

A EMENDA CALMON E OS RECURSOS DA UNIÃO *

JACQUES VELLOSO
da Faculdade de Educação/UnB

RESUMO

O estudo discute o conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) e analisa o comportamento das receitas e despesas da União face ao dispositivo constitucional, vigente até 1988 (Emenda Calmon), que mandava aplicar pelo menos 13% das receitas de impostos em MDE. Trata-se de uma análise preliminar e cujos aspectos técnicos são tidos como politicamente relevantes. Foram utilizados dados de despesas realizadas em 1986 e 1987, dados do orçamento de 1988 e de um depoimento de órgão da Presidência da República, prestado à Câmara dos Deputados; um grave equívoco cometido nesse depoimento forneceu importantes informações para o estudo. As estimativas dos limites superiores dos dispêndios federais mostram que o mandamento constitucional não foi cumprido no período estudado. O executivo da União gastou mais de 13% de seus impostos em educação e cultura, mas suas despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino permaneceram abaixo desse limite mínimo.

ABSTRACT

The study discusses the concept of development and maintenance of educational systems (DMES) and analyzes the behavior of revenues and expenditures of the Union in regard to a Brazilian constitutional rule, in force until 1988 (Calmon Amendment), which required that at least 13% of tax receipts should be spent on DMES. The technical aspects of the preliminary analysis made are viewed as having a relevant political character. Data used include expenses made in 1986 and 1987, budget provisions for 1988 as well as a report of the Presidency of the Republic, presented before hearings of the House of Representatives; a serious error in this report provided an important piece of information required for the study. Estimates of the upper limits of federal outlays show that the Executive did not abide by the Constitution during the period studied; it spent more than 13% of its tax receipts on education and culture, but less than that on the development and maintenance of educational systems.

* Versão revista e ampliada do depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Emenda Calmon (Brasília, Câmara dos Deputados, 25/05/1988).

A história da vinculação constitucional de recursos para o ensino é bastante conhecida. A vinculação foi estabelecida na Constituição de 1934, três anos depois retirada pelo Estado Novo e restabelecida na Carta liberal de 1946. Permaneceu em vigor até a outorga da reforma Constitucional de 1967, pelo regime autoritário, que a eliminou. Na nova reforma outorgada de 1969 (Emenda constitucional nº 1/89), passou a ser aplicável apenas ao ensino primário dos municípios. No ocaso do autoritarismo, em 1983, a vinculação foi plenamente restabelecida através da Emenda Constitucional nº 24. Esta determinava que 13%, no mínimo, da receita de impostos da União fosse aplicada na manutenção e desenvolvimento do ensino e que pelo menos 25% desse tipo de receita dos estados e municípios tivesse idêntica destinação. A Emenda foi popularizada com o nome de seu autor, Sen. João Calmon, e celebrada como uma conquista importante para a garantia de pisos mínimos e de maior estabilidade de recursos para o ensino.

Promulgada no final de 1983, a Emenda Calmon poderia — e deveria — ser tomada em conta pelo executivo da União e pelo Congresso Nacional na feitura do orçamento para o ano seguinte. É verdade que, após sua promulgação, restava pouco tempo até o início do recesso do Congresso Nacional. Era preciso uma efetiva vontade política para tomá-la na devida conta. Faltou essa vontade ao Congresso. Além disso, o executivo autoritário e descompromissado com o social firmou-se na interpretação de que a Emenda demandava regulamentação para que pudesse ser cumprida. Em vez de providenciar projeto de lei para regulamentá-la, enviando-o ao Congresso Nacional, majoritariamente dócil às suas diretrizes, lançou mão, com pleno êxito, de esdrúxulas e ousadas manobras contábeis para burlar o mandamento constitucional.

No ano seguinte, em 1984, a Emenda era considerada auto-aplicável em parecer do Cons^o. Caio Tácito, do Conselho Federal de Educação. Não obstante, na mensagem do executivo ao Congresso Nacional, encaminhando a proposta orçamentária para 1985, os mesmos malabarismos contábeis foram empregados para inchar o orçamento da educação e descumprir a Carta Magna. O parecer do relator da Comissão de Educação e Cultura do Congresso Nacional (Sen. João Calmon), contrário ao projeto de lei orçamentária enviado pelo executivo, denunciava vários desses malabarismos. Mas foi perfeitamente ignorado pela maioria submissa do Congresso, que aprovou a mensagem da Presidência da República.

Na chamada Nova República, o governo da União herdava assim um orçamento muito inferior àquele necessário para cumprir a Carta Magna no que tange aos recursos para o ensino. Os responsáveis, em 1984, pela elaboração e aprovação do orçamento de 1985, a começar pelas forças instaladas no gabinete presidencial do Palácio do Planalto, e que se ramificavam pela Secretaria de Planejamento da Presidência da República — SEPLAN/PR, no andar inferior, bem como pelo Congresso Nacional, estavam plenamente conscientes das conseqüências de dotar o ensino com uma diminuta previsão de recursos públicos em relação ao que determinava a Constituição.

No orçamento de 1985, menos de 5% da receita de impostos destinava-se à manutenção e desenvolvimento do ensino (Velloso, 1985). Para que a Constituição viesse a ser cumprida, era preciso mais do que dobrar a dotação

orçamentária do Ministério da Educação-MEC naquele ano. Dobrar o orçamento de um ministério ao longo de um ano, durante sua execução, é uma mudança na composição das despesas públicas ao mesmo tempo drástica e politicamente inviável; substanciais alterações no orçamento de um ministério durante um exercício fiscal costumam ser muito menores.

Mesmo que a Nova República trouxesse em seu bojo um projeto efetivamente democrático e comprometido com o social, diante do orçamento que herdou não era de esperar que a União cumprisse a Carta Magna, no que respeita aos recursos para o ensino, ainda em 1985. Mas aquele projeto não estava presente na nova correlação de forças que se instalava no poder. Eram outros os seus desígnios. Apesar disso, as promessas da Nova República de resgatar a dívida social não podiam cair completamente no vazio, sob pena de descrédito público imediato, logo em seu primeiro ano de vida. Com efeito, nesse ano o orçamento do MEC cresceu 42% durante o exercício fiscal (Brasil, 1987). No mesmo ano, o dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei 7348/85. Tanto o crescimento real das despesas quanto a regulamentação do dispositivo constitucional representaram, segundo alguns, um sincero esforço por parte do Estado no sentido de cumprir a determinação constitucional: aquele crescimento teria ocorrido dentro das limitações ditas pelo orçamento herdado; o teor dessa regulamentação teria correspondido ao possível, dentro das condições do início da alcinhada transição democrática.

Como era de esperar, o aumento real do orçamento do MEC não permitiu que, ao final do ano de 1985, a União alcançasse o piso mínimo de 13% de sua receita de impostos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino. Na época, o resultado não foi divulgado, porém mais tarde foi de público reconhecido em depoimento de autoridade do governo federal na Câmara dos Deputados¹.

Até a época desse depoimento, em meados de 1988, passados quase três anos da regulamentação da Emenda Calmon, e quase cinco anos de sua promulgação, o cumprimento da Constituição então vigente, no que se refere aos recursos para o ensino, permanecia uma incógnita. Naquela ocasião, pela primeira vez vinha a público o executivo da União apresentar dados de seu desempenho relativo à questão. Segundo o teor do depoimento e os dados nele apresentados, reconhecia-se que em 1985 ainda não havia sido cumprido referido mandamento constitucional.

Entretanto, alegava-se que, no ano seguinte, obedecendo ao que determinava a regulamentação do dispositivo constitucional, o MEC havia recebido recursos adicionais da ordem de Cr\$ 700 milhões, equivalentes ao que faltara no ano anterior para que a União cumprisse a Emenda. Ora, em 1985 a taxa de inflação fora de 225,5% (IGP-DI). Assim, aqueles recursos adicionais alocados ao MEC no ano seguinte, em 1986, representavam pouco mais de Cz\$ 200 milhões em termos reais, isto é, somente cerca de 1/3 do que teria faltado para que a União cumprisse a Consti-

1 Depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Emenda Calmon, da Câmara dos Deputados, prestado por Ricardo Santiago, Secretário-Geral da SEPLAN e Presidente do Instituto de Planejamento Econômico e Social — IPEA. O depoimento foi prestado na condição de Presidente do IPEA.

tuição no ano anterior — supondo-se que o montante que faltava tenha sido adequadamente calculado.

Ainda segundo o depoimento, a partir de 1986 a União teria obedecido à Constituição de modo exemplar. Alegava-se que, com as despesas realizadas em 1986 e em 1987, e também com o orçamento do ano de 1988, então em curso, a União teria cumprido o seu dever. O teor do depoimento e os dados na época apresentados pretendiam indicar que a União teria aplicado 13,3% e 15,4% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino em 1986 e 1987, respectivamente, e que estaria gastando em 1988, segundo o orçamento em execução, 14,8% de seus impostos na mesma finalidade².

Ambos, depoimento e dados apresentados, causaram boa impressão na maioria dos parlamentares presentes e em boa parte do público que assistia à sessão. Contribuíram para esse resultado a ausência de estudos publicados a respeito da matéria, no que se refere a anos posteriores a 1985, além do generalizado desconhecimento a respeito do exato significado da Emenda, especialmente quanto à sua regulamentação. Tudo isso aliava-se ao nítido desejo de um bloco de parlamentares no sentido de isentar o executivo de qualquer transgressão da norma constitucional.

A União efetivamente cumpriu a Constituição vigente até outubro de 1988, que determinava a aplicação de pelo menos 13% de sua receita de impostos no ensino? Esta é a questão central do presente estudo.

Nosso objetivo é o de verificar, preliminarmente, a fração da receita de impostos da União aplicada em manutenção e desenvolvimento do ensino, mediante despesas realizadas nos anos de 1986 e 1987 e gastos previstos no orçamento de 1988.

Pretendemos mostrar que a União não tem cumprido o mandamento constitucional.

A União tem despendido até mais de 13% de sua receita de impostos em *educação*. Mas não tem alcançado esse piso mínimo na *manutenção e desenvolvimento do ensino*.

Entre um e outro tipo de gasto há uma diferença que, na aparência, é técnica mas que, no fundo, é essencialmente política. No plano político, essa diferença relaciona-se com a disposição do Estado em cumprir a Carta Magna e as leis que a regulamentam. No mesmo plano, a diferença está conectada às políticas do Estado de alocação de recursos para a área social, em particular para o ensino.

Nossa análise tem caráter preliminar, em virtude do tipo de dados a que tivemos acesso, na condição de depoente da Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Emenda Calmon*. Os motivos e o significado desse caráter preliminar serão esclarecidos na próxima seção, quando trataremos da sistemática de análise empregada. Por ora, desejamos frisar que, apesar do caráter preliminar de nosso estudo e de nossos resultados, acreditamos sejam eles de relevo.

Em primeiro lugar, porque as estimativas que obtivemos são conservadoras. Não nos foi possível realizar uma exata identificação de todas as despesas da União na categoria manutenção e desenvolvimento do ensino, em virtude da ausência de informações pertinentes. Diante dessa impossibilidade, fomos compelidos a considerar, como pertencentes à categoria, gastos que certamente dela não

faziam parte. Como resultado disso, nossa estimativa do total de despesas da categoria é seguramente *superior* a seu valor real. Se nossos resultados, preliminares e conservadores, indicam que a União não cumpriu a Constituição no período analisado, um estudo mais pormenorizado deverá apontar distância ainda maior entre o que prescreve a Carta Magna e o que tem gasto a União.

Em segundo lugar, porque a vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino foi mantida na nova Constituição Federal, promulgada em outubro de 1988³. É portanto desejável que novos estudos sejam realizados a propósito dos gastos da União em manutenção e desenvolvimento do ensino. Procuramos imprimir um caráter didático à apresentação do presente estudo, diante da virtual ausência de trabalhos publicados a respeito sobre o assunto. Se este estudo cumprir sua finalidade didática, a sistemática aqui desenvolvida poderá ser aplicada aos gastos da União em outros anos e, com as devidas adaptações, igualmente às despesas dos estados e municípios.

Antes de indicarmos o conteúdo das demais seções do presente texto, cabe uma referência às modificações que ocorreram na vinculação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino na nova Constituição. Nesta, a fração da receita de impostos para a manutenção e desenvolvimento do ensino foi nominalmente aumentada de 13% (Emenda Calmon) para 18%. Em termos reais, no entanto, o aumento foi muito pequeno porque, com a reforma tributária da nova Carta, a União perde 20% de suas receitas, que passam a pertencer aos estados e municípios. Essas perdas serão graduais, estando plenamente implantadas quando completar-se a reforma tributária, ao final de cinco anos após a promulgação da nova Constituição.

