em aberto

Financiamento da educação no Brasil

74

ISSN0104-1037

Brasília, volume 18, dezembro de 2001

INEP MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
BOA ESCOLA PARA TODOS

República Federativa do Brasil
Fernando Henrique Cardoso

Ministério da Educação (MEC)
Paulo Renato Souza

Secretaria Executiva do MEC
Luciano Oliva Patrício

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP)
Maria Helena Guimarães de Castro

Diretoria de Gestão e Planejamento
Solange Maria de Fátima Gomes Paiva Castro

Coordenação-Geral de Linha Editorial e Publicações
Antonio Danilo Morais Barbosa

Coordenação de Produção Editorial
Rosa dos Anjos Oliveira

Coordenação de Programação Visual
Fernando Secchin

ISSN 0104-1037
Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 1-164, dez. 2001.

em aberto

Financiamento da educação no Brasil

74

Organização
Jorge Abrahão de Castro

Editor
Jair Santana Moraes

Revisão
Eveline Silva de Assis Jair
Santana Moraes Marluce
Moreira Salgado

Normalização Bibliográfica
Maria Angela Torres Costa e Silva
Regina Helena Azevedo de Mello

Projeto Gráfico
Fernando Secchin

Arte-Final
Raphael Caron Freitas

Editoria
INEP/MEC - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Anexo I, 4º Andar, Sala 41G
CEP 70047-900 - Brasília-DF - Brasil
Fones: (61) 224-7092, 321-7376
Fax:(61) 224-4167
e-mail: editoria@inep.gov.br

Distribuição
CIBEC/INEP - Centro de Informações e Biblioteca em Educação
Esplanada dos Ministérios, Bloco L, Térreo
CEP 70047-900 - Brasília-DF - Brasil
Fone: (61) 323-3500
http://www.inep.gov.br/cibec
e-mail: cibec@inep.gov.br

EM ABERTO: é uma publicação monotemática do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep), destinada à veiculação de questões atuais da educação brasileira. Os conceitos e as opiniões emitidas neste periódico são da inteira responsabilidade dos autores. Publicado em dezembro de 2001. Tiragem: 5.000 exemplares.

Em Aberto / Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais. v. 1, n. 1, (nov. 1981-). - Brasília : O Instituto, 1981-.

Irregular. Irregular até 1985. Bimestral 1986-1990. Suspensa de jul. 1996 a dez. 1999.

índices de autores e assuntos: 1981-1987

ISSN 0104-1037

1. Educação - Brasil. I. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.

sumário

C I B E C PERIÓDICO
N. 00020692
ORIGEM
DATA 21/01/2002

apresentação 7

enfoque

Qual é a questão?

Financiamento da Educação no Brasil
Jorge Abrahão de Castro (Ipea) 11

pontos de vista

O que pensam outros especialistas?

Financiamento e Gasto do Ministério da Educação nos Anos 90 José Aparecido Carlos Ribeiro (Ipea) 33

Fundei": corrigindo distorções históricas
Ulysses Cidade Semeghini (MEC) 43

Processo de Gasto e Descentralização na Política Educacional Brasileira Raul Miranda Menezes (UnB) 58

Financiamento e Gasto com o Ensino Médio no Brasil Vera Lúcia Cabral Costa (Fundap) 72

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 3-6, dez. 2001.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 3-6, dez. 2001.

Financiamento o Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior no Período 1995-1998
Paulo Roberto Corbucci (Ipea) 81

A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento
José Luiz Guimarães (Unesp/Assis)
José Marcelino Rezende Pinto (USP/Ribeirão Preto) 92

Focalização dos Gastos Públicos Sociais em Educação e Erradicação da Pobreza no Brasil
Ricardo Paes de Barros (Ipea)
Miguel Nathan Foguel (PUC-Rio)

A Comparação Internacional de Indicadores de Financiamento e Gasto com Educação
Ivan Castro de Almeida (Inep) 121

Recursos Financeiros: indispensáveis, mas não suficientes - um estudo de caso do Fundef
Hélio Pascoalino (UCB)
Candido Alberto Gomes (UCB) 136

espaço aberto

Manifestações rápidas, entrevistas, propostas, experiências, traduções, etc.

Experiência: balanço social como critério de custo-benefício Clélia de Freitas Capanema (UCB) 147

Gestão Financeira na Escola Pública: o caso do PDDE Ana Maria de Albuquerque Moreira (UCB) 149

resenhas Financiamento da Educação no Brasil 151

bibliografia Financiamento da Educação no Brasil 159

apresentação

Jorge Abrahão de Castro (Organizador)
Pesquisador e técnico da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 7-10, dez. 2001.

Este *Em Aberto* trata de um tema crucial para os sistemas de educação em lodo o mundo: com quanto e como se financia a educação pública. Isso porque a educação, como as demais políticas públicas, tem em sua estrutura de financiamento um importante instrumento que limita ou amplia as possibilidades de formulação e implementação de ações e programas estatais. Nessa estrutura, as características jurídico-inslitucionais e técnico-finan-ceiras das fontes de recursos, que indicam as possibilidades de recolhimento e geração de recursos, determinam em grande medida a direção e força da política educacional. Por esse motivo, entre outros, justifica-se o espaço dado pela revista para uma discussão sobre o tema.

Para cumprir tal tarefa, este número da revista é composto por uma série de artigos elaborados por diversos autores independentes, reunindo várias dimensões e percepções sobre o financiamento da educação no Brasil na década de 90. Apesar de cada artigo possuir identidade própria, há uma sequência articulada de maneira a evidenciar as formas e os problemas da estrutura de financiamento público da educação, bem como os dilemas associados à atuação do Estado na provisão, produção e regulação da educação.

Nesse sentido, o primeiro artigo que compõe o presente número da revista, de autoria de Jorge Abrahão de Castro, tem a função de introduzir a questão e de estabelecer uma conexão direta entre os demais textos apresentados nesta publicação. O autor estabelece uma discussão a respeito das fontes de financiamento dos gastos na área social, especialmente na educação, assim como da importância de se fazer uma análise das características e aspectos históricos da esfera fiscal, fontes de financiamento tributário, contribuições sociais e das demais fontes relacionadas com o tema. Aborda os aspectos do financiamento apresentando as principais características da sua estrutura, bem como o esclarecimento das responsabilidades de cada esfera pública. São destacadas também as principais fontes de recursos, identificando o papel de cada fonte, seus aspectos históricos e principais marcos jurídico-inslitucionais.

A seção seguinte apresenta o ponto de vista de uma série de pesquisadores sobre esta temática, iniciando-se pelo artigo de José Aparecido Carlos Ribeiro, que procurou, num primeiro momento, analisar a trajetória da execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC), a partir da recuperação dos dados desses gastos deflacionados. Estabelecendo uma comparação entre esses dados agregados com o Produto Interno Bruto (PIB), com a despesa total do governo federal e com a população. Por fim, apresenta-se a composição das fontes de financiamento do MEC no período de 1993 até 1999. Além disso, foram analisados os dados dos gastos por Natureza de Despesa e por Programas. O intuito foi de avaliar a situação do Ministério, em termos de prioridade alocativa, e verificar a importância das diversas fontes de recursos utilizadas.

Em seu artigo Ulysses Cidade Semeghini propõe uma discussão sobre o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), partindo dos dados apresentados no segundo Balanço, abrangendo os três primeiros anos de implantação do Fundo. São analisados os seus efeitos no que diz respeito ao efeito redistributivo das receitas, participação dos municípios, volume de recursos redistribuídos pelo Fundef e sua importância para a valorização do magistério.

Na sequência, Raul Miranda Menezes leva a cabo uma análise sobre a gestão das políticas públicas em geral, as quais tiveram no binômio centralização-descentralização uma marca do processo durante a década de 90, partindo do governo Collor de Mello até o atual, de Fernando Henrique Cardoso. Para tanto, o autor faz uma reflexão, num primeiro momento, sobre o conceito de descentralização, recapitulando seus antecedentes históricos, económicos e políticos. Em seguida, analisa-se, em cada governo, de que maneira ocorreu esse processo de descentralização dos gastos e da gestão dos programas voltados para o ensino fundamental nesse período. Por fim, procede-se uma comparação entre as três administrações federais que se sucederam ao longo da década, no que diz respeito ao gerenciamento das políticas públicas referentes à educação.

Em seu artigo, Vera Lúcia Cabral Costa analisa a expansão do ensino médio e as razões pelas quais ela ocorreu, propondo, a partir disso, políticas de financiamento, baseadas prioritariamente na qualidade do ensino, para a expansão e melhoria do mesmo. Também é destacada a relação de dependência entre o ensino fundamental e o ensino médio, assim como as responsabilidades de cada esfera do governo com a educação em geral. Finalmente, é feita uma análise de como devem ser as políticas de financiamento para expansão e melhoria do ensino, onde se defende o tratamento conjunto entre a expansão e a qualidade, dando prioridade a essa última.

O estudo de Paulo Roberto Corbucci propõe levantar e analisar os gastos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes), financiados com recursos oriundos do Ministério da Educação, no período 1995-1998. Utilizando, para tanto, os dados financeiros disponibilizados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/Sidor) e consolidados pelo grupo do gasto social da Diretoria de Estudos Sociais do Instituto de Pesquisa Económica Aplicada (Ipea).

A questão da educação infantil é abordada por José Luiz Guimarães e José Marcelino Rezende Pinto, que fazem um estudo sobre sua importância e a pouca valorização que lhe é atribuída, fato esse que pode gerar estagnação e redução na oferta e na qualidade dos serviços prestados. Além de analisar o impacto do Fundef na educação infantil, mostram-se também as mudanças ocorridas na legislação brasileira com relação a essa modalidade de ensino, os instrumentos legais (Constituição, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica), as responsabilidades das três esferas de governo com a mesma e as discrepâncias inter-regionais existentes.

Na sequência, o estudo de Ricardo Paes de Barros e Miguel Nathan Foguel aborda a questão do relativamente pequeno volume de recursos necessários para exterminar a pobreza no

Brasil (4% da renda nacional). A partir desses dados, estabelece-se o objetivo do texto, ou seja, investiga-se o impacto sobre a pobreza no Brasil de uma melhor focalização dos gastos com serviços públicos, especificamente os gastos na área educacional. Questiona-se, no decorrer da análise, por que os programas educacionais continuam mal focalizados e como mudar essa realidade no Brasil, criando programas sociais que tenham uma focalização adequada para as necessidades do País.

O estudo de Ivan Castro de Almeida destaca a importância da comparação internacional para se avaliar o sistema educacional de um país e de como a existência da cooperação entre países é fundamental para se chegar a um sistema de informações de financiamento e gasto com educação de qualidade. O autor inicia seu artigo com um breve histórico de algumas das primeiras publicações que trataram da produção de indicadores educacionais internacionais, destacando certas falhas que esse sistema apresentou. Em seguida, mostra as mudanças que ocorreram nessa produção, visando facilitar a comparação dos dados dos diferentes países e destacando a importância de se conhecer a organização dos sistemas educacionais dos mesmos, para que se consiga uma comparação adequada.

