

A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino*

Paulo Sena

Palavras-chave: financiamento da educação; manutenção do ensino; desenvolvimento do ensino; fundos educacionais; aplicação de recursos.

Resumo

A Constituição brasileira determina que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Trata-se da chamada vinculação de recursos. O artigo resgata a história da construção desta diretriz, que remonta à década de 20 do século 20 e foi consolidada – não sem enfrentar resistências – na Constituição de 1988. Demonstra-se que, segundo os dados oficiais, a União tem se mantido com folga acima do patamar indicado. Identifica ainda uma pressão do Poder Executivo, em todos os níveis federativos, pela desvinculação de recursos – o que já ocorre na esfera da União, com a decorrente redução da base de cálculo e portanto dos recursos da educação.

A vinculação de recursos

1. As obrigações da União

O artigo 212 da Constituição Federal determina que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18% da receita resultante de impostos, na *manutenção e desenvolvimento do ensino*.

Trata-se da chamada *vinculação* de recursos, isto é a separação de receita para destinação específica a determinadas finalidades. O setor educacional passa a ter assegurados aqueles recursos. Daí alguns pesquisadores denominarem a vinculação de "financiamento público protegido" (Castro, Sadeck, 2003).

A primeira observação importante é que a vinculação é da *receita resultante de impostos*, que não se confunde com a totalidade dos recursos orçamentários, e nem mesmo tributários (o imposto é uma espécie do gênero tributo). As contribuições sociais, importante fonte de recursos da União, também não integram a base de cálculo.

Em segundo lugar, observa-se que a vinculação é da receita líquida, isto é, não se considera para o cálculo a parcela da arrecadação transferida pela União aos demais entes da Federação (art. 212, § 1º, CF).¹ Deduz-se ainda o valor capturado pela Desvinculação das Receitas da União (DRU), acarretando uma redução de 20% na base de cálculo.

Em contrapartida, devem integrar a base de cálculo as parcelas da dívida ativa e das multas que sejam resultantes de impostos.

A Constituição Federal estabelece *mínimos*, isto é, nada impede que os valores aplicados ultrapassem, no caso da União o patamar de 18%.

A expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino" encerra um conteúdo técnico cuja construção histórica este texto procura recuperar.

Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde não são financiados por essa fonte (art. 212, § 4º, CF).

Este artigo não trata da Emenda Constitucional nº 14/96, que estabeleceu

* Atualização de estudo elaborada em maio de 1995.

¹ Esses valores integrarão a base de cálculo dos entes subnacionais, isto é, as transferências que tenham origem em impostos, como o FPE ou o FPM, são computadas na base de cálculo para efeito de vinculação dos recursos, respectivamente, dos Estados e municípios. A esses entes refere-se a expressão *compreendida a proveniente de transferências do caput* do art. 212.

subvinculações, isto é, determinou que parte dos recursos já vinculados fossem despendidos num universo mais restrito de categorias de gasto. As subvinculações – entre as quais as relacionadas ao Fundef – referem-se aos entes subnacionais e não à União, cuja obrigação é realizar a complementação aos fundos que não atinjam o valor mínimo nacional. Mesmo a obrigação prevista no § 6º do art. 60 do ADCT, de que a União gaste o *equivalente* a 30% dos recursos vinculados na erradicação do analfabetismo e manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, não constitui propriamente uma vinculação, uma vez que a União pode se valer de qualquer fonte.

2. Histórico

A proposta de vinculação de recursos à Educação já era discutida no País em 1921, quando da realização da Conferência Interestadual do Ensino Primário, realizada no Rio de Janeiro, por convocação do Ministério da Justiça (A educação..., 1987, p. 83). A mensagem presidencial de 1922, registra que aquela

... chegou, felizmente, a conclusões práticas, consubstanciadas na lei, com que o governo hoje se encontra armado para enfrentar este magno problema nacional, e pela qual foi autorizado:

A entrar em acordo com os Estados, a fim de ser estabelecido um regime de subvenção destinado a difundir o ensino primário com as seguintes bases:

- a) os Estados acordantes se comprometem a aplicar, pelo menos, 10% de sua receita na instrução primária;
- b) a subvenção da União variará de 10% a 60% da importância despendida pelo Estado acordante;
- c) a subvenção será relativa às escolas primárias e às normais julgadas em condições de equiparação ao tipo que a União adotar;
- d) a fiscalização desse serviço competirá à União e aos Estados facilitando estes a ação daquela;
- e) a fiscalização, por parte da União, poderá ser confiada a fiscais de nomeação do Ministério da Justiça e Negócios Interiores, com a gratificação de que trata o Decreto nº 13.014, de 4 de maio de 1918;
- f) para ocorrer às despesas resultantes da execução deste dispositivo o governo poderá abrir créditos não excedentes ao máximo de 300:000\$, por Estado acordante.

A mensagem presidencial de 1925, no entanto, ao referir-se à conferência de 1921 registrava que, "infelizmente, as condições financeiras do País não permitem a realização do programa por ela traçado", limitando-se a ação da União à subvenção de escolas primárias *rurais*, como "início de cooperação, que poderá ser ampliada e desenvolvida em melhores oportunidades" (A educação..., 1987, p. 93-94). No ano seguinte, a mensagem presidencial mencionava circular do governo federal aos Estados, acerca da celebração de acordos, obtendo como resposta alguns apoios, algumas indicações de dúvidas quanto à interpretação da lei, além de respostas de Estados que não poderiam realizar o acordo ou por falta de dotação orçamentária em que se enquadrasse a despesa ou porque suas condições financeiras não permitiam novos encargos (A educação..., 1987, p. 98).

Já sob o regime Vargas, a mensagem apresentada à Assembléia Constituinte assinalava:

Nesse terreno, mais do que em qualquer outro, convém desenvolver o espírito de cooperação, congregando os esforços da União, dos Estados e dos municípios. Quando todos, abstendo-se de gastar suntuários e improdutivos, destinarem, *elevada ao máximo, uma porcentagem fixa de seus orçamentos para prover as despesas da instrução*, teremos dado grande passo para a solução do problema fundamental da nacionalidade. Comprovando o interesse do Governo Provisório, a respeito, é oportuno ressaltar que o decreto destinado a regular os poderes e atribuições dos Interventores determina que os Estados empreguem 10%, no mínimo, das respectivas rendas na instrução primária e estabelece a faculdade de exigirem até 15% das receitas municipais para aplicação nos serviços de segurança, saúde e instrução públicas, quando por eles exclusivamente atendidos (A educação..., 1987, p. 126).

O dispositivo constitucional que vincula a parte dos recursos tributários (receita resultante de impostos) à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) tem sua origem próxima na chamada Emenda Calmon (Emenda nº 24/83, que acrescentava o § 4º ao art. 176 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969), e seu antecedente remoto na Constituição de 1934. Esta Carta Magna preceituava:

Art. 156. A União e os municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os

Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos, na *manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos*.

Parágrafo único. Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará, no mínimo, vinte por cento das quotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

A Constituição ia além. Previa (art. 157) a formação de *fundos de educação*, constituídos por parte dos patrimônios territoriais do Poder Público (no caso da União, Estados e Distrito Federal), e por sobras das dotações orçamentárias, doações, porcentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros (no caso da União, Estados e municípios).

Combinava, pois, a política de vinculação com a adoção de fontes específicas.