Um simples exercício ilustra esse jogo, em que o aumento do percentual de recursos vinculados é contrabalançado (em grande parte) por uma perda de receita. Suponhamos que, durante a vigência do percentual de 13%, a receita de impostos é de Cz\$ 100 bilhões. Isso representa um mínimo de Cz\$ 13 bilhões para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino. Admitamos, para efeito de raciocínio, que nos anos seguintes o montante dos impostos arrecadados não se altere. Assim, com a plena implantação da reforma tributária, a receita de impostos da União será reduzida para Cz\$ 80 bilhões (a preços constantes). O novo percentual de 18% aplicado a essa receita representa um mínimo de Cz\$ 14,4 bilhões. Logo, os "antigos" 13% (Emenda Calmon) foram aumentados em termos reais para 14,4% (nova Constituição). Por outras palavras, os 13% da Emenda Calmon correspondem hoje a 14,4%.

Na seção seguinte indicamos as principais diferenças entre gastos em educação e despesas em manutenção e

2 Veja-se o anexo ao presente estudo, no qual estão reproduzidos os dados do "Anexo I" do supracitado depoimento.

* Agradecemos à Coordenação de Educação e Cultura do IPEA pelos dados de despesas do MEC, aos quais tivemos acesso para preparar o referido depoimento.

3 Cabe lembrar que a vinculação de recursos para o ensino é a *única* estabelecida pela Constituição atualmente em vigor. A Carta que vigia até 1988 fixava várias outras vinculações de recursos. Todas, exceto a destinada à manutenção e desenvolvimento do ensino, foram suprimidas.

desenvolvimento do ensino. Com essa finalidade, esboçamos uma classificação dos gastos públicos e traçamos um perfil da manutenção e desenvolvimento do ensino, no que se refere a sua natureza e a seu financiamento. Na terceira seção, discutimos a sistemática de trabalho adotada. Abordando as etapas dessa sistemática, mostramos que nosso trabalho só se tornou possível, diante da limitação de acesso aos dados, graças a um grave equívoco do executivo, quando veio a público pela primeira vez para apresentar, na Câmara dos Deputados, o quanto a União supostamente teria gasto na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na quarta seção apresentamos e discutimos os resultados do estudo para o MEC, para os demais ministérios e para o conjunto dos gastos da União. Mostramos como a Constituição não foi cumprida no período estudado. Indicamos quais foram as diferenças observadas entre o que Emenda Calmon mandava aplicar e os limites superiores do que a União efetivamente gastou. Na última seção comentamos as circunstâncias que costumam cercar a discussão do orçamento da educação no Congresso Nacional, apresentamos ilustrações relativas à magnitude das verbas que deixaram de ser aplicadas no ensino e apontamos algumas perspectivas para a vinculação de recursos.

EDUCAÇÃO OU MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO?

Segundo a Emenda Calmon, um percentual mínimo da receita de impostos deveria ser destinado à *manutenção e desenvolvimento do ensino* (doravante referida como MDE). Embora o senso comum associe gastos em educação e despesas em MDE, na verdade estas constituem um subconjunto daquelas. Para entender a diferença, é conveniente uma palavra sobre a classificação dos gastos públicos.

a. Gastos públicos: um esboço para entender a vinculação da Emenda Calmon.

Ao tratarmos da classificação dos gastos públicos e das despesas em MDE, iremos nos referir a orçamentos. Desenvolvemos a exposição em torno da noção de orçamento simplesmente porque ela é mais familiar ao leitor não-especialista. Mas um orçamento é meramente um plano de intenções contendo uma *previsão* de dispêndios⁴. Para analisarmos como foram de fato alocados os gastos públicos, interessa-nos identificar as despesas efetivamente realizadas durante o ano e essas não aparecem no orçamento. Um orçamento só nos interessa, nos termos de nossa análise, quando não há dados disponíveis sobre despesas. Nessas circunstâncias, o orçamento público da educação, por exemplo, pode ser tomado como manifestação preliminar do Estado no sentido do cumprimento, ou não, do preceito constitucional.

Poder-se-ia então pensar que uma discussão da classificação das despesas nos orçamentos não teria valia para estudos como o nosso. Ocorre, entretanto, que a classificação dos gastos *previstos* nos orçamentos é a mesma daquela encontrada nos documentos que apresentam os gastos *realizados* (como balanços e quadros de detalhamento de despesas — QDDs). Logo, ao nos referirmos aos orçamentos, para tornar mais inteligível a exposição, implicitamente estaremos tratando, também, da classificação dos diferentes tipos de despesas realizadas.

Na corrente prática orçamentária e de administração de verbas públicas, os recursos são tipicamente agrupados em grandes categorias denominadas *funções*, que englobam diversos programas⁵. Os recursos para o ensino são classificados na função educação e cultura, as verbas para institutos de pesquisa e para agências de fomento como o CNPq e a FINEP são incluídas na função ciência e tecnologia, as verbas para a assistência hospitalar usualmente na função saúde, e assim por diante⁶.

Até bem pouco tempo, os orçamentos da União apresentavam as despesas previstas na função educação e cultura segundo seus usuais desdobramentos — programas, subprogramas, projetos e atividades — mas não indicavam os gastos em MDE. Os balanços da União, que registram as despesas efetivamente realizadas, e que por sua natureza são mais sintéticos que os orçamentos, sempre seguiram idêntico caminho. Apenas recentemente o executivo passou a indicar, nos orçamentos, pela primeira vez desde que há recursos vinculados para o ensino no país, as dotações que, no seu entender, estavam previstas para MDE. Como veremos adiante, essas indicações costumam ser enganosas, confundindo educação e cultura com MDE, como no projeto de lei orçamentária de 1988, por exemplo. Mas em que e como os gastos em MDE diferenciam-se das despesas em educação?

Os orçamentos da função educação e cultura envolvem diversos tipos de despesas. Um primeiro tipo de despesas refere-se àquelas atividades que o senso comum habitualmente associa à escola, a situações de ensino-aprendizagem formais e informais, a ações e manifestações culturais as mais diversas. Um segundo tipo de despesas envolve atividades que os especialistas em orçamento resolveram, por analogia ou por falta de melhor — ou mais arguta — alternativa, também incluir na função.

No primeiro tipo estão as previsões de gastos que obviamente fazem parte da área educacional. Alguns exemplos são: pagamentos a professores e funcionários de escolas e universidades, a funcionários e dirigentes da

4 Os orçamentos da União têm se caracterizado como peças de ficção. Sua correspondência com as despesas que vêm a ser efetivamente realizadas tende a decrescer à medida que aumentam as taxas de inflação. Os orçamentos também se distanciam da realidade, à medida que aumenta a centralização do poder. Quanto maior a taxa de inflação e/ou a centralização do poder, mais intenso será o caráter de ficção do orçamento (Velloso, 1987). A partir de 1989, o jogo de forças que influi no caráter de ficção dos orçamentos públicos sofreu substancial alteração. A nova Constituição retirou do executivo, transferindo para o legislativo, enorme soma de poderes em matéria orçamentária. Com isso, provocou significativa redução potencial no caráter de ficção dos orçamentos da União, embora a trajetória ascendente das taxas de inflação tenha atuado em sentido inverso.

5 Essa classificação denomina-se "funcional programática". Tem sua origem numa das propostas da análise de sistemas dos anos 60 — sua idade de ouro — nos Estados Unidos, denominada "sistema de planejamento, programação e orçamentação" (*planning, programming and budgeting system — PPBS*).

6 Veja-se, por exemplo, o texto de Draibe *et al.* (1987) sobre a política educacional brasileira na Nova República, abordando também a questão do *imbroglio* orçamentário. Nesse trabalho encontramos um tratamento da classificação das despesas que é preliminar porém preciso, voltado para aspectos que dizem respeito ao ensino e oferecendo leitura bem menos tediosa do que os demais textos sobre o assunto.

administração do ensino; despesas com a aquisição de material de consumo para o ensino e para a pesquisa; gastos com a construção e conservação de estabelecimentos de ensino, além de vários outros. Na função educação e cultura, por conta do último termo dessa expressão, incluem-se igualmente gastos com museus, teatros, bibliotecas etc.

No segundo tipo estão as despesas previstas com atividades de educação física e desporto, por exemplo. Não se trata apenas da educação física praticada nas escolas, que consome uma ínfima fração das verbas públicas para o ensino. Trata-se, sobretudo, das verbas de governo para o desporto amador, incluindo a construção de estádios, praças de esporte, custeio de congressos e outros eventos etc. No mesmo tipo situam-se parte das verbas públicas para a assistência social, usualmente concedidas a instituições privadas ditas de interesse social.

Há ainda uma situação talvez intermediária entre o primeiro e o segundo tipo. Destacamos o "talvez" porque na classificação orçamentária, embora em suas grandes linhas pareça existir alguma lógica, no pormenor, onde se encontram as dúvidas, freqüentemente reina a arbitrariedade. São duas as classes de despesas que se enquadram nessa situação: as que são apenas indiretamente conectadas ao ensino e as que de alguma forma situam-se na área educacional, mas que não são desenvolvidas no âmbito do MEC nem por seu intermédio. Na primeira classe está a merenda escolar, uma atividade nitidamente de assistência social e que se relaciona à educação apenas porque é fornecida nas escolas. Um exemplo da segunda classe é o ensino militar, vinculado aos Ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, bem como o ensino para a formação de diplomatas, realizado em instituto pertencente ao Ministério das Relações Exteriores.

Os exemplos de despesas habitualmente incluídas na função educação e cultura de imediato sugerem que algumas delas, por sua natureza, e a começar pelos gastos em cultura, não seriam classificáveis na categoria mais restrita da manutenção e desenvolvimento *do ensino*. Desse aspecto trataremos logo adiante. Mas, para diferenciar os dispêndios em educação dos gastos em MDE devemos, além de conhecer a natureza das atividades desenvolvidas, também identificar as fontes de seu financiamento.

A dotação orçamentária da função educação e cultura compreende recursos oriundos de fontes diversas. Os impostos consistem na principal fonte de financiamento dos gastos em educação (e dos gastos públicos em geral). Em seguida vêm as contribuições sociais do salário-educação (destinado especificamente ao ensino de 1º grau) e do Fundo de Investimento Social — FINSOCIAL (que tem custeado boa parte das despesas com merenda escolar, livros e materiais didáticos). Além dessas fontes, a função conta ainda com rendas dos concursos de prognósticos (como a loteria esportiva e a lota), verbas provenientes de empréstimos externos (a maior parte tem sido oriunda de empréstimos do Banco Mundial), recursos originários da colocação de títulos públicos no mercado de capitais, bem como outras fontes menores, como receitas próprias⁷.

b. Um perfil da manutenção e desenvolvimento do ensino: financiamento e natureza.

Essas diversas fontes de financiamento ilustram, em linhas gerais, as origens dos recursos para a função educa-

ção e cultura. Já o financiamento das atividades de MDE tem fonte específica e única, para efeito de satisfação dos percentuais mínimos estabelecidos constitucionalmente.

A Emenda Calmon estabeleceu que a União devia aplicar um percentual mínimo de sua *receita de impostos* em MDE, fixando também preceito análogo para os estados e municípios. Os dispêndios da União em MDE (e também dos estados e municípios) para alcançar esse percentual mínimo só podem ser efetuados com a receita de impostos propriamente ditos. Trata-se, portanto, de gastar uma fatia *dos impostos* recolhidos em atividades de MDE. Excluem-se desses gastos todos os recursos que não sejam de impostos propriamente ditos, como aqueles oriundos do salário-educação, do FINSOCIAL, de empréstimos e qualquer outros mais (Art. 5º, Lei 7348/85). Isso significa que, no orçamento da União, nele incluído o orçamento do MEC, todas as atividades da função educação e cultura que não sejam financiadas com recursos de impostos estão *excluídas* da categoria de MDE para efeito de satisfação do percentual mínimo estabelecido pela Constituição. Essa é a primeira diferença importante entre atividades educacionais e atividades de MDE. Tal diferença é estabelecida pelo lado da receita, ou seja, pelo lado da origem dos recursos.

As demais diferenças entre atividades educacionais e de MDE são estabelecidas pelo lado da *despesa*. Na verdade, trata-se de diferenciar atividades genericamente educacionais das atividades de MDE. Dizemos que a diferença agora é estabelecida pelo lado da despesa porque estamos tratando de gastos; num orçamento, a cada atividade, apresentada como tal ou incorporada num projeto ou programa, sempre corresponde uma despesa.

Nos termos da Lei 7348/85, que regulamenta o dispositivo Constitucional, as despesas com MDE em princípio são aquelas que custeiam atividades de ensino regular ou supletivo em todos os graus, incluídos o pré-escolar e a educação de excepcionais. Essas atividades, desenvolvidas dentro ou fora dos sistemas de ensino, são consideradas como de MDE desde que estejam abrangidas pela legislação de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e que sejam supervisionadas pelos competentes sistemas de ensino. Satisfeitos esses requisitos, incluem-se também, nas despesas com MDE, as que correspondem às atividades de gestão, controle, fiscalização, estabelecimentos de normas e outras, necessárias ao funcionamento regular dos sistemas de ensino (Art. 6º, *caput* e parágr. 1º).

