

Salário-Educação

ESTANISLAU FISCHLOWITZ

ABORDANDO o exame da interessante reforma sócio-educacional, levada a efeito pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, cumpre, de início, tornar bem patente o que essa reforma *não é*.

A denominação da respectiva providência legislativa é, com efeito, absolutamente inexata, carecedora de qualquer sentido. A instituição criada pelo referido diploma legal, não reúne quaisquer características de salários ou sobre-salário. Constitui, em última análise, tributo específico *ad hoc*, puro e simples, cujos ônus recaem sobre os ombros do setor empresarial, vinculado à Previdência Social. Nada menos, porém, também nada mais. Assim, a sua índole jurídico-social não se afasta de modo algum das bases contributivas: adicional, de 1% à contribuição previdenciária patronal para o Banco Nacional de Habitação.

Acontece, todavia, que a flagrante inexatidão semântica acima aludida não afeta apenas o próprio título, evidentemente errado, da respectiva lei. Na redação, manifestamente defeituosa, da referida lei, procurou-se equiparar, erradamente, a solução em aprêço ao salário-família, criado pela Lei nº 4.266, de 3 de outubro de 1963, e que constitui suplemento, real e efetivo, de rendimentos salariais da classe trabalhadora beneficiada pela Previdência Social. O que daí resultou foi a reprodução fiel nos artigos 2º 3º e 8º do diploma legal ora em aprêço das normas sobre o "custo atuarial" do salário-educação e sobre o sistema de "compensação" desse custo, as quais tiveram pleno cabimento na Lei de 1963, acrescentando, porém, na lei de 1964 algo absolutamente incompreensível e incompatível com a genuína natureza de salário-educação.

II

Apenas depois de esclarecer, preliminarmente, a essência dessa reforma, afastando-se a sua interpretação bastante comum e visi-

velmente errônea, podemos examinar os propósitos dessa benéfica lei e as técnicas às quais recorre, para, a seguir, apontar algumas deficiências isoladas da solução que consubstancia.

Examinando o texto final desse diploma legal, não podemos porém, deixar de tornar bem patente que o projeto governamental do mesmo foi submetido no Congresso Nacional à uma aprofundada revisão, na qual foi possível escoimá-lo de várias e graves imperfeições, sobretudo no tocante ao destino dos respectivos fundos. Conquanto devessem êstes ser distribuídos, de acôrdo com o projeto, — exclusivamente aos Estados em que fôssem arrecadados, sem qualquer compensação no plano interestadual, o que agravaria ainda, de muito, os atuais desajustes entre os recursos educacionais de uns e outros Estados — a lei, na sua redação final, adotou um mecanismo mais maleável e abaixo exposto, de repartição mais justa e equitativa da receita do “salário-educação” entre as Unidades da Federação, em obediência às suas respectivas necessidades.

III

A lei destina-se a reforçar os existentes recursos orçamentários, previstos para custear os gastos com a educação primária. Eis seu único objetivo, digno de maiores aplausos.

São de conhecimento geral os índices (a) ainda lamentavelmente reduzidos de escolarização primária e (b) os insustentavelmente elevados de analfabetismo, corolário fatal da deficiência dos respectivos recursos escolares, e isto tanto no tocante à população nacional total, quanto no que diz respeito à faixa etária de 7 e 11 anos.

Na realidade, não dispomos de indicações estatísticas, completas e atualizadas, capazes de lançar luz sobre a situação atual, nesse particular, em fins de 1964, sendo de se esperar que o Censo Escolar, recém-organizado, em boa hora, nos possa proporcionar dados exatos a respeito, dos quais tanto precisamos no momento.

Cumprе relembrar que a percentagem de analfabetos dos grupos de idade de 10 a 19 anos era, em 1950, de 52% para os homens e de 51% para as mulheres. A incidência alarmante desse flagelo diminuiu, com certeza, até certo ponto (a) nesses últimos 14 anos, num grau que, aliás, ainda não podemos apreciar pormenorizadamente, sendo, porém, de considerar — como tudo nos leva a crer — que as aflitivas discrepâncias regionais e zonais, quanto às taxas de alfabetização e escolarização dos jovens e adultos, atingiram proporção ainda maior que anteriormente.

