
A VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO: ESFERA FEDERAL

José Carlos de Araújo Melchior

Da Faculdade de Educação da USP

RESUMO

Este artigo trata da Emenda nº 24 à Constituição do Brasil de 1969 que vincula recursos financeiros mínimos da receita de impostos para a educação. O autor trata da vinculação constitucional na órbita federal e discute diversos problemas que se relacionam com a incidência da vinculação na receita de impostos e com o conceito de educação e de despesas. O objetivo fundamental do artigo é o de examinar algumas questões básicas que podem interferir na aplicação de recursos financeiros em educação.

SUMMARY

The article refers to the amendment number 24 to the Brazilian Constitution of 1969 which subjects minimal financial funds (resources) from the income revenue to Education. The author deals with the constitutional obligations in the Federal sphere of action (scope) and discusses several problems related to the incidence of subjection in the income *revenue* and to the concept of Education and expenses. The main objective of the article is to examine some basic questions that may interfere with the utilization of the financial resources (fund) in Education.

SIGNIFICADO DA VINCULAÇÃO CONSTITUCIONAL

A vinculação constitucional de porcentuais mínimos de dispêndio para a educação é o mecanismo utilizado pelo poder político para garantir uma prioridade permanente para a educação. Desde que o poder executivo assumiu a função principal de elaborador dos cálculos orçamentários, proibindo ao poder legislativo o aumento de despesas, somente restou ao legislativo o instrumento da vinculação. Portanto, este é o instrumento que garante, antecipadamente, que o executivo independente de suas prioridades, deve aplicar recursos financeiros mínimos na educação. É, portanto, um instrumento que condiciona a ação do poder executivo antes, durante e depois da elaboração, execução e controle orçamentários.

Apesar de parecer a alguns que é uma solução antiga, ultrapassada, esclerosada e medíocre, existem dois fatos objetivos que demonstram serem essas opiniões infundadas.

O primeiro fato é aquele que demonstra que a vinculação de porcentuais mínimos em nível de constituição já existiu entre nós e funcionou como instrumento impulsionador de esforços para garantir recursos financeiros para a educação. Mesmo sem chegar aos mínimos exigidos havia um esforço constante para tentar cumprí-lo. Mas o fato objetivo é que quando a exigência Constitucional deixou de existir, a partir da Constituição de 1967 e sua redação alterada de 1969, os recursos financeiros para a educação apresentaram um decréscimo gradativo e constante até os dias atuais.

O segundo fato objetivo diz respeito à legitimidade do governo federal e, por extensão, da tecnocracia que estava tomando decisões na área educacional, condicionando, portanto, a ação do poder legislativo. O poder legislativo, apesar da fúria das cassações, sempre apresentou maior grau de legitimidade quando comparado com a constituição do poder executivo. Mesmo com a introdução dos senadores biônicos, há um certo consenso quanto ao maior grau de legitimidade do poder legislativo federal. Em relação ao executivo, sua legitimidade derivou de um processo revolucionário. Enquanto diversos pactos entre setores da população brasileira aceitaram essa legitimidade ela se manteve. No momento, há um consenso entre a maioria da população brasileira de que essa legitimidade do poder executivo federal não pode continuar. Enquanto o processo de legitimação não ocorre, através de delegação legítima da maioria da nação, o instrumento de vinculação é o meio de controlar a tecnocracia incrustada na área econômica que introduziu uma verdadeira ditadura econômica em todas as funções exercidas pelo poder público federal. Entre a ilegítima liberdade gozada pela tecnocracia em alocar recursos ao seu bel prazer e nas necessidades básicas da população, o poder legislativo teve a coragem de optar pela educação, uma das principais necessidades básicas da população brasileira.