Essas são as linhas gerais do conceito de MDE estabelecido pela legislação que regulamenta o preceito constitucional. Além dessas linhas gerais, a legislação também explicita certas atividades específicas, algumas das quais são tidas como pertencentes à categoria de MDE, enquanto outras dela devem ser excluídas. A primeira exclusão relevante é determinada pela antiga LDB, ainda em vigor. Ela exclui da MDE as despesas de assistência social e hospitalar, mesmo quando vinculadas ao ensino⁸. Já o

7 Para uma descrição mais bem cuidada das fontes de recursos da função educação e cultura veja-se Melchior (1987). Uma boa análise da evolução recente do conjunto das contribuições sociais é o texto de Azeredo (1989); em estudo anterior, discutimos as políticas de uma dessas contribuições sociais, a do salário-educação (Velloso, 1987).

8 Art. 93, parágrafo 2º da Lei 4 024 de 20/12/61: "Não são consideradas como ensino: a) as atividades de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino".

diploma legal recente (Lei 7348/85) inclui explicitamente na categoria a concessão de bolsas de estudo, uma atividade tipicamente de assistência social vinculada ao ensino.

A recente regulamentação da Emenda retomou em parte um dispositivo da antiga LDB e também excluiu da MDE as subvenções a instituições privadas, de caráter assistencial ou cultural. A exclusão tem certa relevância, pois várias dessas entidades a cada ano vêm recebendo, diretamente do Gabinete do Ministro da Educação, verbas de valor nada desprezível. A mesma regulamentação obviamente exclui da categoria as atividades culturais. Além destas, ainda está excluído, por exemplo, o ensino voltado para a formação de quadros da administração pública, como o ensino superior militar (Exército, Marinha e Aeronáutica) e a formação de diplomatas (do Ministério das Relações Exteriores). Mas estão explicitamente mencionadas como integrantes da categoria as atividades de manutenção dos colégios militares de 1º e 2º graus. É inadequado incluir os colégios militares na categoria, mas esse não é o único caso de inadequação na regulamentação em vigor⁹. De todo modo, inadequados ou não, os dispositivos em vigor foram empregados em nosso estudo para diferenciar as atividades genericamente educacionais daquelas especificamente de MDE.

Em resumo, para verificar se a Constituição foi cumprida no que respeita ao financiamento das atividades de MDE temos dois caminhos a seguir, necessariamente complementares: um, pelo lado da *receita* e outro, pelo lado da *despesa*.

A essa altura, pode o leitor perguntar-se: todas as atividades definidas pela legislação como sendo de MDE são classificáveis nessa categoria apenas se forem financiadas com recursos de impostos? A resposta, aparentemente paradoxal, é não. Temos aqui uma curiosa situação na qual um mesmo conceito, o de MDE, pode ter dois significados distintos, dependendo do contexto em que o consideremos. Mas, como veremos, apenas um desses significados tem real interesse.

Num desses contextos, que é o de interesse para o nosso estudo, a resposta àquela pergunta é — sim. Para efeito de satisfação dos percentuais mínimos estabelecidos pela Constituição, todas as atividades de MDE têm de ser financiadas com recursos de impostos.

Vejam agora qual é o outro contexto, no qual o conceito pode ter um significado diverso. A legislação preocupa-se em definir o que é uma atividade de MDE para efeito da satisfação dos referidos percentuais mínimos. Uma vez alcançados esses limites mínimos, poderíamos dar uma interpretação lata ao conceito de MDE. Com essa interpretação, poderíamos deixar de lado a questão da fonte dos recursos, examinando os gastos com ensino pelo lado da despesa, no intuito de verificar apenas se a natureza das atividades de ensino financiadas atendem ao disposto na legislação sobre MDE. Nesse exercício, certamente observaríamos que muitos dos gastos, que antes não podiam ser contabilizados para efeito do cumprimento da Constituição, agora podem ser classificados na categoria de MDE. A construção de escolas com verbas do salário-educação é um exemplo desses gastos, entre tantos outros.

Mas esse seria um exercício fútil. Se o piso mínimo Constitucional já foi alcançado, mediante gastos classificáveis estritamente na categoria de MDE, carece de sentido

indagar se essa ou aquela outra despesa pode também ser classificada, de modo lato, na mesma categoria. É por esse motivo que, em nosso estudo, valemo-nos somente da primeira interpretação do conceito de MDE, aquela estrita, aplicável à análise dos gastos públicos destinados a satisfazer os percentuais mínimos definidos pela Emenda Calmon.

Tendo delineado o perfil, aproximado, do financiamento e da natureza das atividades de MDE, podemos passar à discussão da sistemática de trabalho que adotamos e do tipo de dados aos quais tivemos acesso.

SISTEMÁTICA E DADOS: SEPARANDO O JOIO DO TRIGO

Trabalhamos com dados brutos de despesas em educação, por programas e seus desdobramentos, devido à inexistência de dados consolidados sobre gastos da União em MDE.

Tal consolidação inexistente porque o executivo da União tem transgredido a lei que regulamenta a Emenda.

Segundo os arts. 7º e 8º da lei, os órgãos de governo devem detalhar sua programação orçamentária de modo a identificar as despesas de custeio das ações MDE; além disso, os órgãos centrais da área orçamentária devem estabelecer mecanismos para gerir, controlar e apurar essas despesas¹⁰. Em virtude da ausência de dados consolidados acerca dessas despesas, sua identificação requer um cuidadoso processo de depuração dos gastos com educação e o acesso a informações pormenorizadas sobre cada tipo de atividade custeada. Os dados a que tivemos acesso nem sempre traziam essas informações pormenorizadas¹¹. Houve casos em que a informação estava disponível para um dado ano do estudo, mas não existia para o outro. Isso ocorreu principalmente com despesas que não se situavam no âmbito do MEC. Com alguma frequência nos defrontamos com a necessidade de estimar, em vez de simplesmente contabilizar, despesas em MDE. Dessas circunstâncias decorreu o caráter preliminar de nossos resultados, ao qual aludimos na introdução. Passemos agora às linhas gerais da sistemática adotada no estudo.

9 Os colégios militares são essencialmente propedêuticos às academias militares, isto é, à formação de quadros para a administração pública. Logo, as atividades dos colégios militares deveriam estar excluídas da categoria de MDE. Uma nova LDB ou uma nova legislação específica deve sanar deficiências como essa, tendo em vista a preservação dos recursos públicos para as escolas e universidades públicas. Noutra oportunidade tratamos das principais alterações que deve sofrer a atual regulamentação dos recursos vinculados para o ensino (Velloso, 1988). A esse respeito, veja-se também Melchior (1989).

10 "Art. 7º — Os órgãos e entidades dos sistemas de planejamento e orçamento detalharão seus programas de trabalho, de modo que as ações, definidas nesta Lei como de manutenção e desenvolvimento do ensino, sejam identificadas em seus aspectos operacionais, a nível de subprojeto e subatividade orçamentários, para efeito de consideração nas fases de elaboração e execução do orçamento.

Art. 8º — Os órgãos centrais dos sistemas de planejamento e orçamento e de administração financeira, contabilidade e auditoria, em suas áreas de atuação, estabelecerão mecanismos e meios de gerenciar, controlar e apurar os resultados que visem a dar cumprimento às determinações expressas nesta Lei" (Diário Oficial da União).

11 Uma depuração pormenorizada dos gastos da União, visando identificar suas despesas efetivamente realizadas com MDE, de 1983 a 1989, comparando-as com as respectivas receitas de impostos, é objeto de dissertação de mestrado de Ecilamar Lima, ora em desenvolvimento na Faculdade de Educação da Universidade de Brasília.

O cálculo da porcentagem de impostos da União aplicada em MDE é conceitualmente simples. Envolve basicamente três tipos de operações. Na primeira depura-se a receita. Eliminam-se da função educação e cultura e da função ciência e tecnologia os recursos que não são oriundos de impostos. Na segunda, depura-se a despesa. Identificam-se as atividades cuja natureza não é compatível com a categoria de MDE. Em seguida, deduz-se seu custeio dos dados antes depurados. O resultado é então comparado com a receita de impostos da União, calculando-se o percentual correspondente.

O resultado das duas primeiras operações é ilustrado no quadro 1. A quadrícula contendo a abreviação MDE indica as aplicações de recursos que pertencem à categoria de manutenção e desenvolvimento do ensino. As demais quadrículas, marcadas com um X, indicam as aplicações de recursos que não pertencem a essa categoria, seja porque não são financiados com verbas oriundas de impostos (linha 2), seja porque a natureza das atividades não satisfaz à legislação vigente (coluna 2). Apenas os gastos que satisfazem a essas duas condições podem ser computados para efeito de cumprimento do preceito constitucional de recursos vinculados para o ensino.

Quadro 1

Identificação dos recursos aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) para efeito de cumprimento da Constituição

DESPESAS: satisfazem às leis 7348/85 e 4024/61		
	Sim	Não
RECEITAS:		
Impostos	MDE	X
Outras fontes	X	X

Para realizar as operações acima descritas, utilizamos dados de três fontes: os quadros de detalhamento de despesas (QDDs) do MEC para 1986 e 1987; o orçamento da União para 1988; os dados apresentados no depoimento do Presidente do IPEA na CPI da Emenda Calmon, antes mencionado (doravante vamos nos referir a esse depoimento como depoimento da SEPLAN).

O QDD de um ministério discrimina pormenorizada a execução de seu orçamento. Atualmente, os QDDs constituem a única fonte de identificação das despesas com MDE. Os balanços da União, que apresentam a consolidação das despesas realizadas, são excessivamente sintéticos para permitir tal identificação. Os QDDs finais do MEC, que foram os utilizados no estudo, registram as despesas realizadas até o final de um determinado ano, exceção feita a algum dispêndio menor que foi autorizado, tido como realizado até o fim do ano fiscal, mas que de fato não chegou a efetivar-se. Logo, as despesas com recursos de impostos registradas no QDD de um determinado ano podem eventualmente exceder as que futuramente serão lançadas no balanço desse ano. Mas as diferenças, quando ocorrem, costumam ser diminutas, da ordem de uns 2% ou 3% (segundo indica a experiência de técnicos do governo no setor orçamentário/financeiro). Isso significa que, se as despesas com MDE estiverem próximas do limite infe-

rior de 13% da receita de impostos da União poderemos *superestimar* esse limite inferior com uma margem de erro da ordem de 0,3 a 0,4 pontos percentuais¹². A margem de erro é pequena e tolerável, sobretudo em nosso estudo, que estima limites superiores dos gastos em MDE. A natureza dos dados com os quais trabalhamos pode ser melhor descrita ao discutirmos, em linhas gerais, os procedimentos de depuração das receitas e das despesas.

A depuração das receitas e o equívoco da SEPLAN

A depuração das receitas foi feita separadamente para o Ministério da Educação e para os demais ministérios. O processo de depuração para o MEC foi simples, pois seus QDDs discriminavam as fontes de recursos para o custeio das diversas atividades realizadas.

Entretanto, a tarefa não podia ser levada a cabo para os demais ministérios e outras instâncias da União, pois não havíamos obtido acesso aos seus respectivos QDDs. Dispúnhamos apenas dos respectivos orçamentos para 1988. O limitadíssimo acesso às informações necessárias para a realização do estudo foi superado graças a um equívoco — grave, conquanto útil — do depoimento da SEPLAN. Na verdade, não fora esse equívoco, nosso estudo teria ficado circunscrito, nos anos de 1986 e 1987, aos gastos em MDE do Ministério da Educação. O grave equívoco do depoimento da SEPLAN começou a ser identificado quando trabalhávamos com os QDDs do MEC para 1986 e 1987.

Como primeira etapa de depuração das receitas, eliminamos da função educação e cultura do MEC as atividades que não haviam sido financiadas com recursos de impostos. Em seguida, como é natural, somamos todos os gastos do MEC efetuados com recursos de impostos. Em 1987, por exemplo, a soma do QDD era de Cz\$ 81,9 bilhões. Verificamos então, algo surpreendente, que, no depoimento da SEPLAN, o total dos gastos do MEC tido como de MDE coincidia com aquele *outro* total que havíamos apurado: o dos gastos do MEC efetuados com recursos de impostos. A mesma coincidência se verificava em 1986. Isso significa que, *nesse depoimento*, as despesas do MEC rotuladas como sendo de MDE nada mais eram do que o *total dos seus gastos com recursos de impostos*.

Na etapa imediatamente seguinte da depuração das receitas vinha o exame do orçamento para 1988. A ela nos lançamos com a curiosidade espicaçada pelas intrigantes constatações que havíamos feito. A SEPLAN possuía pleno domínio das contas do conjunto dos ministérios da República. Dispunha de corpo técnico com longa tradição no trato das finanças da União. Estava bem informada da legislação em vigor — até porque, para sua elaboração, haveria de ter emprestado sua contribuição. Era o órgão responsável pela vigilância dessa legislação no âmbito das atividades orçamentárias no plano federal. Imaginávamos

¹² Tomemos um exemplo. Suponhamos que a receita de impostos da União num dado ano é de Cz\$ 100 bilhões e que o total de despesas em MDE, conforme registrou o QDD do MEC, foi de Cz\$ 12 bilhões, ou seja, de 12% da receita de impostos. Admitamos ainda que 3% das despesas, ou Cz\$ 360 milhões, foram autorizados e tidos como realizados, mas efetivamente não foram gastos, segundo foi possível apurar mais tarde. Isso significa que o MEC despendeu em MDE apenas Cz\$ 11,64 bilhões, ou seja, 11,64% da receita de impostos.

que, com os dados do orçamento de 1988, ano no qual o Secretário-Geral da SEPLAN prestava depoimento na Câmara dos Deputados, talvez não fosse repetido o equívoco contábil — mas de significativo conteúdo político — cometido com os recursos dos anos anteriores.

