo	7,0%
Assistência social	3,2%
Subvenções a instituições particulares para manutenção	10,2%
Total	100,0%

Conforme os graus de ensino, a distribuição foi a seguinte:

Ensino elementar	54,0%
Ensino médio	29,8%
Ensino superior	16,2%
Total	100,0%

II. Financiamento das diversas categorias de estabelecimentos escolares públicos.

6. As escolas maternas financiadas pelo poder público, são pouco difundidas no Brasil. Em 1943, em todo o território nacional, apenas 30 escolas maternas eram totalmente mantidas ou pelos governos estaduais, ou pelos governos municipais. Geralmente funcionam como anexos de outras instituições escolares, isto é, de escolas primárias (grupos escolares) e de escolas normais. Em tais casos, todas as despesas de manutenção e instalação correm por conta dos cofres públicos, estaduais ou municipais, conforme a escola tenha sido criada por um ou outro desses poderes. Cerca de 50 outras escolas maternas, existentes no país, são

devidas à iniciativa particular, sendo que 22 delas são beneficiadas com subvenções concedidas ou pelo Município, ou pelo Estado, ou pela União.

Os jardins de infância são mais numerosos, tendo ultrapassado de 1.600 o seu número, em 1953. Dêstes, perto de 700 eram mantidos pelos poderes públicos, com verbas destinadas ao ensino elementar. Também nesse caso, instalação e manutenção correm inteiramente por conta das despesas orçamentárias dos Estados ou dos Municípios.

7. O ensino primário, de primeiro grau, é, em cerca de 84% mantido pelos poderes públicos, no Brasil, principalmente pelos Estados e Municípios. Quer as despesas de investimento, quer as de manutenção, inclusive as relativas ao pessoal docente, são feitas por meio de verbas orçamentárias. Alguns Estados, como o Rio Grande do Sul, em 1953, organizam planos extra-orçamentários de investimentos em obras públicas. Nesses planos, frequentemente, são incluídas parcelas destinadas a construções escolares. Para custeio de tais planos de investimento, os governos estaduais lançam à venda títulos ou apólices de dívida pública, especialmente emitidos para esse fim.

Da mesma forma que as despesas com o pessoal docente, a manutenção e a instalação de escolas correm por conta de verbas orçamentárias e, portanto, também dentro das possibilidades da receita pública dos Estados e Municípios, tendem as despesas com serviços médico-dentários, com a alimentação escolar, com o material dos alunos, etc., a serem realizadas por meio de recursos orçamentários. Como, porém, via de regra, as verbas destinadas a tais fins são muito pequenas, as próprias escolas procuram organizar instituições de cooperação, tais como caixas-escolares, cooperativas-escolares, merenda escolar, etc., para as quais, os alunos dotados de mais recursos contribuem com importâncias módicas. As cooperativas escolares procuram vender o material escolar aos alunos por preços os mais baixos possíveis, sendo organizadas com assistência dos professores e de técnicos do Ministério da Agricultura, mas dirigidas pelos

próprios alunos. Alguns Estados, como Santa Catarina, Rio Grande do Sul e outros, em vez de procurar atender diretamente a essas questões assistenciais, procuram subvencionar as instituições escolares que, para tal fim, os professores e alunos organizam.

8. No setor do ensino médio, a primeira impressão que se tem, ao examinar o panorama da educação no Brasil, é de que a iniciativa particular é predominante. Na verdade, no chamado ensino secundário (de tipo humanista) o maior número de instituições é de iniciativa privada, o mesmo acontecendo com o ensino comercial. Mas isso é apenas uma aparência, pois, se somarmos as subvenções concedidas pelos Municípios, pelos Estados e pelo Governo Federal a tais instituições particulares de ensino secundário e comercial, elas atingem a mais de 30% das despesas realizadas pelas particulares, segundo cálculos feitos com base em um estudo coordenado pelo Dr. Américo Barbosa de Oliveira. Acresce ainda que os Estados mantêm numerosos estabelecimentos de ensino secundário (de tipo humanista), sendo que, nestes últimos anos, também os Municípios começaram a ter iniciativa neste setor do ensino médio.