AS POLÍTICAS DE CAPTAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO E A VINCULAÇÃO DE RECURSOS DA RECEITA DE IMPOSTOS

A partir de 1946, a vinculação de porcentuais mínimos de dispêndio foi capaz de garantir um fluxo constante e crescente de recursos financeiros para a educação. Desde 1964, com a criação do salário-educação, começou a coexistir com a política de captar recursos da receita de impostos, a política de vincular recursos específicos para a educação, fundamentada em outros tributos¹. Com a vinculação de parte da receita líquida das loterias federal e esportiva, foi iniciada a política de vincular recursos específicos incidindo sobre atividades nas quais o poder público é concessionário. Posteriormente, com a criação do FAS, essa política teve continuidade abrangendo recursos da Caixa Econômica e da LOTO — loteria de números. Paralelamente, a Caixa Econômica Federal começou a financiar o Crédito Educativo para estudantes do ensino superior. Paralelamente, também, o incentivo fiscal começou a vincular recursos para o MOBRAL.

O que se observou é que quando coexistiram as duas políticas de captação, tanto da receita de impostos quanto do salário-educação, a União alcançou seu maior nível de dispêndio relativo em educação. Suprimida a vinculação constitucional e apesar do grande número de outras fontes específicas, os recursos financeiros alocados à educação começaram a decrescer. Isso demonstra que a política de vincular recursos específicos para a educação não é garantia de aumento do montante de recursos que vão para a educação. Isso demonstra, também, que à medida que novas fontes de recursos foram sendo criadas, o montante delas advindo foi menor que os cortes que começaram a ser feitos nos recursos da receita de impostos. E, finalmente, isso demonstra que as duas políticas de captação, tanto a de vincular recursos da receita de impostos quanto a de vincular recursos específicos, devem coexistir ao mesmo tempo, pois são a única garantia para que o montante global de recursos financeiros seja mantido e aumentado.

A INCIDÊNCIA DA VINCULAÇÃO NA RECEITA DE IMPOSTOS

A questão da receita da União é complexa, podendo abranger recursos "do tesouro federal, de outras fontes orçamentárias e de outras fontes não orçamentárias" (Marques, 1981, p. 6)².

As receitas do tesouro são constituídas pelas receitas tributárias, patrimonial, de capital e pelas receitas diversas. De todas essas fontes de receitas, a receita tributária é a de maior importância, porque representa, em

¹ No caso do salário-educação o tributo denomina-se contribuição parafiscal, figura tributária copiada do sistema francês.

² Vide o excelente estudo de Antonio Emílio Marques: *Despesas federais com educação — a loteria sem perdedores*. CNRH-IPEA-Brasília, 05/1981.

média, cerca de 90% dos recursos da receita orçamentária. A receita tributária, por sua vez é composta por impostos, taxas, contribuições e por outros tributos de difícil classificação dentro do sistema usual de classificação das figuras tributárias. Mas a receita mais importante dentro da receita tributária, e em relação a todas as demais fontes de receita, é a receita de impostos.

Em outras fontes orçamentárias destinadas à educação existem "recursos arrecadados diretamente pelos órgãos, algumas operações de crédito e saldo do ano anterior". E, em outras fontes não orçamentárias, são encontradas "as receitas dos Órgãos da Administração Indireta" (Marques, 1981, p. 6)

A classificação das receitas da União é complicada, mas isso nada tem a ver com a vinculação de recursos para a educação, que é simples e incide somente na receita de impostos.

A questão é simples em relação às outras receitas, mas não é simples quanto à conceituação dos impostos. Antigamente, também essa conceituação era simples, e para saber quais eram os impostos, bastava recorrer à Constituição e ver o rol de impostos da União. Atualmente, em virtude das artimanhas da tecnocracia e, segundo a opinião de alguns tributaristas, existem impostos embutidos tanto no preço da gasolina quanto nos empréstimos compulsórios que são devolvidos sem o pagamento da correção monetária plena e sem juros. Mas para simplificar, devemos entender a incidência de 13% sobre o rol de impostos estabelecidos em nível de constituição.