Candido Gomes e Hélio Pascoalino tratam do impacto do Fundef na educação, tendo como foco os resultados iniciais da sua implantação num município do Entorno do Distrito Federal, onde se observou que as condições da rede escolar municipal eram bastante precárias antes da sua criação e que, posteriormente, os recursos para o ensino fundamental praticamente dobraram em um ano. Os autores analisaram também quais resultados foram alcançados com a implementação do Fundef, utilizando, para isso, documentos oficiais, dados estatísticos agregados, entrevistas nos diversos níveis da administração municipal e observação das mudanças ocorridas em três escolas, desde o meio do primeiro ano de criação do Fundef até 12 meses depois.

Além desses artigos, que fazem parte da seção "Pontos de Vista", a revista apresenta também a seção "Espaço Aberto", na qual Clélia de Freitas Capanema e Ana Maria de Albuquerque Moreira puderam, de maneira sucinta, dar suas contribuições sobre o tema em questão. São apresentadas também quatro resenhas de publicações que enfocam temas fundamentais, enriquecendo ainda mais o presente estudo. A revista traz, ainda, uma extensa bibliografia de publicações relativas ao tema abordado, com o intuito de facilitar pesquisas e consultas acerca do mesmo.

Cabe ainda destacar que este *Em Aberto* não se destina apenas aos responsáveis pelas políticas e planejamento de Governo, sejam federais, estaduais ou municipais. Também não se volta primordialmente aos pesquisadores, professores e organizações educacionais. Em vez disso, é uma obra geral sobre financiamento de uma política social e as práticas que a fundamentam, tendo como objetivo particular apresentar ao público a temática e os vários pontos de vista de especialistas no assunto.

Por fim, gostaria de mencionar que este trabalho não teria sido possível sem a participação da equipe técnica e o apoio da direção da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea. Além disso, pude contar com o apoio decisivo de Helenne Barbosa Simões e Bruno de Carvalho Duarte, que me auxiliaram com eficiência e entusiasmo.

enfoque

Qual é a questão?

Financiamento da Educação no Brasil

Jorge Abrahão de Castro

Pesquisador e técnico da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

Introdução

A discussão a respeito do financiamento para a área de educação tem a ver com as condições materiais e com os recursos financeiros que viabilizam a formulação, implementação e avaliação das políticas. Visto pelo lado jurídico-institucional, o estudo do financiamento implica a análise da esfera fiscal, cobrindo as características e o desenrolar histórico das principais fontes de financiamento tributário, assim como as contribuições sociais e demais fontes que se destinam à área. Com isso, busca-se um olhar integrado da amplitude do espaço fiscal e parafiscal que se destina ao financiamento da área.

O lema do financiamento, em termos de escopo, abrange o financiamento realizado pelo setor público e a parte financiada pelo setor privado mediante os gastos realizados pelas famílias e indivíduos, associações, entidades privadas (Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Senai - serviço Nacional de Aprendizagem Comercial - Senac - , sindicatos, igrejas, clubes, etc.) e empresas privadas. Neste último caso, salien-ta-se que existem sérios problemas associados à insuficiência e à consistência duvidosa dos dados, além, em geral, da pouca complexidade das informações, em grande parte devido à descentralização na realização dos gastos, bem como de uma série de definições nem sempre objetivas. O que é certo nesta questão é que, para o setor privado, as informações não se encontram atualmente disponíveis, o que torna um enigma falar em financiamento da área de educação no Brasil quando se pretende considerar todos os setores envolvidos. É por isto que neste trabalho, assim como na maioria dos trabalhos ligados a este assunto até o momento, toma-se somente a parte realizada pelo poder público como referência.

No setor público, a Constituição Federal (CF), de 1988, e a Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional (LDB), de 1996, atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios a responsabilidade pela administração do sistema

educacional brasileiro, consagrando a existência de três sistemas de ensino público, tendo como fundamento o regime de colaboração entre essas instâncias federadas. Cada instância do poder público tem, assim, um sistema de ensino para manter e expandir, acarretando gastos, bem como mecanismos e fontes de recursos para o seu financiamento.

O presente texto centra-se nas características e no desenvolvimento histórico dessa parte constituinte da política educacional e refere-se ao financiamento público à área, apresentando os principais aspectos da estrutura do financiamento, a começar pelo esclarecimento das responsabilidades de cada esfera pública no financiamento. Em seguida, são apresentadas as principais fontes de recursos, buscando identificar o papel de cada fonte, seus aspectos históricos e principais marcos jurídico-institucionais.

Estrutura e financiamento da educação

A CF de 1988 estabeleceu explicitamente que a educação é um direito social e, para tal, definiu os responsáveis -família e Estado - pelo seu provimento. Visando assegurar o cumprimento deste mandamento e, com isso, garantir o pleno gozo do direito ao cidadão, estabeleceu as fontes de financiamento que gerariam os recursos que o Estado disporia para bancar os seus gastos. Já a LDB, promulgada em 1996, vinculou explicitamente a educação ao "mundo do trabalho" e à prática social, e também se preocupou em estabelecer fontes de financiamento para os gastos educacionais. No que tange à ação pública pela educação, as normas legais atribuíram à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade pela manutenção e expansão do ensino e consagraram uma estrutura de financiamento para tanto. O Quadro 1 apresenta a responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira, agrupada segundo os componentes administrativos da Federação com as devidas fontes de recursos.

Quadro 1 - Estrutura de financiamento da educação por unidade da Federação

União	Estados	Municípios
1. Orçamentários (Tesouro) • Ordinários do Tesouro • Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE • DRU (ex-FEF/FSE) **2. Contribuições sociais** • Salário-educação/ quota federal • Contribuição sobre o lucro líquido • Contribuição para a seguridade social • Receitas brutas de prognósticos **3. Outras fontes** • Operações de Crédito • Renda líquida da loteria federal • Renda de órgãos autônomos • Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE • Diretamente arrecadados • Diversos	**1. Orçamentários (Tesouro)** • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPE e ICMS) **2. Transferências** • Salário-educação/quota federal • Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef) • Aplicação do Salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE **3. Contribuição social** • Salário-educação/quota estadual **4. Outros** • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos	**1. Orçamentários (Tesouro)** • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPM) **2. Transferências** • Salário-educação/ quota estadual • Salário-educação/ quota federal • Orçamentários do Estado • Orçamentários da União • Aplicação do Salário-educação/ quota federal e outras fontes do FNDE **3. Outros** • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.

Elaboração: Castro, J. A.

De acordo com o Quadro 1, a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de suas receitas, os Estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos Estados, os quais são somados aos seus próprios recursos. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se que o regime de financiamento entre os entes federados é o de colaboração, e que a ação supletiva e redistributiva da União e Estados - conforme se pode verificar no Quadro 1 - está condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal dos Estados, DF e municípios.

A estrutura de financiamento da educação, apresentada no Quadro 1, é mista e complexa, com a maior parte dos recursos sendo proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. Parcela razoável provém das contribuições sociais, principalmente das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social e daquela contribuição criada exclusivamente para a educação que é o salário-educação. Outra parte provém de operações de crédito com agências internacionais e, por último, tem-se as outras fontes em que entram desde as aplicações financeiras do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) até os recursos arrecadados diretamente pelas instituições vinculadas. A partir de 1994, um fundo de financiamento atípico, o Fundo Social de Emergência (FSE) começou a funcionar e, também, foi utilizado para financiar a educação.

Além disso, na definição dos princípios constitucionais que regem a educação, afirma-se que, no tocante ao financiamento desse setor, estabelecido essencialmente no item IV do art. 206 da CF, o ensino público, em estabelecimentos oficiais, será gratuito. Abriu-se exceção para as instituições educacionais estaduais ou municipais que não sejam totais ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, e permitiu-se a destinação de recursos públicos para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias; possibilidade essa, prevista no art. 213.

A LDB continuou a facultar o repasse de recursos públicos para entidades conforme previsto na CF, mas introduziu algumas alterações ao exigir controles sobre a aplicação dos recursos mediante prestação de contas ao poder público dos recursos recebidos.

Ainda no capítulo de recursos financeiros, a LDB, preocupada com a qualidade da educação, fixou que os entes federados estabelecerão padrões mínimos para o ensino fundamental, baseados no cálculo do custo mínimo por aluno. Fixou, ainda, que é responsabilidade da União efetuar os cálculos, considerando-se as variações regionais e as diversas modalidades de ensino. No que diz respeito à distribuição dos recursos públicos, a prioridade nacional para aplicação dos mesmos será o ensino fundamental, de acordo com o Plano Nacional de Educação, de duração plurianual.

Vinculação de recursos de impostos para a educação

A vinculação de recursos de impostos para a educação - reserva de determinado percentual do valor arrecadado via impostos - é uma das medidas políticas mais importantes de disponibilização de meios para o cumprimento do vasto elenco de responsabilidades do poder público nessa área. Nesse sentido, a área de educação historicamente conviveu com um preceito constitucional com este teor. Pinto (2000), resume bem este histórico ao escrever que

> a vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação, iniciada em 1934, revogada pela Constituição da ditadura do Estado Novo (1937) e retomada pela Constituição de 1946 (que em seu art. 169, aumenta para vinte por cento o comprometimento dos municípios e incorpora a expressão, atualmente em uso, "manutenção e desenvolvimento do ensino"), para ser revogada novamente em 1967, já em plena ditadura militar.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

No final do ano de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional (EC) 24/83, mais conhecida como Emenda Calmon. Essa Emenda se caracterizou pela volta da vinculação de recursos para a educação, que tinha sido abandonada há cerca de duas décadas -o retrospecto histórico dessa Emenda pode ser constatado em Moreira, Castro e Silva (1986). Ou seja, trouxe mais uma vez à superfície o polémico problema da reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas, que sempre esteve presente nos nossos dispositivos jurídicos/institucionais desde a CF de 1934. Uma das grandes justificativas para este retorno residia no fato de que, após a suspensão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos porcentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 70 - a respeito dos dados deste período, ver Melchior (1988).

A Emenda Calmon determinava o acréscimo de um novo parágrafo ao art. 176 da Constituição Federal: "Anualmente a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino". A aprovação da Emenda causou sérios desacordos com a área econômica, que não se mostrou interessada e dificultou, ao máximo, sua aplicação. A argumentação principal para não se cumprir a Emenda nos anos iniciais foi a alegação da necessidade de regulamentação, não obstante a interpretação de políticos e juristas de que poderia ser auto-aplicável.

O cumprimento efetivo dessa Emenda sempre esteve longe de ser um assunto pacífico. Um dos principais problemas a ser enfrentado era em relação à interpretação e aplicação da Emenda, sobretudo em relação a expressão "manutenção e desenvolvimento do ensino", pois dependendo da abrangência da interpretação adota-da, os recursos adicionais esperados poderiam ser bastante reduzidos. Diante dos inúmeros problemas para execução e a grande pressão política para sua plena realização, ocorreram negociações entre o Ministério da Educação (MEC) e a área económica, visando superar obstáculos de interpretação e chegar a regulamentar a sua aplicação, que foi estabelecida na Lei nº 7.348, em julho de 1985. A partir dessa data os recursos foram canalizados para a área como mandava a CF.

