

O Golpe de 1964 e o financiamento: ditaduras não gostam de educação

The coup of 1964 and funding: dictatorships do not like education

*El golpe de Estado de 1964 y el financiamiento de la educación:
las dictaduras no les gusta la educación*

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO

Resumo: O artigo busca analisar os principais efeitos do golpe militar de 1964 no financiamento da educação no Brasil. Os dados mostraram que, não obstante a enorme expansão da carga tributária frente ao período anterior, não houve qualquer reflexo positivo no padrão de investimento educacional, ficando a educação, em geral, abaixo de 3% do PIB. Este baixo padrão de gastos decorreu essencialmente da retirada do princípio da vinculação constitucional de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. O trabalho indica, também, a potencialização do dano na qualidade do ensino público, pois a falta de recursos se deu em um período em que houve grande expansão de matrículas, associado à crescente destinação de recursos para o setor privado.

Palavras chave: Ditadura e educação; golpe de 1964; financiamento da educação.

Abstract: The paper analyzes the main effects of the 1964 military coup in funding education in Brazil. The data showed that, despite the enormous expansion of the tax burden compared to the previous period, there was no positive effect on the pattern of educational investment, being generally below 3% of GDP. This low spending pattern resulted primarily from the removal of the constitutional principle of earmarking of taxes for the maintenance and development of education. The work also indicates the enhancement of the damage on the quality of public education, because the lack of resources occurred in a period when there was great expansion of enrollments, associated with increasing allocation of resources to the private sector.

Keywords: Dictatorship and education; 1964 coup; education funding.

Resumen: El trabajo analiza los principales efectos del golpe militar de 1964 en la financiación de la educación en Brasil. Los datos mostraron que, a pesar de la enorme expansión de la carga tributaria en comparación con el período anterior, no hubo un efecto positivo en el comportamiento de la inversión educativa, siendo generalmente por debajo del 3% del PIB. Este patrón de bajo gasto se debió principalmente a la eliminación del principio constitucional de la asignación de impuestos para el mantenimiento y desarrollo de la educación. El trabajo también señala el aumento de los daños en la calidad de la educación pública, pues la falta de recursos se produjo en un período en el que hubo una gran expansión de la matrícula, asociados con el aumento de la asignación de recursos al sector privado.

Palabras clave: Dictadura y educación; golpe de 1964; financiamiento de la educación.

ANTECEDENTES

Como aponta Otaíza Romanelli, o intervalo que segue à aprovação da Constituição Federal de 1946 e ao envio, em 1948, à Câmara dos Deputados, de um anteprojeto de reforma geral da educação nacional pelo então Ministro da Educação, Clemente Mariani, elaborado por comissão presidida pelo educador Lourenço Filho, dá início a “um dos períodos mais fecundos da luta ideológica em torno dos problemas da educação, luta iniciada no final da década de 1929” (ROMANELLI, 1985, p. 171). De um lado, temos os defensores de uma educação pública, laica e gratuita, cabendo ao estado papel central na oferta educacional e, de outro, aqueles que defendem a educação como uma questão essencialmente de órbita familiar e privada. E o financiamento da educação, como não poderia deixar de ser, está no cerne desta luta, que culminará com o golpe militar de 1964, com a vitória de uma das posições em disputa. Esta luta também explica a longa tramitação do projeto de lei de diretrizes e bases da educação (LDB), só aprovado em 1961 (lei nº 4.024/61) e que, praticamente, não entra em vigor, atropelado pelos desdobramentos do golpe e alterado profundamente, já em 1968, no que se refere à educação superior (com a lei nº 5.540/68) e, em 1971, no que tange à educação básica (com a lei nº 5.692/71), quando a ditadura civil-militar começa a se preocupar com dar uma roupagem legal às políticas educacionais que já estavam sendo implementadas de fato.

Cabe ressaltar que a Constituição de Federal de 1946 havia restabelecido o princípio da vinculação constitucional de recursos para o ensino, introduzido pela primeira vez pela Constituição de 1934, mas revogado pela Carta de 1937, na ditadura do Estado Novo. Na formulação de 1946, a União deveria aplicar 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 (art. 169).

Como aponta Romanelli (1985), os debates em torno da nova lei envolveram dois temas que ainda hoje polarizam a discussão educacional no país. Inicialmente, as polêmicas envolveram o aparente caráter descentralizador do projeto do Executivo, ao criar os sistemas estaduais de educação, deixando um papel bastante limitado ao governo central. Esta posição sofria forte crítica por deputados ligados ao regime Vargas, capitaneados pelo então deputado Gustavo Capanema, ex-ministro da educação do Estado Novo e autor de várias leis educacionais deste regime. Em um segundo momento, a partir de projeto de substitutivo apresentado em 1958, pelo Deputado Carlos Lacerda, a polêmica se desloca sobre o que se entendia por titularidade do direito à educação e sobre a quem caberia a sua oferta.