Por outro lado, no sistema de arrecadação dos impostos da União há alguns que ficam integralmente com a União, há outros cuja parcela fica com a União e outras são transferidas para Estados e Municípios e a vinculação de parte dos impostos que também são transferidos para Estados e Municípios, como é o caso dos Fundos de Participação dos Estados e Municípios que vinculam parte dos recursos do imposto de renda e do imposto sobre produtos industrializados. Segundo o nosso entendimento, a receita de impostos que deve sofrer a vinculação incide sobre a parcela dos impostos federais que não são ou automaticamente redistribuídos ou vinculados. Estes impostos automaticamente redistribuídos ou vinculados que são transferidos para os Estados e Municípios estão submetidos à vinculação de 25% que é o "quantum" obrigatório que incide sobre os Estados e Municípios.

Um outro aspecto que deve merecer nossa atenção diz respeito à terminologia utilizada na ementa da Emenda à Constituição que trata da renda resultante dos impostos e não da receita de impostos. Entendemos que o dinheiro dos impostos que sofrem operações financeiras e que gerem correção monetária e juros antes de serem distribuídos, também constituem renda resultante dos impostos. Num regime altamente inflacionário, em que o poder público deposita seus recursos em sistemas que geram juros e correção monetária, estes devem ser computados também como parte da receita de impostos. Observe-se que, no Estado de São Paulo, o salário-educação, antes de ser aplicado, sofre diversos tipos de aplicação financeira que chega a dobrar e, às vezes, até a triplicar o montante inicial dos recursos.

Uma outra questão de importância vital para a consideração da vinculação diz respeito ao controle "à priori" ou "à posteriori". O controle "à priori" envolve o orçamento e as receitas fixadas. O controle "à posteriori" envolve o balanço e as receitas realizadas. Segundo entendemos, as duas formas de controle devem ser combinadas e executadas tanto pelos órgãos de controle interno quanto pelo órgão de controle externo, isto é, o Tribunal de Contas da União.

É evidente que o espírito da Emenda Constitucional diz respeito à aplicação de recursos financeiros em educação realizada, isto é, efetivamente aplicada. E neste caso, o controle essencial diz respeito ao balanço. Mas como este é publicado somente quatro meses depois de fechado o ano, algumas medidas podem ser tomadas.

Partindo do pressuposto de que o orçamento é um plano de intenções que espelha somente parte de uma realidade, e que isso ocorre principalmente pela subestimação da receita, a medida que pode ser tomada é regulamentar o excesso de arrecadação, vinculando parte do mesmo para a educação, como fez o Estado de São Paulo³. E essa parte tem que ser igual ou superior ao mínimo fixado em nível constitucional. Essa medida evita a corrosão do valor real do dinheiro num regime inflacionário, como é o nosso.

Realizado o controle "à priori", poderemos depois confrontá-lo com os dados do balanço. Caso ainda ocorra algum viés entre o fixado e o realizado, para o orçamento do ano seguinte deverá haver o controle dos 13% e da parcela que faltou no ano anterior. É isso que também é feito no Estado de São Paulo pelo Tribunal de Contas do Estado que controla a prestação de contas dos Municípios. É dessa combinação de controles que poderemos esperar uma eficácia aceitável da vinculação de impostos.

Por último, convém ressaltar que a vinculação incidindo na receita dos impostos é a forma correta de vinculação, porque estes existem para custear principalmente as atividades gerais do Estado, nas quais se inclui a educação. O sistema anterior que obrigava o Município a aplicar dispêndios mínimos em relação à receita tributária era injusto, principalmente porque incidia também nas taxas, que são tributos cobrados em virtude da contraprestação de serviços, não podendo ultrapassar o custo dos serviços prestados. Ao se vincular parte das taxas, beneficiava-se a educação mas, por outro lado, retirava-se cada vez mais do Município a capacidade de prestar serviços em outras atividades. A vinculação sobre a renda dos impostos virá também corrigir uma anomalia que começava a se intensificar na esfera dos Estados: estes estavam cada vez mais lançando mão dos recursos do salário-educação e diminuindo cada vez mais os recursos originários da receita dos impostos. Convém destacar, finalmente, apesar de estar implícito em tudo que foi dito, que a vinculação incide sobre os impostos, excluindo, portanto, todas as demais fontes de recursos finan-

³ Lei nº 10.038, de 5/2/1968, que "Dispõe sobre a Organização do Sistema de Ensino do Estado de São Paulo - artigo 70.

ceiros específicos (salário-educação, FAS, Crédito Educativo etc.) na apuração dos percentuais mínimos.

A VINCULAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS E O CONCEITO DE EDUCAÇÃO E DE DESPESAS

Parte das receitas será vinculada para ser gasta, isto é, transformada em despesas, em educação. Teremos que cuidar da definição do universo abrangido pela educação, porque senão tudo poderá ser entendido como educação e a vinculação perderá sua finalidade. Aqui não se trata de definições pedagógicas sobre a educação, mas das concepções administrativas que poderão condicionar tanto os aspectos orçamentários quanto os aspectos contábeis ligados ao balanço.

E para examinar administrativamente devemos lançar mão da legislação que condiciona o sistema de educação.

Diversos autores já trataram dessa questão. Entre eles, podemos destacar os professores José Querino Ribeiro e José Augusto Dias, ambos da Universidade de São Paulo. Entendem que a educação é um processo amplo no qual participam todas as instituições sociais: a família, a escola, a igreja, o exército, a comunidade etc. Para evitar confusões optam pelo termo sistema escolar, mas chamam a atenção para a legislação que usa a terminologia de sistema de ensino.

A Constituição da República Federativa do Brasil⁴ em seu Título IV: Da Família, Da Educação e Da Cultura, já restringe a concepção ampla de educação, estabelecendo em seu art. 176 que "A educação... será dada no lar e na escola". A seguir, neste mesmo artigo, em seu parágrafo 1º, já restringe mais, ainda o conceito, estabelecendo que "O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos". A seguir, em seu artigo 177 já introduz a concepção de sistema de ensino, estabelecendo que "Os Estados e o Distrito Federal organizarão os seus sistemas de ensino, e a União, os dos Territórios, assim como o sistema federal, que terá caráter supletivo e se estenderá a todo o País, nos estritos limites das deficiências locais". A partir daí, parágrafos e artigos posteriores só tratam de ensino ou de sistema de ensino. Por outro lado, a Lei nº 4.024, de 20/12/1961, que fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em artigo não revogado, estabelece que "O Ministério da Educação e Cultura exercerá as atribuições do Poder Público Federal em matéria de Educação"⁵. A seguir, na mesma Lei, em seu art. 7º, fica estabelecido que "ao Ministério da Educação e Cultura incumbe velar pelas leis do ensino e pelo cumprimento das decisões do Conselho Federal de Educação".

De tudo que foi dito podemos concluir que a educação, de que tratam as leis maiores, é o processo que ocorre nas escolas que constituem um sistema de ensino que na esfera federal é atribuição do Ministério da Educação e Cultura. Subentende-se, ainda que sistema de ensino é aquele que está submetido as leis do ensino e às decisões do Conselho Federal de Educação. É um sistema que abrange escolas públicas e privadas, pois "o ensino é livre à iniciativa particular"⁶. Por extensão, no plano estadual as atribuições administrativas do sistema estadual estarão afetas aos Conselhos Esta-

duais⁷ e às Secretarias de Educação.

Dirimida a dúvida quanto à concepção de educação na perspectiva administrativo-legal, convém recordar alguns aspectos da confusão estabelecida na esfera federal a respeito do que seriam as despesas ditas de educação.

Historicamente podemos dizer que os alertas da imprensa e dos Tribunais de Contas chamavam a atenção, quando da prestação de contas, sobre o que se entendia, na prática, por educação e cultura. Havia um desvirtuamento geral. Posteriormente as pesquisas de Carlos Correa Mascaro, da Universidade de São Paulo trataram sistematicamente da questão. Entre trinta conclusões específicas, destacamos duas:

"a) as municipalidades paulistas não acertaram ainda uma linha uniforme e coerente de aplicação dos recursos que a Constituição Federal determinou expressamente se destinem à manutenção e desenvolvimento do ensino...

b) vigora nos Municípios, ainda, um regime de confusão no que concerne à conceituação de negócios relativos a ensino, educação e cultura (Mascaro, 1958, p.110)

