

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A VINCULAÇÃO DE RECEITA COMO INSTRUMENTO DE
ALOCÇÃO DE RECURSOS:
O CASO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

MONOGRAFIA APRESENTADA À
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMI
NISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A
OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE
EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CARLOS ROBERTO FERNANDES DE ARAUJO

RIO DE JANEIRO 1 9 8 9

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A VINCULAÇÃO DE RECEITA COMO INSTRUMENTO DE
ALOCÇÃO DE RECURSOS:
O CASO DA EDUCAÇÃO BÁSICA


MONOGRAFIA DE MESTRADO APRESENTADA POR
CARLOS ROBERTO FERNANDES DE ARAUJO

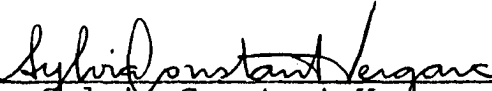
E


APROVADA EM:

14/12/89

PELA COMISSÃO JULGADORA


Armando Santos Moreira da Cunha
Mestre em Administração Pública


Sylvia Constant Vergara
Mestre em Administração Pública


Ana Maria Brasileiro
Doutora em Ciência Política

199004 132

T/EBAP A663v



1000054726

AGRADECIMENTOS

- 1) A minha família que sendo responsável pela minha formação é, conseqüentemente, co-responsável por ter eu chegado até aqui e por esse momento tão significativo em minha vida.
- 2) Aos amigos e colegas pelo incentivo permanente.
- 3) A Profa. Terezinha Saraiva - Ex-Secretária de Educação do Estado e do Município do Rio de Janeiro, pela preciosa colaboração, através de sua grande experiência de executiva do setor e pela indicação de entrevistados.
- 4) A Profa. Ecilda Ramos de Souza - Ex-Secretária-Executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, pela colaboração na análise crítica do Projeto de Monografia, pela indicação de bibliografia e pela transmissão de toda sua experiência.
- 5) Ao Prof. Alberto Mello e Souza expert em Financiamento da Educação e o maior responsável pela escolha do tema da Monografia.
- 6) Aos Professores Ana Augusta Drumond, Ronaldo Legey e Jorge Ferreira da Silva pela atenção recebida, quando procurados para entrevistas.
- 7) Aos membros da Banca Examinadora, Profs. Armando Moreira da Cunha, Ana Maria Brasileiro e Sylvia Vergara pela paciência, atenção e colaboração.

ÍNDICE

Capítulo I	- O Problema
Item 1	- Introdução
Item 2	- Objetivos da Pesquisa
Item 3	- Justificativa
Item 4	- Delimitação
Capítulo II	- A Metodologia
Item 1	- Tipo de Pesquisa
Item 2	- Coleta de Dados
Item 3	- Tratamento dos Dados Coletados
Capítulo III	- Principais Correntes Pró e Contra a Política de Vinculação de Recursos
Capítulo IV	- Evolução da Vinculação de Recursos e do Financiamento da Educação no Brasil
Capítulo V	- Participação da União/Executivo e sua Interação com os demais Poderes nas Consti- tuições Brasileiras
Capítulo VI	- O Caso da Educação na Esfera Pública Estadual - Análise Crítica
Capítulo VII	- A Vinculação e o Financiamento na Educação Básica nas Três Esferas de Poder
Capítulo VIII	- Conclusões e Sugestões
Capítulo IX	- Bibliografia

Capítulo I - O Problema

Item 1 - Introdução

O processo de desenvolvimento brasileiro, na fase atual, incorpora todas as regiões e se expressa através de amplas transformações sociais. Objetivamente, deve-se destacar a urbanização acelerada, que vem gerando e ampliando as necessidades sociais urbanas. Na globalidade espacial do Brasil, tais necessidades constituem problemas comuns das administrações nos três níveis de governo e em especial a nível municipal. A educação, a saúde, o uso do solo, o saneamento e a habitação, por sua natureza estrutural, representam verdadeiros desafios ao poder político. Todavia, de todas essas atividades priorizamos a educação, embora saibamos que a situação precisa ser enfocada de forma sistêmica. Portanto, no atual quadro político-administrativo nacional torna-se difícil diferenciar esta realidade social das demais. A educação é, universalmente, tida como fator importante de desenvolvimento da pessoa humana. Ela está, invariavelmente, arrolada às necessidades básicas do homem. Não a educação em todos os seus graus, mas pelo menos a educação básica.

Creemos, portanto, que nas falhas do sistema educacional brasileiro e na escassez - ou quem sabe, até na má distribuição e controle - de recursos para o ensino, reside grande parte dos problemas fundamentais do país.

A vinculação constitucional de percentuais incidentes sobre tributos é o mecanismo utilizado pelo poder político para garantir prioridades permanentes para determinadas atividades.

Desde que o Poder Executivo assumiu a função principal de elaborador do orçamento do país, proibindo o Legislativo de aumentar despesas, somente restou a este último o instrumento da vinculação. Portanto, é ele que garante, por antecipação, que o Executivo, independentemente de suas prioridades, deve aplicar recursos financeiros mínimos, neste caso específico, na educação. É, por conseguinte, um instrumento que condiciona a ação do Poder Executivo antes, durante e depois da elaboração, execução e controle orçamentários.

A partir da Constituição de 1946, a vinculação de percentuais mínimos de dispêndios foi capaz de garantir um fluxo constante e crescente de recursos financeiros para a educação. Desde que a exigência Constitucional deixou de existir, a partir da Constituição de 1967 e da alteração de sua redação em 1969, o Governo Federal vem promovendo a desvinculação gradativa, em favor de maior liberdade na política de alocação de recursos públicos, tendo como suporte o sistema de planejamento governamental. Quais, então, as implicações da adoção da vinculação de receitas como mecanismo de alocação de recursos?

Item 2 - Objetivos da Pesquisa

2.1 - Objetivo Final

Analisar o mecanismo da vinculação de recursos como instrumento da ação governamental, a partir do caso da Educação Básica no Brasil.

2.2 - Objetivos Parciais

. Analisar as correntes pró e contra o mecanismo de vinculação.

. Demonstrar que, suprimida a vinculação Constitucional e apesar do grande número de outras fontes específicas, os recursos financeiros alocados à educação começaram a decrescer causando prejuízos ao setor.

. Demonstrar que na atual conjuntura político-administrativa nacional, apesar de a vinculação ser um limitador da livre alocação de recursos e conseqüentemente do binômio planejamento/orçamento, é a única forma de se garantir recursos indispensáveis e necessários aos setores carentes e, em especial, à educação.

Item 3 - Justificativa

A política de vinculações, defendida por alguns - principalmente aqueles envolvidos com as áreas sociais - e combatida por outros - os especialistas das áreas de planejamento e orçamento - tão forte nos últimos anos, vem, no decorrer destas duas últimas décadas, sendo reduzida, paulatinamente, através de procedimentos e artifícios introduzidos pelo Governo Federal na técnica de elaboração orçamentária.

Os tecnocratas são contrários a tal política e alegam que apenas através do planejamento consegue-se racionalizar o processo decisório, bem como a intervenção governamental na economia. Alegam também que a vinculação é um limitador da livre alocação dos

recursos públicos, via planejamento.

Os defensores da vinculação afirmam ser esta a única forma de garantir recursos financeiros mínimos para as áreas mais carentes, ou seja, principalmente as áreas sociais, pois caso contrário estas ficarão em situação pior do que já se encontram, visto que a área econômica acaba sendo sempre privilegiada na distribuição dos recursos.

Creemos ser tal assunto de grande relevância para o momento atual, caracterizado por significativas mudanças políticas, sociais, econômicas e administrativas, quando antigos tabus, tais como, a democratização no processo decisório governamental, a unificação dos orçamentos e do caixa único do Tesouro Nacional, o planejamento participativo, a reforma tributária e o restabelecimento das prerrogativas do Legislativo, tão correlacionados com o tema aqui enfocado, estão sendo debatidos em larga escala. Ao longo desta monografia haverá oportunidade de analisar, criticamente, a posição de cada corrente, e já que vamos nos limitar ao caso da educação básica, serão enfocados também os principais tipos de vinculações neste setor.

Item 4 - Delimitação

É importante ressaltar que a primeira proposta de pesquisa iria da Constituição de 1891 até a de 1967, bem como de legislações complementares até 1985, conforme consta do Projeto aprovado. Entretanto, apesar de priorizarmos este espaço de tempo, tivemos que adicionar à proposta inicial a Constituição de 1988, recentemente promulgada.

Capítulo II - A Metodologia

Item 1 - Tipo de Pesquisa

Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e de campo.

Item 2 - Coleta de Dados

A pesquisa bibliográfica privilegiou livros, periódicos e textos legais que tratam da vinculação de recursos e, em especial, dessa vinculação à educação. A pesquisa de campo utilizou a técnica de entrevistas abertas a personalidades e profissionais ligados ao setor educacional, e principalmente a especialistas em Financiamento da Educação.

Item 3 - Tratamento dos Dados Coletados

Pesquisamos as raízes históricas, a fim de levantarmos dados que possibilitassem estabelecer uma perspectiva na linha do tempo. As perguntas das entrevistas foram induzidas e sem roteiro preestabelecido, levando em conta não só a experiência de cada entrevistado, mas também a nossa própria na área. As respostas, além de criticadas em trabalho de cunho pessoal, foram analisadas e comparadas à bibliografia consultada, a fim de que se pudesse determinar um paralelo entre a teoria e a experiência de cada entrevistado, visto que a maior parte dos mesmos já havia exercido cargo executivo no setor educacional e se confrontado com o problema aqui enfocado.