Vale a pena uma breve discussão sobre esta polêmica, pois, além de atualíssima, ela traz questões e propostas que vieram a nortear políticas educacionais no país, no período da ditadura, mas já apontava para as reformas que viriam a ser feitas, por exemplo, no Chile, também em seu período ditatorial. Este substitutivo, que sequer foi colocado em discussão, acabou influenciando profundamente os encaminhamentos futuros e, inclusive, o projeto aprovado. Partia do princípio da educação como “direito inalienável e imprescritível da família”, sendo a escola, “fundamentalmente, prolongamento e delegação da família”. Para que as famílias possam cumprir o seu dever de educar a prole, cabe ao Estado oferecer os meios necessários, “seja estimulando a iniciativa particular, seja proporcionando ensino oficial gratuito ou de contribuição reduzida”. Como decorrência destes princípios, e tendo por base a ideia de ‘liberdade de ensino’, o projeto continua determinando que o Estado “outorgará igualdade de condições às escolas oficiais e às particulares” o que se dará, entre outros meios, “pela distribuição das verbas consignadas para a educação entre escolas oficiais e as particulares, proporcionalmente ao número de alunos atendidos”. Ora, o que se vê, neste projeto, é um sistema muito similar à política de ‘Voucher’ implantada posteriormente no Chile, na ditadura de Pinochet. Cabe ressaltar que, à época, e desde o Brasil império, os interesses do setor privado de ensino eram representados pela igreja católica e não pelas empresas de ensino, como ocorre atualmente. Por isto os apelos insistentes aos direitos da família e à formação moral dos educandos, tarefa que uma escola oficial estaria pouco apta a cumprir. Por isto, também, o viés claramente privatizante do projeto, que se escondia sob o manto da defesa da liberdade de escolha das famílias e da crítica a um pretenso objetivo de monopólio do Estado, que estaria oculto no projeto original do Executivo. Curiosamente, como aponta Romanelli (1985) com base em estatísticas oficiais, em 1959, 65% das matrículas do ensino médio (que então englobava os atuais anos finais do ensino fundamental e o ensino médio) estavam no setor privado. O texto da LDB finalmente aprovado, no que se refere ao financiamento para o setor privado, embora não tenha incluído seus dispositivos mais privatizantes, incorpora elementos substanciais do substitutivo Lacerda, tais como o dever do Estado de fornecer recursos para que as famílias, através de bolsas de estudo, possam se desincumbir de seus encargos educacionais, quando provada a insuficiência de recursos. Permite, ainda, a destinação de recursos da União para o financiamento de estabelecimentos particulares para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos (art. 95). Esta mesma lei estabelece a gratuidade no ensino superior público apenas àqueles que provarem insuficiência de recursos (art. 83). A lei amplia, também, o índice de vinculação da União ao ensino de 10% para 12%

(art. 92), mantendo o mínimo de 20% para estados e municípios e estabelece que estes recursos serão usados preferencialmente, mas não exclusivamente, para a manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino (art. 93). Estabelece a possibilidade de bolsas de estudo para instituições privadas em todos os níveis de ensino (no primário como exceção), bem como o financiamento estudantil (art. 94). Como se constata e como já salientaram vários autores, trata-se de uma lei marcada pela ambiguidade, que busca atender, sem enfrentar a questão, posições e interesses antagônicos e, por isto, já nasce superada pelos fatos.

Como conclui Romanelli, com relação à presença marcante dos interesses privatistas:

Na verdade, essa retirada de autonomia e de recursos da esfera pública para privilegiar a esfera privada, essa proteção à camada social, que podia pagar a educação, à custa das camadas que não podiam, só é compreensível dentro do quadro geral da organização da sociedade brasileira e do jogo de influências que as camadas dominantes exerciam sobre os representantes políticos no legislativo (ROMANELLI, 1985, p. 183).

E VEM O GOLPE

A polarização que aparece no debate em torno da nova lei geral da educação reflete uma divisão mais profunda no país, que deu uma dinâmica toda própria a este período, marcado por uma sequência de tentativas frustradas de golpes de estado, desde o governo constitucional de Vargas e que resultou em seu suicídio, tendo como pivô da crise, não por coincidência, o mesmo Carlos Lacerda. Com o fracasso do governo populista de direita de Jânio Quadros e a posse de João Goulart, pela via de um governo parlamentar (já um primeiro golpe na constituição em vigor), os golpistas, que reuniam o grande capital financeiro e empresarial nacional e internacional, a alta cúpula militar e setores da classe média e da igreja, com o apoio ideológico, financeiro e militar do governo dos EUA, saíram desavergonhadamente a campo, bradando o fantasma do comunismo, da destruição da família, do estatismo e da república sindicalista e, sob a força das armas, derrubaram um presidente democraticamente eleito e referendado no plebiscito. Presidente este que colocou fim ao parlamentarismo e cujo crime foi tentar transformar o país numa democracia capitalista minimamente moderna, com certa independência em relação ao capital internacional incorporando, parcialmente, através das reformas de base (em especial envolvendo a educação, o planejamento econômico e a reforma agrária), trabalhadores do campo e da cidade historicamente alijados do acesso à riqueza socialmente produzida.