A CF de 1988, após um amplo debate sobre o financiamento da educação, aprovou alguns artigos em defesa dos recursos reservados à educação pública. A reserva de mínimos orçamentários vinculados à educação (MDE) foi mantida, o que foi uma grande vitória, considerando que se cogitava a extinção das vinculações de impostos para despesas específicas. Dentre todas as vinculações pretendidas no Congresso Constituinte (saúde, previdência, etc), somente essa foi aprovada, o que demonstra o grau de prioridade dado à educação na Constituição. Houve, também, o incremento da vinculação destinada à União, que aumentou de 13% para 18%, e mantiveram-se os quantitativos destinados aos Estados e municípios.

Em relação à definição das despesas em MDE, os constituintes seguiram a tendência histórica dos últimos anos do legislativo, não confundindo tais gastos com educação em geral, nem, tampouco, com a idéia de Função Educação e Cultura do Orçamento. Porém, este substancial aumento percentual não foi todo convertido em aumento real, pois os constituintes também aprovaram uma reforma tributária que diminuiu consideravelmente a base de arrecadação de impostos da União, assim como aumentou o valor distribuído via fundos de participação para os demais entes federados. O marco legal definindo o que incluir ou não em MDE ficou ainda na dependência da lei que regulamentaria a Emenda Calmon.

Em termos de vinculação de recursos à educação, outra novidade significativa da CF de 1988 foi o art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias, que determinou que 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da CF,[1] deveriam ser aplicados

Na CF. o art. 212 determina que: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita de impostos, compreendida e provenientes de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

pelo poder público na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, durante os dez primeiros anos da promulgação da Constituição. A interpretação dessa subvinculação transitória gerou bastante polêmica entre o Executivo, o Legislativo e especialistas da área de financiamento da educação.

Alguns parlamentares da oposição, entidades de classe e especialistas defendiam que 50% dos 18% da arrecadação dos impostos da União vinculados, pelo art. 212, às despesas com MDE deveriam ser aplicados na eliminação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental, durante os dez primeiros anos da promulgação da CF. Já o governo federal optou por interpretar o referido artigo de outra maneira. A expressão "poder público" foi compreendida como se englobasse todos os três poderes conjuntamente. Assim, os 50% vinculados ao combate do analfabetismo e à manutenção e desenvolvimento do ensino seriam calculados a partir de todos os recursos das esferas federal, estadual e municipal despendidos de acordo com o art. 212, e não de cada instância de poder separadamente. Com isso, a distribuição das despesas da União no setor educacional não precisou ser reformulada, pois os gastos das esferas estaduais e municipais no ensino básico são suficientes para compensar a grande parcela dos recursos da União destinada aos ensinos superior e médio.

Passados quase dez anos, a LDB continuou a dar destaque à vinculação de recursos à educação e, mais que isso, se encarregou de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de MDE, que havia sido previsto na Lei n° 7.348/85. Nesse sentido, observa-se que os programas voltados ao atendimento alimentar e à saúde do aluno não podem ser entendidos como enquadráveis no conceito, além de uma série de outras despesas previstas no art. 71. As despesas com inativos, que formam um elemento de gasto do Ministério da Educação (MEC), anteriormente admitidas como componentes das despesas de MDE, foram retiradas, mas, no entanto, não foram incluídas como despesas que não podem ser compreendidas no conceito de MDE. Além disso, observa-se que foi intenção do legislador afirmar que mesmo sendo as despesas aceitas, só seriam admitidas se fossem realizadas com vistas aos objetivos básicos das instituições educacionais - daí o foco dirigir-se para a escola e para o aluno.

Quanto ao índice mínimo a ser aplicado, a LDB realizou uma correção importante na CF de 1988, ao prever que para os Estados, DF e municípios os índices podem variar de acordo com o que conste nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, reconhecendo a possibilidade de esses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF.

Outra questão importante, que foi permanentemente ponto de discussão na vinculação, foi a garantia da CF e, posteriormente, da LDB de que recursos da vinculação pudessem ser dirigidos para o setor privado. Apesar disso, ambas estabeleceram restrições na destinação de recursos públicos ao setor privado. A CF previa a possibilidade somente para escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, com algumas restrições quanto à comprovação da finalidade não-lucrativa, aplicação dos excedentes financeiros em educação e a destinação de seu patrimônio, no caso de encerramento de atividades. Além disso, permitia que os recursos fossem destinados a bolsas de estudos e a atividades de extensão e pesquisa universitárias.[2] A LDB ampliou as restrições introduzindo a necessidade de prestação de contas ao poder público dos recursos recebidos e impedindo que essas instituições distribuíssem resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcela de seu patrimônio. Além disso, continuou a permitir que os recursos fossem destinados a

Quanto à destinação dos recursos públicos para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, possibilidade prevista no art. 213 da CF, como aponta Saviani (1988), "fica condicionada ao pleno atendimento público, em quantidade e qualidade, da escolaridade fundamental e média. Com isso, pretende-se colocar as coisas em seus devidos lugares, fechando o caminho para a inversão, que costuma ocorrer nessa matéria, quando se argumenta que tal transferência de recursos se justificaria em função da falta de vagas suficientes nas escolas públicas como prevê a legislação. Ora, é exatamente o contrário, a insuficiência de vagas indica justamente que as verbas públicas têm que ser destinadas à educação pública, precisamente para que seja sanada a insuficiência".

bolsas de estudos para a educação básica, incluindo, com isso, E educação infantil, como pode ser confirmado no Quadro 2.

Quadro 2 - Enquadramento de despesas como MDE

Considera-se MDE	Não se considera MDE
1. a remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; 2. a aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; 3. o uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; 4. os levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; 5. a realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; 6. a concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; 7. a amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; 8. a aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.	1. a pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão; 2. a subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; 3. a formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; 4. os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; 5. as obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; 6. o pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.
Elaboração: Castro. J. A.

Ao se preocupar em estabelecer mecanismos que permitam um fluxo constante e o mais real possível dos recursos financeiros, a LDB foi ainda mais longe que a CF na defesa dos recursos para a educação. Nesse sentido, estabeleceu que as diferenças entre despesas e receitas deveriam ser apuradas e corrigidas a cada trimestre, e não mais anualmente, como era antes. Além disso, fixou datas preestabelecidas para o repasse dos recursos dos órgãos arrecadadores para os órgãos diretamente responsáveis pela educação, sob pena de correção monetária e responsabilização civil e criminal. Com isso, diminuiu a possibilidade de manobras dos órgãos econômicos do Governo envolvendo atraso na liberação de recursos no processo de execução orçamentária e financeira.

Sendo assim, no que diz respeito aos resultados da vinculação, observa-se que, apesar da opinião da maioria dos economistas sobre rigidez e engessamento na gestão orçamentária e financeira do Governo, esse mecanismo foi, de fato, uma forma de proteção à área de educação que garantiu, mesmo nas crises econômicas mais graves, um mínimo de recursos para ao setor. Castro (1997) mostrou que a vinculação foi um dos principais determinantes para os gastos do MEC terem subido de 1,2% do Produto Interno Bruto (PIB), em 1980, para 1,9% do PIB, em 1989.

Subvinculação de impostos para a educação (a criação do Fundef)

Na estratégia de priorizar o ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais, enlendendo-se que a execução das mesmas seria deixada a cargo dos governos estaduais e municipais, uma das linhas de ação prioritárias adotadas pelo Ministério, a partir da segunda metade da década de 90, foi a criação de um fundo contábil, no qual transitariam os recursos relevantes para o financiamento do ensino fundamental. Para tanto, o governo federal encaminhou e foi aprovada pelo Congresso Nacional a Emenda Constitucional n 14/96,

que modificou os arts. 34, 208,211 e 212 da CF de 1988 e deu nova redação ao art. 60 de suas Disposições Transitórias, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)-

Essa Emenda reafirmou a necessidade de os Estados, Distrito Federal e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e das que lhes forem transferidas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

O novo dispositivo legal determinou que é de competência dos Estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundef. No entanto, devido aos desníveis socioeconômicos existentes entre eles, que acarretam baixo gasto anual por aluno, principalmente no Norte e Nordeste, a EC 14/96 determinou que a União se responsabilize pela complementação de recursos ao Fundef, sempre que, em qualquer Unidade Federada, seu valor *per capita* deixe de alcançar o mínimo definido nacionalmente (em 1998 o valor foi de R$ 315,00, e, para o ano de 2000, os valores estipulados foram: R$ 333,00, alunos de I^{a} a 4^{a} série; R$ 349,65, alunos de 5^{a} a 8^{a} série; e R$ 349,65, educação especial).

A instituição do Fundef reitera o dispositivo constitucional que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, já que permitiria: 1) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; 2) ampliar os recursos alocados; 3} implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; 4) dar visibilidade à gestão dos recursos; e 5) capacitar e valorizar o magistério.

As principais características dessa inovação jurídico-institucional no aparato legal de financiamento da educação fundamental são apresentadas no Quadro 3. A receita que constitui o Fundef, de acordo com o Quadro 3, deve ser composta de pelo menos 15% da arrecadação de impostos e transferências constitucionais -Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Exportação (FPEX) - e, quando necessário, deverá haver complementação de recursos pela União.

Quadro 3 - As responsabilidades pelas fontes de financiamento e as formas de distribuição do Fundef

(continua)

Responsável	Fontes de Financiamento	Formas de Distribuição
União	do salário-educação 18% das receitas de impostos devidos à União outras fontes seguro-receita da Lei Complementar nº 87/96	A União, de acordo com o § 3º da EC-14/96, complementará os recursos do Fundo sempre que, em cada Estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente
Estados e DF	≥ 15% do ICMS devido ao Distrito Federal e aos Estados, conforme o que dispõe o artigo 155, inciso II da Constituição Federal ≥ 15% do FPE, previsto no artigo 159, inciso I, alínea *a* da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 ≥ 15% do FPEX, que é a parcela do IPI devida ao Estados e ao Distrito Federal, na forma do artigo 159, inciso II, da	Distribuídos entre os Estados e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino. ≥ 60% da receita do Fundef será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério. Nos primeiros cinco anos, pode-se utilizar parte desses recursos para capacitação de professores leigos.

(conclusão)

Responsável	Fontes de Financiamento	Formas de Distribuição
	Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989	
Municípios	≥ 15% do ICMS devido aos municípios, conforme o que dispõe o artigo 158, inciso IV, da Constituição Federal ≥ 15% do FPM, previsto no artigo 159, inciso I, alínea *b* da Constituição Federal e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966	

Fonte: Constituição Federal e legislação ordinária.
Elaboração: Castro, J. A.

Parcela razoável dos recursos do Fundei", de acordo com Quadro 3, será proveniente dos impostos arrecadados pela União, descentralizados de acordo com os critérios de partilha previstos na Constituição e em leis complementares que estabelecem as normas sobre a entrega dos recursos, especialmente os critérios de rateio dos fundos, cujo objetivo é promover o equilíbrio socioeconômico entre os Estados e entre os municípios.[3] Assim,

> Cada nível de governo tem sua responsabilidade tributária estabelecida nos arts. 153, 155 e 156, e sua estrutura de partilha estabelecida na seção IV, que trata da repartição das receitas tributárias, arts. 157, 158 e 159, da Constituição Federal. Essa legislação é que possibilita o conhecimento da arrecadação de impostos e a responsabilidade de cada Unidade Federada. Cabe ao Tribunal de Contas da União (TCU) a responsabilidade de efetuar o cálculo das quotas referentes aos fundos de participação.

parte das receitas do Fundef será proveniente de recursos transferidos pela União mediante o FPE, o FPEX e o FPM. No entanto, cabe ressaltar que a parte mais expressiva das receitas do Fundef será proveniente da arrecadação estadual via ICMS.