Capítulo III - Principais Correntes Pró e Contra a Política de Vinculação de Recursos

O renomado economista Tehodore Schultz afirmou que o crescimento econômico é fruto da produtividade econômica da educação.⁽¹⁾ Se outros elementos são necessários para implantar o processo educativo, não há como negar que os recursos, adequadamente, postos a serviço da educação reduzem, substancialmente, os obstáculos à emancipação do homem, independente do sistema sócio-econômico vigente em qualquer nação. Premchand⁽²⁾, ao desenvolver o tema aqui enfocado, observou os seguintes tópicos:

- 1) Assim como em outras questões de política pública, os argumentos favoráveis e contrários à vinculação de recursos misturam razão e emoção.
- 2) A adoção de tal política deve preceder um estudo que leve em conta sua natureza, sua extensão e seus pontos fracos e fortes.
- 3) Como qualquer outra política, a vinculação tem seus usos e abusos.
- 4) Sua adoção é conveniente aos detentores do poder decisório.

(1) Schultz, Theodore W. O Capital Humano. RJ, Zahar, 1973.

(2) Premchand. A Governamental Budgeting and Expenditure Controls - Theory and Practice. Washington D.C. - International Monetary Fund - 1983, pags. 157 e 158.

5) Sua utilidade depende da sua flexibilidade no gerenciamento e no relacionamento entre o orçamento e as prioridades estabelecidas no planejamento governamental.

O Senador João Calmon no ardor da defesa de sua Emenda Constitucional que vincula recursos à educação afirmou no Congresso Nacional que "A educação é dever indeclinável do Estado, entretanto, só predefinindo, no âmbito da receita, quantitativos mínimos para o setor é que se garantirá a alocação suficiente, adequada e oportuna de recursos". Justificava esta assertiva dizendo que a vinculação defende setores sem voz e sem vez, e a educação é um deles.

O Prof. José Carlos Melchior da USP diz que "a vinculação é o meio que o Legislativo tem para limitar a ilegítima liberdade gozada pela tecnocracia na alocação de recursos, sem correlacioná-los com as necessidades básicas da sociedade." (3)

O Prof. Jorge Ferreira da FGV (4) defende a vinculação e cita cinco razões favoráveis a mesma, a saber:

- 1) garante recursos para determinado campo de atividade;
- 2) protege esse campo contra o arbítrio, evitando que o mesmo fique relegado a plano secundário por incapacidade decisória, ou por outros problemas conjunturais;

(3) Melchior, José Carlos de Araujo. Financiamento da Educação no Brasil - Recursos Financeiros Públicos e Privados, ANPAE, SP. 1975, pag. 12.

(4) "Debates e Propostas sobre a Emenda Calmon". Diversos Expositores e Debatedores in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos nº 149, Jan/Abr.84, INEP, RJ.

- 3) defende a área da constante insensibilidade social;
- 4) assegura área de decisão de um determinado nível de poder; e
- 5) fixa responsabilidades.

A Ministra Esther de Figueiredo Ferraz reforça, em seu pronunciamento na Escola Superior de Guerra, no ano de 1984, a tese de Premchand, quando considera válido o mecanismo, dependendo do seu tipo e grau.

Os Ministros Otávio Gouveia de Bulhões, Antonio Delfim Neto e Roberto Campos, renomados economistas e responsáveis pelo orçamento do país em épocas distintas, são contrários a essa diretriz, entre outras razões, porque o excesso de vinculações funciona como uma espécie de "camisa-de-força" em termos orçamentários, reduzindo sua flexibilidade, além de priorizar determinadas áreas em detrimento de outras, também carentes. (5)

O Prof. Mello e Souza da UFRJ⁽⁶⁾ critica, também, a política de vinculação, alegando que:

- 1) como os percentuais constitucionais são os mesmos para todas as regiões, resulta que para as mais ricas estes são irrelevantes, e para as mais pobres insuficientes;

(5) Id. Ibid.

(6) Mello e Souza, Alberto. Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil. IPEA/INPES, RJ, 1979, pág. 25.

2) a rigidez na aplicação das despesas pode acarretar pro
blemas na alocação de recursos com o passar do tempo,
gerando ineficiência.

O Professor Carlos Viacava⁽⁷⁾ alega que a cada novo exercício, o Governo vinha sofrendo maiores limitações para a tomada de decisões sobre esses recursos, impedido que estava de realocá-los a novas prioridades sócio-econômicas, que surgiram ao impacto da conjuntura nacional ou internacional.

O crescimento desses recursos vinculados ao orçamento pro
vocava, obviamente, a diminuição dos mesmos para livre programação, com conseqüente redução da margem de manobra do Governo.
Conforme pode ser observado, o problema é de grande complexidade, pois envolve:

a) relações de poder entre o Executivo e o Legislativo, já
que, como foi dito anteriormente, coíbe a ação deste
último ao centralizar o processo decisório nas mãos do primeiro;

b) relações intergovernamentais, visto que o enfraquecimento do regime federativo com a reforma tributária de
1967, também contribuiu de maneira ponderável para o agravamento da crise educacional;

(7) Viacava, Carlos. "O Orçamento Público como um Instrumento da Política Econômica do Governo" in Revista de Finanças Públicas nº 390, JAN/MAI-82.

c) relações intragovernamentais, pois envolve várias esferas de poder dentro do próprio Executivo; e

d) divergências de opiniões entre os que criticam e até mesmo entre os próprios defensores da política de vinculações.

Capítulo IV - Evolução da Vinculação de Recursos e do Financiamento da Educação Pública no Brasil

A educação pública brasileira nasceu dentro de uma política de vinculação de recursos.

Como a expulsão dos jesuítas em 1759, o governo passou a estabelecer planos que assegurassem a continuidade de funcionamento do sistema escolar.

Em 1768 foi criada a Real Mesa Censória, com a atribuição de controlar os aspectos administrativos e de direção das escolas menores de Portugal e seus domínios. A ela se deveu a proposta de um imposto específico com a finalidade precípua de subsidiar o erário público em suas responsabilidades com a instrução pública: o subsídio literário, instrumento que garantiu a implantação das reformas do Marquês de Pombal, na instrução pública.

Até 1772, o ensino público era custeado pela arrecadação realizada em coletas. Estas foram extintas pela lei que criou o subsídio literário, que se destinava não só a manter e desenvolver o ensino público nos estabelecimentos da Universidade de Coimbra e suas escolas menores, mas, principalmente, a conseguir os recursos indispensáveis ao pagamento de professores tanto em Portugal, quanto nas Colônias.

No Reino, os resultados da arrecadação logo se fizeram sentir, mas o Brasil somente alcançou o plano de 1772, depois do Governo de Dna. Maria I.

A partir de 1777, a arrecadação era tão forte que a despesa com educação na Província de São Paulo deveria ser de 24 contos de réis e a receita oriunda do subsídio literário foi de 100 contos de réis. Infelizmente não funcionando a contento, o sistema fiscal propiciava a evasão de rendas e o subsídio literário decaiu, chegando, nos fins do século XVIII a não bastar para pagar os professores que eram mal remunerados, além de mal recrutados.

Somente com a vinda da família real em 1808, o sistema escolar brasileiro foi impulsionado.

Criado o ensino médico, introduziu-se a cobrança de taxas, onde cada aluno deveria pagar a sua, quando se matriculasse.

Tentou-se em 1812 aumentar os recursos para educação sugerindo-se o acréscimo de quatrocentos réis à multa sobre as arrobas excedentes do peso taxado dos rolos de tabaco para ser destinado à escola de agricultura da Bahia. Mas a iniciativa não vingou e podemos dizer que o produto da arrecadação do subsídio literário foi até 1822, quase que exclusivamente a fonte do financiamento do sistema escolar.

Em 1815, sub-taxas começaram a existir, e, citamos como exemplo a cobrança aos estudantes por cada certidão solicitada.

Em 1823, novo sistema de captação de recursos foi introduzido no mecanismo financeiro: a loteria. Tinha, entre outras, a finalidade de custear o ensino público. Para auxiliar a Santa Casa da Misericórdia que ministrava o ensino médico, D. Pedro I permitiu que fosse criada uma loteria que ajudasse na manutenção daquele

estabelecimento de ensino, bem como no do Seminário São Joaquim. As loterias foram utilizadas durante quase todo período imperial, porém sempre constituíram uma fonte precária de financiamento do sistema escolar.

Em 1824, contando exclusivamente com o subsídio literário, inseriu-se na Constituição a obrigatoriedade da instrução primária gratuita a todos os cidadãos.

Tanto o Governo Central, quanto as Províncias, em virtude da insuficiência de recursos específicos, tiveram de ir lançando mão, cada vez mais, dos recursos da receita geral de impostos dos orçamentos, sistema que perdura até os nossos dias. Entretanto, em nenhum outro período da história do Brasil, como no Império, os legisladores e administradores envidaram tantos esforços para tentar criar fontes próprias de financiamento da educação.

O primeiro desses esforços foi dirigido para a criação de fundos visando a fundação e desenvolvimento das duas primeiras universidades que o Brasil deveria ter. Foi aprovado na sessão de 19.10.1823 na Assembléia de Minas Gerais um projeto que previa a subscrição voluntária em todas as Câmaras do Império, as quais toda vez que a quantia acumulada totalizasse um conto de réis, deveriam oficiar ao governo central.