O grupo militar-civil que assume o poder representa a vitória do grande capital internacional e de seus aliados internos que, para impor sua agenda,

irão se valer da repressão pura e simples, embora sem descuidar de buscar alguma legitimação em segmentos da sociedade, em especial a classe média. E assim começa mais uma ditadura, com um Ato Institucional, sem número, pois seria um único, com uma sequência de fechamentos do Congresso, cassações de mandatos, proibição de partidos políticos, perseguição a líderes sindicais e estudantis, seguida de torturas e mortes, desaparecidos políticos e que dura (oficialmente) vinte e um longos anos e deixa cicatrizes até hoje.

A educação foi particularmente afetada pelo golpe. Não é mera coincidência que o primeiro ministro da ditadura, antes ainda da ‘posse’ do ditador Castelo Branco, tenha sido Luís Antônio da Gama e Silva que, posteriormente, em 1968, se notabilizaria como o redator do AI. 5, ato que representou o abandono de qualquer simulacro de democracia formal pelos ditadores de plantão. Atos representativos deste novo espírito do tempo foram a prisão de Paulo Freire, logo na sequência do golpe, sob a acusação de subversão e a extinção da UNE, em novembro de 1964, através da Lei Suplicy de Lacerda (lei nº 4.464/61). Esta lei extinguiu todas as entidades estudantis livres, criando os diretórios estudantis diretamente controlados pelas administrações escolares. No caso do ensino médio, estabelecia a lei (art. 18):

Nos estabelecimentos de ensino de grau médio, somente poderão constituir-se grêmios com finalidades cívicas, culturais, sociais e desportivas, cuja atividade se restringirá aos limites estabelecidos no regimento escolar, devendo ser sempre assistida por um professor.

Como mostra a história, as ditaduras não gostam de educação. Outra medida tomada pelos novos detentores do poder foi a busca de assessoria externa, mais especificamente nos EUA, tendo em vista a perseguição e cassação de vários educadores de reconhecimento nacional e internacional, boa parte deles envolvidos nas reformas do governo deposto, bem como a rápida exclusão, do bloco do poder, de políticos do campo educacional envolvidos com o golpe, como foi o caso do próprio Carlos Lacerda. Foi neste contexto que se celebraram os já famigerados acordos MEC-USAID, entre o Ministério da Educação do Brasil e a *United States Agency for International Development* (USAID), que envolviam assistência técnica e cooperação financeira, com a forte presença de consultores estadunidenses. Os primeiros foram assinados em junho de 1964 e, o último deles, em 1976, atingindo mais de uma dezena de acordos que versavam sobre os diferentes níveis de ensino, sobre a formação de professores e sobre a produção de material didático, muitos deles simples traduções de livros textos dos EUA e impressos naquele país (CUNHA & GÓES, 1985; ALVES, 1968). Estes consultores exerceram forte influência sobre os diferentes militares que, no período, ocuparam o MEC, com impacto direto nas reformas do ensino

superior, em 1968, e na profissionalização compulsória do ensino médio, em 1971, ambas medidas aprovadas sem qualquer discussão, em um parlamento já amordaçado, pelo instrumento do decurso de prazo e que deixaram danos até hoje não reparados na educação superior e no ensino médio.