Por outro lado, as escolas industriais, as escolas técnicas e as escolas agrícolas são em sua maioria absoluta mantidas pelos poderes públicos, principalmente pela União. Segundo cálculo de aproximação, que acaba - mos de fazer, cerca de 66% das despesas com o ensino médio, no Brasil, são feitas pela União, pelos Estados e pelos Municípios.

Devemos lembrar, ainda, que, no cálculo acima, incluímos as despesas com o ensino normal, geralmente a cargo dos Estados. A iniciativa particular mantém, todavia, escolas normais, agrícolas, industriais e técnicas, mas em número reduzido.

Nos estabelecimentos públicos de ensino médio, como no ensino primário, as despesas de toda espécie são atendidas por meio de verbas orçamentárias, previstas a qualmente.

Com exceção de estabelecimentos de ensino agrícola, técnico e industrial, quase todas as escolas mantidas pelos poderes públicos funcionam em regime de externato. Naquelas escolas especializadas, porém, há internatos, cujas despesas também são atendidas por verbas orçamentárias.

9. A União mantém estabelecimentos de ensino superior, quer isoladamente, quer sob a forma de Universidades. Alguns Estados mantêm estabelecimentos isolados, sendo que São Paulo tem sua Universidade própria. Entre as Universidades e estabelecimentos particulares, destacam-se, pelo seu número, os católicos.

As Universidades criadas pela União, são administrativamente autônomas, mantendo-se por verbas constantes do orçamento do Ministério da Educação e Cultura, aplicadas e administradas, em parte, pelas próprias Universidades. Mediante taxas e emolumentos de matrícula, de exames, de concessão de diplomas, certificados e outros títulos, obtêm as Universidades e faculdades que as integram, renda adicional, própria, aliás insignificante.

A Universidade de São Paulo é mantida por processo semelhante, sendo que o poder público responsável pelas verbas respectivas, é o governo estadual.

As Universidades podem conceder e concedem bolsas de estudos a alguns de seus alunos, necessitados, quando os recursos de que dispõem o permitem. Em geral, porém, quem atende ao serviço de bolsas são as administrações estaduais e o Ministério da Educação, por meio de verbas especiais. Constan geralmente as bolsas de uma mensalidade quase suficiente para a manutenção do aluno. Além disso, concedem as Universidades e o Ministério da Educação, por meio de verbas especiais, certas facilidades no tocante à alimentação, em geral, dos estudantes pobres ou que não residem com seus pais, mantendo para isso, restaurantes destinados aos mesmos, onde são fornecidas refeições por preços inferiores, em média, a 50% do seu custo real.

10. O ensino supletivo, destinado à alfabe-

tização e primeira escolarização de adolescentes e adultos a nalfabetos, é realizado no Brasil, geralmente, em escolas já existentes, mediante cursos especiais, que funcionam em horários especiais, principalmente à noite. Por isso, as despesas de instalação são mínimas, dominando apenas as de manutenção, aí incluídas as relativas ao pessoal docente.

No Distrito Federal, por exemplo, a Prefeitura mantém escolas noturnas para operários adolescentes e adultos, nos prédios das escolas primárias e médias. Os professores desses cursos são considerados como extra-numerários, isto é, como não pertencentes ao quadro de professores da Prefeitura, e percebem um salário mensal correspondente a aproximadamente $\frac{4}{7}$ do salário médio do professor primário.

Além das escolas noturnas mantidas pela Prefeitura, também a Campanha de Educação de Adultos, do Ministério da Educação e Cultura, mantém cursos de alfabetização.

Nos Estados, geralmente, os governos locais, mediante convênios assinados com o Ministério da Educação e Cultura, por intermédio da Campanha de Educação de Adultos, procuram associar os recursos, que destinam a tal fim, aos providos da esfera federal.