A distribuição dos recursos do Fundo, de acordo com o art. 2 da Lei n° 9.424/96, dar-se-á entre o governo estadual e os governos municipais, na proporção do número de alunos matriculados anualmente nas escolas cadastradas das respectivas redes de ensino, considerando-se, para esse fim, exclusivamente as matrículas do ensino presencial de 1ª a 8ª série do ensino fundamental, cujos dados serão coletados pelo Ministério em censos anuais.

Em 2000, o Fundef, como uma das principais ações direcionadas ao desenvolvimento do ensino fundamental público, com verbas provenientes dos Governos Federal, estaduais e municipais, movimentou cerca de R$ 17 bilhões em benefício do ensino fundamental público. Este valor destinado ao Fundo representa R$ 3,7 milhões a mais do que o montante do ano de 1998. O total de dotação autorizada para realizar a complementação necessária à execução do Fundo foi de R$ 682,7 milhões, mas apenas R$ 587,3 milhões foram repassados aos Estados, visto que a arrecadação dos Estados foi superior ao esperado, reduzindo-se, assim, a necessidade de complementação pela União.

No último relatório do Fundef, disponibilizado na Internet,[4] o qual contém os resultados abrangendo os três primeiros anos de seu funcionamento, chama a atenção a tendência à expansão da municipalização do ensino fundamental e a consequente redistribuição dos recursos em favor dos municípios. A participação dos municípios no volume total de recursos do Fundef passou de 38%, em 1998, para 45% em 2000. Segundo esse mesmo relatório,

> no primeiro ano, 49% dos municípios brasileiros obtiveram ganhos de receita, proporção que deverá alcançar neste ano 62%. Com isso, o dispêndio por aluno/ano, por exemplo, no

Disponível para *download* no endereço: http://www.mec.gov.br/sef/fundef/contas.shtm.

> conjunto das municipalidades do Nordeste, deverá registrar cerca de 108% de aumento em relação ao que poderia ser dispendido sem o Fundef. Na Região Norte esse ganho deverá ser de 90%. Mesmo na Região Sudeste, onde se registrou pequena queda nos anos de 1998 e 1999, neste ano espera-se um aumento de cerca de 20%, em razão do acentuado movimento de municipalização das redes escolares. (Brasil, 2001a)

Segundo esse mesmo relatório, 62% dos municípios brasileiros, que concentram 86,5% dos alunos matriculados nas redes públicas de ensino, tiveram um acréscimo de R$ 3,1 bilhões em suas receitas em 2000, o que representa 55% a mais do que em 1998. Esse deslocamento de recursos expressivos traz alguns problemas, principalmente para os Estados do Nordeste e do Rio de Janeiro, uma vez que, diante do impacto negativo em suas receitas, tornarão ainda mais restritiva a capacidade de gasto dos governos estaduais, justamente no momento em que os dirigentes do Executivo estadual estão sendo pressionados a realizar ajustes fiscais e contenção de despesas de pessoal (Lei Camata), e a negociar dívidas (estabelecer limites de endividamento) junto ao governo federal. Estes fatos, ao que tudo indica, contribuíram fortemente para o processo de municipalização da educação (educação infantil, ensino fundamental, educação especial, etc.) que ocorreu a partir do Fundef, ou seja, da queda na participação estadual na oferta e atendimento educacional, com correlato crescimento das responsabilidades dos municípios.

O outro lado da questão é saber se prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estarão preparados para gerir, com eficiência e eficácia, o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos, a qual, em alguns casos, pode chegar a 40% de sua receita orçamentária total. Alerta-se que, à primeira vista, a indução da municipalização abrupta do ensino fundamental pela via da restrição fiscal que essa política suscitou, sem a devida coordenação por parte dos diversos entes federados, pode trazer sérios impactos nos resultados educacionais e boa parte desses recursos pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento da educação fundamental, objetivo principal da criação do Fundef.

Destaca-se, como grande inovação trazida pelo Fundef, a forma de repartição dos recursos, principalmente ao efetuar uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional, a matrícula, e fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério. Além disso, a LDB, em seu art. 74, diz que a União deveria calcular o custo mínimo, con-siderando-se as variações regionais e as diversas modalidades educacionais. Entretanto, alguns pesquisadores e mesmo entidades de classe argumentam que na implementação dessa inovação o valor do gasto mínimo por aluno/ano não está adequado aos custos mínimos de que fala a lei, o que neste caso prejudica os alunos dos Estados em que se verificarão necessidades de complementação de recursos, pois a mesma pode vir a ser insuficiente diante do volume requerido, justamente porque aquele valor aluno/ano estipulado não seria o mais adequado. Para acabar com tal controvérsia, o Ministério deveria apresentar, de acordo com a LDB e a lei de regulamentação do Fundef, justificativa tecnicamente convincente dos valores que estão sendo praticados atualmente.

No entanto, é perceptível que um foco de resistência para se elevar o valor mínimo está na necessidade de um repasse maior de recursos da União, ou seja, se o valor mínimo subir, a complementação do MEC prevista na lei deverá ser bem maior, o que certamente levaria o Ministério a ter que lutar por uma maior fatia de recursos do orçamento federal e colocaria os dirigentes do Ministério em confronto com a atual política econômica de controle do déficit público e ajuste fiscal. Outros focos de resistência são os efeitos colaterais internos em cada Estado quando da repartição dos recursos, pois cada valor mínimo estabelece uma nova relação na distribuição dos recursos entre os governos estaduais e os municipais.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

Assim, apesar das inovações introduzidas, ainda per-

alunos - crianças, jovens e adultos - no direito à cidadania pela educação, viabilizando a expansão dos níveis de atendimento atuais.

Por fim, salienla-se que uma política de financiamento de tal dimensão deveria ser precedida de planejamento de ações, que tome como base uma estratégia vertical e horizontalmente organizada, via condomínios ou consórcios de interesses regionais e locais, em torno da resolução de problemas gerais ou específicos. Uma estratégia desse tipo poderia criar sinergias entre os entes federados, principalmente entre Estados e municípios e entre os próprios municípios, no intuito de gerar capacidades operativas nos níveis regional e local, com atenção especial às pequenas localidades, para que os recursos do Fundef tenham de falo eficácia e eficiência educacional em sua aplicação.

Contribuição social do salário-educação

O salário-educação, regulamentado pela Lei n°4.440/64, foi definido como contribuição compulsória das empresas destinadas ao ensino público e objetivava o cumprimento do art. 168, inciso III, da Constituição de 1946. Mais tarde foi inscrito no art. 178 da Constituição de 1967 (Emenda Constitucional, n° 1/69) e nos arts. 47 e 48 da Lei n° 5.692/71, que fixa as diretrizes e bases para o ensino de 1º grau. Desta forma, o salário-educação, adotado com vistas ao cumprimento de um dispositivo constitucional, foi posteriormente incorporado à Constituição seguinte, como parte do próprio dispositivo.

Em 1982, no Decreto n° 87.043, estabeleceu-se o recolhimento de 2,5% sobre a folha de pagamento dos empregados das empresas para fins de arrecadação do salário-educação, sendo o mesmo realizado pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), que recebe uma remuneração de 1% como taxa de administração, e pelo FNDE, quando as empresas fizerem opção pelo Sistema de Manutenção de Ensino (SME). As empresas contribuintes, portanto, fazem uma escolha crucial no ato de arrecadação do salário-educação: recolher a contribuição junto ao INSS ou participar do SME. Ao tomarem essa decisão, as empresas indiretamente definiam mecanismos de decisão e modalidade de gastos diferentes para os recursos do salário-educação. Alguns autores, como Melchior, Souza e Velloso (1988), chegaram a sugerir que a contribuição junto ao INSS estava mais associada a gastos direcionados à escola pública e que participar do SME estava associado a direcionar os recursos às escolas privadas, uma vez que a opção do SME era representada pela isenção de recolhimento do salário-educação para as empresas que optassem pela manutenção de escolas próprias, aquisição de vagas em escolas particulares para seus empregados, filhos e a indenização de dependentes.

Na Constituição de 1988, o salário-educação também não foi esquecido. Assim, o parágrafo 5º do art. 212 estabelece que "o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes". Logo, esta fonte de financiamento é destinada de forma explícita e exclusiva ao ensino fundamental, sendo que maiores detalhes sobre o fator gerador, alíquota, base de cálculo, captação e aplicação foram destinados à legislação ordinária.

Algumas alterações introduzidas pelos constituintes afetaram os recursos disponíveis e sua utilização pelos usuários do SME, uma vez que o parágrafo 5 do art. 212 da nova Carta Magna, ao utilizar a expressão mais abrangente "empregados e dependentes", possibilitou a ampliação da clientela beneficiária do SME, que antes era constituída apenas de "empregados e filhos". A Constituição não fixou limites de idade para os beneficiários do SME, anteriormente atendidos na faixa de 7 a 14 anos. No entanto, o FNDE considera ser o limite mínimo igual a 6 anos de idade, tendo em vista o disposto no inciso IV do art. 208, que garanto educação às crianças de 0 a 6 anos em creche e pré-escola. Com isso, os

constituintes favoreceram a continuidade da expansão do SME observada ao longo dos anos 80.

No entanto, em 1996, a EC 14 deu nova redação ao parágrafo 5 do art. 212, estabelecendo que "o ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhidos pelas empresas, na forma da lei". Ou seja, foi retirada a oportunidade de as empresas deduzirem a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes, e, com isso, os legisladores interromperam a expansão do SME. Isto, em parte, deve-se às muitas irregularidades verificadas no antigo SME.[5] Apesar disso, a Lei n° 9.424/96, que regulamentou a EC 14, assegurou a continuidade da participação do SME aos beneficiários que se encontravam em situação regular em dezembro de 1996, sendo vedado o ingresso de novos alunos após aquela data.