Pontes de Miranda (1934, p. 413-414), ao saudar tal dispositivo, já alertava para a necessidade de medidas que assegurassem a sua execução. Observava ainda que a não alocação dos recursos previstos podia ser sancionada com a intervenção federal (art. 12, V), para *assegurar a execução das leis federais*.

A Carta de 34 explicitava o direito à educação e o correspondente dever dos poderes públicos de proporcioná-la. Nada mais coerente, pois, que estabelecesse os meios.²

Miguel Reale considera a vinculação na Constituição de 1934 como "inovação fundamental, que se incorporou à nossa tradição..." (Reale, 1984, p. 652).

A expressão "manutenção e desenvolvimento dos *sistemas educativos*" tornava a norma muito ampla e imprecisa. O Constituinte de 1946, ao restabelecer a vinculação, que caíra com a Carta de 1937,³ procurou corrigir essa falha e atingir um aprimoramento conceitual, adotando a expressão que se consagrou na legislação brasileira: "manutenção e desenvolvimento do ensino".⁴

Lê-se na Carta Magna de 1946:

Art. 169. 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.

Limitada, pois, a aplicação à manutenção e desenvolvimento *do ensino*, aumenta a responsabilidade do município em relação à Constituição de 1934, com a elevação do percentual de 10% para 20%.

A antiga Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 4.024/61), preceituava⁵ em seu art. 92, *caput*:

Art. 92. A União aplicará, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, 12% (doze por cento), no mínimo, de sua receita de impostos e os Estados, o Distrito Federal e os municípios, 20% (vinte por cento), no mínimo.

Estabelecia ainda o § 3º, que os Estados, o Distrito Federal e os municípios que deixassem de aplicar a porcentagem prevista na Constituição, não poderiam solicitar auxílio da União para esse fim.

Há, portanto, um aumento dos encargos da União, de 10% para 12% da receita dos impostos.

A antiga LDB inovava ao procurar explicitar gastos que considerava como despesas com o ensino (art. 93, § 1º) e gastos que não eram admitidos como tal (art. 93, § 2º).

Assim, caracterizavam-se como despesas com ensino:

- as de *manutenção e expansão* do ensino;
- as de concessão de bolsas de estudo;
- as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa, e realização de Congressos e Conferências;
- as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionassem com atividades extracurriculares.

Por outro lado, eram expressamente excluídas:

- as despesas com assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino;
- as despesas realizadas por conta de verbas previstas para o Plano de Valorização Econômica da Amazônia e do plano de aproveitamento das possibilidades econômicas do Rio São Francisco;
- os auxílios e subvenções para fins de assistência à cultura.

Observe-se que, embora mantendo no *caput* do art. 92 a expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino", e fazendo

² Essa regra manteve-se nas Constituições posteriores, figurando atualmente no art. 34, VI, CF.

³ Conforme registra o relatório da CPI da Emenda Calmon, apresentado em 1989, mesmo com a omissão no texto constitucional, a partir de 1942 foi adotada a estratégia de celebração de convênios com os Estados, mediante o compromisso de aplicação pelos Estados de 15% de suas rendas provenientes de impostos em manutenção, ampliação e aperfeiçoamento do sistema escolar primário, elevando-se um ponto percentual a cada ano, até que se atingisse o patamar de 20%, que deveria ser mantido a partir de 1950. Paralelamente, em convênios com os Estados, os municípios obrigavam-se a começar gastando 10% dos seus impostos no ensino primário, passando de 11 até 15% nos exercícios seguintes.

⁴ Inspirando-se na Constituição de 1946, o senador Calmon procurou manter o conceito. Ver: Emenda Calmon..., 1984, p. 135.

⁵ O dispositivo citado foi revogado pela Lei nº 5.692/71. Antes disso, para dirimir controvérsias sobre a recepção ou não da lei pela Constituição de 1967 – que mais uma vez derrubava a vinculação – a Consultoria-Geral da República sustentou que a norma fora revogada pelo art. 65 da Constituição de 1967. Cf. Parecer 723-H, da Consultoria-Geral da República – Dº de 30/8/68.

remissão ao art. 169 da Constituição – que introduziu aquele conceito – utilizava-se o art. 93 da antiga LDB, da expressão "manutenção e desenvolvimento do sistema público de ensino", retornando, em alguma medida, ao conceito de 1934.

Há a outorga da Constituição de 1967 e o advento da Constituição da Emenda (1969). A vinculação de recursos perde o status constitucional com a primeira, e fica limitada aos municípios com a segunda, nos seguintes termos:

Art. 59. Aos municípios que não aplicarem, em cada ano, pelo menos 20% da receita tributária municipal no ensino de primeiro grau, aplicar-se-á o disposto no art. 15, § 3º, alínea f da Constituição (intervenção).

Não se tem notícia de Município que tenha sofrido intervenção do Estado por descumprimento dessa norma.

Jorge Ferreira (1984, p. 162) assinalava um aumento da obrigação dos municípios, uma vez que a receita tributária é maior do que a receita de impostos, e há a inclusão das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Ocorre que há o abandono do conceito de "manutenção e desenvolvimento do ensino", substituído pela expressão mais elástica "ensino de primeiro grau", em geral.

Quanto à União, que já vinha descumprindo o dispositivo da antiga LDB, apoiando-se em parecer da Consultoria-Geral da República, houve a liberação de qualquer obrigação.

A desvinculação dos recursos foi desastrosa para a educação.

Araújo Melchior (1983, p. 75) ressalta que

... foi durante o período de maior crescimento do PIB que verificamos uma decrescente aplicação de recursos financeiros em educação, principalmente pela esfera federal, que é aquela que maior potencialidade apresenta na perspectiva de receita fiscal efetivamente arrecadada. Os recursos arrecadados pelo orçamento fiscal da União cresceram e, proporcionalmente a este crescimento, os recursos investidos na função educação decresceram.

O autor apontava o paradoxo: enquanto novas fontes de recursos eram criadas, o montante global relativo à receita de impostos decrescia constante e gradualmente (Melchior, 1983, p. 81).

Com efeito, após a desvinculação, caíram os recursos do MEC (Calmon, 1990, p. 16), chegando ao máximo de 8,69%, do Orçamento da União, "em 1969; caíram a 7,33% no ano seguinte; a 6,78% em 1971; a 5,62% em 1972; a 4,95% em 1974; e, enfim, a 4,31% em 1975".

Iniciou-se então um período de luta tenaz pela volta da vinculação constitucional, liderada pelo eminente homem público, amigo da educação, senador João Calmon. Em 1974 publica *A educação e o milagre brasileiro*, denunciando a corrosão de recursos da Educação. Em 25/5/76 o parlamentar apresentou Emenda Constitucional, assinada por 63 dos 65 senadores. Nessa proposta eram mantidos os 12%, que o revogado dispositivo da Lei nº 4.024/61 previa para a União, aumentando-se para 24% a obrigação dos Estados. Justificava-se o aumento, uma vez que a escolaridade obrigatória passara de quatro para oito anos. O governo manobrou de tal forma que não foi obtido quórum para a aprovação.

Em 11 de agosto de 1983 volta à carga o senador Calmon. Elevam-se os mínimos: 13% no caso da União e 25% em se tratando dos Estados, Distrito Federal e municípios.

Em depoimento para a memória da educação brasileira (Calmon, 1990, p. 19) relatou os obstáculos tragicômicos que a emenda sofreu: desde a oposição acirrada da Seplan, às manobras do governo, passando pela fatalidade do falecimento do presidente do Congresso, até a transmissão, ao vivo, de um jogo de futebol!