Os recursos da Campanha de Educação de Adultos resultam de 25% dos meios recolhidos pelo Fundo Nacional de Ensino Primário.

Além de cooperar com os Estados na organização e manutenção de cursos de alfabetização, se encaminha, presentemente, a Campanha de Educação de Adultos para realizar centros de educação rural, destinados à recuperação e à melhoria das condições culturais e tecnológicas das populações rurais. Para isso, sob a orientação do Departamento Nacional de Educação, tem cooperado com órgãos do Ministério da Agricultura.

A totalidade dos recursos destinados pelos poderes públicos para a obra de educação de adultos é, contudo, ainda muito pequena, se a compararmos com as despesa

ças totais da educação pública, não ultrapassando de 1,5% dos mesmos.

11. Os dois estabelecimentos que podemos considerar como típicos no setor de educação de deficientes, são o Instituto Benjamin Constant, para cegos, e o Instituto Nacional de Surdos-Mudos, ambos mantidos pelo Governo Federal e subordinados ao Ministério da Educação, por conta de cujas verbas orçamentárias correm tôdas as despesas de manutenção, mediante provisão anual.

Alguns Estados se esforçam por manter instituições semelhantes ou outras destinadas a outros tipos de deficientes. Nesse caso, também as despesas correm por conta de verbas orçamentárias, geralmente destinadas aos órgãos estaduais de administração educacional (Secretarias ou Departamentos de Educação).

No que diz respeito à educação de menores abandonados ou desajustados sociais (delinquentes), compete a administração e, portanto, as despesas, quer aos órgãos federais de justiça, quer aos estaduais. Também, aí, porém, elas devem corresponder a verbas orçamentárias previstas anualmente.

III. Modalidades especiais de financiamento da educação

12. A base do financiamento público da educação no Brasil, como já vimos, é estabelecida pela Constituição Federal (10% dos impostos arrecadados pela União e 20% dos arrecadados pelos Estados e Municípios).

Além disso, conforme mencionamos anteriormente, existe no Brasil o Fundo Nacional de Ensino Primário, que se destina, segundo o diz expressamente a Constituição da República, à cooperação do Governo Federal para o desenvolvimento dos sistemas estaduais de educação no setor do ensino elementar. Os recursos do Fundo se originam de taxas especiais: uma percentagem do sêlo de educação e saúde que é de aplicação obrigatória em documentos como requerimentos aos poderes públicos, atestados, certidões, recibos, duplicatas, letras de câmbio, promissórias, contratos, etc.;

percentagem do imposto de consumo incidente sobre bebidas alcoólicas. Do Fundo Nacional de Ensino Primário, 75% dos recursos se destinam a atender às necessidades mais sentidas do aparelhamento de ensino primário dos Estados e Municípios (prédios escolares e instalações) e 25% à Campanha de Educação de Adultos, à qual já nos referimos anteriormente.

No corrente ano foi sancionada lei que instituiu o Fundo Nacional de Ensino Médio, com dotação orçamentária própria, cujo objetivo é contribuir para o atendimento das populações necessitadas, tendo em vista os diversos setores do ensino médio, além de aparelhar e melhorar as condições didáticas dos estabelecimentos já existentes, quer públicos, quer particulares.

13. O Governo Federal não dispõe de planos a longo prazo para financiamento da educação, nem para construções escolares. Talvez se possa considerar como tal, o relativo à construção da Cidade Universitária do Brasil, já iniciada há alguns anos, situada no Distrito Federal, mas que não obedece propriamente a um plano de execução no tempo, pois suas obras se realizam conforme o permitem os recursos orçamentários, anualmente disponíveis. O mesmo acontece com outras construções universitárias que o Governo Federal realiza nos Estados. A média das dotações orçamentárias para essas construções, nos últimos 5 anos, tem sido de aproximadamente 18% do orçamento total do Ministério da Educação e Cultura.