A LDB de 1996, em seu art. 68, item III, manteve a existência do salário-educação, e, a Lei n° 9.424/96, em seu art. 15, reiterou a alíquota de 2,5% sobre a folha de pagamentos dos empregados. No que diz respeito à arrecadação verificou-se, historicamente, que cerca de 40% são realizados pelo INSS, e os outros 60%, pelo SME, representando a forma de arrecadação mais utilizada pelas empresas.[6] A expansão da arrecadação pelo SME também possibilitou a expansão das aplicações no mercado financeiro, cujos rendimentos transformavam-se em "recursos próprios"

A sistemática apresentava muitas fraudes lesivas ao erário público, mediante os seguintes mecanismos: 1) empresas fantasmas, mediante o uso de documentos forjados ou empresas já falidas para se beneficiarem do dispositivo de financiamento de bolsas; 2) alunos fantasmas, a escola declarava maior número do que o real ou incluía na relação de bolsistas alunos pagantes; 3) escolas fantasmas, montadas ou inexistentes, mas que obtinham registro e se habilitavam legalmente ao benefício das bolsas de estudos; e 4) duplicidade de bolsas, utilização do mesmo aluno como beneficiário de várias bolsas além das concedidas pelo SME. Para maior detalhamento sobre os dados de arrecadação do Instituto de Administração Financeira e Assistência Social (Iapas, aluai INSS) e SME, distribuição e aplicação do salário-educação ver os Relatórios de Atividades anuais do FNDE.

do FNDE, sem nenhum tipo de vinculação ao ensino fundamental, podendo ser gastos no atendimento das demandas de interesse dos dirigentes do FNDE e da direção ministerial. Essa aplicação de recursos foi regulamentada pela Lei n° 9.766/98, quando em seu art. 6º previu-se que as disparidades financeiras dos recursos do FNDE, inclusive o salário-educação. poderiam ser aplicadas.

Observa-se, até a primeira metade dos anos 90, que houve períodos em que as aplicações representaram quase o dobro do valor do salário-educação. No período pós-1995, essa relação vem caindo constantemente, chegando, em 1999, a representar apenas 14% do valor da contribuição do salário-educação. Essa aplicação de recursos no mercado financeiro representa uma vantagem para a área de educação, que é proteger o poder de compra dos recursos em períodos de inflação. Por outro lado, pode propiciar estratégias de retenção de recursos pela burocracia central para aplicações no mercado e daí aplicar em outras direções diferentes da vinculação original, que se destina ao ensino fundamental. Esse risco foi, pelo menos em parte, minorado com as regras previstas na Lei nº 2.948/99, que agiliza os repasses de recursos da quota estadual.

Na distribuição dos recursos, os mecanismos de decisão são automáticos, e, estabelecidos no aparato institucional, uma quota estadual de dois terços do valor arrecadado é transferida automaticamente para cada Unidade da federação. O terço restante (quota federal) é destinado ao FNDE, para ser gasto em programas de livre iniciativa do MEC, voltados para o ensino fundamental.

Para a quota estadual, o repasse é proporcional ao valor arrecadado, e esse valor é redistribuído de acordo com a Lei n° 9.766/98 e o Decreto n° 3.142/99, pelo menos em 50% entre o governo estadual e seus municípios, proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental, devendo ser regulamentado por lei estadual. Ou seja, os municípios nunca tiveram uma quota-parte estimada pelas regras anteriores - o Presidente da República vetou na Lei n° 9.424/96 um artigo que previa a existência de uma quota-parte municipal - , mas a partir de 1999 poderiam negociar com seus Estados uma

parcela da receita do salário-educação. Um dado complicador para o cumprimento dessa determinação é o fato de que a lei não estipula um prazo para os Estados aprovarem esta legislação.

Esta fonte de financiamento da área de educação, na década de 90, representou algo em torno de 5,5% dos recursos orçamentários do MEC. Portanto, os dados confirmam que esta fonte de financiamento é, até certo ponto, residual, quando comparada com as receitas totais destinadas à educação. Porém, ela se investe de grande importância no momento em que é direcionada exclusivamente ao ensino fundamental. Quanto à arrecadação por unidade federada, observa-se que, historicamente, o Estado de São Paulo arrecadava algo em torno de 45% de todo salário-educação, seguido pelo Rio de Janeiro, com 13%, e Minas Gerais, com 8%. Conjuntamente, esses Estados arrecadavam cerca de 66% dos recursos do salário-educação, o que lhes permitia reter algo em torno de 44% dessa fonte. Esses números demonstram que, de falo, as regiões mais desenvolvidas concentram a maioria dos recursos e, assim, as Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficam na dependência das transferências que são efetuadas pela União, através da quota federal, pois sua parcela da quota estadual representa muito pouco em relação a sua receita de impostos total, entre 4% a 7%.

A arrecadação do salário-educação vem caindo nos últimos anos. Por exemplo, no período 1997/1998, a arrecadação bruta apresentou queda de cerca de 11%, e no biênio seguinte a redução foi de 4,8% (cf. Fundo..., 1997, 1998, 1999). Algo que retraiu muito os valores arrecadados foi o fato de muitas empresas terem se negado a recolher o salário-educação, arguindo sua inconstitucionalidade na justiça para o período que vai de março de 1989 até a Lei n° 9.424/96. Nesse sentido, o FNDE aluou na defesa da arrecadação, conquistando decisões favoráveis a respeito da sua constitucionalidade e revertendo grande parte das decisões liminares que suspendiam a exigibilidade dessa fonte e/ou autorizavam sua compensação. Em 1999, houve vitória judicial com o julgamento favorável da ação direta de constitucionalidade das determinações, prevista na Lei n° 9.424/96. Existem também outras explicações para esse processo, dentre as quais o crescimento do trabalho informal e do desemprego.

Outro fato próprio da década de 90 e que vai marcar o poder de financiamento do salário-educação, é que, desde 1994, dos recursos arrecadados em cada unidade federada, era subtraído um porcenlual de 20% do valor arrecadado, após deduções legais, que era destinado ao Fundo denominado Fundo Social de Emergência (FSE) e, posteriormente, com a extinção deste, ao Fundo de Estabilização Fiscal (FEF). Por exemplo, em 1998, foi destinado ao FEF cerca de R$ 482 milhões do valor arrecadado de R$ 2,41 bilhões do salário-educação (Fundo..., 1999).

Além de todos esses aspectos, essa fonte de recursos financeiros é extremamente polêmica. Uma questão bastante relevante que se coloca na aplicação dos recursos do salário-educação reside na controvérsia entre o ensino público e ensino privado, ou seja, quem deve receber prioritariamente os recursos do salário-educação? Por exemplo, a própria CF de 1988 em sua primeira versão era dúbia ao estabelecer que esta era uma fonte adicional de recursos a ser aplicada no ensino fundamental público. Mas o mesmo item constitucional era controverso porque permitia às empresas deduzirem dessa contribuição social "a aplicação realizada com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes", supon-do-se, pois, que muitas empresas aplicariam em instituições privadas de ensino. Recentemente, isso foi corrigido pela EC 14 de 1996, mas assegurou-se a continuidade dos beneficiários que se encontravam no sistema.

Outra questão importante é a alíquota dessa fonte que incide na folha de contribuição das empresas, isto é, verifica-se o que as empresas pagam, em grande parte, pelo número de empregados que possuem. As grandes empresas, que possuem administração e tecnologia sofisticadas, e que, por isso mesmo, possuem menos empregados, acabam pagando menos. Inversamente, uma empresa que emprega mão-de-obra intensiva acaba pagando mais, ainda que seu lucro líquido tenha a tendência a ser menor. Neste caso, a incidência na folha de contribuição das empresas funciona

como mecanismo regressivo. Além disso, deve-se acrescentar que o salário-educação, ao ser cobrado sobre a folha de contribuição das empresas, onera o fator trabalho e como mais um encargo social que eleva o custo de mão-de-obra, pode ajudar a comprimir o emprego, em momentos de crise.

Sobre essa fonte, Resende e Silva (1987) afirmam que "embora não sejam consideradas receitas tributárias por definição, nem os mecanismos de transferência sejam regulados pelo Legislativo Federal, as quotas-parte têm as características das partilhas de tributos", e a "transferência de recursos é negociada com uma diversidade de critérios para o acesso aos recursos, da irregularidade e insegurança dos fluxos dos mesmos, da vinculação estrita aos padrões federais". Para outros analistas, o salário-educação é uma "figura parafiscal", que foi criada por força de inadequações crescentes do sistema, além de ser uma receita quase na totalidade baseada sobre a folha de pagamento, e, portanto, sensível a flutuações econômicas, com características regressivas, caso se considere o tamanho dos estabelecimentos contribuintes.

Fontes de recursos provenientes da seguridade social (renda loteria, contribuições sobre o lucro e seguridade social)

A Constituição Federal de 1988 fixou, no item VII do art. 208, Capítulo III, que o Estado é responsável pelo atendimento ao educando no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. A nova LDB, em 1996, reconheceu como de direito esse atendimento ao educando, fixando, no art. 70, que as aquisições de material didático escolar e a manutenção de programas de transporte escolar se enquadrem no conceito de MDE, podendo então ser financiadas por recursos da vinculação. No entanto, a lei não considerou como MDE os programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social, ou seja, não podem ser financiados com recursos da vinculação de impostos para educação, daí a necessidade de recursos de outras fontes para o financiamento dessas ações.

Para o financiamento dessas últimas ações de assistência ao educando, foram direcionadas as fontes provenientes da seguridade social. Para tanto, existe a cobertura legal dada pelo parágrafo 4º do art. 212 da CF, o qual fixa que somente os programas suplementares de alimentação - que visam proporcionar ao estudante a alimentação adequada às suas necessidades nutricionais no período cm que permanecer na escola - e de assistência à saúde - promoção de ações educativas, preventivas e curativas, nas áreas de saúde geral, odontologia e oftalmologia - , serão beneficiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários não especificados. Neste sentido, as ações de alimentação e assistência à saúde dos educandos, não estando compreendidas entre as ações definidas como Saúde, Previdência Social e Assistência Social no Capítulo da Seguridade Social, e sim, no Capítulo III, que trata da educação, mesmo assim, fizeram jus aos recursos a serem financiados pela seguridade social.

A seguridade social, prevista no art. 194 da CF "compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social". Nesse sentido, a assistência ao educando, limitada aos programas de alimentação e assistência à saúde, pode ser inclusa no conceito constitucional e fazer jus a ser financiada pelas fontes de recursos a que se refere o art. 195 da CF. Por isso, desde 1988, esses programas foram continuamente financiados pelas contribuições sociais destinadas exclusivamente à seguridade social.

Três são as contribuições sociais mais utilizadas na área de educação: Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido da Pessoa Jurídica (CSLLPJ); e Contribuição sobre a Receita de Concursos

de Prognósticos. Além disso, *são* utilizados os recursos da Renda Líquida da Loteria Federal Instantânea. A fonte de recursos historicamente mais importante é o Cofins, cujo valor de arrecadação representa 3% sobre o faturamento mensal das empresas, compreendendo a receita bruta mensal das vendas de mercadorias e os serviços de qualquer natureza, excetuando-se as vendas para o exterior e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) já pago. Estes recursos são vinculados a programações e ações da Seguridade Social. A segunda fonte em importância no financiamento das ações de assistência ao educando, a CSLLPJ, é calculada sobre lucro líquido do exercício, 12% para entidades financeiras e 8% para as demais empresas. São deduzidas da contribuição algumas despesas operacionais da pessoa jurídica. Os recursos da Contribuição sobre a Receita de Concursos de Prognósticos são provenientes do valor global das apostas computadas em cada concurso de prognóstico. Os recursos dos principais concursos são vinculados à seguridade social (22,4%), crédito educativo (9,6%) e Fundo Penitenciário Nacional (3%). Os demais recursos destinam-se ao pagamento de premiações e de despesas operacionais.