Afinal de contas, o equívoco era relativamente banal. Recursos de impostos destinados à educação não correspondem necessariamente a despesas em MDE. Mas a superação do equívoco suscitaria um outro problema para a SEPLAN — o de que os critérios utilizados para contabilizar os recursos aplicados em 1986 e 1987 teriam de ser diversos daqueles empregados para o mesmo fim, no orçamento de 1988.

A análise dos orçamentos de 1988 para depurar as receitas logo satisfaz à nossa curiosidade, esclarecendo toda e qualquer dúvida. Repetia-se o equívoco, não apenas para o MEC mas também para os demais ministérios. Tudo sugeria negligência na prestação de contas das verbas públicas.

No orçamento do MEC de 1988, o *total dos recursos de impostos* para financiar o conjunto das atividades em educação e cultura era de Cz\$ 230,1 bilhões. O depoimento da SEPLAN registrava o mesmo montante para o MEC como se ele fosse o total das despesas em MDE. Para os demais ministérios, observamos coincidência análoga.

De posse dessas informações, faltava-nos ainda identificar o critério adotado pelo depoimento da SEPLAN nos

seus dados relativos às despesas dos outros ministérios em 1986 e 1987. Nesses casos, não dispúnhamos de dados para realizar as devidas comparações. Mas se, nesse depoimento, as despesas do MEC em 1986 e 1987 na função educação e cultura, com recursos de impostos, assim como as despesas previstas para o conjunto dos ministérios (inclusive o MEC) no orçamento de 1988, na mesma função, com idêntica fonte de recursos, haviam todas sido apresentadas como se fossem gastos em MDE, era lícito concluir que o mesmo critério havia sido utilizado na apresentação das despesas dos outros ministérios — que não o MEC — em 1986 e 1987. Até porque, caso contrário, a SEPLAN estaria empregando dois pesos e duas medidas nos dados apresentados em seu depoimento.

Concluimos, assim, que o depoimento da SEPLAN havia adotado um único critério para a apresentação de seus dados. Único, equivocado e negligente. Logo, todas as atividades custeadas com recursos de impostos, na função educação e cultura, haviam sido apresentadas nesse depoimento como se fossem despesas em MDE.

Com a negligência da SEPLAN, pudemos ter acesso a uma relevante parcela de informação que originalmente nos faltava: os gastos dos outros ministérios com recursos de impostos, na função educação e cultura. Dispondo dessa informação, aliada aos cálculos antes descritos, estava terminada a depuração da receita. Os resultados da depuração da receita estão apresentados no quadro 2.

Quadro 2

Despesas da União na função educação e cultura e na função ciência e tecnologia, com recursos de impostos, em 1986 e 1987 e previsão para 1988, segundo dados da SEPLAN

Origem das despesas (a)	Cz\$ milhões correntes		
	1986	1987	1988
Ministério da Educação			
Função educação e cultura	24.266,3	81.937,4	230.140,4
Secretaria de Ciência e Tecnologia			
Função ciência e tecnologia	402,3	2.769,4	4.288 (b)
Ministério do Exército			
Função educação e cultura	209,0	608,9	1.114,3 (c)
Ministério da Aeronáutica			
Função educação e cultura	72,0	162,7	375,1 (d)
Ministério da Agricultura			
Função educação e cultura	46,0	176,2	442,8 (e)
Ministério da Saúde			
Função educação e cultura	32,6	129,8	292,8 (f)
Ministério da Fazenda			
Função educação e cultura	—	—	256,0 (g)
Governo do Distrito Federal (superv. SEPLAN/PR)			
Função educação e cultura	1.698,9	5.720,8	11.251,9 (h)
Ex-territórios (supervisão do Min. Fazenda)			
Função educação e cultura	488,8	1.023,4	1.971,0 (i)
TOTAIS	27.215,9	92.528,6	250.132,3

Fonte: Depoimento da SEPLAN.

Notas: a. A identificação do destino dos recursos em cada ministério, segundo especificação das notas abaixo, baseia-se na programação do orçamento da União para 1988.

b. Despesas do CNPq com ensino de pós-graduação.

c. Pagamento de pessoal militar e civil lotado nos estabelecimentos de ensino do exército.

d. Manutenção e desenvolvimento do Instituto Tecnológico da Aeronáutica — ITA.

e. Contribuição ao Fundo Geral do Cacau.

f. Programação inespecífica.

g. Ensino de graduação e de pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas — FGV.

h. Recursos do Governo do Distrito Federal, na função educação e cultura, sob supervisão da SEPLAN/PR.

i. Recursos dos ex-territórios do Acre e Rondônia, sob supervisão do Ministério da Fazenda para pagamento de pessoal do sistema de ensino dessas unidades federadas.

A depuração das despesas e as atividades de MDE

De posse dos gastos com recursos de impostos para todos os ministérios e demais instâncias da União, procedemos a sua depuração, visando identificar as atividades pertencentes à categoria de MDE. Discutimos aqui apenas as linhas gerais dos procedimentos adotados. A discussão específica de cada item de despesa é apresentada na seção seguinte, quando tratamos dos resultados que obtivemos.

Iniciamos pelo MEC. Examinamos o título de cada programa, subprograma, projeto e atividade do MEC, nos QDDs de 1986 e 1987. Começamos pelo QDD para 1987, pois este continha descrições algo mais pormenorizadas do que o do ano anterior. A experiência muitas vezes permitia identificar as despesas que pertenciam ou não à categoria, através dos respectivos títulos ou das eventuais, brevíssimas e formais descrições de cada qual.

Mas não faltaram problemas de identificação nas centenas de programas, subprogramas, projetos e atividades dos QDDs e do orçamento. A solução para esses problemas foi o cruzamento das informações existentes das diversas fontes de dados com as quais trabalhamos. Quando não havia suficiente informação, ainda que indireta, que nos permitisse excluir uma despesa — ou parte dela — da categoria de MDE, adotamos como critério considerá-la como pertencente à categoria. Houve algumas poucas exceções a esse critério geral, discutidas na seção seguinte.

O importante a destacar, quanto ao uso desse critério geral, é que ele nos leva a obter *limites superiores* para os gastos da União em MDE. Um estudo ulterior, que venha a dispor das informações para realizar todas as depurações necessárias, seguramente encontrará valores ainda menores do que aqueles que estimamos para o gastos da União na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os procedimentos utilizados no cruzamento de informações podem ser melhor esclarecidos com um exemplo.

No QDD do MEC para 1987, verificamos que Cz\$ 13,0 milhões haviam sido gastos com assistência social a servidores do ministério (veja-se quadro 3, col. 4)¹³. Excluímos esses gastos das despesas do MEC com MDE, porque as atividades de assistência social não pertencem a esta categoria (apesar de equivocadamente incluídas na categoria pelo depoimento da SEPLAN, como tantas outras mais o foram).

Entretanto, no QDD para 1986 não constava a discriminação dos gastos com assistência social a servidores. Sabemos que essas atividades foram desenvolvidas, porém embutidas noutro subprograma ou projeto mais global, impedindo assim sua identificação. Para estimá-las em 1986, seguimos os procedimentos usuais em casos como esses, adotando o critério de alocação proporcional. Inicialmente calculamos o percentual dos gastos com assistência social a servidores em relação ao total das despesas do MEC, com recursos de impostos, em 1987 (0,016%). Admitimos que essa proporção aplicava-se a 1986. Deduzimos então esse percentual da receita depurada para 1986 (0,016% de Cz\$ 24.266,3 milhões = Cz\$ 3,9 milhões; vide nota "e" do quadro 3). O critério foi igualmente adotado nos demais casos pertinentes.

Situação semelhante à descrita foi experimentada na análise do orçamento do MEC para 1988. A discriminação

das despesas previstas no orçamento de 1988 evidentemente era muito mais sintética do que a das realizadas em 1987, constantes do QDD deste ano. Adotamos procedimento análogo ao descrito acima, porém desta vez no sentido inverso, isto é, baseando-nos em dados de 1987 para estimar valores relativos a 1988.

Na depuração das despesas da função educação e cultura nos outros ministérios, o procedimento adotado foi semelhante. Nosso ponto de partida foi o orçamento de 1988. Admitimos que a natureza das atividades previstas neste orçamento, em cada subprograma e projeto, aplicava-se também a 1986 e 1987.

COMO A CONSTITUIÇÃO NÃO É CUMPRIDA

Para apresentar os resultados obtidos discutiremos, passo a passo, a caracterização das despesas que foram excluídas, em parte ou no seu todo, da categoria de MDE. Esses itens de despesas estão relacionados no quadro 3. Começamos pelo MEC.

Ministério da Educação

Começamos a análise dos gastos do MEC pelos QDDs de 1986 e 1987. As despesas com segurança e informações, constantes da programação da Divisão de Segurança e Informações — DSI, foram excluídas da categoria de MDE por razões óbvias. As contribuições do MEC por sua participação em organismos internacionais também foram excluídas da categoria. Trata-se de despesas que em geral não estão relacionadas à administração dos sistemas de ensino e que ademais, em alguns casos, consistem em contribuições a organismos de caráter social ou cultural. Havia dados disponíveis acerca desse tipo de despesa em 1986, mas não em 1987. Para este ano, o valor foi estimado por alocação proporcional. Na estimativa, admitimos que a proporção dos gastos com a participação em organismos internacionais em relação ao total das despesas do MEC com recursos de impostos (0,05% de Cz\$ 24.266,3 milhões), registrada em 1986, foi a mesma em 1987 (0,05% de Cz\$ 81.937,4 milhões = Cz\$ 40,5 milhões).

Há, no MEC, dois outros órgãos, além da DSI, cujas atividades não pertencem à categoria de MDE, ou que a ela se relacionam apenas ocasionalmente. Trata-se do Conselho Nacional do Desporto — CND e da Secretaria de Educação Física e Desporto — SEED. Ao primeiro incumbe coordenar, fiscalizar e normatizar o desporto no país. À Secretaria competem atividades de coordenação e apoio à educação física e ao desporto. É diminuta a fração das atividades da SEED diretamente relacionadas à educação física escolar que, integrada às programações de ensino, como tal pertence à categoria de MDE nos termos da legislação vigente. Na ausência de dados pormenorizados acerca dessa pequena fração das atividades de MDE, excluímos da categoria as despesas da SEED e do CND.

¹³Essas atividades compreendiam subsídios ao restaurante do ministério, custeio de transporte gratuito para os funcionários, convênios com hospitais e outras mais, como tem sido prática corrente no MEC e também em outros ministérios.

Quadro 3

Despesas da União com recursos de impostos, na função educação e cultura, não relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 1986, 1987 e na previsão para 1988 (a)

Origem das despesas	Cz\$ milhões correntes					
	1986		1987		1988	
	Subtotais (1)	Itens (2)	Subtotais (3)	Itens (4)	Subtotais (5)	Itens (6)
Ministério da Educação	2.894,7		9.834,1		27.616,8 (b)	
Segurança e informações (DSI)		3,0		1,3		—
Particip. organ. internacionais		12,0		40,5 (c)		—
Coord., fiscal. e normat. desporto (CND)		7,7		8,7		—
Coord. e apoio educ. fis. e desp. (SEED)		13,1		112,2		—
Assistência social						
Subvenções e registro entidades (CNSS e GM)		5,1		17,2 (d)		—
Assistência social a servidores		3,9 (e)		13,0		—
Residência para educandos		0,7 (e)		2,5		—
Assistência a saúde do escolar		81,6 (e)		275,5		—
Manutenção de unidades hospitalares		1.229,6 (e)		4.152,0 (f)		—
Assistência e previdência						
Pagam. inativos/pensionistas excluídos MDE		1.522,8 (e)		5.142,0 (g)		—
Ações culturais e sociais		1,0		3,4 (h)		—
Administr. de despesas excluídas da MDE						
Parcela despesas deptos. - meio (DA e DP) (i)		14,2		65,8		—
Ministério do Exército						
Academias e colégios militares	104,5	—	304,5	—	557,2 (j)	—
Ministério da Agricultura						
Contrib. ao Fundo Geral do Cacau	46,0	—	176,2	—	442,8 (k)	—
Ministério da Saúde						
Programação inespecífica	32,6	—	129,8	—	292,8 (k)	—
Governo do Distrito Federal						
Recursos sob supervisão da SEPLAN/PR	1.698,9	—	5.720,8	—	11.251,9 (l)	—
Ex-territórios Acre e Rondônia						
Recursos sob supervisão do Min. da Fazenda	488,8	—	1.023,2	—	1.971,0 (m)	—
TOTAIS	5.625,5	—	17.188,6	—	42.132,5	—

Fontes: MEC — Quadros de detalhamento de despesa (QDDs) de 1986 e 1987; quadro 2.
Despesas de outras origens — quadro 2.