Rio Grande do Sul e São Paulo têm organizado planos para execução a longo prazo, tendo em vista o investimento em construções escolares. Nenhum dos dois Estados fixou, porém, a extensão desse prazo, que fica sujeito às possibilidades financeiras dos respectivos governos.

A vantagem de tais planos, sem prazo fixo, está em que eles devem obedecer ao levantamento das necessidades educacionais e ao planejamento prévio das construções a serem realizadas, impedindo, assim, obra de improvisação e sua subordinação a interesses outros que não sejam os da educação.

14. O Governo Federal não tem lançado mão de empréstimos públicos ou privados para o financiamento da educação a longo prazo. Dos Estados, sabemos que o Rio Grande do Sul, em 1953, organizou um plano de obras públicas, do qual cerca de 20% eram relativos a construções escolares. Para cobrir as despesas com a execução do plano, era prevista a emissão de títulos ou apólices da dívida pública, vencíveis a longo prazo.

15. Os itens III e IV do artigo 168 da Constituição Federal estabelecem o seguinte, no tocante à obrigação de as empresas particulares contribuírem para a educação pública:

"III - as empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalhem mais de cem pessoas, são obrigadas a manterem ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes;

IV - as empresas industriais e comerciais são obrigadas a ministrar, em cooperação, aprendizagem aos seus trabalhadores menores, pela forma que a lei estabelecer, respeitados os direitos dos professores."

O Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) são organizações mantidas mediante contribuições, respectivamente do Comércio e da Indústria, para o fomento da aprendizagem prescrita no item IV, acima transcrito. Em todos os Estados essas instituições mantêm diversos cursos de aprendizagem prática, procurando atender ao impositivo constitucional e às necessidades do Comércio e da Indústria em matéria de pessoal técnico (operários e trabalhadores especializados).

16. Como já dissemos anteriormente, outros Ministérios, além do da Educação e Cultura, mantêm serviços

educacionais. São eles, porém, de natureza especializada. Assim, o Ministério da Agricultura mantém escolas de agricultura e veterinária e uma universidade rural, no ensino superior, e escolas técnicas de agricultura e artesanatos rurais, no ensino médio e elementar; os Ministérios da Guerra, da Marinha e da Aeronáutica mantêm escolas especializadas para a formação de oficiais e sargentos das forças armadas, quer de grau médio, quer de grau superior.

Os serviços de assistência e educação de menores abandonados ou socialmente desajustados estão a cargo do Serviço de Assistência a Menores (SAM) do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a quem também estão subordinadas as administrações dos territórios nacionais, aos quais já nos referimos antes, e que mantêm serviços educacionais próprios.

Como organizações autárquicas, isto é, que não estão subordinadas a nenhum Ministério, podemos citar a de recuperação do Vale do São Francisco e a de Valorização da Amazônia, as quais dispõem de verbas específicas para construções escolares no setor de ensino elementar e de educação de adultos.

Nas percentagens que indicamos há pouco, relativas às despesas do Governo Federal com educação, estão incluídas as feitas por todos os órgãos aqui citados, menos os mantidos pelos Ministérios militares e pelo Serviço de Assistência a Menores.

Em todos os casos indicados, os recursos aplicados provêm de verbas orçamentárias específicas.

IV. Proveniência dos fundos destinados ao financiamento da educação.

17. A não ser o caso específico do Fundo Nacional de Ensino Primário, cujos recursos provêm de taxas especiais, como já explicamos há pouco, todos os demais meios financeiros, aplicados em educação pelos poderes públicos, resultam de verbas orçamentárias, previstas anualmente, ao serem elaborados os orçamentos federal, estaduais e municipais, das despesas públicas, sendo, então, tomadas

as medidas necessárias, por parte dos órgãos legislativos (Câmara Federal, Assembléias Legislativas dos Estados e Câmaras de Vereadores dos Municípios) para ser cumprido o disposto na Constituição Federal que fixa percentagens mínimas das rendas dos impostos para os serviços educacionais públicos.