O projeto continha um escalonamento dos privilégios a serem atribuídos aos subscritores de um até oitenta contos de réis, tal como gratuidade escolar dos seus filhos.

Dissolvida a Assembléia em 11 de novembro de 1823, não houve tempo de promulgar, nem o projeto de criação das universidades, nem o que propunha a criação de fundos.

A primeira lei sobre instrução pública no Brasil foi a de 15 de outubro de 1827, que previa a construção de escolas e definia as responsabilidades das esferas públicas administrativas. O projeto, apresentado a 8 de julho de 1827, e aprovado pela Câmara, com trinta emendas, a 28 do mesmo mês, estabelecia: "Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos haverão tantas escolas de primeiras letras quantas forem necessárias." A responsabilidade pela escolha do local onde criá-las, de pagar os professores, de construir e equipar os prédios foi dada às Províncias, mas nenhum recurso novo foi proposto.

Em 1829, na Câmara dos Deputados travaram-se debates em torno da necessidade de bem remunerar os professores, padronizando-lhes os ordenados, e tentou-se definir a responsabilidade do Governo Provincial quanto ao fornecimento de casas próprias para escolas e professores, uma vez que, em geral, os mestres pagavam o aluguel de suas salas. A situação, entretanto, perdurou, sem resultados, até o Ato Adicional de 1834, que fixou as competências das Assembléias Provinciais em relação à instrução pública, mas não propôs, nem previu, nenhum novo recurso para a educação.

Durante todo o período monárquico, foi a subscrição pública o instrumento mais utilizado para financiar a educação.

Em 1845, quando da criação do Colégio Feminino de Santa Tereza, pelo Imperador, em Porto Alegre, estabelecia-se que seus estatutos fosse organizados pelo presidente da Província e por uma

comissão composta de doze maiores subscritores. Além destes, o Governo Central e o das Províncias usaram outros, entre os quais as doações e as loterias.

Estas, com o passar dos anos, tiveram sua finalidade modificada: os fundos arrecadados não eram imediatamente aplicados. Compravam-se apólices e, com os juros, custeavam-se os empreendimentos escolares.

Em 1851, por ocasião de uma reforma do ensino que disciplinou a criação e o funcionamento das escolas particulares, submetendo-as ao processo de inspeção, houve o estabelecimento de multas. Emolumentos também deveriam ser cobrados e, em conjunto com as multas, formariam um fundo de reserva para pesas de inspeção das escolas, e do melhoramento do ensino, ficando o governo autorizado para em caso de deficiência despende, anualmente, com este ramo do Serviço Público, até a quantia de vinte contos de réis. Mais tarde, este fundo receberia outros recursos, oriundos de taxas cobradas de alunos e multas que os pais que não providenciassem ensino para os filhos, e os professores que não cumprissem o regulamento teriam que pagar.

Era, sem dúvida, uma nova fonte de financiamento, com características de maior estabilidade.

Assim, ao longo de mais de quinze anos, o financiamento por parte do Governo Central dependeu dos recursos orçamentários, loterias, subscrições, donativos e multas cobrados de escolas particulares, pais de alunos e professores. Por volta de 1870, Tavares Bastos lançou sua idéia de taxas escolares, que iria influenciar

todos os responsáveis pela educação no fim do período monárquico (vinculação usando a estrutura tributária). Em 1872, o Ministro João Alfredo adotou parte dessas idéias, propondo, sem resultados práticos, a criação de uma caixa, que contaria, entre suas diversas fontes de receitas, com um imposto, incidente sobre todas as pessoas que trabalhassem, de acordo com suas posses e que seria vinculado à educação.

O esforço prosseguiu e, em 1879, para custear a reforma que objetivava cumprir os dispositivos de gratuidade e obrigatoriedade do ensino primário, o Ministro Leoncio de Carvalho propôs a criação de um fundo escolar, financiado, de acordo com o modelo já adotado na França, por caixas escolares que todos os distritos e escolas de primeiro e segundo grau deveriam ter.

Foi a partir desta reforma que as Províncias, estimuladas pelo que acontecia na Corte, começaram a criar caixas escolares, caixas econômicas escolares, taxas e impostos vinculados à educação. Tudo isso, porém, sem grandes proveitos, já que, além das falhas no processo regulamentar, existiam outras no processo coercitivo, impedindo a cobrança dos recalcitrantes.

O ano de 1882 foi o mais pródigo em idéias e proposições de fundos específicos para financiamento da educação. Antes, nada se fizera em termos de leis gerais. Nada menos de três projetos eram, agora, apresentados à Câmara pelos deputados Rodolfo Dantas, Ruy Barbosa e Almeida de Oliveira.

Dos três, o mais importante e completo foi o de Ruy Barbosa, apresentado em 12 de outubro de 1882. Realizando meticoloso es

tudo de educação comparada, propôs a criação de fundos escolares para assegurar a instrução em todo Império, mas seu projeto não foi aprovado.

A última tentativa, embora infrutífera, ocorreria ainda no período imperial, partindo de uma Comissão de educadores presidida pelo Deputado Antonio Cândido da Cunha Leitão que em 1886, ofereceu sugestões às propostas de vinculação de recursos à educação já existentes. Terminou o período imperial sem que qualquer medida concreta fosse tomada.

As fontes de financiamento continuavam a depender, quase que exclusivamente, da receita geral de impostos. As Províncias, ainda que tivessem tomado uma série de iniciativas - como percentuais adicionados a impostos ou impostos e taxas vinculados à educação -, em virtude de sua capacidade financeira, pouco puderam fazer.

Esta situação de dependência adentrou o período republicano, mantendo-se sem sofrer alterações durante as reformas Rivadávia Corrêa (1911) e Carlos Maximiliano (1915), agravando-se a partir de 1921, depois da realização da Conferência Interestadual de Ensino Primário patrocinada pelo governo federal, da qual entre as conclusões aprovadas, constava uma que dizia ter a União competência para colaborar com os Estados e Distrito Federal na difusão do ensino primário e no combate ao analfabetismo.

Essa colaboração foi efetivada mediante o compromisso estadual de elevar, gradualmente, as suas despesas com instrução primária, até, pelo menos, dez por cento dos seus saldos orçamentários.

rios. Previa, ainda, a constituição de um Fundo Escolar do Ensino Primário Nacional com as mais diversas fontes de receitas, a saber: vendas de terrenos, imposto específico para educação, percentuais adicionados a impostos e recursos orçamentários.

Em 1932, o governo efetivou a primeira medida de ordem prática do período republicano: instituiu a taxa de educação e saúde, com o objetivo de constituir o Fundo Especial para Educação e Saúde.

A política de exigir a vinculação de percentagens mínimas da receita orçamentária para serem aplicadas em educação começou por iniciativa da União que, estabelecida a dotação para subsidiar os Estados, obrigava-os, em contrapartida, a despendar o mínimo de 10% de seus orçamentos em educação. Com a Constituição de 1934, a política de vinculação de percentuais mínimos da renda tributária tornou-se obrigatória nas três esferas administrativas: a União e os Municípios aplicando nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal, nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

A antiga idéia de fundos para educação foi finalmente adotada nos moldes em que o fizeram os Estados Unidos, nos séculos XVIII e XIX. Previu-se a constituição de fundos para educação, com recursos da União, dos Estados e do Distrito Federal, mediante a reserva de uma parte de seus patrimônios territoriais e das sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros.

Foram previstos, ainda, recursos para o ensino rural e para os alunos necessitados.

A partir deste período poderemos observar duas variantes relacionadas com a política de vincular recursos específicos à educação: 1) a que visava aos recursos da receita geral de impostos e 2) a que visava aos tributos específicos, as quais passamos a detalhar:

1) A política de vincular recursos da receita geral de impostos à educação teve início em 1934, por específica determinação constitucional, tendo sido suprimida em 1937 e retomada em 1946, com certa variação nas exigências percentuais, agora exigindo o maior dispêndio por parte dos municípios. Mantida a percentagem de nunca menos de dez por cento para a União, ficaram os Estados, o Distrito Federal e os Municípios obrigados a um dispêndio de não menos de vinte por cento da sua renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em 1961, nova alteração seria feita nesses percentuais pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, lei complementar à Constituição de 1946: o percentual da União passou a ser de 12%, mantendo-se os demais em 20%.

Pela Constituição de 1967, voltou-se à política de supressão da vinculação de parte da receita geral de impostos a fins educacionais, nas três esferas administrativas, posto que consagrou um dispositivo estabelecendo que ressalvados os impostos únicos e as disposições desta Constituição e de leis complementares, nenhum

tributo terá a sua arrecadação vinculada a determinado órgão, fundo ou despesa. Em todo seu corpo não foi prevista a vinculação à educação, portanto, a União não tinha qualquer responsabilidade de finida de adotar tal política.

Na esfera administrativa estadual, a situação criou duas linhas distintas: no exercício de sua autonomia, alguns Estados seguiram o espírito da Constituição Federal. Outros, fundamentados no mesmo princípio, resolveram, pelos seus legisladores, continuar na linha antiga. Foi este, por exemplo, o caso do Estado de São Paulo.

Apesar dessas duas variantes de política adotadas pelos Estados, deveriam todos fixar, mediante legislação supletiva, não só as suas responsabilidades, mas a de seus Municípios, adotando processo de descentralização pelo qual se concretizava a progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargos e serviços da educação, especialmente o de Primeiro Grau.