Notas: a. Indicações pormenorizadas sobre as estimativas apresentadas no presente quadro encontram-se no corpo do texto. Os critérios adotados nas estimativas para um dado ano aplicam-se também aos demais anos, exceto quando houver expressa indicação em contrário.

b. Estimativa segundo participação das despesas do MEC não compreendidas na categoria de MDE em 1987: $(9.834,1/81.937,4) \times 230.140,3 = 27.616,8$.

c. Estimativa: 0,05% de Cz\$ 81.937,4 milhões.

d. Estimativa: 0,02% de Cz\$ 81.937,4 milhões.

e. Estimativas. Exemplo para o item assistência a servidores: $(13,0/81.937,4) \times 24.266,3 = \text{Cz\$ } 3,9$ milhões.

f. Admitimos que somente 10% das despesas com hospitais docente-assistenciais são estritamente indispensáveis ao ensino e à pesquisa.

g. Estimativa. Admitimos que apenas 10% do pagamento a inativos e pensionistas referem-se a servidores que são simultaneamente estatutários e originários de instituições de ensino.

h. Estimativa: 0,004% de Cz\$ 81.937,4 milhões.

i. Estimativa: Parcela da soma das despesas do Dep. de Administr. — DA e do Dep. de Pessoal — DP (Cz\$ 119,8 milh. em 1986; Cz\$ 552,0 milh. em 1987) imputada à gestão dos gastos do MEC não compreendidos na categoria de MDE (Cz\$ 2.280,5 milh. em 1986; Cz\$ 9.768,3 milh. em 1987). Estimativa para 1986: $(2.280,5/24.266,3) \times 119,8 = \text{Cz\$ } 14,2$ milhões. Estimativa para 1987: $(9.768,3/81.937,4) \times 552,8 = \text{Cz\$ } 65,8$ milhões.

j. Admitimos que 50% dos gastos do Ministério do Exército na função educação e cultura destinam-se aos colégios militares de 1º e 2º graus, cabendo o restante à formação e aperfeiçoamento de oficiais.

k. As despesas não são compatíveis com a categoria de MDE.

l. Recursos do Governo do Distrito Federal, na função educação e cultura, sob supervisão da SEPLAN/PR. Os recursos devem ser registrados como despesas da unidade federada.

m. Recursos dos ex-territórios do Acre e Rondônia, sob supervisão do Ministério da Fazenda, para pagamento de pessoal dos sistemas de ensino desses ex-territórios. Os recursos devem ser contabilizados como despesas dos ex-territórios.

O MEC desenvolve e custeia um conjunto de atividades de assistência social e hospitalar. Essas despesas não são de MDE, ainda que vinculadas ao ensino. O Conselho Nacional de Serviço Social — CNSS, por exemplo, concede subvenções a entidades de assistência social e a instituições ditas sem fins lucrativos, além de efetuar seu registro junto ao poder público. Subvenções a essas entidades são também concedidas pelo Gabinete do Ministro — GM. Em 1986, essas despesas do GM e do CNSS, indicadas no respectivo QDD, foram excluídas dos gastos do MEC com MDE. No QDD de 1987 constavam apenas as despesas do CNSS. Para 1987, estimamos o conjunto das despesas desse órgão e dos gastos do Gabinete do Ministro "em assistência social", adotando o mesmo critério de proporcionalidade antes referido (fração dos gastos do item em relação ao total de despesas do MEC, com recursos de impostos, registrada em 1986, aplicável a 1987).

Integram ainda os gastos com assistência social do MEC programas como os de assistência a servidores, de residência para educandos (desenvolvidos principalmente por escolas técnicas federais e por universidades federais) e de assistência à saúde do escolar. Esses gastos foram igualmente excluídos da categoria. Para 1987, utilizamos os dados do QDD do ano. Para 1986, empregamos valores estimados por alocação proporcional, com base em 1987.

Nas universidades federais, os principais gastos com assistência social são representados por dispêndios com hospitais universitários. Em média, esses dispêndios correspondem a cerca de 1/10 dos gastos totais das universidades federais que possuem hospitais universitários, e a fração ainda maior das despesas com recursos de impostos (Velloso, 1990)¹⁴. É sabido que a oferta de serviços hospitalares no país é extremamente rarefeita, em relação às necessidades da população. Os hospitais universitários, sejam os que resultam da incorporação de antigos hospitais públicos às universidades, com vistas ao ensino e à pesquisa nas ciências da saúde, sejam os que foram criados especificamente para esse fim, têm grande parcela de suas atividades voltadas para a assistência social — ou hospitalar — da população. Desempenham, nesse sentido, um importante papel social. Mas certamente é *diminuta* a parcela de suas atividades que são estritamente indispensáveis para o ensino e a pesquisa.

A legislação exclui da categoria de MDE as atividades de assistência social e hospitalar, mesmo quando vinculadas ao ensino. Não há estudos que indiquem a ordem de grandeza da fração das atividades de assistência social no conjunto dos dispêndios dos hospitais docente-assistenciais¹⁵. Na ausência de tais estudos, admitimos que apenas 10% dos gastos dos hospitais docente-assistenciais são estritamente indispensáveis ao ensino e à pesquisa. Para o ano de 1987, os dados do QDD permitiram calcular esses 10% relativos às atividades de ensino e pesquisa do programa de manutenção de unidades hospitalares. No entanto, o QDD de 1986 não discriminava os dispêndios desse programa: para este ano, adotamos o critério de alocação proporcional antes referido, com base nos valores observados em 1987.

Os pagamentos a inativos e pensionistas consistem num outro tipo de gasto cuja maior parte não está incluída na categoria de MDE; porém, representa volume apreciável nas despesas do MEC. Nos termos da regulamentação da

Emenda, fazem parte da categoria apenas os pagamentos a inativos e pensionistas que preenchem simultaneamente a duas condições: sejam estatutários e também originários de instituições de ensino.

Ora, no âmbito do MEC, seguramente a grande maioria de seus funcionários inativos ou aposentados não é originária de instituições de ensino. Além disso, após a implantação do fundo de garantia por tempo de serviço, certamente vem diminuindo o número de servidores estatutários. No âmbito dos estabelecimentos educacionais vinculados ao ministério (escolas técnicas e instituições de ensino superior), a mesma tendência decrescente se observa, talvez com intensidade bem maior. Portanto, há todos os motivos para admitir-se que é diminuta a parcela de aposentados e inativos que satisfazem aquelas duas condições: ser estatutário e originário de instituição de ensino. Aqui, assim como no caso dos hospitais docente-assistenciais, não há estudos que indiquem sequer a ordem de grandeza dessa parcela. Admitimos então que apenas 10% das despesas com inativos e pensionistas na função educação e cultura integram a categoria de MDE. O cálculo foi efetuado para 1987 segundo os dados do QDD desse ano; para 1986, na ausência de dados análogos no respectivo QDD, estimamos o valor correspondente, mediante o citado critério de alocação proporcional.

Essa hipótese de 10% foi adotada à época de nosso depoimento na aludida CPI da Emenda Calmon, e mantida no presente estudo. Dados obtidos posteriormente tendem a confirmar tal ordem de grandeza. Recente estudo da SEPLAN, referido em reportagem do *Jornal de Brasília* (1990), informa que, na administração direta da União, 20,4% dos funcionários são estatutários, sendo o restante celetistas. É provável que a fração seja bem menor na administração indireta, à qual pertencem as instituições federais de ensino superior e as escolas técnicas federais, que respondem pela maioria dos servidores lotados no MEC. Portanto, no conjunto da administração direta e indireta do MEC, os aposentados/inativos originários de instituição de ensino podem corresponder a fração ainda menor do que os 10% de nossa hipótese.

Após a criação do Ministério da Cultura — MinC em 1985, a maior parte das despesas relativas à área cultural na função educação e cultura passaram para esse ministério. Restaram, no MEC, algumas raras atividades dessa área, seja porque ela está próxima da área educacional propriamente dita, seja porque sua transferência ao MinC ainda está para ser efetivada, ou mesmo por outros motivos, inclusive os de conveniência política dos interessados.

14 Na UNIRIO, o hospital docente-assistencial consome quase 1/3 de seus gastos totais; na UFPR, 23%; nas UFF, UFES e UFU, em torno de 15% (dados relativos a 1987). Note-se que esses percentuais são ainda mais elevados se calculados em relação aos gastos totais com recursos de impostos.

15 Cabe reiterar que, aos órgãos centrais de planejamento e coordenação da área orçamentária e financeira, compete promover estudos para identificar os tipos de atividades que devem ser incluídas na categoria MDE, a fim de que o Estado possa aparelhar-se, como manda a lei, para apurar adequadamente os gastos na categoria. Por sua importância relativa no cômputo geral dos dispêndios do MEC com recursos de impostos, os gastos com hospitais universitários devem ser objeto prioritário desses estudos.

Assim, o Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação — FNDE, a quem compete gerir os recursos do salário-educação, em 1986 desenvolveu algumas "ações sociais e culturais". Tais ações, além de não pertencerem à órbita de atribuições do órgão, também estão excluídas da categoria de MDE. Já o QDD de 1987 não registra despesas do FNDE na área cultural, mas indica outras, como as de preservação do patrimônio histórico da Universidade Federal de Ouro Preto, igualmente excluídas da categoria. O conjunto das ações culturais do MEC em 1987 apresentou valor inferior, em termos nominais, àquele registrado no ano anterior, apesar da taxa de inflação de 415,8% no ano. Para obter uma estimativa aproximada e conservadora das despesas na área cultural em 1987, utilizamos o critério de alocação proporcional com base no ano anterior.

Terminada a identificação das atividades e respectivas despesas do MEC que não pertenciam à categoria de MDE, faltava estimar os gastos da administração dessas atividades. A gestão de atividades quaisquer requer recursos humanos e materiais para levá-las a termo. Essa estimativa é uma despesa de administração imputada, mas nem por isso menos real. Ademais, a regulamentação da Emenda estabelece que os gastos com a gestão das atividades de MDE devem ser contabilizadas na categoria. Os demais gastos da administração, relativos a outros tipos de despesa, estão naturalmente excluídos.

A estimativa foi feita por alocação proporcional, mas com procedimentos algo distintos dos anteriores. Tomamos como referência inicial a soma dos gastos do Departamento de Administração — DA e do Departamento de Pessoal — DP do MEC. Depois, estimamos o total das despesas do MEC não relacionadas à MDE (Cz\$ 2.880,5 milhões, em 1986). Em seguida, calculamos a proporção dessas despesas em relação ao total dos dispêndios do ministério com recursos de impostos (Cz\$ 24.266,3 milhões em 1986). Em 1986, por exemplo, a porcentagem daquelas despesas em relação a este total dos dispêndios correspondeu a 11,87%. Essa porcentagem foi aplicada sobre a soma dos gastos do DA e do DP (Cz\$ 119,8 milhões) no ano. O resultado (Cz\$ 14,2 milhões) é o total dos gastos imputados à gestão das atividades que não pertencem à categoria de MDE em 1986 (vide última linha dos itens de despesa do MEC, no quadro 3). Procedimento análogo foi utilizado para as estimativas referentes a 1987. Ambos os resultados foram excluídos das despesas com MDE.

Com essas operações, terminamos as estimativas de despesas do MEC não compreendidas na categoria de MDE em 1986 e 1987. Os respectivos totais são apresentados na primeira linha do quadro 3 (cols. 1 e 3).

Para identificar as despesas do MEC com MDE em 1988, trabalhamos com dados de seu orçamento¹⁶. Neste, a discriminação dos programas e subprogramas apresentava-se em nível de agregação extremamente elevado se comparado ao dos QDDs, impedindo a identificação desejada. Nessas circunstâncias estimamos para 1988 a parcela das despesas não relacionadas a MDE mediante alocação proporcional. Admitimos que o percentual dessas despesas em relação ao total dos gastos com recursos de impostos em 1987 (12,0%) aplicava-se também a 1988. O resultado está na col. 5 (primeira linha) do quadro 3.

Outros ministérios

Na análise das despesas da função educação e cultura dos outros ministérios, valemo-nos principalmente de duas fontes. O orçamento da União para 1988 forneceu-nos a programação das despesas dos ministérios nesse ano. O depoimento da SEPLAN, contendo dados para os três anos estudados, forneceu-nos a indicação das despesas na função com recursos de impostos. Utilizando essas duas fontes de dados, identificamos ou estimamos o valor das despesas não integrantes da categoria de MDE no orçamento de 1988, em cada ministério. Em seguida admitimos, na falta de outras informações, que a programação do orçamento de 1988 foi idêntica à cumprida em 1986 e 1987. Adotando o critério da alocação proporcional, estimamos o valor daquelas despesas nesses dois anos.