Finalmente, adotou-se a estratégia de "colar" a aprovação da Emenda Calmon na votação da Emenda Passos Porto (que tratava da reforma tributária, e, supunha-se, como de fato ocorreu, atrairia o quórum qualificado necessário à aprovação).

Assim, em 23/11/83, foi aprovada a Emenda Calmon, que dava a seguinte redação ao art. 176, § 4º da Constituição:

Art. 176 (...)

§ 4º Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A Emenda Calmon não logrou ser cumprida no governo Figueiredo – o que chegou, inclusive, a gerar um pedido de *impeachment*. A Secretaria do Planejamento

(Seplan), comandada pelo então Ministro Delfim Netto exigiu a regulamentação da Emenda, que o Conselho Federal de Educação e muitos juristas consideravam auto-aplicável.

Com a campanha presidencial que se seguiu, o candidato Tancredo Neves comprometeu-se com o cumprimento da Emenda.

A regulamentação veio com a "Nova República", pela Lei nº 7.348/85.

Assim, a Emenda Calmon foi aprovada em 1983, mas aplicada somente em 1986, a partir do orçamento em 1985.

Com a eleição do Congresso Constituinte ressurgiram os debates em torno do tema.

Registra João Batista Herkenhoff (1989, p. 53-54) que o anteprojeto do PCB previa a destinação de 15% *do orçamento* à manutenção e desenvolvimento do *ensino público*. O projeto "Afonso Arinos" mantinha os percentuais da Emenda Calmon. Os projetos "Pinto Ferreira", "OAB" e "Instituto dos Advogados do Rio Grande do Sul", estabeleciam a alíquota única de 12% da renda de impostos, inferior, portanto, à emenda Calmon. Os projetos Fábio Comparato e Benedito Campos não se manifestavam sobre o assunto.

A Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior (Andes) apresentou a emenda popular nº 49, propondo a aplicação obrigatória de percentuais mínimos da *receita tributária* (estendendo, pois, a base de cálculo) da União (13%) e dos Estados, Distrito Federal e municípios (25%), exclusivamente nos *sistemas oficiais* de ensino.

O senador Calmon apresentou proposta de elevação do patamar fixado para a União, de 13% para 18%, sobre a mesma base de cálculo (receita líquida dos impostos).

Para os Estados e municípios mantinham-se os 25%, mas sobre um montante de recursos maior, face às alterações da estrutura tributária.

A partir daí, vale acompanhar o que registra o senador Calmon (1990, p. 24-25), com relação ao primeiro anteprojeto, o chamado "Cabral I":

Apesar das garantias solenemente dadas pelo deputado Bernardo Cabral, magnífico relator da Constituinte, no primeiro anteprojeto por ele apresentado em 27 de agosto à Comissão de Sistematização, a vinculação em favor da educação fora estranhamente suprimida. Prevalecera a

tese que o deputado José Serra vinha defendendo no âmbito de um dos grandes grupos informais em que se dividiam os membros da Constituinte: o chamado grupo dos 32. De acordo com esse texto, o artigo que determinava a vinculação fora completamente descaracterizado e transferido para as disposições transitórias. Por esse texto ocorreria vinculação apenas até que se aprovasse o orçamento plurianual para o governo. O percentual dessa aplicação provisória caiu de 25% para 20%, no que se referia aos Estados e municípios.

No denominado anteprojeto "Cabral II", a vinculação voltava às disposições permanentes, nos termos propostos pelo senador Calmon, tendo ainda o relator sugerido a ressalva expressa da educação como exceção⁶ da proibição de vinculação no sistema tributário nacional (o que se faz no atual art. 167, IV, CF). Essa formulação permaneceu inalterada no "Cabral III".

Assim, o atual art. 212 da Constituição Federal foi aprovado em 20/5/88, com 433 votos a favor, 3 abstenções e 2 votos contra.

Araújo Melchior (2000, p. 1) dá seu depoimento acerca da luta pela vinculação:

Historicamente eu divergi do senador que defendia porcentagens arbitrárias e subjetivas da receita pública para que fossem aplicadas em educação. Hoje em dia eu reconheço a sua sabedoria em defender tais porcentagens. Todas as vezes que o poder público se aproximava do *quantum* preestabelecido, legalmente, via Constituição Federal, ele entrava numa nova luta para elevar as porcentagens de aplicação obrigatória. A nova meta que se estabelecia atuava pedagogicamente. Foi assim que de 10% passamos para 12%, depois 13% e posteriormente, para 18% na esfera federal (...)

A atuação pedagógica de que falamos anteriormente, reside no fato de que a nova porcentagem elevada, que de início, geralmente não era cumprida, propiciava às associações de classe ligadas ao ensino, à imprensa e a alguns educadores, uma constante cobrança do poder executivo que não cumpria a Lei Magna do País.

A partir daí alguns Estados ampliaram, nas Constituições Estaduais, as alíquotas mínimas de aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Portela de Oliveira e Catani (1993, p. 34) traçaram a seguinte Tabela:

⁶ "Art. 167. São vedados: ... IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito, por antecipação da receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo.

Tabela 1 – Alíquotas por Estado, de acordo com suas Constituições Estaduais

Alíquota	Estado	Disponível da CE
30%	Goiás	art. 158
30%	Mato Grosso do Sul	art. 198
30%	Piauí	art. 223*
30%	São Paulo	art. 255**
35%	Mato Grosso	art. 245
35%	Rio Grande do Sul	art. 202
35%	Rio de Janeiro	art. 314***

*A redação dada pela Emenda Constitucional nº 13/00 permite a utilização de até 5% para a capacitação e requalificação profissional de mão-de-obra.

**O parágrafo único do artigo estabelece que a lei definirá as despesas que se caracterizam como MDC.

***São incluídos no percentual, os recursos vinculados à Uerj (6%) e à Faperj (2%).

Os demais Estados mantiveram os 25% previstos no art. 212 da Constituição. Muitos, notam os citados autores, estabeleceram "subvinculações" e sanções aos municípios inadimplentes. Há dispositivos interessantes, como o art. 241, § 1º da Lei Orgânica do DF, que veda o desvio temporário, a retenção ou qualquer restrição ao emprego dos recursos de MDE ou o art. 198 da Constituição de Mato Grosso do Sul, que explicita que os recursos são vinculados à manutenção, desenvolvimento e qualidade do ensino. Há casos em que a Constituição estadual restringe a vinculação ao ensino público (Goiás, art. 158; São Paulo, arts. 255 e 258; Rio de Janeiro, art.314; Alagoas, art. 198, I; Amazonas, art. 200; Paraná, art. 185; Rio Grande do Sul, art. 202). A Constituição do Estado do Mato Grosso dispõe que em caso de anistia fiscal ou incentivos fiscais de qualquer natureza "fica o poder público proibido de incluir os trinta e cinco por cento destinados à educação" (art. 245, § 3º).

Vigente, o art. 212 da Constituição Federal ainda teve que enfrentar o chamado "Emendão" do governo Collor (fins de 1991), que inicialmente propunha a suspensão da vigência do art. 212, CF. Finalmente preceituava:

Art. 6º Até 31 de dezembro de 1993, sobre toda receita proveniente do crescimento absoluto da arrecadação tributária federal descontada a desvalorização da moeda, não se aplicará o disposto nos arts. 157, I e II, 159, 169, 212 e 239, § 1º da Constituição.

Com isso, observa o senador Calmon (1990, p. 97), o ensino deixaria de receber os 18% de toda receita de impostos que excedesse a arrecadação anterior.