Os principais fatores de desequilíbrios acima aludidos residem (a) na diversidade de composição etária das populações de áreas urbanas e rurais, assim como (b) na menor capacidade tributária e na maior dispersão demográfica dos habitantes destas. Como é natural, tais elementos, responsáveis pelos desajustes na distribuição dos recursos educacionais, assumem aspectos particularmente angustiantes nas relações mútuas entre regiões economicamente mais adiantadas e industrializadas, as quais já conseguiram estender o ensino primário quase à totalidade de menores de idade, e as subdesenvolvidas, preponderantemente rurais, nas quais aparecem manchas negras de escolaridade deficiente e analfabetismo, sob tôdas as suas formas, como o manifestam eloqüentemente os quadros estatísticos que acompanham o Capítulo XXI ("Educação") do Programa de Ação do Govêrno (1964-1966), de novembro de 1964.

O Brasil coloca-se, como o comprova a estatística comparativa internacional, entre os países que destinam para o financiamento de setor educacional uma parte relativamente elevada da renda nacional. (b)

Os investimentos públicos nesse setor representam, em 1964, o total de cêrca de 755 bilhões de cruzeiros, devendo alcançar, em 1965, aproximadamente, 926 bilhões de cruzeiros, montantes êsses que beneficiam, de um modo preferencial, o ensino primário.

Em 1960 os recursos públicos (federais, estaduais e municipais), aplicados no nível elementar da rêde escolar, apresentavam (tomando-se por base os preços de 1964) a importância, à primeira vista impressionante de 120.094 milhões de cruzeiros (Cr\$ 18.76 per capita). (c)

Entretanto, tais investimentos no aprimoramento básico do fator humano, baseados meramente em respectivas verbas de orçamentos públicos, sujeitos, na fase atual de contenção anti-inflacionária, à inevitável compressão, não podem bastar, em hipótese alguma, para fazer face às necessidades mesmo as mais prementes no setor em aprêço.

Para comprová-lo cumpre adiantar que, em consonância com as metas do Programa de Ação, mesmo com a matrícula do ensino primário, igual a cêrca de 11 milhões de crianças de 7 a 11 anos, (d) 3 milhões de crianças em idade escolar não estarão ainda alfabetizadas em 1970, sendo que, assim, haverá naquele ano cêrca de 19 milhões de analfabetos, isto é 20% da população total estimada. (e)

IV

É nessas condições que aparece a razão de ser da solução prevista na Lei nº 4.440. (f)

Baseia-se, em termos constitucionais, em disposições do artigo 168, III da Carta Magna que determina a obrigação das "empresas industriais, comerciais e agrícolas, em que trabalham mais de cem pessoas, de manterem ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes. E' aqui que nos deparamos, desde já, com aspectos juridicamente duvidosos da lei, a qual, abrindo mão da limitação de seu campo em obediência ao critério do vulto das empresas, evidenciado pelo número mínimo de seus trabalhadores, expõe os flancos da solução que adota à possível invalidação judiciária, ligada à carência de fundamentos constitucionais de validade incontestes.

No intuito de "suplementar as despesas públicas com a educação elementar", a lei cria para esse fim, "pelo período de três anos" a taxa inicial de 2% sobre a folha de salário-mínimo de contribuição previdenciária, que passará a onerar tôdas as empresas filiadas à Previdência Social. Fazendo assim, a lei envereda pelo caminho de menor resistência, aumentando os encargos sociais da economia empresarial. O interesse do setor empresarial, e não somente social e moral como, mesmo, indiretamente, econômico, quanto à alfabetização e escolarização da mão-de-obra a seu serviço e, mesmo, dos filhos de seus trabalhadores desafia qualquer interpretação controvertida. Entretanto, a consecução desse grande objetivo constitui afinal de conta obrigação elementar e a mais legítima de tôda a coletividade nacional, sem que haja razão imperativa para gravar com tais encargos apenas uma determinada camada da população, em virtude da posição que ocupa na economia produtora e distributiva. Por outro lado, as referidas vantagens para com os empregadores ficam um tanto diluídas em virtude da utilização global dos recursos contributivos, sem qualquer vinculação com as realizações capazes de beneficiarem, especificamente, tais estratos da população.