Na previsão do Ministério do Exército para 1988, 99,5% das despesas na função referiam-se ao pagamento de militares e civis lotados nas organizações de ensino do exército, em todos os níveis de escolaridade (como colégios militares de 1º e 2º graus, academias militares, estabelecimentos para aperfeiçoamento de oficiais). A legislação, aliás generosa na definição das despesas de MDE, inclui na categoria apenas os colégios militares de 1º e 2º graus. Na ausência de informações sobre a parcela dos gastos desses colégios no total da função do ministério, admitimos que ela correspondia a 50% desse total no orçamento de 1988.

No Ministério da Agricultura, a programação da função (contribuição ao Fundo do Cacaú) sugeria, na melhor das hipóteses, que os recursos seriam utilizados para treinamento de mão-de-obra fora dos sistemas de ensino. Esse tipo de despesa não é relacionado com a categoria de MDE e foi integralmente excluída.

No Ministério da Saúde não havia quaisquer despesas programadas na função educação e cultura. Surpreende que o depoimento da SEPLAN tenha contabilizado gastos

16 Já nos referimos anteriormente (nota 4) ao caráter de ficção dos orçamentos públicos no país. Essa noção é relevante para entendermos as políticas de financiamento do ensino que vêm sendo adotadas. Mas aqui importa ressaltar que o significado de nossas estimativas com base no orçamento não é afetado pela grande variação (aumento ou diminuição real) das despesas realizadas em relação às despesas previstas, característica dos orçamentos - ficção. O que pode afetar nossas estimativas com base no orçamento é o comportamento dessa variação em relação ao comportamento da receita de impostos prevista *vis à vis* àquela que é efetivamente arrecadada. Se os gastos realizados em MDE ao longo do ano fiscal vêm a ser, por exemplo, maiores do que sua previsão, a receita de impostos efetivamente arrecadada pode ser relativamente maior ainda. Isso tornaria a proporção apurada no orçamento menor do que a observada ao final do exercício fiscal. O contrário também pode ser verdadeiro. Não há como determinar *a priori* qual dos dois componentes irá ter um maior crescimento real durante o ano fiscal — se os gastos em MDE ou a receita de impostos. A seriedade com que vêm sendo tratadas as questões educacionais por parte do Estado sugere, entretanto, que são maiores as chances de a receita de impostos prevista crescer mais do que as despesas em MDE previstas. De todo modo, o importante a sublinhar é que o orçamento deve demonstrar a *intenção* do Estado em cumprir a Constituição, como aliás determina a lei. Nesse sentido, tem plena validade o trabalho com dados de orçamento.

de MDE nesse ministério. Certamente foi cometido mais um equívoco no depoimento, quando este tomou despesas em programas e subprogramas na área de treinamento de recursos humanos, extensão universitária e ensino de graduação alocados na função saúde. De resto, nenhuma das alternativas de somas das parcelas correspondentes a esses programas e subprogramas tinha valor equivalente ao montante registrado pelo depoimento da SEPLAN como despesas em MDE no ministério. Esse montante (Cz\$ 292,8 milhões) foi integralmente excluído da categoria.

Os dados do depoimento da SEPLAN acerca de despesas atribuídas à própria Secretaria do Planejamento da Presidência da República apresentavam uma situação peculiar. Note-se, *en passant*, que a SEPLAN é o órgão a quem compete zelar em primeira instância pelo cumprimento da Emenda.

Na previsão de gastos em educação e cultura da SEPLAN, constavam recursos de vulto para o sistema de ensino do Distrito Federal e para o pagamento de pessoal do sistema educacional dos extintos territórios do Acre e de Rondônia. Ocorre que o sistema de ensino de 1º e 2º graus do DF é mantido quase que integralmente com verbas da União, oriundas da SEPLAN/PR. Em 1987, por exemplo, mais de 90% dos gastos desse sistema de ensino foram cobertos com recursos da União.

Tais recursos não correspondem a transferências análogas àquelas que o MEC, por exemplo, faz aos estados e municípios, a título de assistência financeira ao ensino de 1º grau. Como compete ao MEC prestar assistência técnica e financeira aos sistemas de ensino dos estados e municípios, essas transferências devem ser — e são — contabilizadas pela União como gastos seus.

Não se trata tampouco das verbas do Fundo de Participação dos Estados. Essas *pertencem* aos estados. Seu repasse tem o caráter de alocação de uma receita que, embora arrecadada pela União, é de propriedade dos estados, os quais, por sua vez, devem apropriá-la enquanto tal; a União, de sua parte, deve deduzi-la de sua receita de impostos, como de fato o faz.

Trata-se, no caso do DF, de recursos *sob a supervisão da SEPLAN*, como esclarece o orçamento da União para 1988. Não são transferências, tal como habitualmente as entendemos. Note-se, a propósito, que, no anexo I do depoimento da SEPLAN, reproduzido no anexo do presente estudo, esses recursos aparecem sob o título "Governo do Distrito Federal" e não como transferências da União a essa unidade federada. São verbas geridas por um órgão do governo federal mas que, desde o processo de elaboração do orçamento, já estão destinadas à unidade federada. É inconcebível imaginar a rede pública e a administração do sistema educacional do Distrito Federal sem tais verbas. Para o governo dessa unidade federada, tais verbas são de certa forma análogas aos impostos arrecadados no plano estadual.

Além disso, o DF também está obrigado a aplicar um mínimo de sua receita de impostos em MDE, idêntico àquele determinado para os estados da federação. Ora, se aqueles recursos "sob a supervisão da SEPLAN" respondem por mais de 90% do custeio e dos investimentos do sistema educacional público no DF, para que a Constituição possa ser cumprida é imprescindível que eles sejam apropriados por essa unidade federada. De fato, é preciso

que eles sejam contabilizados como parte de sua receita de impostos, pelo lado da receita total da unidade federada, e pelo lado de sua despesa, como parte integrante dos gastos em educação e cultura. É a partir dessa receita e desses gastos¹⁷, juntamente com um pequeno dispêndio efetuado com receitas próprias, que o DF poderá vir a cumprir o que determina a Emenda, gastando pelo menos 25% de sua receita total de impostos (inclusive a transferida) em MDE.

A apropriação desses gastos pela União, como consta do depoimento da SEPLAN, resultaria numa indevida e *dupla contagem*: de um lado, a União, computando-os para efeito da aplicação mínima de sua receita de impostos em MDE; de outro, o Distrito Federal, valendo-se *exatamente dos mesmos* recursos, também para efeito de satisfação do preceito constitucional.

Raciocínio análogo aplica-se ao pagamento de pessoal dos sistemas de ensino dos ex-territórios do Acre e de Rondônia, realizado com recursos alocados pela União. Trata-se de recursos "sob a supervisão do Ministério da Fazenda", conforme indicado na programação desse órgão no orçamento de 1988. No anexo I do depoimento da SEPLAN, assim como ocorre com as verbas do DF, esses recursos não aparecem como transferências às unidades federadas, mas sob o título "Ex-territórios (Acre/Rondônia)". A apropriação, pela União, desses gastos como despesas suas impede que os novos estados cumpram o mandamento constitucional ou, então, que seu cumprimento implique dupla contagem de despesas.

Valendo-nos desse raciocínio e dos acima desenvolvidos, excluímos dos gastos da União em MDE esses recursos alocados aos ex-territórios, bem como aqueles destinados ao sistema de ensino do DF (duas últimas linhas do quadro 3).

Despesas da União em MDE

Uma vez identificadas as despesas da União na função educação e cultura que não estão relacionadas à MDE, é simples o cálculo dos gastos na categoria. As estimativas para 1986 são apresentadas no quadro 4.

Na primeira coluna do quadro discriminamos, para 1986, os gastos com recursos de impostos atribuídos à União na função educação e cultura pelo depoimento da SEPLAN, mais gastos do Ministério da Fazenda nessa função e outros gastos na função ciência e tecnologia: estes dois últimos são discutidos a seguir. Na col. 3 encontram-se as despesas na função educação e cultura que não são compatíveis com a legislação que define as atividades de MDE. Na col. 5 estão relacionadas as despesas da União em MDE naquele ano.

Há apenas dois casos de estimativas novas nesse quadro: as despesas do Ministério da Fazenda e as da

¹⁷ Observe-se que, certamente, esses gastos não podem ser todos contabilizados pelo DF para efeito de cumprimento das aplicações mínimas em MDE. A apuração desses gastos pela SEPLAN seguramente foi feita nos moldes do seu aludido equívoco, devendo, portanto, corresponder a recursos de impostos aplicados em *educação e cultura* pelo Distrito Federal.

Quadro 4

Despesas da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 1986

Origem das despesas	Despesas em função, com recursos de impostos				Cz\$ milhões correntes	
	Totais		Não compatíveis c/ legisl.		Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	
	Cz\$ milh. (1)	% (2)	Cz\$ milh. (3)	% (4)	Cz\$ milh. (5) = (1)-(3)	% (6)
Ministério da Educação						
Função educação e cultura	24.266,3	88,7%	2.894,7	55,0%	21.371,6	96,7%
Secretaria de Ciência e Tecnologia						
Função ciência e tecnologia	520,4 (a)	1,9%	—	—	520,4	2,4%
Ministério do Exército						
Função educação e cultura	209,0	0,8%	104,5	2,0%	104,5	0,5%
Ministério da Aeronáutica						
Função educação e cultura	72,0	0,3%	—	—	72,0	0,3%
Ministério da Agricultura						
Função educação e cultura	46,0	0,2%	46,0	0,9%	—	—
Ministério da Saúde						
Função educação e cultura	32,6	0,1%	32,6	0,6%	—	—
Ministério da Fazenda						
Função educação e cultura	27,3 (b)	0,1%	—	—	27,3	0,1%
Governo do Distr. Federal (superv. SEPLAN/PR)						
Função educação e cultura	1.698,9	6,2%	1.698,9	32,3%	—	—
Ex-territórios AC e RO (superv. Min. Fazenda)						
Função educação e cultura	488,8	1,8%	488,8	9,3%	—	—
TOTAIS	27.361,3	100,0%	5.265,5	100,0%	22.095,8	100,0%

Fontes: MEC — quadros 2 e 3.

Despesas de outras origens — quadros 2 e 3 e orçamento da União para 1988.

Notas: a. Estimativa baseada em valor apresentado no depoimento da SEPLAN (quadro 2), acrescido de percentual (30,01%) para gastos do CNPq com bolsas de estudo: $400,3 \times 1,3001 = 520,4$.

b. Admitimos que as despesas com a FGV, registradas em 1988 no depoimento da SEPLAN, também foram efetuadas em 1986. Estimativa: $27.334,0 \times 0,001 = 27,3$.

Secretaria de Ciência e Tecnologia. Ambas foram, de um modo ou de outro, subestimadas no depoimento da SEPLAN. São os únicos casos em que o depoimento apresentou despesas em MDE *menores* do que as efetivamente realizadas.

No primeiro caso, o depoimento indicava certos gastos em 1988, mas não os registrava nos dois outros anos. Verificamos, no orçamento da União para aquele ano, que a maior parte desses gastos destinava-se ao ensino de graduação e pós-graduação da Fundação Getúlio Vargas — FGV. Por falta de maiores informações, admitimos que o conjunto desses dispêndios em 1988 pertencia à categoria de MDE e que eles foram realizados, também, nos outros dois anos do período estudado. Incluímos, então, os gastos pertinentes nesses outros dois anos, valendo-nos de estimativas por alocação proporcional com base em 1988.

No caso da Secretaria de Ciência e Tecnologia, o depoimento indicava valores que, segundo o orçamento de 1988, correspondiam a gastos do CNPq com o ensino de pós-graduação. Mas o orçamento revelava que as despesas desse órgão com bolsas de estudo não haviam sido incluídas no depoimento. As despesas com bolsas equivaliam a cerca de 60% dos gastos com o ensino de pós-graduação. Estimamos os gastos da função ciência e tecnologia em MDE acrescentando essa porcentagem aos valores indicados no depoimento em 1987 e 1988 (quadros 5 e 6). Sabe-se que houve um extraordinário crescimento das bolsas de estudo de pós-graduação entre 1986 e 1987, praticamente dobrando o seu número. Na estimativa para 1986, acrescentamos o valor indicado no depoimento de aproximadamente 30%.

Quadro 5

Despesas da União com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 1987

Origem das despesas	Despesas na função, com recursos de impostos				Cz\$ milhões correntes	
	Totais		Não compatíveis c/ legisl.		Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	
	Cz\$ milh. (1)	% (2)	Cz\$ milh. (3)	% (4)	Cz\$ milh. (5) = (1)-(3)	% (6)
Ministério da Educação						
Função educação e cultura	81.937,4	86,9%	9.834,1	57,2%	72.103,3	93,5%
Secretaria da Ciência e Tecnologia						
Função ciência e tecnologia	4.431,6 (a)	4,7%	—	—	4.431,6	5,7%
Ministério do Exército						
Função educação e cultura	608,9	0,6%	304,5	1,8%	304,4	0,4%
Ministério da Aeronáutica						
Função educação e cultura	162,7	0,2%	—	—	162,7	0,2%
Ministério da Agricultura						
Função educação e cultura	176,2	0,2%	176,2	1,0%	—	—
Ministério da Saúde						
Função educação e cultura	129,8	0,1%	129,8	0,8%	—	—
Ministério da Fazenda						
Função educação e cultura	94,2 (b)	0,1%	—	—	94,2	0,1%
Governo do Dist. Federal (superv. SEPLAN/PR)						
Função educação e cultura	5.720,8	6,1%	5.720,8	33,3%	—	—
Ex-territórios AC e RO (superv. Min. Fazenda)						
Função educação e cultura	1.023,4	1,1%	1.023,4	6,0%	—	—
TOTAIS	94.285,0	100,0%	17.188,8	100,0%	77.096,2	100,0%

Fontes: MEC — quadros 2 e 3.