No âmbito municipal, os fatos ocorreram assim: a Constituição de 1967 suprimiu a política de vinculação de recursos; a emenda nº 1, de 1969, restabeleceu-a dispondo que os Estados poderiam intervir nos Municípios, quando estes deixassem de aplicar, no ensino primário, em cada ano, 20%, pelo menos, da receita tributária municipal.

Observa-se, assim, duas especificações não existentes anteriormente: a obrigação de aplicar no ensino primário e não em qualquer nível de ensino, e a vinculação recaindo sobre a receita tributária municipal, e não sobre a receita de impostos. Mas a exi

gência não parou aí. A partir de 1971, em função da mudança da estrutura do ensino, suas obrigações se ampliaram, cobrindo todo o ensino de Primeiro Grau. Por outro lado estabeleceu-se, também, que os Municípios destinariam a essa faixa do ensino, pelo menos, 20% das transferências que lhes coubessem no Fundo de Participação.

Em 19.12.83, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional nº 24 do Senador João Calmon que estabelecia a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de 13%, e pelos Estados e Municípios, de, no mínimo, 25% da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A atual Constituição trata da vinculação no seu artigo 212 que diz: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino".

2) A política de vinculação de recursos fundamentada em tributos específicos foi um instrumento utilizado no Brasil, principalmente pela União.

Iniciou-se, como já mencionamos, no período Colonial, com o subsídio literário.

No Império várias tentativas foram feitas visando a criação de fundos especiais para a instrução; entretanto, nenhum conseguiu concretizar-se, nem mesmo o proposto no excelente projeto de Ruy Barbosa.

A primeira medida concreta para vincular estes tipos de recursos à educação foi a instituição da taxa de educação e saúde, vindo logo a seguir, em 1942, o Fundo Nacional do Ensino Primário, que deveria contar com a renda dos tributos federais que, para esse fim, viessem a ser criados. De fato em 1944 foi criado o adicional de 5% sobre as taxas de imposto de consumo que incidiam em bebidas para ser vinculado ao Fundo Nacional de Ensino Primário.

Em 1954, parecia que tal política teria continuidade, quando foi criado o Fundo Nacional de Ensino Médio, que carregaria a dotação orçamentária nunca inferior a 0,1 (um décimo) da cota destinada à educação e cultura, à renda de tributos federais que viessem a ser criados e os juros dos depósitos bancários do próprio Fundo. No entanto, nenhum tributo específico foi criado.

Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em 1961, foi instituído o Fundo Nacional do Ensino Superior e passaram a existir três Fundos, um para cada grau de ensino.

Na realidade, os recursos públicos federais encaminhados aos Fundos eram retirados da receita geral de impostos. Em 1961 começou o grande esforço para conseguir recursos específicos para educação e que iria culminar, em 1964, com a instituição do salário-educação, pela Lei nº 4.440 de 21.10.64, cuja alíquota inicial era de 1,4% sobre a folha de pagamento das empresas que participavam da Previdência Social. Do total arrecadado, metade

era da União e metade dos Estados. Em 1975 a alíquota foi aumentada para 2,5% e a cota estadual passou para 2/3.

Vale ressaltar que em 1967 com o Fundo de Participação dos Estados e Municípios, a vinculação passou a existir, também, para as transferências efetuadas por seu intermédio para os Estados e Municípios - 20% para a área de educação. O FPM que inicialmente era constituído de 20% das arrecadações do IR e do IPI, foi reduzido para 12% em 1969, dos quais 5% para os Municípios e 2% para um Fundo Especial operado pelo Governo Federal. Posteriormente foi estabelecido o percentual de 20% a ser alcançado, gradualmente, até 1969, percentual este que mais recentemente foi outra vez majorado pela Emenda Passos Porto.

Entre 1968 e 1969, tal política diversificou-se, na esfera administrativa federal, incorporando recursos de atividades, das quais a União era concessionária. Em 1969 foi criado o FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - englobando todos os níveis de ensino e dispondo de fontes de recursos bastante amplas, tendo como recursos orçamentários a arrecadação da cota federal do salário-educação e, como recursos extra-orçamentários, os provenientes das rendas líquidas das Loterias Federal (20%) e Estadual (30%). A primeira medida concreta neste sentido, foi a vinculação de 20% do Fundo Especial da Loteria Federal. Em seguida instituíram-se os incentivos fiscais para o desenvolvimento da educação, vinculando 2% da importância que as pessoas físicas ou jurídicas poderiam destinar do Imposto de Renda para educação e sub-vinculando 5% das quantias encaminhadas para outros incentivos fiscais já existentes. Posteriormente, esse tipo de vinculação foi revogado e desapareceu.

Logo depois, instituiu-se o percentual de 2,5% cobrado sobre o óleo ou gás da plataforma continental a títulos de "royalties" que as sociedades ou subsidiárias teriam de pagar para poder proceder à exploração.

Na mesma linha, colocou-se a vinculação dos 30% da receita líquida da Loteria Esportiva Federal para serem aplicadas em programas de alfabetização. E finalmente, em 1970, houve um retorno à política dos incentivos fiscais, agora com características peculiares, já que as pessoas jurídicas podiam deduzir de seu Imposto de Renda de 1% a 2%, desde que doassem ao Mobral (Movimento Brasileiro de Alfabetização), e até 1%, desde que o fizessem a algum projeto específico.

Mais recentemente os recursos provenientes do FAS, do Crédito Educativo e do FINSOCIAL foram também alocados à educação.

Capítulo V - Participação da União e sua Interação com os demais Poderes nas Constituições Brasileiras

Da Constituição de 1891 até a Carta Política de 1967, sempre se caminhou para o alargamento dos poderes da União. A princípio, vagarosamente, pela Reforma Constitucional de 1926, em que surgem alguns dispositivos de tendência centralizadora. Com as Constituições de 1934, 1946 e 1967, de forma bem mais acelerada, não só pelas novas atribuições cometidas ao poder central - atuação nos campos de trabalho e previdenciário, intervenção na ordem econômica, etc., mas também pela absorção, por ele, total ou parcialmente, de competências antes atribuídas aos Estados - a legislação sobre processo civil, penal etc. -, e, finalmente, assumindo para si novas atividades com interferência em setores até então reservados aos Estados-Membros, como por exemplo, a participação federal no direito normativo sobre matéria financeira. A partir do final da década de 60 até os dias de hoje vêm contribuindo para o fortalecimento da União, em face dos Estados e Municípios, inovações na Constituição e na legislação ordinária, que ocasionaram a introdução de um novo sistema tributário, nacional e integrado, com a Emenda Constitucional nº 18, de dezembro de 1965, e a institucionalização das atividades de planejamento, na forma de um sistema, também nacional e integrado, sob o comando do Governo Federal.

Em síntese, da Constituição de 1891 até a de 1967 foram fortalecidos os poderes da União, enfraquecidos os dos Estados e quase inviabilizada a ação dos Municípios.

No tocante ao campo de atuação dos três Poderes, - Executivo, Legislativo e Judiciário - podemos afirmar que desde a Revolução de 1930 o desequilíbrio entre os mesmos sempre favoreceu o Executivo. Não resta dúvida de que as atribuições do Executivo, no Brasil, referentes à Administração Pública constituem um exemplo marcante de concentração de poderes, com o conseqüente enfraquecimento do Legislativo. Para reforçar nossa afirmação, damos como exemplo a supressão da sua competência para emendar, sob qualquer forma, a proposta do Orçamento Federal, bem como qualquer outro projeto no campo das Finanças Públicas, desde que da emenda resulte aumento de despesa.

Na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº 1, de 1969, que dão competência única à União para planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais, a centralização foi tão fortalecida que se pode dizer que, contrariamente ao que ocorreu na Constituição de 1946, quando foi restaurado o Federalismo nas suas linhas clássicas, tal como foi definido na Constituição de 1891, mesmo os Estados sem condições reais de gozar da autonomia antes concedida tiveram-na claramente reduzida.

Existiram inclusive comentários, ao se analisar a situação da época de que não se tinha mais certeza de que vigorava um regime federativo, se se quisesse adotar a conceituação clássica.

Na Constituição de 1988, os poderes do Executivo foram parcialmente reduzidos, pois o Legislativo retomou suas prerrogativas principalmente no tocante à aprovação e acompanhamento do orçamento, os recursos tributários foram melhor distribuí

dos entre os Estados e Municípios, e houve também menor interven
ção na ordem econômica, mas como as leis complementares foram
só parcialmente votadas, torna-se difícil elaborar uma análise
mais detalhada da citada Carta.

Capítulo VI - O Caso da Educação na Esfera Pública Estadual - Análise Crítica

A fim de que não ficássemos somente fazendo extrapolações teóricas, fomos à Secretaria de Educação do Rio de Janeiro e lá, ao entrevistarmos a Profa. Ana Augusta Drumond - Assessora de Planejamento da Educação - observamos os seguintes pontos aos quais passamos a relatar:

Encontramos problemas de planejamento, de organização, de execução, de controle e de avaliação de resultados.

A nível de planejamento da educação, o principal órgão responsável pelo estabelecimento de metas qualitativas é o Conselho Estadual de Educação, tendo como instrumento o Plano Estadual de Educação numa fase essencialmente normativa. Tais metas são, posteriormente, quantificadas na Divisão de Planejamento da Secretaria e transformadas em dispêndios financeiros, a fim de integrarem o orçamento anual do Estado. Entretanto, quem estabelece os critérios e as disponibilidades orçamentárias são as Secretarias de Fazenda e de Planejamento do Estado.