A Renda Líquida da Loteria Instantânea tem como base de cálculo o valor global da receita da venda de bilhetes; logo, os contribuintes são os apostadores da Loteria Federal Instantânea. Os recursos, por sua vez, são vinculados à seguridade social, destinados a aplicações em programas sociais, particularmente nas áreas de alfabetização, saúde, alimentação, esporte e lazer da criança.

Essas fontes de recursos representaram, em média, cerca de 8% dos recursos disponíveis pelo MEC nos anos 90. Ob-serva-se a grande variabilidade nos valores provenientes dessas fontes, refletindo, nesse caso, a intensa negociação política realizada anualmente para alocação dos recursos, isso porque não existe um mecanismo automático de alocação, o que fragiliza os programas associados a esses recursos.

No entanto, chama-se a atenção que sem esses recursos dificilmente seria possível financiar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae) do MEC na dimensão da universalização que ele assumiu. No ano de 2000, esse programa consumiu cerca de R$ 920 milhões para suprir parcialmente as necessidades nutricionais (fornecer cerca de 350 quilocalorias e 9 gramas de proteínas por refeição, ou seja, 15% das necessidades diárias de calorias e proteínas a cerca de 37 milhões de alunos), permitindo melhorar a capacidade no processo ensino-aprendizagem e formando, assim, bons hábitos alimentares, além de ajudar a evitar a evasão e a repetência escolar.

Fonte de recursos da desvinculação de receitas (FSE, FEF e DRU)

Um dos assuntos mais polêmicos sobre finanças públicas, principalmente quando referido especificamente à questão do financiamento das políticas sociais, gira em torno da vinculação das receitas públicas - a área de educação é quase totalmente financiada por vinculações. A defesa desse mecanismo de financiamento está relacionada com o fato de esse procedimento ter desempenhado um papel importante na manutenção dos recursos para a área social, principalmente nos períodos de crise econômica, isso porque a evidência histórica sugere que esses períodos são acompanhados de cortes justamente nos recursos destinados às áreas sociais.

Por outro lado, o que incomoda nas vinculações é o falo de as receitas públicas passarem a não ter flexibilidade no momento da sua alocação, de modo que não se pode redirecionar e/ou fazer adaptações nas políticas públicas, como desejam os formuladores das políticas econômicas de ajuste fiscal. O grau de rigidez orçamentária brasileiro se elevou bastante após a Constituição de 1988, uma vez que foram definidas maiores vinculações de receitas, incremento das despesas de caráter obrigatório e maiores transferências constitucionais a Estados e municípios. Com isso, grande parle da receita do governo federal ficou comprometida c a alocação de recursos para atender outras e/ou novas prioridades do governo ficava restrita. Por outro lado, qualquer maior esforço na

fiscalização e arrecadação não necessariamente ajudaria ao controle do déficit público, uma vez que a maior parte desses recursos adicionais também já teria destinação definida - salvo, obviamente, no caso de recursos adicionais oriundos da criação de novos impostos.

Seguindo a tendência das políticas macroeconômicas dos anos 90, isso tudo seria um obstáculo significativo na busca do equilíbrio orçamentário e ajuste fiscal. Nesse sentido, entre as medidas que confirmaram a estratégia de estabilização da economia brasileira adotada com o Plano Real, foi instituído o Fundo Social de Emergência (FSE), que procurou, em parte, aliviar o alto grau de vinculação, objetivando conter despesas e permitir maior flexibilidade operacional. O FSE foi aprovado para vigorar por dois anos (1994 e 1995), tendo sido depois renovado e renomeado para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), vigorando de 1996 a 1999. A versão deste tipo de estratégia de desvinculação de recursos também foi mantida para os anos de 2000 a 2003, com a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que desvincula de órgãos, fundos ou despesas do Governo 20% da arrecadação de impostos e contribuições da União. Determina, ainda, que não haverá redução na base de cálculo para as transferências de recursos para Estados, Distrito Federal e municípios, bem como para fundos constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Embora a legislação que institui os fundos determine a direção de seus recursos para o custeio das ações de saúde, educação, benefícios previdenciários, dentre outras áreas sociais, houve bastante polêmica quanto à alocação setorial dos recursos do FSE/FEF na execução orçamentária. A questão central é se o Fundo devolve às áreas sociais o que retira das respectivas fontes vinculadas a essas, ou se causa impacto negativo no gasto nessas áreas, retirando-lhes recursos em favor de ações que não são propriamente sociais.

No caso da área de educação, esta política foi bastante incômoda, visto que a área é quase totalmente financiada por recursos vinculados. Os dados têm demonstrado que os valores do Fundo que retornaram ao MEC foram bastante irregulares, começando por representar 16% das fontes de financiamento do Ministério, em 1994; subindo para 37%, em 1995; descendo para 17%, em 1996; subindo para 35%, em 1998; e caindo para 20%, em 1999 (Ribeiro, 2001). Mesmo que essas oscilações tenham sido cobertas por outras fontes de recursos, os dados mostram a grande irregularidade na alocação dos recursos do Fundo e a volta da exposição da área aos rumores políticos no processo de decisão orçamentária, que podem ser favoráveis à área em determinado ano, e, em outro, não.

Outra constatação é o fato de a desvinculação permitir que haja uma alocação dentro da própria área de educação, que não obedece à hierarquia de prioridades estabelecidas legalmente em cada fonte. Por exemplo, podia ocorrer que recursos provenientes do salário-educação, que se destina ao ensino fundamental, fossem desvirtuados por esse expediente, destinando-se ao financiamento do ensino médio ou do superior.

Foi grande também a polêmica a respeito de que, mediante esse mecanismo, o governo federal retirava recursos dos Estados, municípios e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que originalmente prometia devolver, mediante programas federais nas áreas dos recursos retidos, mas, que, de fato, isso não ocorria. Por exemplo, no caso do salário-educação, eram relidos cerca de R$ 500 milhões anualmente, e grande parcela desses recursos referia-se à quota-estadual (dois terços da arrecadação), que devia destinar-se aos Estados arrecadadores.

A DRU, refletindo a polêmica sobre as perdas que áreas, setores e unidades da Federação estavam apresentando com a desvinculação, apresenta diferenças importantíssimas em relação a seus antecessores. Por isso, ela não afeta a contribuição dos empregadores e trabalhadores para a previdência, sendo integralmente destinada ao pagamento de benefícios previdenciários, isto porque o montante equivalente à parcela desvinculada retorna para o INSS. Outro ponto central é que ela não reduz as receitas disponíveis nos Estados, Distrito Federal e municípios, já que não incide sobre os recursos que compõem o FPE, FPM, os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o Fundo de

Compensação pelas Exportações de Produtos Industrializados, como também nem sobre os recursos relativos ao salário-educação, dado que a base de cálculo das transferências não será reduzida.

Operação de crédito externo

Os recursos de operação de crédito se inserem dentro da estratégia de algumas instituições multilaterais de cooperação técnica à educação brasileira, por meio de projetos de co-financia-mento. As atividades de cooperação internacional se inserem no âmbito de uma interação política bilateral, com enfoque formalista que caracteriza os acordos econômicos e seus corolários de inflexibilidade financeira e de condicionalidades políticas e econômicas. A receptividade do MEC em relação aos recursos de Agências de fomento internacionais, principalmente do Banco Mundial (Bird) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), deve-se, em grande parte, à grande expectativa gerada pelas vantagens técnicas e financeiras atribuídas aos projetos, principalmente quanto às expectativas de impactos, pelo aporte de recursos adicionais e pela capacidade de intervenção nas distorções estruturais.

Na agenda da cooperação internacional ao Brasil, a partir dos anos 70, o setor social que até então não era privilegiado nos projetos de financiamento, principalmente dos recursos oriundos do Bird, passa a ter acesso a créditos. Nesse caso, a educação passou a ser encarada enquanto fator direto de crescimento económico, sendo que a ênfase para o financiamento recaiu sobre o ensino profissionalizante. No final dos anos 70, os interesses do Bird direcionaram-se para a educação fundamental, pois con-siderava-se como a forma mais apropriada para assegurar às massas um ensino mínimo. A ênfase no ensino fundamental é também perceptível pela sequência dos projetos financiados pelo Bird no âmbito do MEC (Fonseca, 1991). A partir dos anos 80, dos três projetos que foram financiados, dois destinavam-se a este nível de ensino.

Os créditos à educação constituem parte da dívida externa do País para com as instituições bilaterais e multilaterais e de bancos privados. Dessa forma, o financiamento segue regras fixadas para qualquer projeto económico, segundo um modelo de co-financiamento, no qual as Agências, em tese, deveriam participar com 50% dos recursos e o País com a outra metade. Em suas condições de pagamento até os anos 80, os juros dos empréstimos eram cobertos a uma taxa de 8% ao ano. A partir dos anos 80, os bancos instituem uma taxa variável de acordo com o custo do dinheiro no mercado internacional, acrescido de mais 0,5% sobre o total dos empréstimos tomados pelo banco nesse mercado, que constituirão as reservas para os empréstimos aos países receptores. Ressalva-se que esta sobretaxa certamente contribuirá para encarecer os empréstimos em relação aos custos do mercado internacional. Entre os encargos do financiamento inclui-se também o pagamento de "taxa de compromisso", correspondente à cobrança de 0,75% ao ano sobre os recursos ainda não retirados pelos tomadores, o que significa que qualquer atraso na execução do programa resulta em aumento significativo desse encargo, para não dizer nos juros e nos ajustes cambiais.

Em decorrência das condições de financiamento, o bom desempenho de um projeto, em lermos de execução, representa fator indispensável para a contenção de despesas adicionais. A morosidade na sua execução significa a diminuição da captação de divisas externas, bem como o aumento do custo do financiamento em termos de elevação dos encargos.

Outro fator importante é que os recursos dos acordos com o Bird, em geral, seguem a estratégia de focalização socior-regional, cujo discurso central é a necessidade de se reduzir os impactos que as desigualdades sociais e as disparidades regionais acarretam ao desempenho do sistema educacional. Neste caso, as prioridades são as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste.

Portanto, observa-se que, historicamente, principalmente no caso do Bird, as ações de cooperação técnica têm-se desenvolvido como um processo contínuo, para o qual contribuem a

utilização de mecanismos usufruídos pelo próprio banco, que garantem a autopreservação do processo. Por exemplo, os estudos de pré-inversão e a atuação dos consultores ilustram o interesse do banco na continuidade dos processos.

Esse processo contínuo, mencionado anteriormente, pode ser constatado na série de projetos que foram aprovados e implementados nas últimas duas décadas, principalmente destinados ao ensino fundamental. Assim, negociou-se com o Bird o Acordo n° 1.867/BR, no valor de 91,4 milhões de dólares, que deu origem ao Programa de Expansão e Melhoria da Educação Rural do Nordeste (Edurural), criado pelo Decreto n° 85.287, de 23 de outubro de 1980. O projeto se destinava a gastos em 250 municípios dos mais carentes do ponto de vista educacional, dentre os 1.200 da Região Nordeste, e fixar os gastos em um espectro de ações cujos componentes principais eram: a rede física (32,5%), recursos humanos (15,3%), materiais de ensino (12,8%) e apoio à organização e funcionamento de órgãos municipais de educação (2,7%). Depois de dois anos de formulação e negociação com o Bird, foi assinado, ao final do governo Figueiredo, em 25 de novembro de 1984, o acordo MEC/ Bird - 2412 (Monhangara), no valor de 80 milhões de dólares, que tinha como delimitação básica a destinação dos recursos ao financiamento de gastos com a educação básica das Regiões Norte e Nordeste. A área de atuação do programa ocorreria em 25 municípios com população superior a 20 mil habitantes, 50% dos quais residentes em zonas urbanas, e que apresentavam no período de 1970-1980 uma taxa média geométrica de crescimento anual da população urbana superior à taxa média brasileira de 4%.