Durante a Revisão Constitucional, lembra Isaura Belloni (1994, p. 1-2), foram apresentadas cinco emendas supressivas ao artigo 212 (PREs 16320-1, 4168-8, 9937-6 e 1434-1). A PRE 1941-5 eliminava a definição prévia de percentuais mínimos, atribuindo "prioridade de investimento ao ensino obrigatório, nos termos do Plano Nacional de Educação".

Muitas PREs propuseram a elevação dos mínimos de 20% para 25% a contribuição da União (PREs 1253-1, 16259-2, 16393-4, 16948-2, 17156-2, 237-1, 8659-0, 9742-1, 7446-7, 1880-7), e para, aproximadamente, entre 30 a 35% a contribuição dos demais níveis (as PREs citadas, com exceção das duas últimas).

A PRE 2914-1 dispunha que as três esferas de governo deviam estimar seus investimentos em educação tomando como base para cálculo o montante total da receita tributária e não apenas da receita de impostos, como está atualmente definido no art. 212.

A PRE 12512-0 propunha que fossem mantidos os atuais mínimos percentuais e acrescentava a expressão "nunca menos que o suficiente para a manutenção e o desenvolvimento do ensino".

A PRE 15078-1 determinava que lei específica deveria fixar prazo para vigência da atual vinculação de recursos.

A PRE 15836-9 estabelecia que os percentuais mínimos de receita vinculada para investimento em educação deveriam ser definidos em lei.

A PRE 1713-1 era a única que propunha a redução dos recursos educacionais da União, dos atuais 18%, para 15% de suas receitas e um aumento para 30% do esforço alocativo dos demais níveis de governo.

As matérias atinentes à educação não lograram ser votadas durante a revisão. Tampouco incorporava o relator quaisquer das emendas mencionadas em seu parecer.

A revisão aprovou, entretanto, medida com significativo impacto no art. 212. A Emenda de Revisão nº 1, de 1994, criou o Fundo Social de Emergência (FSE). Com esse, alterou-se a fórmula de cálculo dos recursos previstos no art. 212 da CF.

Dizia o texto então aprovado:

Art. 72. Integram o Fundo Social de Emergência:

(...)

IV – vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III.

(...)

§ 3º A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição.

O Fundo Social de Emergência não suspendia, pois, a vigência do art. 212 da CF. Reduzia sua base de cálculo. Sobre suas conseqüências – e de seus sucedâneos (FEF e DRU), faremos observações mais adiante.

3. Cumprimento do art. 212 da Constituição Federal: os dados oficiais

Segundo dados contidos nos Relatórios do Tribunal de Contas da União e Balanços Gerais da União, desde 1988, a União vem cumprindo, com folga, o disposto no art. 212 da Constituição Federal.

Conforme essas fontes, foram aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino, no período de 1989 e 2002, valores entre 18,21% e 33,2%.

A Tabela 2 discrimina a distribuição.

Observe-se que, no exercício de 1988,⁷ ainda vigente a Emenda Calmon, foram aplicados CZ\$ 776,290 milhões – o que era equivalente a 19,05% da receita líquida de impostos. O valor já era, portanto, superior ao mínimo previsto na nova Constituição.

Assinale-se ainda que, a partir de 1994 vigorou a *redução na base de cálculo* prevista nas emendas que aprovaram o Fundo Social de Emergência (FSE) e seus sucedâneos.

Os recursos aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) distribuem-se, atualmente, dentre os seguintes programas:

- Toda Criança na Escola;
- Desenvolvimento do Ensino de Graduação;
- Escola de Qualidade para Todos;
- Desenvolvimento do Ensino de Pós-Graduação;
- Desenvolvimento da Educação Profissional;
- Desenvolvimento do Ensino Médio;
- Hospitais de Ensino;
- Educação de Jovens e Adultos;
- Estatísticas e Avaliações Educacionais;
- Desenvolvimento da Educação Especial;
- Gestão da Política de Educação;
- Atenção à Criança;
- Etnodesenvolvimento das Sociedades Indígenas;
- Expansão e Consolidação do Conhecimento Científico;
- Paz nas Escolas.

As subfunções, que guardam mais equivalência com os antigos programas, são:

- Planejamento e orçamento;
- Administração-geral;
- Tecnologia da informação;
- Formação de recursos humanos;
- Administração de receitas;
- Assistência comunitária;
- Assistência hospitalar e ambulatorial;
- Ensino fundamental;
- Ensino médio;
- Ensino profissional;
- Ensino superior;
- Educação infantil;
- Educação de jovens e adultos;
- Educação especial;
- Assistência aos povos indígenas;
- Desenvolvimento científico;
- Difusão do conhecimento científico e tecnológico.

4. O cumprimento do art. 212 da Constituição Federal: as dificuldades conceituais

O conceito de "manutenção e desenvolvimento do ensino" substituiu com

⁷ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministra-Relatora: Elvira Castello Branco. 1988.

vantagem a expressão "manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos" constante da Constituição de 1934.

Entretanto, ainda está por vir uma tradução precisa e rigorosa em linguagem normativa e orçamentária.

A Lei nº 4.024/61 representou uma primeira tentativa de definição mais rigorosa, ao explicitar os gastos que eram (art. 93, § 1º) ou não (art. 93, § 2º) admitidos como gastos com ensino.

A contabilidade pública adota a chamada organização funcional-programática

das despesas (Lei nº 4.320/64). Mas, como ressaltou o senador João Calmon, em debate realizado pelo Inep, em 1984, no qual era presente em praticamente todas as intervenções dos expositores, a preocupação que a Emenda Calmon não fosse "letra morta":

... não há e nem nunca houve durante o período 1946-1967, assim como no período de plena vigência da Lei de Diretrizes e Bases – referência à chamada "Função Educação e Cultura". Falava-se exclusivamente em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Tabela 2 – Valores aplicados pela União entre 1989¹ e 2002

Ano	Base de cálculo (receita arrecadada dos impostos, menos transferências e FSE, FEF e DRU)	Valor aplicado	Porcentual (%)
1990 ¹	CR\$ 1.502.434.536.700,00	CR\$ 273.547.887.000,00	18,21
1991 ¹	CR\$ 5.498.727.122.200,00	CR\$ 1.383.883.439.400,00	25,2
1992 ²	CR\$ 57.927.304.000.000,00	CR\$ 15.421.160.000.000,00	26,6
1993 ³	CR\$ 1.387.633.000.000,00	CR\$ 330.736.000.000,00	23,8
1994 ⁴	CR\$ 15.323.000.000,00	R\$ 4.227.000.000,00	27,6
1995 ⁵	CR\$ 47.413.000.000,00	R\$ 23.856.000.000,00	30,1
1996 ⁶	CR\$ 30.653.000.000,00	R\$ 6.767.000.000,00	22,1
1997 ⁷	CR\$ 25.350.000.000,00	R\$ 6.733.000.000,00	26,6
1998 ⁸	CR\$ 23.364.000.000,00	R\$ 5.480.000.000,00	23,5
1999 ⁹	CR\$ 25.857.000.000,00	R\$ 5.313.000.000,00	20,55
2000 ¹⁰	CR\$ 26.019.000.000,00	R\$ 7.666.000.000,00	29,5
2001 ¹¹	CR\$ 27.656.000.000,00	R\$ 9.181.000.000,00	33,2
2002 ¹²	CR\$ 31.466.000.000,00	R\$ 10.188.000.000,00	29,0

Fonte: Relatórios do TCU e Balanços Gerais da União. Elaboração: Paulo Sena.