Despesas de outras origens — quadros 2 e 3 e orçamento da União para 1988.

Notas: a. Estimativa baseada em valor apresentado no depoimento da SEPLAN (quadro 2), acrescido de percentual (60,02%) para gastos do CNPq com bolsas de estudo: $2.769,4 \times 1,6002 = 4.431,6$.

b. Admitimos que as despesas com a FGV, registradas em 1988 no depoimento da SEPLAN, também foram efetuadas em 1987. Estimativa: $94.190,8 \times 0,001 = 94,2$.

É instrutivo comparar a distribuição dos recursos de impostos supostamente aplicados em MDE com os que foram efetivamente gastos na categoria. Começamos por 1986 (quadro 4). Dos recursos de impostos supostamente aplicados em MDE (col. 2), cerca de 89% eram atribuídos ao MEC¹⁸. No âmbito dos demais ministérios, cabiam aos recursos sob supervisão da SEPLAN (verbas do Distrito Federal) e do Ministério da Fazenda (recursos dos ex-territórios), somados, cerca de 8% do total; à Secretaria de Ciência e Tecnologia, aproximadamente 2%; o restante, da ordem de apenas 1%, aos demais ministérios. Das despesas não compatíveis com a MDE (col. 4), mais da metade é do MEC e cerca de dois quintos correspondem àqueles recursos de unidades federadas sob supervisão ministerial.

Essa distribuição indica que o cálculo negligente da SEPLAN resultou numa artificial inchação dos recursos aplicados em MDE, sobretudo através da contabilização de

18 Esse valores correspondem, essencialmente, àqueles apresentados no depoimento da SEPLAN. As únicas diferenças existentes correspondem às despesas em MDE que acrescentamos aos valores originalmente registrados pelo depoimento da SEPLAN na Secretaria de Ciência e Tecnologia, nos três anos estudados, e no Ministério da Fazenda, em 1986 e 1987. As diferenças não interferem com o raciocínio que se segue, exceto pelo fato de que, caso elas não estivessem presentes, a evidência a favor da argumentação apresentaria contrastes ainda mais fortes.

Quadro 6

Orçamento da União (despesas previstas) com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 1988

Origem das despesas	Despesas na função, com recursos de impostos				Cz\$ milhões correntes	
	Totais		Não compatíveis c/ legisl.		Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	
	Cz\$ milh. (1)	% (2)	Cz\$ milh. (3)	% (4)	Cz\$ milh. (5) = (1)-(3)	% (6)
Ministério da Educação						
Função educação e cultura	230.140,3	91,1%	27.616,8	65,5%	202.523,5	96,2%
Secretaria da Ciência e Tecnologia						
Função ciência e tecnologia	6.861,7 (a)	2,7%	—	—	6.861,7	3,3%
Ministério do Exército						
Função educação e cultura	1.114,3	0,4%	557,2	1,3%	557,1	0,3%
Ministério da Aeronáutica						
Função educação e cultura	375,1	0,1%	—	—	375,1	0,2%
Ministério da Agricultura						
Função educação e cultura	442,8	0,2%	442,8	1,1%	—	—
Ministério da Saúde						
Função educação e cultura	292,8	0,1%	292,8	0,7%	—	—
Ministério da Fazenda						
Função educação e cultura	256,0	0,1%	—	—	256,0	0,1%
Governo do Dist. Federal (superv. SEPLAN/PR)						
Função educação e cultura	11.251,9	4,5%	11.251,9	26,7%	—	—
Ex-territórios AC e RO (superv. Min. Fazenda)						
Função educação e cultura	1.971,0	0,8%	1.971	4,7%	—	—
TOTAIS	252.705,9	100,0%	42.132,5	100,0%	210.573,4	100,0%

Fontes: MEC — quadros 2 e 3.

Despesas de outras origens — quadros 2 e 3 e orçamento da União para 1988.

Notas: a. Despesas do CNPq com o ensino de pós-graduação (Cz\$ 4.288,0 milh.), constantes do depoimento da SEPLAN, acrescidas dos gastos do CNPq em bolsas de estudo (Cz\$ 2.573,7 milh.), constantes do orçamento da União para 1988.

despesas do MEC que não pertenciam à categoria, e da contagem indevida, nas despesas da União, daquelas verbas das unidades federadas sob supervisão ministerial. Na distribuição dos limites superiores dos gastos da União em MDE, já descontado o inchaço, a participação do MEC sobe para 97% (col. 6). Esse valor contrasta com os 87% originais, baseados no depoimento da SEPLAN. Isso significa que, dos recursos de impostos da União, aplicados em educação e cultura e em ciência e tecnologia, e que podem ser contabilizados para a manutenção e desenvolvimento do ensino, quase todos são oriundos do MEC.

São semelhantes as distribuições nos outros dois anos, 1987 e 1988 (quadros 5 e 6). Essa semelhança se

deve em parte à sistemática de cálculo que adotamos, mas ocorre sobretudo porque as verbas por programa e sub-programa em cada função geralmente sofrem alterações apenas marginais no período de alguns anos. Em suma, descontada a inchaço dos recursos supostamente aplicados em MDE, promovida pelo depoimento da SEPLAN, quase todas as despesas na categoria naqueles outros dois anos também se situavam no âmbito do MEC.

Apurados os limites superiores dos gastos da União em MDE, é imediato o cálculo dos percentuais dos impostos aplicados na categoria. Os resultados estão no quadro 7. Nos três anos do período estudado, os pisos mínimos não foram alcançados.

Quadro 7

Receita de impostos da União e despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) em 1986, 1987 e previsão para 1988

Cz\$ milh. correntes

Ano	Receita de impostos (1)	Despesas em MDE (2)	Aplicação em MDE (3) = (2)/(1) x 100
1986	204.084,4	21.398,4 (a) 22.095,8 (b)	10,49% 10,83%
1987	599.893,3	77.096,2	12,85%
1988	1.694.568,0	210.573,4	12,43%

Fontes: col. (1) — depoimento da SEPLAN.

col. (2) — quadros 4, 5 e 6 e depoimento da SEPLAN.

Notas: a. Despesas em MDE do quadro 4, menos recursos alocados ao MEC em 1986 (Cz\$ 697,4 milhões; vide quadro A-1) a título de compensação da diferença entre o que teria gasto a União em MDE em 1985 (segundo apuração da SEPLAN/PR) e o valor mínimo determinado pela Emenda Calmon.

b. Despesas em MDE segundo estimativas do quadro 4.

O ano de 1986 apresenta uma peculiaridade. Nos termos da apuração realizada pela SEPLAN, conforme consta de seu depoimento, em 1985 a União teria gasto em MDE Cz\$ 697,4 milhões a menos do que o necessário para cumprir o que determina a Emenda Calmon (vide anexo, quadro A-1). Esse montante teria sido repassado ao MEC no ano seguinte, em 1986, supostamente em acréscimo a seu orçamento e às suplementações orçamentárias solicitadas.

Ao que tudo indica, esses recursos tidos como adicionais foram gastos pelo MEC como outros quaisquer. Com efeito, no QDD do MEC relativo a 1986 não há nenhuma indicação de despesas feitas especificamente com essa verba. Há duas hipóteses possíveis com respeito ao uso dessa verba, tida como adicional. Uma dessas hipóteses é a de que a verba integrou o conjunto dos recursos de impostos do MEC que foram gastos em MDE. Nesse caso, ela deve ser deduzida das despesas em MDE realizadas em 1986. Existe ainda uma outra hipótese: a de que a verba tenha sido despendida em parte — até mesmo no seu todo — em atividades que não pertenciam à categoria de MDE. Nesse caso, não há porque deduzi-la de nossas estimativas de gastos em MDE. Não tendo sido possível confirmar qualquer uma dessas hipóteses, no quadro 7 apresentamos duas alternativas de gastos da União em MDE em 1986. Na primeira admitimos que toda verba foi gasta na categoria de MDE e, portanto, subtraímos seu valor de nossas estimativas de dispêndios na categoria, anteriormente obtidas. Na segunda, supomos que toda a verba foi gasta em outras atividades e, portanto, mantemos nossas estimativas anteriores. O limite superior dos gastos da União em MDE situa-se entre essas duas alternativas.

Segundo qualquer uma dessas alternativas, em 1986 a aplicação da receita de impostos em MDE não chegou a 11%. Nos anos seguintes, também não atingiu os 13% determinados pela Constituição. Comparem-se esses valo-

res com os do depoimento da SEPLAN, segundo o qual em 1986 a União teria aplicado mais de 13%, em 1987 mais de 15%, com proporção semelhante prevista para 1988 (vide quadro A-1 do anexo).

Em resumo, a União vem descumprindo sistematicamente o mandamento constitucional. Vale reiterar que nossas estimativas são limites superiores. Estudos mais pormenorizados, contando com as necessárias informações, deverão encontrar percentuais ainda menores do que os apurados no presente trabalho.

SIGNIFICADO E PERSPECTIVAS DA VINCULAÇÃO PARA A MDE

Desde o restabelecimento da vinculação constitucional de recursos para o ensino, em 1983, o executivo da União não tem prestado contas ao público de suas aplicações em MDE. Uma exceção parcial a essa lamentável regra foi o depoimento da SEPLAN na CPI da Câmara dos Deputados em 1988. Dos gabinetes do executivo fluíu um certo tipo de informação para o plenário da CPI. Mas vimos qual foi a natureza da informação. Equívocada, negligente, e que não ultrapassou as paredes da CPI, exceto por algumas ocasionais e reduzidas notícias na imprensa.

De outra parte, o próprio relatório da CPI procurou retirar qualquer sombra de dúvida que pairasse sobre a lisura e exatidão das informações prestadas pelo executivo. É verdade que o relatório reconheceu a necessidade de maiores estudos futuros, para dirimir alguma dúvida quanto à exata classificação dessa ou daquela despesa em MDE. Mas tratava-se, segundo o teor do texto, de dúvidas que decorriam do próprio "estado da arte", isto é, de algumas possíveis interpretações divergentes quanto ao disposto nos diplomas legais que regulamentam a matéria. Essas dúvidas receberam tratamento idêntico àquele dispensado a questões teóricas de ponta quando publicadas em periódico acadêmico. Noutras passagens, o relatório referia-se à reivindicação — aliás perfeitamente correta — de parlamentares da Comissão, notadamente de seu presidente, no sentido de que os percentuais de aplicação em MDE fossem calculados em termos reais com relação à receita de impostos. Mas em nenhum momento o relatório contestou as informações prestadas pela Presidência da República, embora dispusesse de evidência para tanto.

A CPI foi presidida pelo deputado Hermes Zanetti, sendo seu relator o deputado Sólon Borges dos Reis. A comedida e vaga palavra do relator, expressa no documento que preparou — embora aprovado pela Comissão como um todo — contrastava frontalmente com a atuação incisiva e límpida de seu presidente e de alguns outros parlamentares (como a dos depts. Florestan Fernandes, Jorge Hage e Otávio Eliseo). Com um relatório desse teor, de pouco serviria sua divulgação no sentido de uma necessária publicização do debate em torno da questão objeto da CPI.

Há uma outra exceção, também parcial, àquela lamentável regra, típica do anos de autoritarismo, mas que continua em pleno vigor na Nova República. São as indicações das despesas em MDE no projeto de lei orçamentária, que o executivo encaminha ao Congresso Nacional. Mas sabemos que as informações contidas nos orçamentos geral-

mente são demasiado sintéticas, com elevado nível de agregação, impedindo que sejam adequadamente indicadas as atividades de MDE e respectivos gastos previstos. Isso tem sido verdadeiro para os diversos ministérios, mas a identificação é especialmente problemática no caso do MEC, responsável por mais de 90% dos gastos da União em MDE.

Nessas circunstâncias, aprovar a proposta orçamentária do executivo, no que respeita a gastos de impostos em MDE, tem sido, para muitos, um voo cego, guiado por informações ditadas de fora. Da parte dos parlamentares e partidos que têm no clientelismo um dos eixos de sua vida política, essas circunstâncias são bem-vindas. Permitem a troca de fatores que garante sua sobrevivência. Da parte dos demais, a tendência tipicamente majoritária dos primeiros oferece-lhes apenas a oportunidade de protestar na ressonância vazia do plenário, desejoso em acolher uma proposta da Presidência da República, ou então, a hipótese de enfrentar, fora da Comissão de Educação, uma competição sem chances de vitória com as comissões de outros setores. Estas interessam-se em manter a proposta para o setor educacional, na medida em que um eventual aumento de recursos para o ensino reduziria a disponibilidade das disputadas verbas para os outros setores.