Tendo em vista estes problemas, a Lei 4024, de 1961, estabeleceu que "São consideradas despesas com o ensino:

- a) as de manutenção e expansão do Ensino;
- b) as de concessão de bolsas de estudos;
- c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa e realização de Congressos e Conferências;
- d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com atividades extra-escolares"⁸

Tão zelosos foram os legisladores que cuidaram até do que não eram consideradas despesas com o ensino: "as de assistência social e hospitalar, mesmo quando ligadas ao ensino... os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultura" etc.⁹. E parece que a Lei foi para valer, pois já em 1962, o Plano Nacional de Educação começou a fixar critérios de aplicação dos recursos federais seguindo rigorosamente o que foi disposto na Lei 4.024. Com a eliminação da vinculação constitucional em 1967, este dispositivo deixou de ter sentido para a União e a maioria dos Estados. Em 1971, com a Lei 5692, ele foi revogado, porque a interpretação corrente

⁴ Constituição do Brasil, de 24/1/1967, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969 e as alterações feitas pelas diferentes Emendas Constitucionais - Senado Federal - Brasília set. 1979 - 4ª ed., 3ª tiragem.

⁵ Art. 6º.

⁶ Constituição do Brasil, art. 176, parágrafo 2º.

⁷ Art. 10 da Lei 4024, de 20/12/61.

⁸ Parágrafo 1º do art. 93.

⁹ Parágrafo 2º, do art. 93, da Lei 4.024.

foi a de que a Lei 4.024 era uma Lei Complementar à Constituição de 1946. Havendo outra constituição que suprimia o dispositivo da vinculação, este não subsistia na Lei Complementar. Essa interpretação, no entanto, não foi aceita por diversos juristas.

Passaremos a tratar agora da questão mais problemática, à primeira vista, que diz respeito ao investimento em educação, considerada essa como ensino, e que se refere às despesas realizadas pelo MEC, e às despesas ditas da função educação que abrangem verbas de uma série de órgãos e ministérios que, aparentemente, nada tem a ver com a educação.

A questão da função educação e cultura derivou da Lei 4.320, de 17/3/64, que fixou normas de elaboração orçamentária. Ao tratar das classificações que deveriam estar presentes em um orçamento estabeleceu as classificações por categorias econômicas, funções e programas. O ex-Ministério de Planejamento tratou de discriminar pela Portaria nº 9, de 28/01/1974, e, portanto, somente 10 anos depois, quais seriam as diferentes funções. Estabeleceu dezesseis funções, a saber:

01. Legislativa
02. Judiciária
03. Administração e Planejamento
04. Agricultura
05. Comunicações
06. Defesa Nacional e Segurança Pública
07. Desenvolvimento
08. Educação e Cultura
09. Energia e Recursos Minerais
10. Habitação e Urbanismo
11. Indústria, Comércio e Serviços
12. Relações Exteriores
13. Saúde e Saneamento
14. Trabalho
15. Assistência e Previdência
16. Transporte

“As funções representam um maior nível de agregação e se desdobram em programas, estes em sub-programas, projetos e atividades, sucessivamente ordenados segundo a tipicidade existente entre eles” (Pires et al., 1981, p. 9), obedecendo à técnica do orçamento-programa. “Um determinado programa ou subprograma poderá figurar simultaneamente em duas ou mais funções (por exemplo, Treinamento de Recursos Humanos e Ciência e Tecnologia).

A função Educação e Cultura contém os seguintes programas típicos e atípicos, a saber:

07. Administração
08. Administração Financeira
09. Planejamento Governamental
10. Ciência e Tecnologia
19. Serviço de Informações
42. Ensino de 1º Grau
43. Ensino de 2º Grau
44. Ensino Superior
45. Ensino Supletivo
46. Educação Física e Desportos
47. Assistência ao Educando
48. Cultura