¹ Não há dados relativos ao exercício de 1989.

² Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Homero Santos. 1990. p. 194-195.2 Balanço Geral da União. Exercício de 1994, 1º volume/Relatório Presidência da República/Min. da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, p. 30.

³ Balanço Geral da União. Exercício de 1993, 1º volume/Relatório, p. 23.

⁴ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Luciano Brandão Alves de Souza. 1993. p. 187.

⁵ Balanço Geral da União. Exercício de 1994, 1º volume/Relatório Presidência da República/Min. da Fazenda/Secretaria do Tesouro Nacional, p. 30.

⁶ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Homero Santos. 1996. p. 487.

⁷ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Paulo Afonso Martins da Oliveira. 1997. p. 129.

⁸ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Humberto Guimarães Souto. 1998. p. 63. O valor do FEF, deduzido da base de cálculo foi de R\$ 9.547 milhões.

⁹ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Bento José Bugarin. 1999. p. 72. O valor do FEF, deduzido da base de cálculo foi de R\$ 18.044 milhões.

¹⁰ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Valmir Campes. 2000. p. 415. O valor do FEF, deduzido da base de cálculo foi de R\$ 18.538 milhões.

¹¹ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Adylson Molta. 2001. p. 90. O valor da DRU, deduzido da base de cálculo foi de R\$ 12.362 milhões.

¹² Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Walton Azevedo Rodrigues. 2002. p. 510. O valor da DRU, deduzido da base de cálculo foi de R\$ 13.593 milhões.

¹³ Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República. Ministro-Relator: Ubiratan Aguiar. 2003. p. 467. O valor da DRU, deduzido da base de cálculo foi de R\$ 22.385 milhões.

Para Araújo Melchior (1985), "quando são examinados os programas e subprogramas do Orçamento-Programa anual do MEC, verifica-se que vários programas nada têm a ver com o ensino".

Ecilda Ramos de Souza (1984, p. 139) defendia o expurgo de programas atípicos que não se enquadrariam no conceito estrito de manutenção e desenvolvimento do ensino, tais como cultura, assistência, telecomunicações, saúde, ciência e tecnologia, administração e desportos. Argumentava ainda a favor da exclusão de programas típicos, como educação especial e educação pré-escolar. Propunha que se buscasse uma nova classificação orçamentária que refletisse "de maneira cristalina" o cumprimento da vinculação.

Araújo Melchior (1984, p. 154-155) considerava discutíveis programas como administração, administração financeira, ciência e tecnologia, desportos, assistência ao educando e cultura. Entendia que somente deveriam ser considerados os programas que cuidassem "do ensino de 1º, 2º e 3º graus, supletivo, pré-escolar e de excepcionais, nas autarquias e fundações que tratam do ensino superior..."

Lembrava o senador Calmon (Emenda..., 1984, p. 135):

De acordo com os critérios da Unesco, que procurei conhecer, o MEC não deve computar como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino os gastos que faz com cultura, desportos, tecnologia, segurança e informações, entre outros itens.

A questão é controversa. Após a primeira tentativa da antiga LDB, houve uma segunda, tendo como instrumento a Lei nº 7.348/85. Os critérios desse diploma representaram considerável avanço, embora ainda não se amoldassem perfeitamente àqueles indicados pela Unesco e pelos educadores.

Jacques Velloso (1988, p. 21) salientava que existiam brechas para que despesas não destinadas especificamente à manutenção e desenvolvimento do ensino fossem incluídas como tal. Criticava a inclusão dos colégios militares e de despesas com assistência social e hospitalar.

A Lei nº 7.348/85 estabeleceu em seu art. 6º, § 1º a definição normativa de "manutenção e desenvolvimento do ensino". Assim, eram consideradas despesas com MDE todas as que se fizessem "dentro ou

fora das instituições de ensino, desde que as correspondentes atividades estejam abrangidas na legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional" e fossem "supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino" ou ainda as que:

- a) resultassem da manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus;
- b) resultassem em bens ou serviços que se integrem nas programações de ensino;
- c) consistissem em levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, levados a efeito pelas instituições de ensino ou por outros órgãos e entidades, desde que vissem precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão racional do ensino;
- d) correspondessem à amortização e ao custeio de operações de crédito destinados ao financiamento de programações de ensino;
- e) importassem em concessão de bolsas de estudo;
- f) assumissem a forma de atividade-meio de estabelecimento de normas, gestão, supervisão, controle, fiscalização e outros, necessários ao regular funcionamento dos sistemas de ensino.

Conquanto ainda permitisse ralos pelos quais se escoavam os recursos que deveriam ser aplicados em MDE, a Lei nº 7.348/85 teve importância histórica.

Disponha que os órgãos e entidades integrantes do sistema de planejamento e orçamento *detalhassem* seus programas de trabalho, de modo a *identificar* operacionalmente as ações conceituadas como "manutenção e desenvolvimento do ensino", nos níveis de subprojeto e subatividade orçamentários, para efeito de consideração nas fases de elaboração e execução do orçamento (art. 7º). Também obrigava os órgãos de planejamento, orçamento, administração financeira, contabilidade de auditoria a estabelecer mecanismos e meios de gerenciar, controlar e apurar os resultados que viessem a dar cumprimento a determinações expressas em lei.

Pedro Lincoln Carneiro Leão de Mattos (1984, p. 157), ao defender uma interpretação restritiva dos termos "manutenção e desenvolvimento do ensino", desabafava:

... considerar a classificação funcional-programática como ponto de apoio da interpretação é incidir numa dificuldade muito séria, porque estabelecê-la e alterá-la está na área de competência de um órgão do 2º escalão do Poder Executivo, ou

seja, a Secretaria de Orçamento e Finanças da Secretaria de Planejamento da Presidência da República...

O senador Calmon (1984, p. 175) colocava a questão nos devidos termos: trata-se da hierarquia das leis. As regras orçamentárias é que devem se adaptar ao mandamento constitucional.

A vinculação de recursos sempre enfrentou a hostilidade dos setores de planejamento e orçamento. Aos educadores coube o papel de denunciar as manobras para descumprir tal dispositivo (Velloso, 1990, p. 20).

Em 1988 instalou-se Comissão Parlamentar de Inquérito para averiguar a destinação dos recursos previstos na Emenda Calmon. É curiosa a conclusão a que chegou o relator, deputado Sólton Borges dos Reis (1992, p. 13).

De tudo quanto investigou, ouvindo e lendo, interrogando e examinando, comparando, diligenciando, avaliando, pode a CPI presumir que, em termos de números, cifras, quantias e tabelas, ou seja sob o ponto de vista da contabilidade orçamentária, a Emenda Calmon teria sido cumprida. Ou seja, o *cumprimento nominal* da Emenda Calmon, no último triênio, por parte do MEC, pode ser demonstrado. Mas, o *cumprimento real*, não.

Em estudo em que procede a depuração da receita, dos gastos que segundo a Lei nº 7.348/85 não constituem "manutenção e desenvolvimento do ensino", Jacques Velloso (1990, p. 26) chegou à conclusão que a Emenda Calmon não foi respeitada em 1986 e 1987. A União despendeu até mais que os 13% da receita de impostos, então exigidos, em Educação, mas não alcançou esse peso na "manutenção e desenvolvimento do ensino".