Isto não é ainda tudo. A inclusão do respectivo imposto *ad hoc* no conjunto de encargos sociais, além de contrariar as regras clássicas de tributação pública, incrementa consideravelmente os existentes ônus sociais, cujo vulto excessivo exerce, no atual ciclo conjuntural, influência prejudicial sobre o transcurso dos processos econômicos. Ora, o total de tais encargos atinge, desde já, uma proporção enorme, ainda não criteriosamente avaliada em termos de sua incidência efetiva, e não apenas nominal. Acresce, ainda, que, a despeito de tôdas as óbvias restrições que oferece, na atual

fase nevrálgica da conjuntura, o aumento indiscriminado de tais ônus, assistimos, nesses últimos meses, à nova e forte elevação dos mesmos: a) salário-família; b) contribuição para o Banco Nacional de Habitação; c) nôvo e inevitável aumento das taxas de contribuição previdenciária; d) substancial incremento dos encargos relacionados com o regime de previdência e assistência dos rurais; e) novos gravames, provenientes das demais partes do Estatuto do Trabalhador Rural; f) ônus ligados à reorganização ampliativa dos serviços médico-assistenciais; g) substancial extensão dos compromissos da legislação trabalhista, que resultará da substituição da Consolidação das Leis do Trabalho pelo Código de Trabalho; h) custeio do futuro seguro-desemprego, cuja introdução nos parece mais que provável; i) ônus, diretos e indiretos, da reforma agrária, e, ainda, várias outras e dispendiosas providências sociais que levarão, fatalmente, à sobrecarga social, quase insustentável, do setor empresarial. Cumpre adiantar que, simultaneamente, as emprêsas vêm sendo oneradas, dentro dos setores primário, secundário e terciário, por numerosos tributos de mais variada natureza, novos ou melhor, com taxas bem superiores às do passado, mesmo recente.

O próprio sistema de arrecadação, sob forma de adicional à cota patronal da Contribuição Geral de Previdência Social não apresenta nada de nôvo, aplicando-se, a respeito, as normas rotineiras, observadas no recebimento pelo I.A.P. das contribuições a favor de entidades fora do seu campo operacional.

Convém apenas acrescentar que ficam isentas da respectiva contribuição, por um lado, as emprêsas com mais de 100 empregados que mantiverem serviço próprio de ensino primário ou que instituírem inclusive mediante convênios, celebrados sobretudo com o SESI e o SESC, sistema de bôlsas de estudo no mesmo grau de ensino, e, por outra parte, as próprias instituições de ensino e educação, bem assim os hospitais e demais organizações assistenciais sem fins lucrativos.

Qual será o rendimento financeiro dessa nova fonte de recursos de ensino primário? Na exposição de motivos, de 22 de maio de 1964, foi orçada tomando-se como base o total, mal computado de 4.800.960 de segurados ativos, em 1962 (na reali-

dade, 4.311.000), em Cr\$ 41.480.294.400,00. Se, como nos parece, dêsse conjunto não foi deduzida a parcela de salários de contribuição equivalente à remuneração superior à mínima, em compensação tal cálculo subestima o total de segurados o qual, depois de atingir, em 1963, 4.432.000 e, em 1964, 4.558.000, deverá acusar poderoso incremento, (g) dada a extensão do âmbito pessoal da Previdência Social, preconizada pelo projeto governamental de Reformulação da Previdência Social, de dezembro de 1964, a trabalhadores domésticos e rurais, e, ainda, dentro do "Plano Mínimo", a vários outros e numerosos grupos da população, com conseqüente ampliação considerável das fontes de respectiva receita.

Qual será, por seu turno, o destino específico, dado aos fundos assim arrecadados? Deduzida a parcela de 9.5% relativa às despesas de arrecadação, serão distribuídos, em 50% aos Governos estaduais, beneficiando os Fundos Estaduais de Ensino Primário, e em 50% ao Fundo Nacional de Ensino Primário e para aplicação em todo o território nacional, segundo os critérios de distribuição dêsse Fundo, estabelecidos pelo Conselho Federal de Educação, levando-se em conta, sobretudo, os respectivos índices de analfabetismo em cada uma das entidades da União.

A lei adianta que nos três primeiros anos de vigência da lei 40%, 50% e 60%, respectivamente, dos recursos do salário-educação serão aplicados em despesas de custeio e o restante em construções e equipamento de salas de aula.