Nos anos 90, os valores dos contratos foram ampliados. Em 1993, foi criado o Projeto Nordeste de Educação Básica (Projeto Nordeste), visando superar os baixos índices de aprendizagem, reduzir a repetência e a evasão escolar e implementar novos padrões de administração educacional, com dotação global de 737 milhões de dólares, sendo que deste total 419 milhões financiados pelo Bird, 168 milhões em aportes dos Estados nordestinos e 150 milhões em transferências operadas pelo MEC. O plano de trabalho conveniado com os Estados da região, para atendimento das redes estaduais e municipais, abrangeu ações de capacitação de professores, compra de livros didáticos, construção, reforma e ampliação de escolas, inovações pedagógicas e de gestão escolar, com ênfase no segmento da 1ª à 4ª série do ensino fundamental.

A partir da experiência proporcionada pelo Projeto Nordeste, o MEC firmou convênio com o Banco Mundial (Bird), que resultou na criação do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), o qual abrange, além do Nordeste, as Regiões Centro-Oeste e Norte. São objetivos do Fundescola: 1) ampliar o acesso e a permanência da população em idade escolar no ensino fundamental; e 2) otimizar a qualidade da escola e da gestão da educação em suas diversas instâncias. Esse programa centra suas ações em padrões mínimos de funcionamento da escola: no Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE); no projeto da Escola Ativa; e em um Sistema Integrado de Informações Gerenciais (SIIG). Para o desenvolvimento dessas ações, estão previstos gastos da ordem de 1,3 bilhão de dólares ao longo do período 1998-2002.

Outro financiamento que o MEC buscou foi junto ao BID para, em parceria com o Ministério do Trabalho, desenvolver o Programa de Expansão da Educação Profissional (Proep), que visa desenvolver ações integradas entre a educação, o trabalho, a ciência e a tecnologia, no intuito de promover um novo modelo de educação profissional. Nesse sentido, têm-se por objetivos a ampliação e a diversidade da oferta de vagas, assim como a adequação dos cursos às exigências do mundo do trabalho. Os recursos financeiros, totalizando 500 milhões de dólares, são provenientes do BID, que é responsável pela parcela de 50%, enquanto que os outros 50% são obtidos através de receitas fiscais e do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Desse modo, financia-se a realização de estudos necessários à elaboração de planos estaduais para a Reforma e Expansão do Ensino Médio e Expansão da Educação Profissional, bem como de projetos escolares; de investimentos na área de educação profissional, incluindo desde ações de construção, reforma e ampliação de instituições de ensino, até aquisição

de equipamentos técnico-pedagógicos e de gestão e de materiais de ensino-aprendizagem; capacitação de docentes e pessoal técnico-administrativo e prestação de serviços e consultorias para a realização de estudos nas áreas técnico-pedagógicas e de gestão.

Considerações finais

A evolução jurídico-institucional e os conseqüentes desdobramentos financeiros das fontes de financiamento da área de educação na década de 90 mostraram que essa área da política social brasileira conseguiu manter intacta a espinha dorsal de sua estrutura de financiamento - vinculação de impostos e contribuições sociais. Além disso, como forma complementar de financiamento, conseguiu ampliar os recursos de operações de crédito.

Apesar das críticas dos setores comprometidos com ajuste fiscal, a vinculação para educação não apenas foi mantida, como se tornou mais complexa, sobretudo com a introdução da subvinculação prevista pelo Fundef. Este Fundo representou, de fato, uma minirreforma tributária, principalmente por ter alterado toda a filosofia de alocação dos impostos, estabelecendo o número de alunos como elemento central no critério de partilha, e por ter incentivado um processo de rápida municipalização do ensino fundamental. Tal medida, se por um lado permitiu maior transparência e prioridade efetiva para o ensino fundamental, por outro, pode ter criado problemas para o financiamento dos demais níveis de ensino e tornada extremamente complexa a gestão municipal.

Na parte da estrutura de financiamento relativa às contribuições sociais, a mais importante é o salário-educação, uma vez que é uma fonte exclusiva da educação e sobre a qual o MEC chega ao ponto de gerir sua arrecadação, ou seja, o ministério e os demais entes federados têm grande poder de comando sobre tais recursos. As outras contribuições sociais são destinadas especificamente às despesas com assistência ao estudante e passam pelas estruturas de negociações políticas internas do governo tornando-se, pois, fontes irregulares de recursos. Além disso, na questão das contribuições, apesar da tendência de se identificarem com as receitas fiscais, esses mecanismos de financiamento, ao se apoiarem em fundos especiais vinculados a folhas de salário e lucro líquido, podem ser sensíveis ou não às oscilações dos níveis e ritmos da atividade econômica e fortalecer a centralização de recursos.

Além disso, existe um item que tem sido constantemente utilizado na área de educação, principalmente pelo governo federal, representado pelas operações de crédito externas, que geralmente financiam ações focalizadas sociorregionalmente, de acordo com negociação prévia. Nesse tipo de fonte, vêem-se ampliados os recursos no período, mas, no entanto, isso pode ser apenas um efeito típico devido aos aspectos conjunturais da década de 90, deve ser considerada como peça frágil na estrutura de financiamento, mas que se reveste de muito poder para dirigir as políticas.

Por último, a partir de 1994, paradoxalmente, a educação começou a ser financiada também por um Fundo atípico (FSE/ FEF), que tinha seus recursos provenientes da desvinculação de receitas. A grande questão é saber se o montante destinado à área eqüivale ao que saiu pelo mecanismo de desvinculação. Esse Fundo foi uma fonte muito irregular, isto é, durante alguns anos retiraram-se mais recursos do que o montante aplicado, ou vice-versa. Portanto, essa não é uma fonte que deva dar sustentação e ancorar as políticas da área, uma vez que recoloca a necessidade das eternas disputas políticas por recursos que, historicamente, têm pesado negativamente para essa área social, *vis-à-vis* às determinações macroeconômicas, sobretudo na atual política de controle do déficit público.

Esses elementos, sobre os quais repousa a estrutura de financiamento da educação da década de 90, permitem caracterizar tal estrutura como mista e complexa, envolvendo todos os entes federados, em proporções decididas tanto por estruturas rígidas quanto combinadas por oportunidades econômicas ou políticas. Assim, existem, de um lado, fontes de financiamento que dão segurança ao aporte de recursos, independentemente do ciclo econômico, o que permite um planejamento a longo prazo, livrando o

gestor da política educacional, seja de tornar-se refém da política macroeconômica, seja da competição por recursos com outras áreas do Governo; de outro lado, também há uma série de fontes que contêm todos os elementos de insegurança e de competições que podem fragilizar a gestão educacional.

Além disso, não se poderia deixar de apresentar os dilemas associados à atuação do Estado na alocação dos recursos, questão essa que acompanhou o desenho das fontes de financiamento, principalmente daquelas de responsabilidade federal e destinadas ao ensino fundamental. Nesse sentido, destaca-se todo o processo de descentralização de execução (não de arrecadação) dos recursos. O debate acerca da descentralização das responsabilidades entre as esferas de governo na área da educação ganhou força e aprofundou-se a partir dos anos 90. Além disso, depois de definidos critérios objetivos de repasse às escolas (número de alunos), diminui-se, ao menos parcialmente, a necessidade de barganha política para o aporte de recursos. No tocante à redistribuição de recursos, duas vertentes distintas sobressaíram-se. A primeira, uma política pública de caráter nacional, definia um valor mínimo do gasto aluno/ano a toda a Federação, devendo a União complementar com recursos as regiões onde não fosse possível atingir tal valor. A segunda, uma política de focalização, definia que a atuação deveria beneficiar as regiões de maior carência, inclusive em respeito a transferências adicionais de recursos.

Devido à falta de princípios básicos para nortear a combinação de fontes de financiamento para a área de educação, uma das grandes questões é a adequação das fontes de financiamento à natureza dos bens e serviços oferecidos, ou seja, qual é a modalidade de financiamento que melhor se adapta ao tipo de direito que se quer assegurar com a provisão/produção de cada tipo de bem e/ou serviço oferecido. Este é um tema importante a ser discutido dentro da questão do financiamento da educação, mesmo sabendo-se que a possibilidade de sua implementação pode contrariar os gestores de políticas macroeconômicas, assim como interesses arraigados até mesmo no interior de outras políticas.

Nesse sentido, compreende-se que na evolução dos mecanismos de financiamento a estrutura convergiu para uma modalidade mista, o que significa reconhecer que o sistema pode oferecer bens e serviços de naturezas diversas para os quais o tipo de financiamento pode ser mais adequado - por exemplo, merenda e assistência à saúde sendo financiados por contribuições e salários e a valorização de professores sendo financiados por recursos fiscais do orçamento do Estado. Nesse caso, do ponto de vista da segurança da fonte de financiamento, deve-se observar que os programas voltados para a assistência ao estudante estão mais fragilizados do que as obrigações mais permanentes da educação, como são os gastos com professores.

Finalmente, deve-se entender que, apesar de a estrutura de financiamento ter conseguido proteger a área da educação, não há garantias de que, à medida que forem crescendo as responsabilidades dos entes federados, ou caso se evolua para uma concepção mais abrangente de proteção social, não será necessária a ampliação dos recursos, além daqueles provenientes do crescimento económico e dos ganhos com melhorias na eficiência do processo de arrecadação e de gastos.

Referências bibliográficas

ARELARO, L. R. G. Financiamento e qualidade da educação brasileira : algumas reflexões sobre o documento "Balanço do primeiro ano do Fundef- Relatório MEC". In: ARELARO, L. R. G. *Financiamento da educação básica.* Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição [da] República Federativa do Brasil.* Brasília : Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. *Lei n° 9.394.* Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília : Congresso Nacional, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretária de Educação Fundamental. *Relatório de atividades 2000.* Brasília, 2001a.

_____. *Avaliação do programa de complementação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).* Brasília, 1999a. 108 p.

_____. *Relatório técnico* : balanço do primeiro ano do Fundef. Brasília, 1999b.

_____. *Balanço do Fundef 1998-2000.* Brasília, 2001b. Disponível na Internet: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/contas.shtm>

CASTRO, Jorge Abrahão. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do Ensino Fundamental.* Brasília : Ipea, 1998. 46 p. (Texto para Discussão, n. 604).

_____. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil*: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. Campinas, 1997. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

CASTRO, Luiz F. M. Fundamentos do salário-educação. *Fórum Educacional,* Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 7-32, out./dez. 1983.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Gestão educacional e descentralização* : novos padrões. São Paulo : Cortez, 1997. **188** p.

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Financiamento da educação básica.* Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).