Velloso excluiu dos gastos em MDE:

- as despesas com segurança e informações;
- as contribuições do MEC por sua participação em organismos internacionais;
- despesas com desportos;
- assistência social;
- previdência;
- academias e colégios militares;
- fundo geral do cacau;
- recursos para o DF;
- recursos para os ex-territórios do Acre e Rondônia.

Velloso (1990, p. 26) enfatizou que, em depoimento à CPI da Emenda Calmon, o representante da Secretaria do Planejamento (Seplan) apresentou como valor gasto em MDE, o total dos gastos do MEC com recursos de impostos. Ocorre que nem todos esses recursos correspondiam a gastos em "manutenção e desenvolvimento do ensino". Notou, ainda, que no caso das verbas destinadas ao Distrito Federal a destinação ocorria desde o processo de elaboração do orçamento, sendo tais recursos análogos aos impostos arrecadados pelos Estados. A apropriação desses gastos pela União implicava dupla contagem. Procurou, enfim, demonstrar os artifícios contábeis que comprometiam a aplicação em MDE, sugerindo metodologia para a depuração das despesas, segundo os critérios adotados pela Lei nº 7.348/85, então em vigor.

A expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino" tem um sentido técnico preciso. Não se confunde com "educação em geral" ou com a antiga função "educação e cultura", ou mesmo com a atual função "educação",⁸ como procuram interpretar (*contra legem*) alguns órgãos das áreas econômicas dos governos nas três esferas.

5. Manutenção e desenvolvimento do ensino: das propostas dos projetos de Lei de Diretrizes e Bases à atual LDB

Já a Lei nº 7.348/85 determinava que as atividades consideradas como "manutenção e desenvolvimento do ensino" haveriam de ser as abrangidas na Legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e que fossem supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino (art. 6º, § 1º).

Iniciado o processo de discussão da nova LDB, por meio do PL nº 1.258/88, em 1988, arrasta-se a tramitação até 1996, sendo peças legislativas que referenciaram os debates: na Câmara, o substitutivo Ângela Amin, e, no Senado, os substitutivos Cid Sabóia e Darcy Ribeiro. Todas procuraram oferecer alternativas que sanassem as falhas da lei anterior. Particularmente houve uma preocupação, na expressão de Marcelo Ottoni de Castro (1998, p. 237-242), com as, até então poucas "exclusões explícitas".

⁸ Houve uma mudança na sistemática introduzida pela Portaria nº 42/99, do Ministério do Orçamento e Gestão, que separou a função educação da função cultura.

Aprovada na Câmara – o substitutivo Ângela Amin – a proposição foi encaminhada ao Senado (Lobo, Didonet, 1997, p. 39 et seq), para ser relatada na Comissão de Educação pelo senador Cid Sabóia de Carvalho. Terminada a legislatura em 1994, no início do ano seguinte o governo articula para que a matéria seja apreciada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC), onde é designado como relator o senador Darcy Ribeiro, cujo substitutivo, negociado com o MEC e aprovado em fevereiro de 1996 no Senado, constituiu o texto-base, finalmente aprovado pela Câmara, para onde retorna em regime de urgência, com as modificações de seu último relator, Deputado José Jorge. Nasce a Lei nº 9.394/96, a nova LDB.

O art. 99 do PL nº 1.258/88, na versão do substitutivo Ângela Amin, previa o rol de despesas consideradas como manutenção e desenvolvimento do ensino. É de se destacar que era considerado gasto com MDE a *manutenção de pessoal inativo e pensionistas* (alínea *j*), o que já ocorria na Lei nº 7.348/85. O substitutivo Sabóia (Parecer 250/94-CE) retirava os gastos com inativos e pensionistas do conceito de MDE (art. 87, IX). O substitutivo Darcy Ribeiro, assim como a LDB, não classificou essa categoria no rol permitido ou no vedado. Esse zigzaguear legislativo explica a perplexidade que existe até hoje em torno da questão.

O substitutivo Darcy Ribeiro retirava do conceito de MDE os programas suplementares de alimentação, assistência à saúde e *transporte* (art. 64, IV). O dispositivo contido no art. 71, IV da LDB, acrescenta como gastos não admitidos "outras formas de assistência social". A principal diferença é a admissão dos gastos com *transporte*, admitidos pelo art. 70, VIII da LDB.

O substitutivo Ângela Amin (art. 101 § 1º) e o substitutivo Sabóia (art. 88, § 1º), aperfeiçoando idéia já contida na Lei nº 7.348/85 determinavam a identificação das ações de manutenção e desenvolvimento de ensino na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Esse dispositivo não estava contido no substitutivo Darcy Ribeiro e não é previsto na LDB.

O substitutivo Ângela Amin (art. 101, § 2º), o substitutivo Sabóia (art. 88, § 2º) e o Substitutivo Darcy Ribeiro (art. 65) obrigavam a apuração e publicação nos balanços do Poder Público das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Essa idéia permaneceu no art. 72 da LDB,

que prevê ainda a sua inclusão nos relatórios bimestrais resumidos de execução orçamentária, a que se refere o art. 165, § 3º da Constituição Federal.

O substitutivo Ângela Amin (art. 101, § 3º) e o substitutivo Sabóia (art. 88, § 3º) obrigavam a inclusão de relatório sobre o realizado no período, na mensagem anual do Chefe do Poder Executivo – idéia não acolhida na LDB.

O substitutivo Darcy Ribeiro previa (art. 66) que os órgãos fiscalizadores examinassem *prioritariamente*, nas prestações de contas dos recursos públicos, o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição e na legislação concernente. Este texto foi incorporado, com nova redação que faz menção também ao art. 60 do ADCT (art. 73 da LDB em vigor).

O conceito normativo de manutenção e desenvolvimento do ensino foi finalmente definido nos arts. 70 e 71 da Lei nº 9.394/96, além de dispositivos de leis específicas como a Lei nº 10.219/01 (Lei da Bolsa Escola Federal, art. 12) e a MP nº 2.178-36/01 (Programa "Recomeço"/EJA, art.20, § 5º).

6. Vinculação e desvinculação

A vinculação de recursos à educação é uma decorrência lógica da assunção dessa como um direito do cidadão e responsabilidade do Estado. Era necessário dotar o poder público dos meios para cumprir seu dever.

Os meios econômico-orçamentários dos poderes executivos nas três esferas são ideologicamente contra a vinculação de recursos. Esta posição cristalizou-se no art. 167, IV da Constituição, que veda a vinculações, tolerando algumas exceções, entre as quais a vinculação à MDE.

O Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado pela Lei nº 10.172/01, considera os percentuais constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino devem representar o ponto de partida para a formulação e implementação de metas educacionais e adota a vinculação como a *primeira diretriz básica para o financiamento da educação*, ressaltando ainda que:

Embora encontre ainda alguma resistência em alguns nichos da tecnocracia econômica, mais avessos ao social, a

vinculação de recursos impõe-se não só pela prioridade conferida à educação, mas também como condição de uma gestão mais eficaz. Somente a garantia de recursos e seu fluxo regular permitem o planejamento educacional.

Isto é, o que para outros setores é exceção, é regra para a educação.

Essa tolerância é checada a cada reforma constitucional. E de fato, desde 1995 vigi o Fundo Social de Emergência (FSE), e seus sucedâneos – Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e finalmente Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esses mecanismos, como assume o segundo nome adotado, são sutilmente a favor de uma vinculação de recursos: a vinculação ao cumprimento de encargos fiscais. Não se trata, pois, de discutir a existência ou não de vinculação, mas *qual vinculação, a que objetivo*.