Pode ser que a divisão paritária da receita entre os Estados de arrecadação e o Fundo Nacional de Ensino Primário seja ainda, sujeita à crítica, eis que possa, apesar do abandono da fórmula contraproducente e acima aludida do projeto, talvez, aproveitar de um modo excessivo os Estados de São Paulo, da Guanabara etc., já com estado de matrícula escolar primária quase próxima do ideal, com detrimento do atendimento das necessidades dos Estados, sob êsse prisma, acentuadamente desprivilegiados.

Finalizando, não podemos calar certas dúvidas que nos inspira a orientação dessa reforma, subordinada exclusivamente à luta contra o analfabetismo e à expansão dos recursos de ensino pri-

mário. Sob o ponto-de-vista econômico e social, estaríamos dispostos a atribuir importância igual, ou, até, superior ao maior desenvolvimento, quantitativo e qualitativo dos programas de formação profissional, inclusive aprendizagem. Ninguém ignora as pavorosas deficiências e as aflitivas distorções de tôdas as nossas realizações atuais nesse setor, totalmente divorciadas do panorama do Brasil de 1965. No momento em que temos que enfrentar o paulatino agravamento da situação no mercado de trabalho da mão-de-obra simples, não qualificada, particularmente da juvenil, e, em que, ao mesmo tempo a nossa economia exige os maiores investimentos na qualificação dos recursos humanos é lastimável a falta de atenção prestada a êsse magno problema na lei em apêço, que poderia distribuir para o reforço financeiro dos respectivos programas uma parte razoável de seus elevados recursos.

E' triste o número de brasileiros que não sabem ler e escrever. Entretanto, tais conhecimentos elementares não capacitarão ainda, por si só, os grupos, cada vez mais numerosos, de menores que, todos os anos entram no mercado nacional de trabalho — consequência da notória explosão populacional: — a exercerem trabalho, necessário para o sustento dêles e para a prosperidade da economia nacional.

Em suma o Salário-Educação não é panacéia contra todos os males de nosso panorama educacional. Contudo e a despeito de vários defeitos acima aflorados, é um poderoso passo à frente na campanha rumo à valorização integral dos recursos humanos.

a) Aliás, apenas em termos relativos e não absolutos.

b) Não só da renda nacional, mas também do orçamento público, apesar de sob êsse segundo aspecto, ser inferior, no plano hemisférico, à respectiva parcela orçamentária da Guatemala (26%). Bolívia (23%). El Salvador (22%). México (20%). Nicarágua e Panamá (18%).

c) O Orçamento do Ministério da Educação e Cultura cresceu de 159.058 bilhões em 1964 e nada menos de 417.968 em 1965.

d) Ou seja, 150 matriculas do ensino primário por 1.000 habitantes.

e) Quanto à programação ampliativa da matrícula, do ensino elementar consta. do quadro a seguir, tirado do capítulo respectivo do Sistema de Ação.

QUADRO ILUSTRATIVO

DA PROGRESSÃO DOS PROJETOS BÁSICOS PARA AMPLIAÇÃO
DA MATRÍCULA DO ENSINO ELEMENTAR

(Executados com os recursos de tôdas as fontes)

Histórico	1965	1966	1967	1968	1969	1970	Total
Matrícula Urbana	0.03	0.04	0.05	0.06	0.07	0.08	0.33
Matrícula Rural	0.40	0.45	0.50	0.60	0.65	0.70	3.30
Matrícula Total (milhões) ..	0.43	0.49	0.55	0.66	0.72	0.78	3.63
1.000 matriculas = 15 salas							
Urbana	0.45	0.60	0.75	0.90	1.05	1.20	4.95
Rural	6.15	6.75	7.50	9.00	9.75	10.50	49.65
Total (milhares)	6.60	7.35	8.25	9.90	10.80	11.70	54.60
Prédios							
1 p/5 salas U	0.09	0.12	0.15	0.18	0.21	0.24	0.99
1 p/2 salas R	3.08	3.37	3.75	4.50	4.87	5.25	24.82
Total (milhares)	3.17	3.49	3.90	4.68	5.08	5.49	25.81
Novos Professores							
Total (milhares)	6.60	7.35	8.25	9.90	10.80	11.70	54.60

NOTA: Não foram quantificados os recursos para reequipamento e conservação da rede existente, bem como para a ampliação da rede de prêmios para a formação de professores.

f) O Decreto nº 55.551 regulamenta a Lei nº 4.440, de 27-10-64 que institue o Salário-Educação e dá outras providências (D. O. de 13-11-65).

g) Que ocorrerá em futuro próximo.