18. No Brasil ainda não se lançou mão de meios tais como emissões de selos postais, angariação pública de recursos, em dinheiro ou em produtos, para a criação e desenvolvimento de serviços especiais de educação.

19. Somente no ensino superior são cobradas taxas especiais para expedição de diplomas e certificados, de exame de ingresso e de matrícula. O produto resultante dessas taxas é, porém, muito pequeno, em virtude de serem elas muito módicas. Há faculdades oficiais de ensino superior que não as cobram. Pode-se, por isso, afirmar que todos os sistemas educacionais públicos, no Brasil, são gratuitos, nos diversos ramos e graus de ensino. As poucas taxas cobradas são demasiadamente simbólicas, para ter significação de retribuição por serviços prestados. Mesmo as escolas públicas que funcionam em regime de internato são inteiramente gratuitas.

20. Até o presente momento, a contribuição estrangeira para os serviços educacionais do Brasil, em matéria de financiamento, tem sido muito restrita ou quase nenhuma. A UNESCO e órgãos públicos ou privados de outros países têm proporcionado, por intermédio do Ministério da Educação ou de outros órgãos estatais, ou, então, pelo IBEC (Instituto Brasileiro de Educação e Cultura) que funciona junto ao Ministério das Relações Exteriores, bolsas de estudo em Universidades ou escolas estrangeiras. Presentemente a CAPES (Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior), que dispõe de recursos orçamentários do Ministério da Educação e Cultura, procura centralizar e controlar o serviço de bolsas no ensino superior, quer no país, quer no estrangeiro, procurando assim atender às reais necessidades que temos de especialização e aperfeiçoamento do pessoal de nível superior.

Como órgão misto que procura atender a problemas brasileiros de educação, podemos citar a CRAI (Comissão Brasileiro-Americana de Educação Industrial) cujo objetivo é realizar um programa de cooperação educacional entre os Governos do Brasil e dos Estados Unidos da América. Não mantém a CRAI nenhuma escola, porém, pois se interessa sobretudo por programas técnicos de melhoria e aperfeiçoamento do nosso ensino industrial. Atualmente está em organização, no Departamento Nacional de Educação, que é repartição do Ministério da Educação e Cultura, uma outra comissão mista, que terá por fim a realização de programas de educação rural, aí incluída a educação de base. Trata-se da CABER (Comissão Americano-Brasileira de Educação Rural).

Tanto uma como outra contam com fundos provenientes de contribuição do Governo Brasileiro e do governo Americano.

V. Participação dos poderes públicos no financiamento do ensino privado.

21. Como vimos há pouco, a participação dos poderes públicos brasileiros no financiamento do ensino privado é relativamente grande. Pode-se afirmar, com base nas percentagens indicadas anteriormente, que o ensino no Brasil é sobretudo obra do governo, nas suas três esferas - federal, estadual e municipal. Poderíamos ainda acrescentar que, quanto se faz no domínio da iniciativa privada, com poucas exceções, não é feito sem a cooperação financeira dos poderes públicos. As verbas, nos orçamentos federais, estaduais e municipais, destinadas a subvencionar a iniciativa particular, são relativamente grandes, como se poder á ver facilmente, pelo exame das percentagens que indicamos há pouco.

O modo pelo qual são subvencionadas as escolas particulares dos diversos ramos e graus de ensino, é o mais simples possível. Os interessados se dirigem ao Ministério da Educação ou aos órgãos estaduais e municipais de administração do ensino e solicitam a subvenção. Exami

nada a pretensão e julgada justa, é incluída na proposta orçamentária do ano seguinte, a ser examinada pelo poder legislativo e por ele discutida, emendada e votada. A subvenção é, assim, paga, por verba orçamentária. Ao emendarem a proposta referida, os deputados federais ou estaduais têm a faculdade de, por sua vez, propor subvenções que, dentro dos limites previstos, podem ser aceitas e aprovadas. Por isso, muitas instituições particulares se dirigem diretamente a representantes locais nas câmaras, federal ou estaduais.