Detecta-se, infelizmente, uma "onda desvinculatória" na esteira da DRU. Desvinculação é a eliminação da exigência

de se reservar recursos específicos para finalidades específicas.

Ao ser retomada a reforma tributária, pela PEC nº 41/03, prosperou em um determinado momento, a idéia de ampliar o percentual capturado pela DRU, no plano federal – de 20% para 25%, e, mais grave, criar um mecanismo de desvinculação no âmbito dos Estados e municípios.

No plano federal a desvinculação atinge a Educação, mas – argumentam seus defensores – os recursos "voltam". Isto é possível porque a União dispõe de outros recursos, como as contribuições sociais. No caso dos Estados e municípios isto não é possível e quaisquer recursos perdidos pela educação seriam-no irremediavelmente.

A Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados estimou que o impacto dessa medida resultaria entre 7,8 bilhões (na hipótese de incidência apenas sobre a arrecadação própria) e 12 bilhões (na hipótese de incidência também sobre as transferências), conforme a Tabela 3.

Tabela 3 – Perdas com a desvinculação de recursos estaduais e municipais (Em R\$ milhões)

Recursos	Situação atual Sem desvinculação estadual e municipal	Desvinculação de 20%		Perdas			
		Arrecadação própria	Toda receita	Arrecadação própria		Toda receita	
				Valor	%	Valor	%
Estaduais vinculados	31.490	24.610	23.372	6.880	22	8.118	26
Municipais vinculados	19.350	18.470	15.480	880	5	3.870	20
Federais vinculados	8.498	8.498	8.498	0	0	0	0
Total	59.336	61.576	47.348	7.760	13	11.988	20

Fonte: Consultoria de Orçamento da Câmara dos Deputados – José Fernando Conserlino Tavares e Raquel Dolabela.

Diante dessa ameaça, os parlamentares ligados ao setor educacional e entidades e personalidades da comunidade educacional reagiram.

Em 10 de julho de 2003, reunião extraordinária do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) aprovou a "Carta de Brasília" que assinalava:

Os Secretários de Estado da Educação querem compartilhar com a sociedade brasileira a preocupação de que a reforma tributária em apreciação no Congresso Nacional possa acarretar prejuízos irreparáveis para a educação pública. A

reforma é necessária e urgente, devendo trazer efeitos benéficos ao desenvolvimento do País e sua discussão e aprovação é oportunidade para a confirmação das opções e prioridades políticas da Nação.

Preocupam-se, entretanto, com a possível inclusão no texto final de mecanismos que venham a desvincular parte dos recursos ou a reduzir a base de cálculo das receitas constitucionalmente comprometidas com a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Os avanços obtidos na educação brasileira, sobretudo a partir dos anos 80, se devem em grande parte à vinculação dos recursos

introduzida pela Emenda Calmon, confirmada e ampliada pela Constituição de 1988, e à subvinculação estabelecida pela Emenda Constitucional nº 14, que criou o Fundef (...)

Em 23 de julho de 2003, reuniram-se em debate público, na Câmara dos Deputados, representantes da Associação Brasileira de Universidades Estaduais (Abruem), Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), Associação Nacional dos Dirigentes de Instituições Federais de Ensino Superior (Andifes), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (Unesco), Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE).

Na convocação para esse evento registrava nota emitida pelo Consed, que repetia trechos da "Carta de Brasília":

A desvinculação representa risco de redução dos recursos para a educação, e além dela, outras formas de redução da base sobre a qual se calculam os percentuais a serem aplicados nos sistemas públicos de ensino, implicariam necessidade de reduzir salários dos professores, interromper programas de melhoria da qualidade, diminuir o atendimento da demanda escolar comprometendo a atual expansão do ensino médio, da educação infantil e da educação de jovens e adultos.

Do debate resultou documento assinado conjuntamente pelas entidades mencionadas, no qual "rejeitam a adoção de qualquer mecanismo que venha a reduzir a base de cálculo sobre a qual incidem as vinculações constitucionais para manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como propõem a inclusão de contribuições sociais naquela base".

Em artigo publicado pelo jornal *O Estado de S. Paulo*, em 27/7/03, o ex-ministro Paulo Renato Souza registrava sua preocupação com os efeitos da reforma sobre o Fundef:

Causa estranheza, portanto, que surja agora a proposta de desvinculação de recursos no âmbito de Estado e municípios, pois qualquer redução na vinculação de verbas públicas para a educação será golpe mortal para esse fundo, fazendo o País retroceder décadas nessa matéria.

Diante da mobilização do setor educacional, o relator da Reforma Tributária alterou este item na quarta e quinta versões de seu relatório,⁹ preservando as vinculações previstas no art. 212 da Constituição Federal.

Há uma outra forma de desvinculação, mais sutil, que corresponde ao desvirtuamento do conceito de MDE, inflando-o para admitir novas categorias de gasto. Esse inchaço freqüentemente inclui gastos assistenciais com finalidades justas, como a promoção de uma renda mínima, mas cuja fonte de financiamento deveria ser outra que não a MDE.

Recentemente registramos que:

Com relação a Estados e municípios, há pressões – naqueles cujas alíquotas foram ampliadas para 30% ou 35% pelas Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas – para retrocederem ao patamar de 25%. Há mesmo decisão do Tribunal de Justiça de São Paulo (Adin nº 12.240-0) que considera inconstitucional o aumento do percentual – que, *data venia*, afronta o texto constitucional, cuja redação mereceu extrema cautela do constituinte, que inscreveu no dispositivo as expressões *nunca menos de...* e *no mínimo...*, ignoradas na mencionada decisão. Recentemente causou polêmica a alteração da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que altera a base de cálculo para as despesas de MDE dentro da "faixa adicional", superior ao mínimo de 25%, afastando-se, para esta faixa, dos critérios tão duramente construídos nos arts. 70 e 71 da LDB (Sena, 2003, p. 8).

Sobre o tema Melchior (2000, p. 4) assinala:

Veja-se atualmente, o caso das bolsas que vão para o "ensino" e que constituem modismo e uma das coqueluches dos políticos atuais, em quase todas esferas públicas. Temos bolsas para todos os gostos: bolsa-escola, bolsa-alimentação, bolsa-cidadã, etc.

Nos Estados cujas Constituições elevaram os percentuais, tem havido movimento no sentido de relativizar o conceito de MDE reduzindo o percentual, dentro da margem adicional. Assim, por exemplo, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 13/00 a Constituição do Piauí passou a permitir a utilização de até 5% (dos 30% previstos) para a capacitação e requalificação profissional de mão-de-obra. Já no Rio de Janeiro, são incluídos no

⁹ Cf. *Jornal da Câmara*, nº 1.037, de 30/7/03, p. 4. Há, entretanto, emendas que reintroduzem as desvinculações nos níveis subnacionais – emendas nº 64, 90, 119 e 302.

porcentual de 35%, os recursos destinados à Fundação de Amparo à Pesquisa Faperj (2%). Em Goiás, há uma interpretação segundo a qual estariam contidos no porcentual os 3% destinados ao fundo de ciência e tecnologia.

Conclusões

A vinculação de parte dos recursos tributários – aqueles resultantes de impostos – a objetivos educacionais foi erigida ao *status* constitucional com a Constituição de 1934, que adotou a expressão "manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos".

Tal preceito foi retirado nas Cartas outorgadas, autoritárias, de 1937, 1967 e na Emenda nº 1 de 1969.