49. Educação Especial” (Pires et al., 1981, p. 10).

Mas a classificação amplia-se mais ainda, porque abrange, inclusive, o conceito de área: “Entende-se por Área a soma de todos programas típicos e atípicos de uma determinada função com os programas típicos dessa função que foram enquadrados noutras funções nas leis orçamentárias”. A título de exemplo, são enquadrados na Área Educação e Cultura programas de 1º Grau, o PEBE, o PIPMO, o Intercâmbio Científico e Cultural, os quais foram considerados nos Balanços Gerais da União como sendo das funções Desenvolvimento Regional, Trabalho e Relações Exteriores, respectivamente. Incluem-se, ainda, na Área Educação e Cultura todos os programas das funções assistência e Previdência, Administração e Planejamento e Desenvolvimento Regional a cargo do MEC, por estarem eles diretamente vinculados à Educação e Cultura. Foram ainda incorporados à Área Educação e Cultura todos os programas de outras fontes gerados pelos órgãos da administração indireta e fundações vinculadas ao MEC, assim como a quota do FAS atribuída ao MEC e os recursos do Programa Especial do Crédito Educacional e da CNAE (Programa Mundial de Alimentação – PMA/ONU – e a Comunidade) (Pires e outros, 1981, p. 10). Aplicado o conceito de Área Educação e Cultura, em 1980 foi investido 20% em relação aos recursos do tesouro federal (Pires e outros 1981, p. 11)¹⁰. Considerando-se os recursos de outras fontes estatais vinculadas ao MEC, o Programa de Crédito Educativo, o FAS e a CNAE (recursos próprios), estes chegam a quase 10% do total investido na área educação e cultura (Pires et al., 1981, p. 11)¹¹. Dos “recursos do Tesouro, cerca de 74,3% são ordinários e os 25,7% vinculados” (Pires et al., 1981, p. 11). Já com os dados de 1982 verificamos que o investimento na Área Educação e Cultura caiu para 19% em relação ao total de recursos orçamentários do Tesouro (Pires et al., 1982, p. 15). Dos “recursos do Tesouro, cerca de 49,7% são ordinários e os 58,3%, vinculados” (Pires et al., 1982, p. 15), observando-se também uma queda nos recursos ordinários.

Em 1980, como já vimos o investimento na Área Educação e Cultura foi de 20%, mas o investimento no ensino, isto é, no Ministério da Educação e Cultura foi de 5,29%¹². Em 1982, o investimento na área Educação e Cultura foi de 19% e no ensino (MEC) foi de 5,32%¹³. Por estes dados verificamos que conforme a utilização do conceito área, os recursos quase quadruplicam em relação ao conceito ensino.

¹⁰ Vide dados brutos.

¹¹ Vide dados brutos.

¹² Dados do MEC-1980 – Subsecretaria de Orçamento do Senado Federal.

¹³ Dados do MEC-1982 – Assessoria de Orçamento da Câmara dos Deputados.

Agora vamos tentar sair desse emaranhado que foi criado com os conceitos de função e área. Desde 1970, em trabalho que realizamos para a UNB-Senado Federal, já afirmávamos que "a partir de 1972, quando o Governo Federal descobriu a tendência declinante no investimento em educação, adotou vários artifícios contábeis, empurrando, para a função educação, a despesa que vários Ministérios tinham e que, segundo os técnicos, eram também despesas em educação"¹⁴. (Chamávamos a atenção para o esforço de mascarar o investimento em educação, sobretudo a partir de 1975 quando várias contas de praticamente todos os Ministérios estavam constando como despesas da função educação e cultura. Quando examinamos as explicações sobre função e área nós verificamos que:

1) a definição de função foi feita por ato administrativo;

2) um determinado programa ou subprograma poderá figurar simultaneamente em duas ou mais funções, podendo ocorrer dupla e mais contagens de um único investimento;

3) na classificação por funções os programas passam a ser típicos e atípicos, variando de acordo com o técnico que faz o levantamento;

4) na classificação dos programas típicos e atípicos da função educação e cultura estão programas discutíveis como administração, administração financeira, planejamento governamental, ciência e tecnologia, serviço de informações, desportos, assistência ao educando e cultura;

5) a função educação foi misturada com cultura.