Na discussão do orçamento de 1990, o primeiro após a promulgação da nova Constituição, que concedeu ao Congresso Nacional prerrogativas de peso na matéria, aparentemente existiam condições para mudar as antigas regras do jogo. Pela primeira vez, o orçamento encaminhado ao Congresso continha especificações pormenorizadas dos gastos públicos previstos para o ano seguinte.

Ironicamente, seja por estrita exigência da Carta Magna, seja como tática na disputa que se previa, o fato é que o executivo encaminhou ao Congresso, literalmente, vários quilômetros de material impresso com a discriminação das receitas e despesas previstas. Isso exigia do legislativo uma capacidade de análise que não estava a seu alcance, deficiência que se agravava em virtude da forma pela qual os dados haviam sido encaminhados. Apesar das centenas de assessores que possui o legislativo, o clientelismo que tem norteado grande parte das contratações certamente os tornava majoritariamente ineptos para o trato das questões que eram então enfrentadas. Do outro lado da trama de interesses conflitantes, subjacente à discussão da proposta orçamentária, o executivo contava com todos os dados de que necessitava. Não em dezenas de resmas de papel cujo manuseio desafiava o mais hábil — e raro — especialista. Mas em sistemas de análise informatizados, criteriosamente desenhados e implementados, testados pela experiência.

Na luta pela destinação e volume de verbas entre executivo e legislativo a educação não constituiu prioridade. E a disputa prolongou-se muito além do usual. O ano de 1989 terminou sem que houvesse sido promulgada a lei orçamentária. Inusitadamente, pela primeira vez iniciou-se um exercício fiscal sem que o governo dispusesse de verbas aprovadas pelo Congresso. O orçamento da União só veio a ser finalmente aprovado já no decorrer do ano de 1990, às pressas. Não foi desta feita, apesar das informações disponíveis, que a previsão das aplicações em MDE pôde ser analisada pelo Congresso com o devido rigor.

De todo modo, para a grande maioria dos parlamentares, a diferença entre verbas para a educação e cultura e recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino há de parecer demasiadamente técnica, ou secundária face a seus interesses. Mesmo entre parlamentares especialistas em finanças, e cuja trajetória política não indica um alheamento das questões sociais, há os que deixam de lado o termo correto — MDE — referindo-se vagamente a recursos vinculados para a educação. Um parlamentar de notável atuação no Congresso, de indiscutível qualificação em economia e finanças, e cuja vida pública tem demonstrado preocupação com as questões sociais, ao criticar a incorporação da Emenda Calmon na nova Constituição, refere-se a uma "vinculação rígida para a educação" (Serra, 1989, p.99; grifo nosso)¹⁹. Referências como essas, ainda que feitas inadvertidamente, contribuem para que o conceito de MDE seja confundido com o de gastos em educação e cultura. São um estímulo para que frutifique a negligência do executivo na apuração das despesas em MDE, resultando numa artificial inflação de seus valores.

A tentativa de sabermos se os gastos da União em MDE estavam ou não abaixo do mínimo constitucional pode parecer uma questão meramente técnica. Mas, ao longo do presente texto, deve ter ficado claro que ela é essencialmente política. De um lado, porque pode mostrar, como mostramos, que o governo não cumpriu o que determina a Constituição. De outro, porque a diferença pode representar, como representou, verbas de vulto que deviam ter sido destinadas ao ensino, mas que por uma decisão política foram alocadas a outras finalidades.

Algumas ilustrações singelas dão conta da ordem de magnitude dessas diferenças de alguns pontos percentuais, como as que registramos, sempre tendo em mente que nossas estimativas são limites superiores — certamente a União gastou menos em MDE do que pudemos identificar.

Em 1986, por exemplo, a diferença entre o que a União devia gastar e o gastou em MDE correspondia a um montante superior aos recursos do salário-educação do MEC (quota federal). Esse valor também era da mesma ordem de grandeza da soma das quotas estaduais do salário-educação de São Paulo e de Minas Gerais, os dois estados que detêm a maior arrecadação dessa contribuição social e que respondem por cerca de metade do total das quotas estaduais do país.

19 Com relação a esse texto do autor, cumpre ainda fazer outros reparos. Segundo seu raciocínio, "a vinculação à educação saltou de 12 (Constituição anterior) para 18% das receitas de impostos. Como, face à nova Constituição, a União perderá 20% dessas receitas (para estados e municípios), o grau de vinculação à educação subiu, de fato, não de 12 para 18%, mas de 12 para 22,5%" (Serra, 1989, p.99). Entretanto, como sabemos, a Emenda Calmon determinava que a fração mínima da receita de impostos para aplicação em MDE era de 13%, e não de 12%. Os 12% haviam sido estabelecidos pela LDB de 1961 (Lei 4024). Esse valor foi derrubado pela Carta outorgada de 1969, que suprimiu a vinculação para a União e estados, como mencionamos na introdução do presente trabalho. O cálculo do aumento real do valor da vinculação também merece reparos. Ainda na introdução, mostramos que, em virtude da perda de 20% da receita da União o grau de vinculação à educação subiu, de fato, apenas de 13% para 14,4%.

Se fizermos comparações no plano do ensino superior, veremos que a quantia também não era desprezível. O montante que devia ser aplicado, mas não foi, equivalia a quase o triplo das verbas do MEC para outros custeios e capital, com recursos de impostos, destinadas às instituições de ensino superior federais. É fácil imaginar o que perdeu o ensino público de 1º grau, ou a universidade federal, com as verbas que tomaram rumos diversos da aplicação em MDE.

O cumprimento do preceito constitucional por parte da União requer, além de pressões da sociedade civil organizada, em especial dos movimentos de educadores e educandos, uma intensificação do debate em torno das questões aqui tratadas — técnicas na sua aparência e políticas no seu conteúdo. Essas questões conectam-se à discussão da futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que precisa aprimorar a atual regulamentação do preceito, inclusive determinando com clareza responsabilidades na apuração e na divulgação das despesas em MDE, assim como as correspondentes penalidades nos casos de transgressão da lei, como argumentamos noutra oportunidade, sugerindo princípios e mecanismos para tanto²⁰.

As responsabilidades pela apuração e divulgação devem dizer respeito a todas as três esferas de governo —

União, estados e municípios. Hoje sabemos algo acerca dos gastos em MDE por parte da União, mas o público desconhece quanto aplicam os estados e municípios. Há apenas evidências indiretas e fragmentadas sugerindo que, em vários estados e na maioria dos municípios, o preceito constitucional não está sendo cumprido. A análise e o debate da aplicação dos recursos de impostos em MDE precisam ser estendidos ao plano estadual e municipal. O presente estudo terá cumprido sua finalidade se trouxer alguma contribuição para o adequado encaminhamento e ampliação deste e daquele debate.

20 Entendemos, por exemplo, que o titular da pasta da educação deve ser obrigado, por lei, a apurar e divulgar amplamente, tornando de domínio público, os resultados das aplicações de impostos em MDE; que o referido titular deve ser responsabilizado perante a lei pelo não cumprimento dessa obrigação; que essa apuração deve ser trimestral; que, caso os mínimos estabelecidos não sejam alcançados num dado trimestre, recursos adicionais para corrigir a defasagem devem ser aplicados no trimestre imediatamente seguinte, sempre calculados em termos reais, isto é, com correção monetária (Velloso, 1988). O projeto de LDB (segundo substitutivo, de março de 1989) do deputado Jorge Hage, relator da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, contém um correto e imprescindível encaminhamento dessas questões.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEREDO, B. O financiamento da política social. *Cadernos ANPEd* (nova fase). Rio de Janeiro, ANPEd, (1): 9-28, 1989.

BRASIL. SEPLAN. Relatório anual de acompanhamento 1986: área Educação. Brasília, Coordenação de Educação e Cultura/IPEA, 1987.

DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO. Lei 7848 de 25 de julho de 1985, seção I, p.10.651-2.

DRAIBE, S. et al. *Brasil 1985: relatório sobre a situação social do país*. São Paulo, Ed. da UNICAMP, 1987.

JORNAL DE BRASÍLIA. 28 de fevereiro de 1990, p.4.

MELCHIOR, J. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, E.P.U., 1987.

_____. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Em Aberto*. Brasília, INEP/MEC, 8(42): 3-18, abr./jun. 1989.

SERRA, J. A Constituição e o gasto público. *Planejamento e Política Públicas*, (1): 98-106, jun. 1989.

VELLOSO, J. O financiamento da educação na transição democrática. In: MELLO, G. et al. *Educação e transição democrática*. São Paulo, Cortez/Autores Associados, 1985.

_____. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal. *Cadernos de Pesquisa*. São Paulo, FCC, (61): 3-29, maio 1987.

_____. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*. São Paulo, CEDES/Cortez, (25): 5-42, ago. 1988.

_____. Custos contábeis e custos reais da universidade pública. In: _____. (org.) *Universidade pública: presença e perspectivas*. Brasília, 1990 (no prelo).

ANEXO

Reproduzimos aqui o quadro constante do anexo I do depoimento da SEPLAN. O quadro intitulava-se originalmente "Demonstrativo Emenda Constitucional nº 24, de 01/12/1983". Nessa reprodução mantivemos exatamente os mesmos títulos das colunas e linhas do quadro original. Também mantivemos exatamente a mesma disposição dos dados, tal como consta do original.

Note-se, a propósito de nossa discussão anterior sobre as despesas do Governo do Distrito Federal e dos ex-territórios do Acre e Rondônia, a forma pela qual os

dados são apresentados no quadro. Já mencionamos que estas despesas não aparecem como transferências da União, mas sob os títulos de "Governo do Distrito Federal" e "Ex-territórios (Acre e Rondônia)", sugerindo que pertencem às unidades federadas e não à União, como argumentamos. Cumpre agora registrar que essas despesas aparecem no quadro destacadas dos gastos da União, após o subtotal relativo aos ministérios, e que o quadro não apresenta o total dos gastos da União, no qual essas despesas seriam incluídas, segundo o raciocínio da SEPLAN. Isso não é congruente com o raciocínio da SEPLAN, mas é perfeitamente coerente com a lógica de nossa argumentação ao longo do texto.

Quadro A-1

Dados apresentados pela SEPLAN/PR no depoimento da CPI da Emenda Calmon, da Câmara dos Deputados, para demonstrar o cumprimento do preceito constitucional por parte da União

Especificação	Cz\$ milhões correntes							
	1985		1986		1987		1988	
	Despesa realizada	Receita realizada	Despesa realizada	Receita realizada	Despesa realizada	Receita realizada	Despesa realizada	Receita prevista
1. Receita de impostos atribuídos à União		77.393,6		204.084,4		599.893,3		1.694.568,0
2. Participação Emenda Calmon — 13%		10.061,2		26.531,0		77.986,1		220.293,8
3. Alocações p/ manut. e desenv. ensino	9.363,8		27.214,7		92.600,7		250.140,3	
Min. da Educação	8.110,7		24.266,3		81.937,5		230.148,4	
Min. Ciênc. e Tecn.	286,8		400,3		2.769,4		4.288,0	
Min. do Exército	0,5		209,0		680,9		1.114,3	
Min. da Aeronáutica	41,6		72,0		162,7		375,1	
Min. da Agricultura	21,1		46,8		176,2		442,8	
Min. da Saúde	9,2		32,6		129,8		292,8	
Min. da Fazenda	—		—		—		256,0	
Subtotal	8.469,9		25.027,0		85.856,5		236.917,3	
Gov. do D. Federal	708,5		1.698,9		5.720,8		11.251,9	
Ex-territ. (AC e RO)	185,4		488,8		1.023,4		1.971,0	
4. Diferença (3 - 2)		-697,4		683,7		14.614,6		29.846,5
5. Perc. de aplicação								
— Total MEC	80,61%		91,46%		105,07%		104,47%	
— Total demais min.	12,46%		11,12%		13,67%		9,08%	
— Total União	93,07%		102,58%		118,74%		113,55%	

Fonte: Reprodução do quadro do anexo I do depoimento da SEPLAN. O texto abaixo integra o item "observações" do referido quadro, datado de 9 de maio de 1988:

Obs. — Dados obtidos do 'demonstrativo da estimativa da receita dos impostos — Emenda Calmon' da coordenadoria da área de estudos financeiros — CAEF/SOF/SEPLAN, de 7/8/86 para 1985 e de 25/1/88 para os demais exercícios.
 — Dados de despesa extraídos do relatório 'quadro de detalhamento da despesa', posição lei+crédito emitido pelo SAED/SOR/SEPLAN para os exercícios de 1985 a 1987, e da lei 7.632, de 3/12/87 (QDD — Emenda Calmon) para 1988.
 — Na despesa de 1988, referente ao Ministério da Educação, estão incluídos Cz\$ 72,0 bilhões que são alocados em EGU, na lei orçamentária/88."