Mas o foco principal dos novos detentores do poder foram as mudanças na estrutura econômica do país e na organização governamental. Com vasta experiência no aparelho de Estado desde a era Vargas, mas com forte influência e apoio dos governos dos EUA, a dupla Octávio Gouvêa de Bulhões e Roberto Campos, o primeiro como ministro da Fazenda e, o segundo, do Planejamento, do ditador Castelo Branco, serão os operadores das principais mudanças que afetarão de forma direta a estrutura econômica e tributária do país e, indiretamente, todo o sistema de financiamento da educação. Não à toa, um dos primeiros atos da dupla foi viabilizar a aprovação da lei nº 4.390/1964, que liberalizou a remessa de lucros para o exterior, uma demanda premente das multinacionais que apoiaram o golpe. Como contrapartida das finanças internacionais, houve uma liberação de crédito ao novo governo e o país viveu os anos do Milagre Econômico, financiados basicamente através da expansão da dívida externa, do arrocho salarial e da repressão. Outra medida de forte impacto foi a aprovação do novo Código Tributário Nacional, através da lei nº 5.172/1966, a qual, com alterações, continua em vigor até hoje. Como aponta Varsano (1996), os princípios que nortearam a reforma tributária feita em 1966 foram: a) aumento das receitas e da eficiência dos sistemas de arrecadação; b) eliminação de entraves à capitalização das empresas e criação de estímulos a novos investimentos; c) eliminação da superposição de taxaço e d) revisão da discriminação de rendas entre as três esferas de governo. Em função disto, há uma reformulação do Imposto de Renda, visando a aumentar suas receitas; é criado o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), de âmbito federal, e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM), em nível estadual (atual ICMS), em substituição ao antigo Imposto de Consumo, cuja principal inovação foi o fato de ser um tributo sobre valor adicionado, o que significa que a incidência do imposto se dá apenas sobre o valor que lhe foi acrescido em cada etapa de produção, ou circulação evitando-se, assim, a tributação em cascata. A contrapartida deste processo, apontada pelo mesmo autor, foi a de que “ao privilegiar o estímulo ao crescimento acelerado e à acumulação privada (e, portanto, os detentores de riqueza), a reforma praticamente desprezou o objetivo da equidade” (Varsano, 1996, p. 9). Outro efeito, também reflexo do período autoritário, foi que a União centralizou em suas mãos boa parte das decisões no campo tributário, bem como dos recursos públicos. Assim, até 1978, a carga tributária manteve-se acima de 25% do PIB (quando em 1962 havia atingido o mínimo de 8,6% do PIB), sendo que a União

arrecadava cerca de 3/4 do total e, após transferências a estados e municípios, ficava com 2/3 da receita tributária total (VARSANO, 1996). Atualmente, já na vigência da Constituição Federal de 1988, tida como descentralizadora, a carga tributária total subiu para cerca de 33% do PIB e a União ainda detém pouco mais da metade da receita líquida de tributos, após a contabilização das transferências constitucionais para Estados, DF e Municípios.

Outra característica do modelo tributário então introduzido foi a progressiva introdução de fontes específicas de receitas, destinadas essencialmente ao financiamento do setor social, que são as contribuições sociais. Exemplos atuais delas são, entre outras, as Contribuições para a Seguridade Social (COFINS), a Contribuição Social sobre o Lucro das Pessoas Jurídicas, a Contribuição para a Previdência Social e, de especial importância para a educação, o Salário-Educação. Diferentemente dos Impostos, para os quais não há uma correlação entre o fato gerador do tributo e uma atividade estatal específica, as Contribuições Sociais, que assumiram caráter tributário somente a partir da Constituição Federal de 1988 (art. 149), encontram-se numa situação intermediária entre as Taxas e os Impostos, visto que, embora haja uma certa correlação entre o fato gerador e um campo de atividade estatal, esta não ocorre de maneira direta, como no caso das taxas (REZENDE & SILVA, 1987; NOGUEIRA, 1980 e CASSONE, 1997). Como veremos mais adiante, estes entes tributários passaram a assumir, cada vez mais, participação relevante no bolo fiscal brasileiro. Atualmente, sua receita praticamente se iguala àquela de impostos. Do ponto de vista do financiamento da educação, o crescimento deste tipo de fonte é preocupante, porque sobre ela não incide a vinculação constitucional para o ensino. Outra característica que marcou o período ditatorial foi a proliferação dos incentivos fiscais que afetam, até hoje, a capacidade arrecadadora do país. Diga-se, de passagem, que os governos democráticos só ampliaram esta política. Temos, como exemplo recente, no governo Dilma, a isenção de IPI sobre carros e sobre os produtos da chamada 'linha branca', com perdas de alguns bilhões para a educação. Buscando sintetizar este modelo tributário introduzido no período ditatorial e que, em linhas gerais, sobreviveu no período democrático, pode-se dizer que se trata de uma estrutura mais orgânica que aquela que antecede ao golpe, com maior capacidade arrecadadora, centralizada no governo federal e que protege os detentores de capital em detrimento dos trabalhadores. Nela predominam, também, os tributos indiretos, cujo ônus de pagamento é repassado ao consumidor final e, por isto, penaliza com maior rigor os segmentos mais pobres da população. Outra herança da ditadura são as alíquotas proporcionalmente baixas do imposto de renda para os segmentos de renda mais alta. Atualmente, a maior alíquota do Imposto de Renda no Brasil é de 27,5%, enquanto que nos EUA é de 46%; no Chile, de 45%;

na Alemanha, de 51% e, na Suécia, de 56%. Isto sem falar que os segmentos mais ricos, que basicamente vivem da aplicação em títulos da dívida pública do governo brasileiro, praticamente não pagam impostos.