Diante dessa complexidade só há uma saída: retornar à Emenda à Constituição nº 24, de 1983¹⁵. A Emenda é simples: em vez de falar em função, área ou que tais, ela simplesmente estabelece que os percentuais mínimos da renda resultante dos impostos será aplicado anualmente na "manutenção e desenvolvimento do ensino"¹⁶. E, portanto, tratando-se *do ensino* trata da aplicação dos recursos federais (impostos) no MEC que cuida do ensino de 1º, 2º e 3º graus, supletivo, pré-escolar e de excepcionais, nas autarquias e fundações que tratam do ensino superior e do ensino nos territórios¹⁷. Querer incluir mais despesas na manutenção e desenvolvimento do ensino é fugir do espírito do legislador. Entre a classificação legal da Lei 4.320/64 e sua regulamentação normativa e tecnocrática, ficamos com a letra da Constituição que, quando trata de educação, estabelece: aquela que se realiza em escolas que compõem o sistema de ensino. E, como todos sabem, mesmo em países semi-democráticos, a Constituição tem o poder de condicionar as outras leis. O sistema de aplicação dos recursos financeiros poderá continuar com a classificação por função e por área, mas a Emenda Constitucional exige um novo sistema de controle consistente com a nova obrigatoriedade que criou.

CONCLUSÕES

Tentamos nesse trabalho esclarecer algumas dúvidas. Ele poderá contribuir para a regulamentação da Emenda Constitucional nº 24.

Antonio Emílio Marques, em obra já citada, prevê que conforme o critério que se adote, o investimento em educação pode ir dos 4% aos 15%. Hindenburg S. Pires e colaboradores demonstram que pode ir aos 19% e 20%. Já para os economistas do IBRE, da Fundação Getúlio Vargas, que possui o Centro de Contas Nacionais, as "despesas da União com educação, como porcentagem da receita da administração central e descentralizada (exceto Previdência) tem apresentado a seguinte evolução nos últimos anos:

1977 - 7,5%

1978 - 7,8%

1979 - 8,5%

1980 - 5,6%

1981 - 6,3%

A emenda constitucional exige da União a alocação em investimentos com educação de um mínimo de 13% da sua arrecadação bruta... Salvo a hipótese anti-jurídica de a emenda existir para não ser cumprida, estima-se que a União teria que providenciar quase Cr\$ 1 trilhão adicionais sobre os gastos em educação já contemplados no orçamento fiscal de 1984"¹⁸. Esse trilhão pode parecer muito, mas é irrisório diante do orçamento das estatais e das necessidades da educação brasileira.

O Brasil, em 1977, apesar de ser o 9º PNB do mundo, era o 77º país a investir em educação, num rol de 140 países, conforme o anuário da UNESCO (Marques, 1981, p. 9). Quando comparamos o investimento em educação com o PNB, abrangendo países desenvolvidos, subdesenvolvidos e da América Latina, verificamos que o Brasil fica com seus resultados inferiores à média (Marques, 1981, p. 10 e 11). Pelo anuário da UNESCO de 1980 nossa posição ocupa o 65º lugar.

Os economistas da F.G.V. alertam que "é preciso considerar o surgimento de um novo critério de prioridades em matéria de dispêndio público: estamos no ocaso da era dos 'grandes empreendimentos nacionais', financiados com recursos arrecadados em todo o País, mas concentrados especialmente no restrito espaço físico de sua realização: as petroquímicas e nucleares, a engenharia aeronáutica e a informática, a indústria de equipamentos pesados em geral, os grandes projetos de

14 Projeto Educação - Vol. 1. IV-UNB-Senado Federal - Brasília, 1979, p. 171.

15 De autoria do eminente Senador João Calmon e publicada no D.O.U. de 5/12/83.

16 O grifo é nosso.

17 No caso do ensino militar, este é regulado por lei especial, conforme o que dispõe a lei 4.024, de 1961, em seu artigo 6º, parágrafo único.