Há, porém, medidas que estão sendo progressivamente adotadas com o objetivo de estabelecer ordem e disciplina na concessão de subvenções, bem como em estabelecer obrigações por parte das instituições subvencionadas.

Atualmente, as subvenções são concedidas sob três formas principais:

- a) para manutenção de instituições educacionais, geralmente pelo modo descrito acima, constituindo a maior parte dos auxílios concedidos;
- b) para construção de prédios, obras diversas e equipamentos, onde se manifesta a tendência disciplinadora de que falamos, pois as subvenções resultam de convênios assinados, obedecendo a planos e projetos previamente estudados; apesar de ainda ser relativamente pequena esta forma de cooperação dos poderes públicos, ela tende a desenvolver-se, sendo de esperar que vá a dominar sobre a descrita em a;
- c) por meio de bolsas de estudos concedidas a alunos pobres que façam seus estudos em escolas particula-

res; neste caso o Governo paga à instituição particular e que ela de via cobrar do aluno ou de seus pais; é ainda uma forma de auxílio, muito recente; todavia, há marcada tendência para substituir as subvenções de manutenção por este modo de aumentar a renda das instituições particulares por serviços realmente prestados.

VI. Tendências atuais e novas

Além das tendências, em via de realização, ou de realização já iniciada, no que toca à subvenção das instituições particulares de ensino, podemos registrar, quase como uma aspiração nacional ou, pelo menos, dos educadores brasileiros, o que poderíamos chamar de autarquização dos serviços educacionais, consistente na autonomia de sua administração quer no âmbito federal, quer no estadual e no municipal.

Na Conferência Nacional de Educação, realizada em Curitiba, em 1954, foi aprovada por unanimidade e com bastante entusiasmo uma tese neste sentido, pregarada pelo Prof. Anísio S. Teixeira. Fizera-se representar naquela Conferência, promovida pela Associação Brasileira de Educação, quase todos os Estados, diversas instituições privadas e o próprio Governo Federal, por intermédio do Ministério da Educação e Cultura.

O plano aprovado, mas de cuja execução não se parece cogitar, pelo menos nos próximos anos, pois ele dependeria de leis específicas, previa partir das atuais percentagens das rendas de impostos que a Constituição obriga a aplicar em educação pública, para a constituição de fundos de educação na esfera municipal, na estadual e na federal. Teríamos, assim, fundos municipais de educação, fundos estaduais e um fundo federal. As percentagens

determinadas pela Constituição formariam os recursos mínimos desses fundos, aos quais se trataria de ajuntar outros provenientes de taxas especiais, multas e rendas eventuais, além de por operações de crédito a longo prazo, sob forma de financiamento bancário ou outra. Acreditaram os participantes da Conferência que, dessa forma, se obteria facilmente uma multiplicação rápida dos atuais recursos financeiros aplicados em educação, no Brasil. Os fundos municipais seriam administrados por conselhos municipais de educação, com autonomia administrativa, embora sujeitos ao sistema de prestação de contas públicas, adotado no Brasil. De forma semelhante, os fundos estaduais também seriam administrados por conselhos autônomos, bem como o fundo federal.

A base de todo o financiamento da educação estaria nos fundos municipais em relação aos quais, os fundos estaduais teriam obrigações supletivas, isto é, de complementação de recursos, mediante convênios. O fundo federal, por sua vez, seria supletivo em relação aos fundos estaduais.

Tais ações supletivas teriam sempre em vista um cálculo, tanto quanto possível racional, das maiores necessidades, deficiências e possibilidades locais de educação pública e privada.

Acreditam os especialistas brasileiros em educação, que se interessaram pelo assunto, que, desta forma, se obteria uma concentração de meios e, conseqüentemente, sua melhor e mais adequada aplicação, tendo por base o Município, isto é, a unidade administrativa local.