Essa mudança no sistema tributário, que envolveu a aprovação de um novo código, como não poderia deixar de ser, afetou diretamente as formas de financiamento das políticas sociais, dentre elas a educação. Como já adiantado, a diretriz adotada foi no sentido de se buscar fontes de recursos para o setor social que fossem autônomas e distintas da receita de impostos, política que se concretizou através da introdução das Contribuições Sociais. Foi neste sentido que surgiram, entre outras, as contribuições previdenciárias no sentido de assegurar a aposentadoria aos trabalhadores; o Fundo de Garantia de Tempo de Serviço (FGTS), como mecanismo de indenização nas relações capital-trabalho e o Salário-Educação, para o fomento, inicialmente, do ensino primário, mas que atualmente atinge toda a educação básica e que será discutido mais adiante (PINTO, 2000).

A adoção deste padrão de financiamento para o setor social que valoriza as fontes autônomas de recursos, em especial por parte da União, apresenta alguns problemas. O principal deles é a sua dificuldade em propiciar recursos exatamente nos momentos em que eles são mais necessários. Isto ocorre porque, como a maioria destas fontes (Previdência, FGTS, Salário-Educação) obtém seus recursos de tributos que incidem sobre a folha de salários, qualquer retração na atividade econômica tem como consequência imediata uma queda na sua arrecadação, justo no momento em que há maior demanda por políticas sociais públicas. O segundo problema, que decorre também do fato da maioria de estas contribuições incidirem sobre a massa salarial, é que esta sistemática penaliza os setores mais atrasados da economia, que dependem mais do fator trabalho, deixando escapar os setores mais modernos da economia que, por trabalharem com alta tecnologia, possuem poucos trabalhadores. Além disto, por pagarem salários mais altos, estas empresas beneficiam-se também do teto de 20 salários mínimos de contribuição, como os casos da Previdência Social e do Salário-Educação (REZENDE & SILVA, 1987; MELCHIOR, 1987).

A DITADURA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

O melhor exemplo deste novo modelo de fontes para o financiamento de políticas sociais talvez seja o Salário-Educação, criado através da lei n° 4.440, de 27/10/1964, com o objetivo de “suplementar as despesas públicas com a educação elementar” (art. 1°), através de uma contribuição social recolhida pelas empresas, com base na folha de pagamentos. A obrigatoriedade de as empresas

contribuírem com a educação básica surgiu, pela primeira vez, na Constituição de 1934, de vida curta que, em seu art. 139, estabelecia que toda empresa, industrial ou agrícola, na qual trabalhassem mais de 50 pessoas, perfazendo estas e seus filhos pelo menos 10 analfabetos, deveria lhes proporcionar ensino primário gratuito (PINTO, 1989). Revogada pela CF de 1937, a determinação volta com a CF de 1945, passando a englobar empresas industriais, agrícolas e comerciais com mais de 100 empregados (independentemente do número de analfabetos), que deveriam manter ensino primário gratuito para seus funcionários e filhos. Não obstante com os esforços de regulamentação, pouco se avançou, até 1964, no sentido de as empresas cumprirem com esta obrigação constitucional, seja pelo seu ônus administrativo, seja pelos seus custos financeiros. A inovação da lei, liderada pelo Prof. Carlos Pasquale e outros educadores que apoiaram o golpe de 1964, deu-se através da possibilidade dada às empresas que não desejassem oferecer diretamente o ensino, de pagar uma nova contribuição, denominada Salário-Educação, cujo nome foi inspirado no Salário-Família, pois seu principal idealizador acreditava haver uma completa analogia entre ambos (MELCHIOR, 1986). Para se obter o valor da contribuição, tomou-se por base um custo-aluno-mês na escola primária de 7% do salário mínimo, conforme estudos elaborados pelo INEP (Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos), na gestão de Anísio Teixeira. Este valor foi obtido, considerando um salário médio mensal dos professores de 1,5 salários mínimos, uma média de 30 alunos por turma e uma participação do salário docente como equivalente a 70% do custo total de manutenção de uma sala. Com esta base e considerando o número de crianças na faixa de escolaridade obrigatória (7 a 11 anos, na época) e o perfil dos trabalhadores empregados, chegou-se à alíquota de 1,4% da folha de contribuição mensal paga pelas empresas. Outra característica do Salário Educação, exemplar do efeito das discussões envolvendo o projeto de Carlos Lacerda e que antecederam a nova LDB, e que guarda semelhanças à lógica dos atuais sistemas de escolha educacional (school choice), como os Vouchers, era a permissão, prevista na lei, para que as empresas pudessem abater, na contribuição devida, os gastos com bolsas de estudo de seus empregados ou filhos em instituições privadas de ensino ou, mesmo, o pagamento feito pelas empresas, a título indenizatório, dos gastos feitos pelos empregados com seus filhos em estabelecimentos pagos de ensino, ou com eles mesmos em cursos preparatórios para os exames supletivos. Ou seja, permitia-se o uso do Salário Educação como um pequeno Voucher para compra de vaga (ou desconto, o que era mais comum, dado o pequeno valor) no setor privado de ensino. Abria-se, assim, uma porta para a transferência de recursos públicos para empresas privadas de ensino e para um conjunto enorme de fraudes via bolsas a alunos fantasmas (MELCHIOR, 1987; PINTO, 1989). Esta