18 Carta do IBRE, publicação do Instituto Brasileiro de Economia da F.G.V. In edição de dezembro de 1983 da *Revista Conjuntura Econômica*, e publicada na íntegra pelo jornal *O Estado de São Paulo*, de 27/12/83, p. 28

exploração mineral, inclusive petrolífera. Daqui para a frente terão de assumir, sempre que possível, um escalonamento de realização modular, isto porque a União não terá recursos fiscais ou via endividamento adicional, capazes de realizar vários e vultosos investimentos, todos ao mesmo tempo. O chamado 'investimento social' aparece, então, como alternativa pertinente e de elevado apelo popular, trazendo consigo duas conveniências fundamentais: é facilmente realizável em etapas, admitindo melhor repartição de competência, e em segundo lugar — mais importante ainda — vem suprir a principal lacuna da fase anterior do desenvolvimento brasileiro, que tem sido o crônico subinvestimento no seu elemento humano. O investimento social, em saúde, nutrição, saneamento básico, habitação, e acima de tudo, educação, terá de ser uma obra de realização conjunta, da União, Estados e Municípios" (Carta do IBRE).

E, finalmente, para terminar, a regulamentação da emenda que vincula recursos para a educação poderá ajudar, mas só terá um encaminhamento mais eficaz quando o país retornar integralmente à democracia, com seus dirigentes legitimamente eleitos. Somente o controle do governo pela população poderá diminuir as artimanhas da tecnocracia.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. Leis, decretos. Constituição. 1967. (Com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 1, de 17/10/1969 e as alterações feitas pelas diferentes Emendas Constitucionais — Senado Federal, Brasília, set. 1979 — 4ª, 3ª tiragem).
- BRASIL. Senado Federal. *Projeto Educação*. Brasília, UNB, 1979. v. 4.
- CARTA DO IBRE. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 27 dez. 1983. p. 28.
- EMENDA Constitucional do Senador João Calmon. *Diário Oficial da União*. São Paulo, 5 dez. 1983.
- MARQUES, Antonio Emílio. *Despesas federais com educação — loteria sem perdedores*. Brasília, CNRH-IPEA, 1981.
- MASCARO, Carlos C. Município e ensino no Estado de São Paulo. *Boletim da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP*. São Paulo, (242), 1958.
- PIRES, Hindenburg S.; KOKITSU, E. & MONTEIRO, H.M. *Recursos Federais aplicados na área da Educação, Cultura e Desportos*. São Paulo, SEEC/MEC, 1981.
- _____. *Recursos Federais aplicados na área da Educação, Cultura e Desportos*. São Paulo, SEEC/MEC, 1982.

ANEXO

TÍTULO IV DA FAMÍLIA, DA EDUCAÇÃO E DA CULTURA

Extraído da Constituição da República Federativa do Brasil, Senado Federal, Brasília, Setembro de 1979 — 3ª tiragem

Art. 176 — A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola. (Vide artigo único da Emenda Constitucional nº 12/78, após o parágrafo único do art. 165).

§ 1º — O ensino será ministrado nos diferentes graus pelos Poderes Públicos.

§ 2º — Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá o amparo técnico e financeiro dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudos.

§ 3º — A legislação do ensino adotará os seguintes princípios e normas:

I — O ensino primário somente será ministrado na língua nacional;

II — O ensino primário é obrigatório para todos, dos sete aos quatorze anos, e gratuito nos estabelecimentos oficiais;

III — O ensino público será igualmente gratuito para quantos, no nível médio e no superior, demonstrarem efetivo aproveitamento e provarem falta ou insuficiência de recursos;

IV — O Poder Público substituirá, gradativamente, o regime de gratuidade no ensino médio e no superior pelo sistema de concessão de bolsas de estudos, mediante restituição, que a lei regulará;

V — O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas oficiais de grau primário e médio;

VI — O provimento dos cargos iniciais e finais das carreiras do magistério de grau médio e superior dependerá, sempre, de prova de habilitação, que consistirá em concurso público de provas e títulos, quando se tratar de ensino oficial; e

VII — A liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154.

EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 24*

Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do artigo 49 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:

Artigo único — O artigo 176 da Constituição Federal passa a vigorar com o acréscimo do seguinte parágrafo:

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

Brasília, em 1º de dezembro de 1983.

* Publicada no D.O.U. de 5 de dezembro de 1983.