O processo tem início quando a Divisão de Planejamento começa a coletar dados de programas e projetos que emanam das unidades escolares, principalmente no tocante à manutenção das mesmas. A esses dados juntam-se os dos demais setores, tais como os das Delegacias, Departamentos e demais Divisões etc.. Como sempre, as necessidades são maiores que as disponibilidades. É feita, então, uma triagem que, por falta de critérios objetivos

que deveriam ser estabelecidos pelo Conselho Estadual e expressos no Plano de Educação, mas não o são, fazem com que a Divisão de Planejamento utilize o chamado "bom-senso" na escolha das alternativas e, sem dúvida, o processo, a partir daí, está prejudicado. Não há prioridades escalonadas hierarquicamente para que as opções possam ser feitas com correção. Com critérios e opções pessoais, e não com base em planos emanados dos Órgãos superiores do sistema, o orçamento recebe o endosso do Secretário de Educação.

Este orçamento em sua trajetória pelos organismos públicos competentes - Secretaria de Planejamento, de Fazenda, Poder Executivo, Assessoria Técnica e Poder Legislativo - poderá sofrer alterações, mas todas baseadas em critérios técnicos, contábeis, de caixa e políticos. O processo de discriminação qualitativa é falho em suas origens. Aprovada a Lei Orçamentária e, posteriormente, na fase de execução, passam a responsabilizar-se pelos recursos educacionais os administradores do Sistema e das Unidades, que são os Ordenadores de Despesas. Todavia, as falhas de origem não mais poderão ser eliminadas.

As grandes opções qualitativas do sistema, nascendo viciadas, pouca margem deixam aos administradores escolares, que passam a fazer escolhas qualitativas restritas ao âmbito de seu universo de trabalho.

Restaria a possibilidade de intervenção no processo de aplicação de recursos, reorientando sua aplicação, mas o Órgão de Controle Interno, a quem caberia esta missão não adota tal procedimento. Limita-se, apenas, a fazer um controle meramente financeiro, legal e normativo.

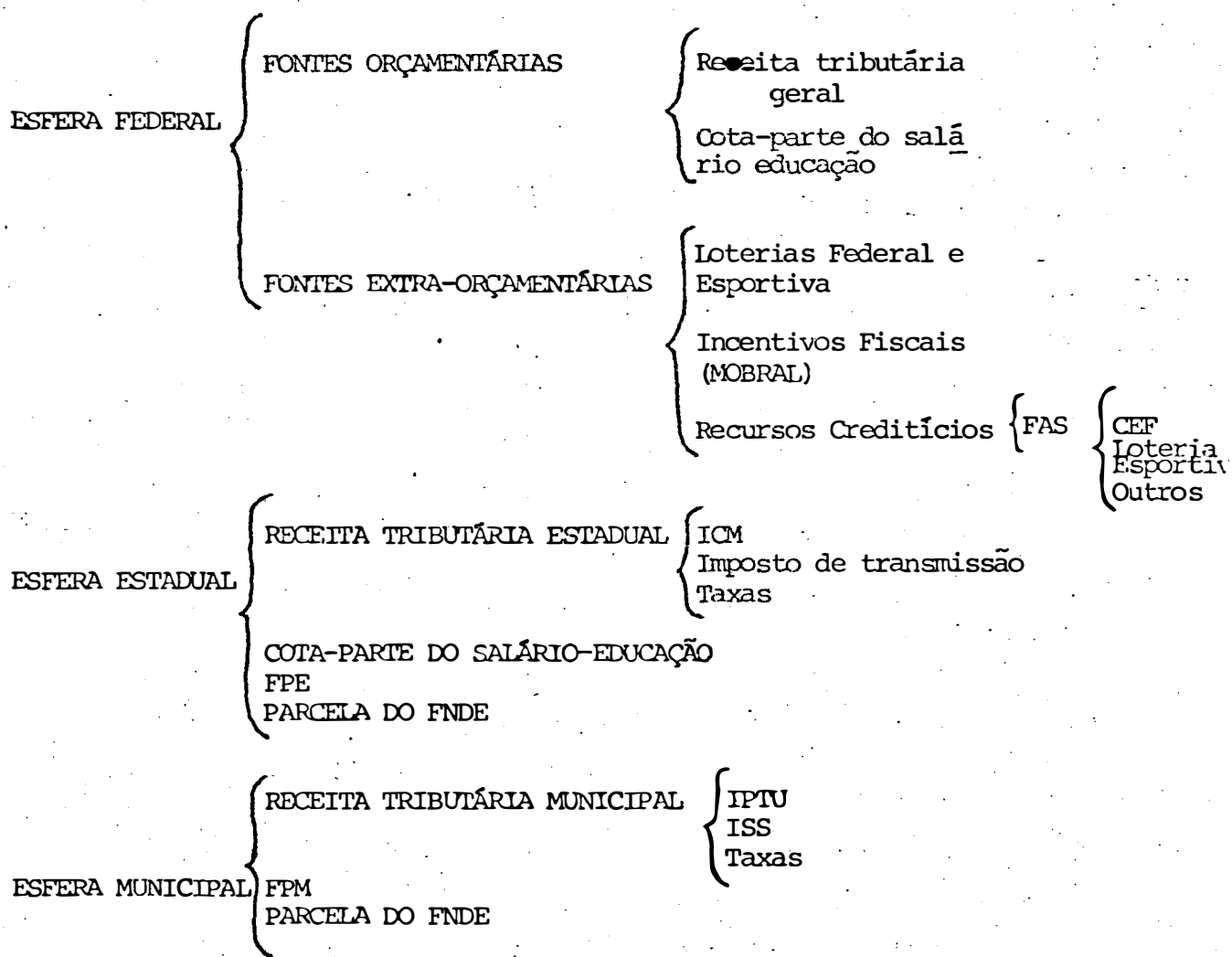
O Tribunal de Contas é eminentemente fiscalizador e seu controle cinge-se aos aspectos contábeis, tanto da aplicação de recursos, quanto da prestação de contas. Tendo por base o orçamento, suas funções restringem-se aos aspectos legais e técnicos da aplicação dos recursos públicos, e seu controle exerce-se "a posteriori", emitindo parecer técnico, legal e contábil, sem detalhar pormenores de discriminação qualitativa dos gastos públicos. A não ser em casos evidentes de má aplicação de recursos, por norma, não intervêm, e quando o faz, é mais no sentido de alertar as autoridades do que propriamente de intervir e sustar o processo de aplicação. Emitido o parecer técnico, cabe à Assembléia Legislativa julgar os gastos públicos, mas a peça que lhe fornece subsídios é eminentemente técnica e contábil. Emitido o parecer da Assembléia Legislativa, essencialmente político, fundado em dados técnico-contábeis, fecha-se o círculo de órgãos que intervêm na aplicação dos recursos públicos educacionais e gerais de outros setores.

Em síntese, como o Conselho Estadual de Educação não estabelece critérios para a escolha das diversas alternativas na fase de planejamento, as mesmas são selecionadas de forma aleatória com base no "feeling" de quem está planejando, o que sem dúvida alguma prejudica o resultado final. Não há controle da execução física em confronto com a execução financeira, portanto, ninguém pode afirmar que o que foi gasto atendeu às metas físicas estabelecidas no orçamento, ou seja o controle é meramente financeiro e não programático. Finalmente, os critérios de aplicação dos recursos são fundamentados em bases legais e contábeis, não havendo, assim, órgão que fiscalize se as necessidades do setor estão sendo atendidas de acordo com os recursos destinados.

Capítulo VII - A Vinculação e o Financiamento da Educação Básica nas Três Esferas de Poder

O Quadro abaixo resume todas as fontes de financiamento e de vinculação de recursos na Educação Básica, as quais passaremos a descrever as principais e tecer comentários ao final.

QUADRO 1 - RESUMO DAS FONTES DE FINANCIAMENTO E DE VINCULAÇÃO DE RECURSOS À EDUCAÇÃO



1) O Salário-Educação

Chama-se salário-educação o tributo que as empresas pagam ao governo para cumprir o dispositivo constitucional que as obriga a "manter o ensino primário gratuito de seus empregados e os filhos destes, entre os sete e os quatorze anos...". É uma contribuição, mediante a qual o governo se encarrega de dar aos filhos dos empregados das empresas, que não podem, ou não querem fazê-lo, o ensino primário gratuito.

Realizando o cálculo do salário de contribuição sobre a folha de pagamento do pessoal das empresas, fazendo incidir sobre ele a parcela de 1,4%, correspondente ao salário-educação e estendendo obrigatoriedade do pagamento a todas as empresas, independentemente do tipo e tamanho, conseguiu-se chegar à uniformização necessária e desejável.

Um dos fatores do êxito no processo regulamentar, aliado ao processo de uniformização do salário-educação, foi a vinculação ao IAPAS dos recursos. A vinculação da citada contribuição foi agregada a um sistema de arrecadação já montado, no qual as empresas são controladas, por um sistema de fiscalização já em funcionamento, pois quando não pagam o salário-educação deixam, também, de pagar uma série de outros tributos federais, que a ele estão vinculados. Isto explica, em parte, porque a regulamentação, posterior a 1964, passou a ter eficácia.