Foi revigorado com a Constituição liberal de 1946, com os ventos da abertura, pela Emenda Calmon (1983) e com a "Constituição cidadã", na expressão de Ulysses Guimarães.

O constituinte de 1946 formulou o conceito de "manutenção de desenvolvimento do ensino". Antes dos dispositivos contidos nos arts. 70 e 71 da atual LDB, duas foram as tentativas de precisar esse conceito: pelos arts. 93, § 1º e 93, § 2º, da Lei nº 4.024/61 (antiga LDB) e por meio da Lei nº 7.348/85, que regulamentou a Emenda Calmon.

Tais critérios foram reconhecidos como avanços, embora ainda não se amoldassem às recomendações da Unesco.

Cabe a pergunta: o governo vem respeitando o disposto no artigo 212 da Constituição Federal, desde 1988?

De acordo com os critérios utilizados pelos órgãos técnicos do governo, segundo a classificação funcional-programática, a resposta é afirmativa, como se constata no Quadro 3.

Entretanto, se forem esmiuçados todos os procedimentos contábeis, surgem dúvidas quanto ao cumprimento do mandamento constitucional. O problema não está no porcentual, *mas na sua composição*, a partir da definição do que consiste despesa com

MDE – entendimento que não é totalmente uniforme, inclusive entre os vários Tribunais de Contas.

Aqueles que se preocupam com mais verbas para a educação torna-se claro que mesmo a elevação do mínimo seria inócua: o governo federal já vem aplicando "muito mais" (em 2001 atingiu o índice de 33,2%). Observe-se que houve substancial redução da base de cálculo a partir do Fundo Social de Emergência. Mas mesmo antes desse advento em 1994, registrava-se um porcentual de 27,6%.

Tal atitude será substancialmente inócua e taticamente frágil, uma vez que uma emenda constitucional exige quórum qualificado.

Urge investigar se a Lei de Diretrizes e Bases da Educação vem sendo cumprida e se há algum tema em que haja divergência relevante entre os diversos Tribunais de Contas.

Os dados informados pelo Brasil à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), constantes no anuário *Education at a Glance* indicam que o País gasta 5,2% do PIB em educação.

O orçamento do MEC, em comparação com a evolução da receita tributária e de contribuições, no período de 1995 a 2003, segundo dados da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira¹⁰ da Câmara dos Deputados, teve uma diminuição da participação porcentual, passando de 8,6% para 5,4%. De acordo com a mesma fonte, a participação porcentual do MEC na receita corrente líquida da União caiu de 9,2% para 8,2% no período de 2000 a 2003.

A educação precisa de recursos. Mas, para que isso se concretize, é necessário combater a idéia em voga – desmistificada pelo diagnóstico do financiamento da educação constante no Plano Nacional de Educação (PNE) – de que já se aplica o suficiente, e tomar uma decisão política que encontre um equilíbrio entre meios e um fim *definido como prioritário*, tanto pela Constituição Federal, como pelo programa do governo no poder. Isto é, não basta vencer o debate conceitual. Há que traduzi-lo em linguagem orçamentária, e as discussões em torno da Reforma Tributária e do Plano Plurianual (PPA) 2004-2007 constituem momentos privilegiados para tanto.

¹⁰ Exposição da consultora de Orçamento da Câmara dos Deputados, Raquel Dolabela, ao plenário da Comissão de Educação - 2003.

Referências bibliográficas

- A EDUCAÇÃO nas Mensagens Presidenciais, vol. 1. Brasília: Inep, 1987.
- BELLONI, Isaura. *Resumo de propostas revisionais e respectivas emendas*. Brasília: Assessoria Legislativa da Câmara dos Deputados, 1994. Mimeografado.
- CALMON, João. *A Educação e o Milagre Brasileiro*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1974.
- _____. *Batalha da Educação*. Brasília: Senado Federal, 1990.
- CASTRO, Jorge Abrahão de; SADECK, Francisco. *Financiamento do gasto em Educação das três esferas de governo em 2000*. Brasília: Ipea, jun. 2003. (Texto para Discussão, n. 955).
- CASTRO, Marcelo Lúcio Ottoni de. *A Educação na Constituição de 1988 e a LDB*. [S.l.]: André Quicé Ed., 1998. p. 237-242.
- EMENDA Calmon: recursos para a educação, debates e propostas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 149, p. 133-176, jan./abr. 1984.
- FERREIRA, Jorge. Sabedoria e vigilância na aplicação da emenda. In: EMENDA João Calmon: recursos para a educação, debates e propostas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 149, p. 133-176, jan./abr. 1984.
- HERKENHOFF, João Baptista. *Dilemas da educação: dos apelos populares à Constituição*. São Paulo: Cortez: Ed. Autores Associados, 1989.
- LOBO, Heloísa Helena de Oliveira; DIDONET, Vital. LDB: últimos passos no Congresso Nacional. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB Interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997.
- MATTOS, Pedro Lincoln Carneiro Leão de. Vinculação ou não-vinculação da receita para o ensino? In: EMENDA João Calmon: recursos para a Educação, debates e propostas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 149, p. 133-176, jan./abr. 1984.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da educação no Brasil: algumas questões atuais. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, v. 1, n. 2, 1983.
- _____. *Financiamento da educação no Brasil: manutenção e desenvolvimento do ensino*. [S.l., 2000]. Mimeografado. Texto escrito para o 4º Congresso Nacional de Educação (Coned).
- _____. Financiamento da educação: subsídios à Constituinte. *Revista Educação Brasileira*, n. 14, 1985.
- _____. Vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação: esfera federal. In: EMENDA João Calmon: recursos para a educação, debates e propostas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 149, p. 133-176, jan./abr. 1984.
- MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição da República dos E.U. do Brasil*. Tomo II. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1934. p. 413-414.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; CATANI, Afrânio Mendes. *Constituições Estaduais Brasileiras e Educação*. São Paulo: Cortez, 1993.
- REALE, Miguel. Educação e Cultura na Constituição Brasileira. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 65, n. 151, set./nov. 1984.

REIS, Sólton Borges dos. *Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinado a investigar a aplicação, pelo Ministério da Educação, dos recursos provenientes da emenda Calmon*. Brasília, 1992.

SENA, Paulo. *Os nós do financiamento da educação*. Consultoria Legislativa. Disponível na Internet. Acessado em abril de 2003.

SOUZA, Ecilda Ramos de. O problema segundo a visão federal. In: EMENDA João Calmon: recursos para a Educação, debates e propostas. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 65, n. 149, p. 133-176, jan./abr. 1984.

VELLOSO, Jaques. A Emenda Calmon e os Recursos da União. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 1990.

_____. *A Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o Financiamento do Ensino: pontos de partida*. {S.l.: s.n} 1988.

Paulo Sena é consultor legislativo da Câmara dos Deputados.
paulo.martins@camara.gov.br

Abstract

The Brazilian constitution obliges the federal government to invest at least 18% of its tax revenue in maintenance and development of education. This text discusses the history concerning this guideline, that was first proposed in the twenties of the last century and was adopted several times including by the constitution of 1988, despite the resistance of the economic technocracy. According to the official data, the federal government can easily allocate the resources as demanded. The state and city governments put pressure to exclude part of the resources from the earmarking - as it already happens concerning the federal government. The result of such policy would be the diminishing of education resources.

Keywords: earmarked resources; financing; maintenance and development of education (MDE); fund.

Recebido em 17 de setembro de 2003.

Aprovado em 20 de outubro de 2003.