sangria de recursos sobreviveu à Constituição Federal de 1988 e só foi extinta em 2006, com a Emenda Constitucional n. 14 (que também criou o Fundef), graças a uma alteração proposta pelo Deputado Federal Ivan Valente, que assegurou a destinação exclusiva dos recursos do Salário Educação ao ensino público.

Outra mudança, que aconteceu ainda no período ditatorial, com esta contribuição, foi decorrência da ampliação da obrigatoriedade escolar de quatro para oito anos, ocorrida com a Constituição Federal de 1967 e com a lei nº 5.692/1971, que criou o ensino de primeiro grau, unificando o antigo primário com o ginásio. Com a ampliação da obrigatoriedade, o salário educação passou a atender todo o ensino fundamental, o que implicaria, no mínimo, em dobrar a sua alíquota, sem considerar que os custos dos anos finais eram claramente superiores, o que corresponderia a um índice ainda maior. Contudo, em uma decisão eminentemente política, sua alíquota foi majorada de 1,4% para 2,5% do valor da folha de contribuição ao regime previdenciário. Como se sabe, o Salário Educação continua em vigor e, neste caso, a democracia também não fez bonito, pois quando da aprovação do Fundeb, através da Emenda Constitucional (EC) 53/2006, esta contribuição passou a atender a toda a educação básica incluindo, além do ensino fundamental, a educação infantil e o ensino médio. Não houve qualquer alteração na alíquota do Salário Educação, resultando no mesmo montante de recursos para um número maior de estudantes, com a conseqüente queda no valor/aluno. Mesmo considerando o critério de custo original que deu origem à contribuição (R\$ 14,5 por aluno-mês), claramente defasado, para manter coerência com a ampliação do número de anos atendidos, esta alíquota deveria ser da ordem de 4,9%, apenas considerando a faixa que passa a ser obrigatória (em 2016) de 4 a 17 anos. Se considerarmos a parte referente às creches, com certeza este índice teria que ser mais que o dobro do valor atual (2,5%).

Além do Salário Educação, exemplo mais acabado da lógica de financiamento implantada pela ditadura, foram criadas outras fontes que destinavam parte de seus recursos para a educação, como o FAS (Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social) com recursos das Loterias, o FINSOCIAL (Fundo de Investimento Social), com incidência sobre o faturamento das empresas, bem como os incentivos fiscais para o Mobral, iniciativa de alfabetização da ditadura que foi um completo fracasso e os royalties sobre óleos e gás extraídos da plataforma continental. O que a análise do montante e utilização destes recursos indica é que, ou foram fontes de baixo potencial arrecadador ou, como caso do FINSOCIAL, cujos recursos eram significativos, os mesmos não implicavam financiamento adicional, mas simplesmente uma substituição de recursos orçamentários que já eram destinados ao setor, de tal forma que não houve nenhum ganho adicional de recursos, muito pelo contrário, como se verá a seguir (PINTO, 1989).

Como já observado, a ditadura foi pródiga em criar mecanismos alternativos de financiamento das políticas sociais. Isto aconteceu, contudo, basicamente à custa do sacrifício dos recursos orçamentários que anteriormente eram destinados ao setor. Assim, já na Constituição de 1967, cai a vinculação constitucional de impostos para a educação. Embora este dispositivo tenha permanecido na LDB, na prática virou letra morta e caiu, finalmente, com a lei nº 5.692/71. A Constituição de 1969, filha direta do AI 5, ainda reintroduziu, de forma indireta, a vinculação para a receita tributária, mas apenas para os municípios, na parte que trata das possibilidades de intervenção. Ora, sendo os municípios os entes mais pobres da federação e tendo sua receita tributária própria como ínfima parcela de sua receita total, tal medida, em pleno período de ditadura mais exacerbada, soa como uma mistura de cinismo com hipocrisia, por parte dos grupos no poder.