Realizada a arrecadação, o IAPAS deduz a percentagem de 1% relativa às despesas de arrecadação e deposita a parcela restante no Banco do Brasil S.A., dentro de 60 dias, em duas contas dis

tintas: uma a favor do Estado em que foi arrecadada, vinculando-a ao desenvolvimento do ensino primário, e a outra a favor da União, vinculando-a ao Fundo Nacional de Ensino Primário.

Os recursos encaminhados para os Estados são aplicados, de acordo com os critérios fixados pelos respectivos Conselhos de Educação, no desenvolvimento do ensino primário - de Primeiro Grau - sendo utilizados, principalmente, na construção de prédios e aquisição de equipamentos. Os recursos encaminhados para a União são redistribuídos, de acordo com o Plano Nacional de Educação, cujos critérios visavam a beneficiar os Estados mais carentes de recursos.

Para as empresas com menos de 100 empregados, só há uma alternativa para cumprir o dispositivo constitucional: recolher 1,4% sobre o salário de contribuição do IAPAS.

Para as que têm mais de cem empregados, existem três alternativas: a anteriormente citada, manter escola própria de ensino primário, ou custear bolsas de estudo pelo sistema de convênio.

O salário-educação começou a ser arrecadado em janeiro de 1965. Desde então tornou-se uma das mais importantes fontes de recursos para o financiamento da educação no Brasil, ainda que vinculado ao ensino de Primeiro Grau.

QUADRO 2 - DESPESAS DO GOVERNO FEDERAL COM RECURSOS DO TESOIRO
E OUTRAS FONTES NA EDUCAÇÃO E CULTURA

		Ncz\$ Mil				
ANO ÓRGÃO	1978			1979		
	TESOURO	OUTRAS FONTES	TOTAL	TESOURO	OUTRAS FONTES	TOTAL
Ministério da Educação e Cultura	23.238,8	16.852	40.090,8	37.375,1	23.295,6	60.670,7

Fonte: Balanço da União

Nota: Do total de Outras Fontes, cerca de 70% é oriunda do salário-
educação

2) Loterias

2.1 - Fundo Especial da Loteria Federal

A política de vincular recursos do Fundo Especial da Loteria Federal foi iniciada em fins de 1968. Consta da vinculação de 20% do Fundo Especial destinado ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE - que se encarrega de administrá-lo, dando prioridade à Educação Básica.

2.2 - Loteria Esportiva Federal

Esta Loteria foi criada em meados de 1969. Sua receita líquida tem a seguinte destinação: 40% para programas de assistência à família, à infância e à adolescência; 30% para programas de educação física e atividades esportivas; e 30% para programas de alfabetização.

3) Imposto de Renda

É um tipo de vinculação de recursos com base em incentivos fiscais, que teve início no Brasil em 1968, foi abandonada em 1969 e retornou em 1970. Estabeleceu-se, nesse mesmo ano, um novo mecanismo vinculando recursos à Fundação Mobral. Assim, dispôs-se que, nos exercícios financeiros de 1971 a 1973, triênio atingido pelo planejamento setorial do governo federal na área de educação, as pessoas jurídicas poderiam deduzir do Imposto de Renda devido, quantias destinadas à aplicação nos programas de alfabetização coordenados pela citada Fundação. As deduções poderiam ser realizadas por meio de duas modalidades: uma geral que permitia às empresas doarem, no mínimo 1% e no máximo 2%, do Imposto de Renda recolhido no próprio ano-base, para o Mobral, que faria uso como melhor lhe conviesse; a outra, específica, que permitia às empresas aplicarem em projetos da citada Fundação, por ela indicados na declaração de renda, até o limite de 1% do Imposto de Renda devido. A arrecadação desses recursos seria realizada pelo Banco do Brasil S.A., nos mesmos prazos das cotas do Imposto de Renda.

4) Os Fundos de Participação

A criação dos Fundos de Participação em 1967 provocou uma significativa melhoria nos métodos de cooperação fiscal intergovernamental. Desde a criação desses Fundos, o governo federal passou a ser obrigado a vincular uma percentagem predeterminada da arrecadação dos impostos sobre a renda e consumo (de 14% em 1967, 20% em 1968 e 12% em 1969 a 1971), para distribuição aos Estados e Municí

prios. Metade do montante total vinculado é depositado na conta do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e a outra metade na conta do Fundo de Participação dos Estados (FPE). Em contraste com o método de repartição das quotas no imposto sobre a renda e consumo, segundo participações iguais, no período de 1948 a 1971, a participação de cada unidade administrativa no FPM ou no FPE é estimada proporcionalmente à área e população e inversamente à renda "per capita" respectiva. Em princípio, essas participações de cada unidade administrativa deveriam ser transferidas automaticamente pelo Banco do Brasil S.A. mensalmente, porém desde 1968 o Governo Federal tem condicionado o desembolso dos fundos à apresentação de programas, sendo que os referentes à educação e, em particular a básica, têm preferência.

5) Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social - FAS

O FAS, iniciado em 1975, empresta recursos provenientes da Caixa Econômica Federal, da Loteria Esportiva e de Outras Fontes, a taxas de juros subsidiadas. Dos projetos aprovados em 1975, cerca de 70% do total de empréstimos destinaram-se à educação e cerca de 50% à educação básica.

6) O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE

Esse Fundo, criado em 1969, recebe, além da cota federal do salário-educação e de receitas extra-orçamentárias, recursos orçamentários do MEC. Sua função básica é repassar recursos aos vários níveis do Governo e ao setor privado.

COMENTÁRIOS GERAIS

A questão da receita da União é complexa, podendo abranger recursos do Tesouro Nacional, de outras fontes e de fontes extra-orçamentárias.

As receitas do Tesouro são constituídas pelas receitas tributárias, patrimoniais e diversas. De todas estas fontes, a receita tributária é a de maior importância, porque representa, em média, cerca de 90% dos recursos das receitas orçamentárias. A receita tributária, por sua vez, é composta por impostos, taxas e contribuições de melhoria. Mas a receita mais importante dentro da receita tributária, e em relação a todas as demais fontes, é a receita de impostos.

Em outras fontes orçamentárias destinadas à educação, existem recursos arrecadados diretamente pelos órgãos, algumas operações de crédito e saldos do exercício anterior. E, em fontes extra-orçamentárias são encontradas as receitas dos órgãos da administração indireta.

Por outro lado, no sistema de arrecadação dos impostos da União existem alguns que ficam integralmente com esta, outros em que uma parcela fica com a União e outras parcelas são transferidas para os Estados e os Municípios, e a vinculação de parte dos impostos que, também, são transferidos para os Estados e Municípios, como é o caso dos Fundos de Participação que vinculam parte dos recursos do Imposto de Renda e do imposto sobre produtos industrializados.

A partir de 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 tributos - no caso do salário educação, o tributo denomina-se para-fiscal.

A partir de 1968, 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 foi continuada abrangendo recursos da Caixa Econômica e da Loto. Paralelamente, também o incentivo fiscal começou a vincular recurso do Imposto de Renda 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 (veja Quadros 3 e 4). Isso demonstra que só a política de vincular recursos específicos para a educação não é garantia de aumento do montante de recursos para a mesma. Prova, ainda, 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 das receitas de impostos. E, finalmente, esse fato corrobora a idéia de que as duas políticas de captação devem coexistir, pois são a única garantia de que o montante global de recursos financeiros seja mantido e aumentado.

Para se avaliar a quantidade de recursos destinados à educação, quase sempre são utilizados dados do Orçamento do MEC. O mais importante, contudo, são os números constantes de Balanço, que incorporam, além das dotações orçamentárias, os créditos adicionais abertos durante o exercício. Porém, levando-se em consideração este fato, geralmente deixam de ser levados em conta recursos que ficam fora do citado Orçamento, mas encontram-se distribuídos a outros Ministérios na função Educação.

QUADRO 3 - RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL E DESPESA REALIZADA PELO MEC
E NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA COM RECURSOS DO TESOURO
FEDERAL - PARTICIPAÇÃO RELATIVA
1965- 1975

ANO	RECEITA TRIBUTÁRIA FEDERAL (a)	DESPESA REALIZADA COM RECURSOS DO TESOURO FEDERAL		Em NCz\$ 1,00	
		M E C (b)	FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA (c)	PARTICIPAÇÃO RELATIVA	
				$\frac{b}{a} \times 100$	$\frac{c}{a} \times 100$
1965	3.021.609	396.424	396.804	13,12	12,80
1966	4.763.453	456.518	559.291	9,58	11,74
1967	5.026.504	587.433	576.301	11,69	11,47
1968	9.951.647	824.061	829.597	8,28	8,34
1969	14.400.934	1.150.053	1.163.467	7,99	8,08
1970	18.528.456	1.337.094	1.490.261	7,22	8,04
1971	24.950.732	1.528.841	1.758.234	6,13	7,05
1972	35.826.045	2.243.784	2.612.073	6,26	7,29
1973	48.714.029	2.537.288	3.165.415	5,21	6,50
1974	70.044.644	3.495.503	4.305.473	4,99	6,15
1975	92.282.721	5.262.057	6.419.536	5,70	6,96

Fonte: Balanços Gerais da União

QUADRO 4 - DESPESA REALIZADA COM RECURSOS DO TESOUREO FEDERAL PELA
UNIÃO, NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA E PELO MINISTÉRIO
DA EDUCAÇÃO E CULTURA - TOTAIS E PARTICIPAÇÃO RELATIVA

1965-1975

Em Ncz\$ 1,00

ANO	DESPESA REALIZADA COM RECURSOS DO TESOURO FEDERAL			PARTICIPAÇÃO RELATIVA	
	MEC (a)	FUNÇÃO EDUCAÇÃO E CULTURA (b)	UNIÃO (c)	$\frac{a}{c} \times 100$	$\frac{b}{c} \times 100$
1965	396.424	396.804	4.414.920	8,98	8,98
1966	456.518	559.291	6.138.559	7,44	9,11
1967	587.433	576.301	8.172.971	7,19	7,05
1968	824.061	829.597	11.542.897	7,14	7,19
1969	1.150.053	1.163.467	18.651.501	6,17	6,24
1970	1.337.094	1.490.261	28.115.660	4,76	5,30
1971	1.528.841	1.758.234	26.142.516	5,85	6,73
1972	2.243.784	2.612.073	38.198.339	5,87	6,84
1973	2.537.288	3.165.415	50.766.873	5,00	6,24
1974	3.495.503	4.305.473	71.749.814	4,87	6,00
1975	5.262.057	6.419.536	103.838.692	5,07	6,18

Fonte: Balanço Geral da União

Capítulo VIII - Conclusões e Sugestões

A vinculação é, sem dúvida alguma, um problema de alocação de recursos, um problema orçamentário e, principalmente, um problema político.

O que temos observado quanto à técnica orçamentária no Brasil, é que o governo vem conseguindo, através de vários procedimentos e até mesmo artifícios, reduzir, substancialmente, a vinculação de receitas, conforme já demonstramos. Essa diretriz vai ao encontro de uma visão mais ortodoxa de técnica orçamentária de alocação de recursos, que recomenda a menor proporção possível de vinculações para que haja, realmente, alocações de acordo com as prioridades e os critérios que venham a ser adotados no planejamento governamental.

É importante considerar, entretanto, que essa tendência à não vinculação vem sendo seguida desde o final da década de 60 para cá, e constitui uma vitória dos tecnocratas de orçamento.

Ao elaborar o orçamento anual, o Executivo, propositadamente, subestima a receita para dispor do excesso de arrecadação, de acordo com suas conveniências. Eis aí, portanto, um problema político, pois a legislação vigente determina que até 25% do excesso não precisa tramitar pelo Congresso Nacional. Com a inflação acelerada, é fácil justificar os excedentes e, conseqüentemente, o Executivo pode dispor da lei de excesso para alocar recursos onde o governo considerar prioritário, que nem sempre é onde estes são mais necessários. Além disso, a subestimativa de receita é um

álibi que o Executivo tem para não ceder a pressões do Legislativo nos pedidos de aumento de despesas, pois basta dizer que não há verba.

Em termos de planejamento, teoricamente, a não vinculação se justifica, pois a vinculação funciona como limitador do mesmo e a sua não adoção daria mais liberdade, agilidade e flexibilidade ao governo na efetivação de suas prioridades. Porém, no Brasil aconteceu exatamente o contrário, visto que após 1979 a estrutura de planejamento governamental foi prejudicada, pois extinguiu-se a idéia de Planos de Desenvolvimento e de Projetos, previamente definidos como prioritários, dando ênfase ao casuísmo e ao personalismo como critérios básicos para alocação de recursos. A expansão das despesas correntes sem a defesa da vinculação de receitas cresceu, diminuindo a margem disponível para investimentos. Os recursos, antes aplicados obrigatoriamente em investimentos prioritários, foram desviados para outras finalidades e, depois, inseridos no bolo comum das despesas correntes e de pessoal.

Com isto, cresceu o poder da Seplan e do Ministério da Fazenda. Os ministérios setoriais, que antes sabiam exatamente o nível de prioridades e o volume de recursos com que poderiam contar na execução de seus programas, passaram, então, a depender de exaustivas negociações com os mais diversos escalões da área econômica.

A consequência de tudo isso, foi o embaralhamento na estrutura financeira dos Órgãos, que passaram a conviver com recursos escassos e, devido aos atrasos constantes nas liberações, sempre defasados em relação às suas necessidades no tempo.

Falamos sobre vinculações a nível geral, mas agora, voltando

ao tema proposto que é a vinculação de recursos específicos à educação, observamos que:

1) A política de vinculação de percentuais mínimos sempre teve um sentido discricionário-idealizante: toda vez que o investimento em educação se aproximava do "quantum" preestabelecido, surgia a tendência de elevá-lo. Buscava-se, através dessa medida, investir cada vez mais, assegurando, porém, um mínimo discricionário, mas altamente educativo, que demarcava uma meta a ser cumprida e incentivava os esforços para atingi-la ou ultrapassá-la. Por outro lado, garantia por seu fundamento legal, uma prioridade permanente para o setor educacional, protegendo-o das mudanças de políticas adotadas, principalmente pelos representantes do Executivo.

2) A política de supressão da vinculação de receita produz efeitos a nível técnico-administrativo, pois permite aos governantes e burocratas maior liberdade na alocação de recursos para os setores mais convenientes, tornando mais flexível a elaboração do orçamento. No entanto, quando consideramos o aspecto político da tomada de decisão, ainda que tenha a subsidiá-la todos os dados técnicos, devemos ter em mente que, na prática, muitas distorções certamente ocorrerão.

3) O problema não é só vincular ou não vincular, e sim fazer cumprir o que a Constituição estabelece. Para exemplificar, citamos a Lei de Diretrizes e Bases, de 1961, que determina à União dispende 12% do seu orçamento em educação. A partir de 1967, conforme demonstram os Quadros 3 e 4, em nenhum momento isto foi cumprido. O que aconteceu com quem desrespeitou este preceito constitucional? Quem controla? Não há resposta nem justificativas aceitáveis para estas questões.

A Constituição de 1988 aumenta a participação da União de 12% para nunca menos de 18%, mas não determina quem controlará, portanto, o fato tende a se repetir.

4) Outro ponto a ser levantado é a definição do universo abrangido pela educação. Se tal providência não for tomada com rigidez, corre-se o risco de a vinculação perder sua real finalidade.

A Lei de Diretrizes e Bases classifica como despesas com o ensino:

a) as de sua manutenção e desenvolvimento (não computadas aí as despesas com cultura, desportos, tecnologia, segurança e informações);

b) as de concessão de bolsas de estudo;

c) as de aperfeiçoamento de professores, incentivo à pesquisa e realização de congressos e conferências; e

d) as de administração federal, estadual ou municipal de ensino, inclusive as que se relacionem com as atividades extra-escolares.

Não são consideradas despesas com ensino as de assistência social, mesmo quando ligadas a este, e os auxílios e subvenções para fins de assistência e cultura.

Com a eliminação da vinculação constitucional em 1967, assim que o Governo Federal percebeu a tendência declinante dos gastos com educação, adotou vários artifícios contábeis, realocando, para a função Educação e Cultura, as despesas de outros Ministérios, que, segundo os técnicos, poderiam ser classificadas como despesas com educação, objetivando, com isso, aumentar, a nosso ver, ficticiamente, os gastos da função, a fim de evitar críticas ao processo, o que, indubitavelmente, prejudicou a análise do "quantum" dispendido com a educação naquele período.

5) É importante ressaltar, também, que não basta conseguir mais recursos para a educação, é necessário instituir um controle programático, onde se possa detectar se as prioridades estabelecidas no planejamento estão sendo atendidas, pois o que observamos quando de nossa visita à Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro é que a única preocupação existente é com um acompanhamento meramente financeiro, ou seja, confronto entre o previsto com o realizado, e nada mais.

A título de sugestão, estão listados a seguir alguns pontos considerados relevantes que acreditamos necessário abordar:

1) Uma maneira de se fazer cumprir a vinculação constitucional é, caso o orçamento não obedeça ao determinado pela Constituição, considerá-lo inconstitucional, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal. Se a maioria dos congressistas não for favorável à tese, deve-se recorrer ao Superior Tribunal Federal, que decide sobre a constitucionalidade ou não das leis.

2) Partindo do pressuposto que o orçamento é um plano de intenções que espelha somente parte de uma realidade, e que isso ocorre principalmente, pela subestimação da receita, o que se pode fazer é regulamentar o excesso de arrecadação, vinculando parte do mesmo à educação, pois caso contrário este excedente será desviado para outros setores.

3) Seria importante, também, que as Secretarias de Controle Interno dos Ministérios, que são responsáveis pela Auditoria Interna dos mesmos, e que o Tribunal de Contas da União, responsável pela Auditoria Externa, fizessem além de um controle meramente legal, normativo e contábil, um controle programático, pois esta é a única forma

de conferir a programação prevista foi executada e, caso contrário, analisar as razões das distorções.

4) De acordo com os critérios da UNESCO, não devem ser computados como despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino os gastos com cultura, desportos, tecnologia, segurança e informações. Considerando esses critérios da UNESCO, acreditamos que o país esteja despendendo bem menos com a educação básica do que os n^{os} que apresentamos demonstram, portanto, há que se definir de forma clara e precisa o que se entende por manutenção e desenvolvimento do ensino, pois caso contrário as aplicações dos recursos vinculados ficarão prejudicados.

Para finalizar, concluímos que promoveu-se a desvinculação com o objetivo de dar maior flexibilidade e liberdade decisória ao planejamento. Entretanto, como este é falho, pois parte de critérios pessoais e políticos, quase sempre não espelhando as necessidades setoriais, o segundo também o é, pois ao quantificar políticas irreais, torna-se instrumento de ficção e perde totalmente a razão de ser.