Estabeleceu-se, então, o pior dos mundos. De um lado, uma modernização autoritária, via internacionalização da economia, produz a falência de milhares de pequenos negócios, arrocha os salários dos trabalhadores, acentua o êxodo rural e acentua a concentração de renda. De outro, uma legislação aprovada sem qualquer discussão amplia os anos de obrigatoriedade educacional e que, ao mesmo tempo, revoga a vinculação constitucional de recursos para o ensino, que seria a única alternativa para assegurar uma expansão da oferta sem comprometimento da qualidade do ensino. Além disto, a mesma legislação permite que os poucos recursos destinados ao ensino possam ser apropriados pelo setor privado. O resultado é conhecido e produz suas consequências até hoje: um grande aumento das matrículas, viabilizado basicamente pela multiplicação dos turnos escolares (com mais de três turnos diurnos) e pelo achatamento salarial dos profissionais da educação. A profissão docente, em especial para aqueles que lecionavam no antigo ginásio (anos finais do atual ensino fundamental) e no ensino médio perde, junto com a corrosão salarial, o reconhecimento social e a escola pública, antes referência de qualidade, embora elitista, entra em um processo irreversível de perda de legitimação. Neste sentido, pode-se dizer que, ao contrário do que ocorreu na educação superior, que viveu uma privatização sem precedentes, na educação básica houve um enorme crescimento das matrículas públicas no período, mas à custa de uma perda de qualidade e de identidade. E a rede privada, que era conhecida como aquela dos três 'Ps' ('papai pagou, passou'), passa a atrair a escassa classe média resultante do processo concentrador implantado no período. O efeito deste processo é, também, a substituição das antigas escolas confessionais pelos novos grupos privados de ensino, de natureza empresarial, que nascem do antigo ensino médio profissionalizante, geralmente noturno, que era destinado aos alunos trabalhadores ou, então, dos cursinhos

preparatórios, que exploram o filão aberto pela explosão na demanda ao ensino superior público, não acompanhada pela expansão das vagas no período da ditadura militar. Em um destes dois perfis, frutos das políticas implementadas no período, pode ser encontrada boa parte dos grandes grupos privados de ensino que controlam o setor, atualmente. Uma síntese desta relação biunívoca entre a ditadura e a expansão privada do ensino pode ser encontrada na obra de Carlos Benedito Martins (1981), em que ele mostra como os torturadores do regime militar estudavam em uma Faculdade de Direito, com fortes laços com os detentores do poder civil-militar de São Paulo.

Uma maneira mais precisa de avaliar os danos da política de financiamento implementada no período ditatorial pode ser obtida a partir do trabalho minucioso elaborado pelo Prof. José Carlos de Araújo Melchior, em sua tese de livre docência na Faculdade de Educação na USP, publicada posteriormente na forma de livro (1987) e que trata exatamente sobre este tema. Neste trabalho, ele mostra que a “média anual de participação do setor público [na Função Educação e Cultura] foi, no período de 1966 a 1982, de 2,75%. Constatase que, somente em 1981 e 1982, essa participação ultrapassou a barreira dos 3%” (MELCHIOR, 1987, p. 101).

Note-se que, em seu estudo, ele considera o agregado na Função Educação e Cultura, que era a informação possível de se obter considerando os dados da época. Se fossem considerados apenas os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, que é o conceito mais adequado, os percentuais em relação ao PIB seriam ainda menores. Em dissertação de mestrado, Pinto (1989) busca, a partir dos gastos na Função Educação e Cultura da União, obter os gastos efetivos com manutenção e desenvolvimento do ensino, com base na receita líquida de impostos. Para o período de 1980 a 1985, obteve-se um índice médio de 5,3% da receita líquida de impostos da União efetivamente destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Já em 1986, este índice salta para 10,7% e para 13,4%, em 1987, este último ano, de acordo com a previsão orçamentária. O mesmo estudo indica, para o período, um comprometimento dos municípios abaixo dos 20%. Somente os governos estaduais gastavam acima do percentual de 25%, conforme os dados obtidos na época.

A mudança relatada no padrão de esforço educacional nos anos de 1985 e 1986, em especial por parte da União, não é fruto do acaso, ou de algum súbito interesse do general de plantão pela educação, mas sim indício do começo de derrocada da ditadura. Neste aspecto, mudança crucial foi a aprovação, em 1983, após anos de luta, da Emenda Constitucional apresentada pelo então Senador João Calmon, que restabelecia a vinculação constitucional de parte da receita de impostos para a educação. Na ocasião, ficou estabelecido um mínimo de 13%

para a União e de 25% para Estados, DF e Municípios, incluídas as transferências entre os entes federados para o nível de governo que as recebe e deduzindo-as de quem as repassa, que é a fórmula atual da Constituição Federal de 1988, que somente ampliou o índice de vinculação da União para 18%, para compensar a redução de recursos deste nível de governo em função do novo pacto de tributos, presente na nova Carta. O impacto da Emenda Calmon vai se mostrar presente, contudo, só em 1986, como apontam os dados citados, em função de sua regulamentação através da lei nº 7.348/85 que, finalmente, estabelece o que pode e o que não deve ser contabilizado como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino. Boa parte do que foi aí definido foi incorporado na nova LDB (lei nº 9394/1996), em seus artigos 70 e 71, inclusive com as lacunas da lei anterior. Entre estas, destaca-se a indefinição quanto à contabilização dos gastos com aposentadoria com os profissionais educacionais. Embora a lógica e o bom senso considerem estes gastos como previdenciários e não, portanto, como de manutenção e desenvolvimento do ensino, muitos governos tendem a contabilizar estas despesas como tal, em muitos casos com ampla aquiescência dos Tribunais de Conta.