O que se conseguiu foi aumentar a centralização das decisões nas mãos de uns privilegiados burocratas. Nada se obteve de resultados palpáveis. Nada se avançou em termos de controle do processo inflacionário, o déficit público aumentou e os investimentos governamentais em educação caíram, trazendo mais prejuízos a este setor tão importante e tão carente, já que a base de qualquer país está, sem dúvida, na qualidade da educação de seu povo.

- . Rezende, Fernando; Mahar, Dennis; Almeida, Wanderley e Hinrichs, Harley. Política Fiscal e Programação dos Gastos do Governo. IPEA/INPES, RJ, 1976.
- . Wildwsky, Aaron e Caldeu, Naomi. Planning and Budgeting in Poor Countries, New York, John Wiley, 1974.
- . Sharhansky, Ira. Administração Pública. - A Formulação de Políticas nos Órgãos Governamentais, RJ, FGV, 1974.
- . Mello e Souza, Alberto. Financiamento da Educação e Acesso à Escola no Brasil, IPEA/INPES, RJ, 1979.
- . Melchior, José Carlos de Araujo. Financiamento da Educação no Brasil - Recursos Financeiros Públicos e Privados, ANPAE, SP, 1975.
- . Ferreira, Jorge. Despesas Governamentais em Educação no Brasil e Sistemática de Captação do Salário-Educação, FGV/IESAE.
- . Schultz, Theodore W. O Capital Humano, RJ, Zahar, 1973.
- . Cunha, Armando. Manual de Disciplina, Planejamento, Programação e Orçamento. FGV, RJ, 1978 - Texto Mimeografado.
- . Orçamento da União 1985, SEPLAN
- . Sinopse das Receitas Públicas, IPEA/INOR, 1984.

- . Ramos, Naimar. Planejamento e Política Financeira de Governo, Minifaz/ESAF, 1982.
- . Marques, Antonio Emílio. Despesas Federais com Educação - A Loteria sem Perdedores, IPEA/INPES/CNRH, 1984.
- . Socolik, Hélio. "As Receitas Vinculadas do Tesouro - Porque Crescem?" in Revista de Finanças Públicas nº 383. Abr/Mai/Jun 79.
- . "Debates e Propostas sobre a Emenda João Calmon" - Diversos Expositores e Debatedores in Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos nº 149, Jan/Abr. 84, INEP/RJ.
- . Boiteaux, Carlos Henrique Silva. "A Avaliação do Orçamento Público e o Processo Decisório Governamental" in Revista ABOP nº 10.
- . Oliveira, Maria Lúcia e outros. "O FPM e a Política de Vinculação de Receitas" in Revista de Administração Municipal nº 137.
- . Wildavsky, Aaron. The Politics of Budgetary Process, Rittler Brown Company, 1974.
- . Hinrichs, Harley A., e Taylor, Graeme M. Orçamento Programa e Análise de Custo-Benefício, FGV, RJ, 1974.
- . Premchand. A Governmental Budgeting and Expenditure Controls - Theory and Practice (Washington D.C.: International Monetary Fund). 1983.

- . Viacava, Carlos. "O Orçamento Público como um Instrumento de Política Econômica do Governo" in Revista de Finanças Públicas nº 390, Jan/Mar.
- . Schultze, Charles. The Politics and Economics of Publics Pending. Washington. Brookings Institution, 1968.
- . Bricolli, Mário. Salário-Educação - Serviço de Ensino Primário pelas Empresas - SP, 1971.
- . Bueno, L.F; Pastore, A.F. e Gitelman, C. - Aspectos Gerais da Receita Pública no Brasil - Boletim nº 28 da Faculdade de Ciências Econômicas e Administrativa da U.S.P. - SP.
- . Carvalho, Delgado de - Organização Social e Política Brasileira - Ed. do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais - INEP - MEC - 1963.
- . Gersdorff, Ralph Von - Sugestões para o Financiamento de Programas e Projetos Educacionais no Brasil - UNESCO-INEP - RJ, 1969 - Exemplar mimeografado.
- . Horí, Jorge e Caldas Filho, José Ribeiro - Financiamento da Educação no Brasil - Centro Regional de Pesquisas Educacionais "Prof. Queiroz Filho" - S.P. - Série I - Estudos e Documentos - Vol. 3.
- . Levy, Samuel; Campino, Antonio Carlos e Nunes, Egas Moniz - Análise Econômica do Sistema Educacional de São Paulo - Vol. I - Instituto de Pesquisas Econômicas - CIBPU - 1970

- . Moraes, Benjamin - Financiamento da Educação para o Desenvolvimento Econômico - Tese apresentada ao I Congresso Brasileiro de Bancos de Desenvolvimento - Araxá - M.G. - 4/3/1968 a 8/3/1963.
- Ex. mimeografado.
- . Pasquale, Carlos - Legislação do Salário-Educação - INEP-MEC - s/d. - Salário-Educação - INEP-MEC - s/d.
- . Pires, Hindenburg da Silva - Despesa Pública Realizada em Educação e Cultura - 1967-1969 - Serviço de Assistência Técnica do INEP-MEC - ex. mimeografado.
- . Salomon, Ezra - Teoria da Administração Financeira - Zahar Edits. - RJ. - 1969.
- . Teixeira, Anísio - A Educação e a Crise Brasileira - Cia. Edit. Nacional - SP, 1956.
- . Carneiro, José Fernando - Recursos para Educação - Carta Mensal nº 161 - Agosto de 1968 - Publicação do Conselho Técnico da Confederação Nacional do Comércio.
- . Revista de Finanças Públicas nº 290 - Dez. de 1969 - Publicação do Conselho Técnico de Economia e Finanças.
- Revista de Finanças Públicas nº 300 - Out. de 1970 - Publicação do Conselho Técnico de Economia e Finanças.
- . Revista de Finanças Públicas nº 306 - Out/Nov/Dez. de 1971 - Publicação do Conselho Técnico de Economia e Finanças.

- . Torfs, Jacques - Gastos com a Educação no Brasil em 1966 - Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos nº 119 - Julho/setembro de 1970 - MEC-INEP.
- . Veloso, Fábio - O Salário-Educação e o Financiamento do Ensino Fundamental - Educação I - Publicação do Ministério da Educação e Cultura - Abril/junho de 1971 - Ano 1 - nº 1.
- . Decreto Federal nº 53.453, de 20.1.1964 - "Dispõe sobre o ensino primário gratuito a ser prestado pelas empresas industriais, comerciais e agrícolas em que trabalhem mais de cem pessoas e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 21.1.1964.
- . Lei Federal nº 4.440, de 27.10.1964 - "Institui o Salário-Educação e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 29.10.1964.
- . Decreto Federal nº 55.551, de 12.1.1965 - "Regulamenta a Lei nº 4.440, de 27.10.1964, que institui o salário-educação e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 13.1.1965.
- . Constituição do Brasil, de 25.1.1967,
- . Decreto-lei Federal nº 200, de 25.2.1967 - "Dispõe sobre a Organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa, e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 27.2.1967.

- . Decreto-lei Federal nº 204, de 27.2.1967 - "Dispõe sobre a exploração de loterias e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 27.2.1967.
- . Lei Federal nº 5.525, de 6.11.1968 - "Dispõe sobre a destinação do Fundo Especial da Loteria Federal, e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 6.11.1968.
- . Lei Federal nº 5.531, de 13.11.1968 - "Institui Incentivos Fiscais para o desenvolvimento da educação, e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 14.11.1968.
- . Decreto-lei Federal nº 594, de 27.5.1969 - "Institui a Loteria Esportiva Federal e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 28.5.1969.
- . Decreto-lei Federal nº 725, de 31.7.1969 - "Dispõe sobre aplicação de recursos da Lei nº 4.440, de 27.10.1964" - Diário Oficial da União de 1.8.1969.
- . Decreto Federal nº 66.254, de 24.2.1970 - "Dispõe sobre a entrega das quotas do Fundo de Participação dos Estados, Distrito Federal e Território e do Fundo de Participação dos Municípios, e dá outras providências" - Diário Oficial da União de 25.2.1970.
- . Decreto-lei Federal nº 1.124, de 8.9.1970 - "Permite deduções do imposto de renda das pessoas jurídicas para fins de alfabetização, nos exercícios de 1971 a 1973, inclusive" - Diário Oficial da União de 9.9.1970.

- . Parecer nº 550/72, aprovado em 7.6.72 - Conselho Federal de Educação - "Financiamento da Educação" - Relator: Conselheira Esther de Figueiredo Ferraz - Exemplar mimeografado da Secretaria da Educação do Estado de S.P.
- . Revista de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas - Vol. 13 - nº 2 - Abr./Jun. - 1979.
- . Melchior, José Carlos de Araujo. Vinculação Constitucional de Recursos Financeiros para a Educação: Esfera Federal - Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, nº 50, pags. 15 a 21.
- . Moreira, Roberto; Meira de Castro, Luiz Felipe e Ferreira da Silva, Jorge. Emendas Constitucionais nºs 23/83 e 24/83: Problemas e Consequências da Compatibilização - Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, nº 50, pags. 3 a 14.
- . Melchior, José Carlos de Araujo. A Aplicação de Recursos Financeiros em Educação. Cadernos de Pesquisa da Fundação Carlos Chagas, nº 25, pags. 5 a 13.