CONCLUSÃO

A principal conclusão que se pode chegar a partir desta rápida análise do impacto da ditadura nas políticas de financiamento é a que se encontra no título deste trabalho: ditaduras, todas elas, no caso do Brasil, não gostam de investir em educação.

Os dados mostraram que, não obstante a enorme expansão da carga tributária frente ao período que lhe antecedeu, não houve qualquer reflexo positivo no padrão de investimento educacional no período, ficando, em geral, abaixo de 3% do PIB. Esta queda decorreu, essencialmente, em virtude da retirada do princípio da vinculação constitucional de uma parcela da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino, institucionalizada na Carta de 1967, mas implantada, de fato, já desde o início do golpe. O trabalho indica, também, a potencialização do dano na qualidade do ensino público, pois a falta de recursos se deu em um período em que houve grande expansão de matrículas. Além disto, em função das políticas e da legislação do período, o setor público ainda teve que compartilhar seus poucos recursos com o setor privado.

Os dados apontam, ainda, para a permanência de muitos instrumentos de financiamento das políticas sociais criados no período ditatorial, entre eles o Salário Educação, que ainda cumprem um papel importante mas que, claramente, precisariam de um aperfeiçoamento, seja para ampliar seus recursos, seja para

atenuar seus efeitos regressivos na estrutura tributária.

Finalmente, o estudo aponta para o acerto da aprovação recente, pelo Congresso Nacional, da destinação de 10% do PIB para o ensino público. Embora possa parecer alto, este percentual é imprescindível, exatamente em função das duas décadas de investimentos abaixo de 3% do PIB da ditadura, bem como do período FHC, com índices abaixo de 4%, em virtude do veto dado por este presidente ao dispositivo do PNE 2001-2010, que determinava um investimento público de 7% do PIB. O segundo governo Lula e o governo Dilma indicam uma ampliação dos gastos, embora ainda longe dos 7% do primeiro PNE. Só que estes dois últimos governos fizeram ressurgir uma questão que parecia adormecida desde os embates da década de 1950, que iniciam este artigo. Com a criação de programas com o PROUNI e o PRONATEC e com a explosão do financiamento estudantil na educação superior privada com recursos públicos, uma parcela cada vez mais crescente de recursos públicos destina-se a empresas privadas de ensino, muitas delas com capital aberto nas bolsas de valores e que vivem, basicamente, de recursos públicos, como seus executivos não se envergonham de dizer. Não deixa de ser uma vitória dos ideólogos do golpe de 1964 o fato de um governo, que tem em sua direção pessoas que foram brutalmente reprimidas pela ditadura, implementar políticas tão em sintonia com o Substitutivo Lacerda, contra o qual tanto lutaram em passado recente.

REFERÊNCIAS

CASSONE, Vittorio. **Direito tributário**. São Paulo: Atlas, 1997.

MARTINS, C.B **Ensino pago: um retrato sem retoques**. São Paulo: Global, 1981.

MELCHIOR, J.C.A. **O financiamento da educação no Brasil e a revolução**. (Tese de Livre Docência). São Paulo, Faculdade de Educação da USP, 1986.

MELCHIOR, J.C.A. **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: EPU, 1987.

NOGUEIRA, Ruy B. **Curso de Direito Tributário**. São Paulo: Saraiva, 1980.

PINTO, J.M.R. **As implicações financeiras da municipalização do ensino fundamental**. (Dissertação de mestrado). Campinas, Faculdade de Educação da Unicamp, 1989.

PINTO, J.M.R. **Os recursos para educação no contexto das finanças públicas**. Brasília: Ed. Plano, 2000.

REZENDE, Fernando & SILVA, Beatriz A. **Estudos para reforma tributária: contribuições sociais**. Tomo 4, nº 107. Rio de Janeiro: IPEA, 1987.

SILVA, Mário T. O novo sistema tributário e a crise fiscal. *In*: PISCITELLI, Roberto B. (org.) **O sistema tributário na nova constituição**. Brasília: Ed. da UnB, 1988.

VARSANO, R. A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas. **Textos para Discussão**, nº 405. Brasília: IPEA, 1996.

JOSÉ MARCELINO DE REZENDE PINTO é professor associado da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto-USP. Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Pós-doutor pela Universidade de Stanford, EUA. Presidente da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - Fineduca. Email: jmrpinto@ffclrp.usp.br

Recebido em maio de 2014
Aprovado em julho de 2014