EMENDA João Calmon : recursos para a educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 65, n. 149, p. 133-176, **jan./abr. 1984.**

FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal.* Brasília : Ipea, 1998. (Texto para Discussão, 547).

FONSECA, Marília. *O financiamento do Banco Mundial e a educação brasileira.* Brasília : MEC, 1991. 27 p.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. *Relatório de atividade 1995.* Brasília, 1996.

_____. *Relatório de atividade 1996.* Brasília, 1997.

. *Relatório de atividade 1997.* Brasília, 1998.

. *Relatório de atividade 1998.* Brasília, 1999.

. *Relatório de atividade 1999.* Brasília, 2000.

. *Relatório de atividade 2000.* Brasília, 2001.

MARTINS, P. S. Financiamento da educação no município. In: GUIA de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação/Prasem II. Brasília : Fundescola/MEC, 1999. p. 137-169.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Em Aberto,* Brasília, v. 8, n. 42, p. 3-18, abr./jun. 1989.

O financiamento da educação no Brasil. São Paulo : EPU, '•7. 156 p. (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil.* Campinas : Autores Associados, 1997. 94 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 57).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo; SOUZA, Alberto M.; VELLOSO, Jacques. *O financiamento da educação no Brasil e o ensino de 1º grau.* Brasília : MEC, 1988.

MOREIRA, R.; CASTRO, L. E; SILVA, J. F. Emendas constitucionais n° 23/83 (Passos Porto) e 24/83 (João Calmon) : problemas e consequências da compatibilização. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, n. 58, p. 3-14, ago. 1986.

NEGRI, Barjas. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.* Brasília : Inep, 1997a. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 3).

_____ . *O financiamento da educação no Brasil.* Brasília : Inep, 1997b. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 1).

OLIVEIRA, R. P. Revisitando uma questão polêmica : a transferência de recursos públicos para a escola privada na Lei de Diretrizes e Bases. In: FINANCIAMENTO da educação básica. Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.* Brasília : Ed. Plano, 2000. 181 p.

RESENDE, F; SILVA, B. Contribuições sociais. In: ESTUDOS para a reforma tributária. Rio de Janeiro : Ipea, 1987. t. 4. (Textos para Discussão Interna, n. 107).

RIBEIRO, J. A. C. *Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90.* Brasília : Ipea, 2001. (Mimeogr.).

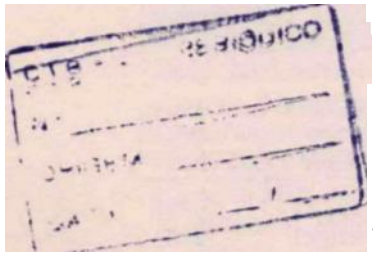
ROCHA, D.; MARINHO, N. *O Fundo Social de Emergência* : 1994-1996. Brasília : Ipea, 1997. (Mimeogr.).

SAVIANI, D. *Contribuição da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação* : um início de conversa. Brasília : MEC, 1988. (Documento de Divulgação, n. 5).

VELLOSO, Jacques. Impasses e alternativas no financiamento das políticas públicas para a educação : um pano de fundo. In: ESTADO e educação : coletânea CBE. São Paulo : Papirus, 1992. p. 107-125.

pontos de vista

O que pensam outros especialistas?



Financiamento e Gasto do Ministério da Educação nos Anos 90

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 33-42, dez. 2001.

José Aparecido Carlos Ribeiro

Técnico da área de Planejamento da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Introdução

Na discussão sobre políticas sociais, uma das questões periodicamente levantadas diz respeito ao volume, eficiência e eficácia dos gastos sociais. Este trabalho tem como preocupação objetiva apresentar e analisar brevemente a trajetória da execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC). A partir das informações do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi/Sidor), recuperamos os gastos do MEC no período que vai de 1993 a 1999[1] e os deflacionamos mensalmente pelo índice Geral de Preços (IGP-DI) para constituir uma série em valores constantes de dezembro de 1999.

Os dados, assim levantados, serão comparados, em seus valores agregados, com o Produto Interno Bruto (PIB), despesa total do governo federal, e população, para que se avalie a evolução da prioridade macroeconômica e fiscal dos gastos do MEC, e também do nível de gastos em termos *per capita.*

Em seguida, os dados serão apresentados classificados por Fontes de Financiamento, por Natureza de Despesa e por Programas. Ao trabalhar com diferentes enfoques, esperamos propiciar um maior conhecimento acerca do perfil do financiamento e gastos do Ministério da Educação.

Os gastos do MEC no período 1993-1999

Iniciaremos a análise da trajetória dos gastos do MEC pela apresentação dos seus valores agregados, e pela comparação destes com outros agregados relevantes.

Foi encontrada certa dificuldade com relação à disponibilidade e/ou confiabilidade das informações referentes ao período 1990-1992. Embora certamente seja possível uma maior dedicação no sentido de construir um banco de dados confiável para o período, o autor optou por não fazê-lo em um primeiro momento. Mesmo iniciando a série em 1993, acreditamos que a contribuição deste trabalho ainda seja útil.

Nesse sentido, apresentamos na Tabela 1 a evolução dos gastos do MEC, em termos reais, de 1993 a 1999. Após uma significativa elevação entre 1993 e 1994, ocorre uma queda no nível de gastos em 1996 e 1997, com um princípio de recuperação em 1998. De qualquer modo, os gastos passam a gravitar no patamar de R$ 12,5 bilhões a partir de 1996, após um ápice de R$ 13,8 bilhões no biénio 1994-1995. Este movimento, obviamente, repercute nos indicadores de gastos *per capita"* e porcentuais do PIB. Este último, também chamado de indicador de prioridade macroeconómica, apresenta queda do nível de 1,6% do PIB em 1994 para 1,2% em 1998.

Tabela 1 - MEC: Gasto total, *per capita* e proporção do PIB -1993-1999

Ano	R$ milhões[1] Constantes Dez./99	Índices	*Per capita* R$ de Dez./99	% PIB[2]
1993	10.030,5	100,0	66,50	n.d.
1994	13.875,1	138,3	90,75	1,62
1995	13.840,1	138,0	89,31	1,44
1996	12.559,1	125,2	79,95	1,20
1997	12.017,3	119,8	75,48	1,11
1998	12.988,7	129,5	80,49	1,19
1999	12.285,6	122,5	74,94	1,28

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.
(1) Valores deflacionados mês a mês pelo IGP-DI da Fundação Getúlio Vargas.
(2) Porcentuais calculados, utilizando o total de gastos do MEC e o PIB em R$ nominais.

Calculados aqui usando a população total do país como denominador, e não o número de beneficiários das políticas de educação.

Ao comparar os gastos do MEC com outros agregados da administração pública federal, podemos avaliar a situação do MEC em termos da sua prioridade fiscal, ou seja, qual o comportamento dos seus gastos diante do conjunto dos gastos da União. Na Tabela 2, apresentamos os valores totais das despesas da União, do MEC, e o total do Gasto Social Federal segundo a metodologia da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Económica e Aplicada (Ipea) (ver Fernandes et al., 1998a, 1998b; Fernandes, 2000). Desta vez, entretanto, os dados são apresentados em valores correntes.

A constatação possível é a de que o MEC perde espaço perante a outras despesas governamentais. Vemos claramente o crescimento das despesas financeiras da União, o que diminui consideravelmente a participação do MEC ante a Despesa Total.

Mesmo este segundo indicador, porém, apresenta queda no período. É interessante constatar ainda que os gastos do MEC diminuem também em termos da sua participação no Gasto Social Federal. Isto se explica, dentre outras razões, pelo fato de o Gasto Social Federal apresentar crescimento no período, capitaneado, entretanto, pela elevação dos gastos com a Previdência - Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Regime Jurídico Único (RJU).[3]

Obviamente, temos que ser cuidadosos. Se em um primeiro exame, em nível mais agregado, constata-se uma diminuição dos recursos disponibilizados ao MEC, em termos reais e relativos, há que se aprofundar um pouco mais a análise para apontar e esclarecer melhor os determinantes deste movimento. No próximo item, apresentaremos os gastos do MEC desagregados por Fontes de Financiamento.

Para maiores detalhes sobre a evolução do Gasto Social Federal nos anos 90, ver Ribeiro e Fernandes (2000).

Tabela 2 - Gasto total do MEC - Comparação com as despesas do governo federal 1994 e 1998 (em R$ milhões correntes)

Especificação	1994	1998
Desp. Total do Gov. Federal[1]	**140.486**	**497.916**
Despesa Financeira[2]	70.999	315.115
Desp. Não Financeira[3]	69.487	182.801
Gasto Social Federal[5]	**42.174**	**113.905**
Gasto do MEC	**5.657**	**11.509**
% MEC/Desp. Efetiva	4,03	2,31
% MEC/Desp. Financ.	7,97	3,65
% MEC/Desp. Não Financ.	8,14	6,30
% Gasto Social Federal	13,41	10,10

Fonte: Siafi/Sidor; Balanços Gerais da União. Elaboração: Disoc/Ipea.
(1) Despesa total, menos transferências intergovernamentais.
(2) Despesa com juros e amortizações das dívidas interna e externa.
(3) Despesa efetiva, menos despesa financeira.
(4) Não houve possibilidade de incorporação dos dados do Balanço Geral da União de 1999.
(5) Gasto mensurado segundo o conceito de Área de Atuação Social* (metodologia Disoc/Ipea).

A trajetória das fontes de financiamento do MEC

A seguir, apresentamos a composição dos gastos do MEC, a partir das Fontes de Financiamento.

Observa-se, nas Tabelas 3 e 4, que a principal fonte de financiamento do MEC no período foi a fonte Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). O ano de 1993 inicia a série com o maior porcentual de participação desta fonte nos gastos do MEC - 65,47%. Até o ano de 1995 ocorre uma queda no volume de recursos desta fonte, chegando a uma participação de apenas 38,32% em 1995. A partir daí, exceção feita ao ano de 1996, a participação do MDE no financiamento dos gastos do MEC se mantém estável, em torno dos 36 pontos porcentuais.

Uma outra fonte importante, que apresenta forte irregularidade na sua participação, é a fonte Recursos Ordinários. Inicialmente apresentando seguidas quedas até 1996 - passando de 0,42% em 1993 para 0,16% em 1996 - , sofre um estupendo aumento em 1997, atingindo o seu maior nível de participação no período -10,13%. Segue-se uma nova queda em 1998, a participação cai para 4,42%, recuperando-se em 1999 com elevação para 9,33%. Em resumo, a tônica da participação desta fonte no período foi a irregularidade, com um crescimento não homogêneo, anos com valores extremamente baixos e outros muito altos.

Sobre a Contribuição do Salário-Educação, é interessante notar que esta se apresenta estável, com alguns picos - 1996 e 1997 - o que determina um certo viés de crescimento para a participação desta fonte no financiamento do MEC, para o conjunto do período analisado. Já quanto à fonte Aplicação dos Recursos do Salário-Educação, a estabilização económica reduziu consideravelmente os ganhos financeiros, reduzindo os níveis de participação desta fonte, que caem dos mais de 9 pontos porcentuais de 1994, para passar a gravitar no patamar de um ponto porcentual a partir de 1996.

Conforme Fernandes (2000, p. 16), "o conceito de *área de atuação* orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo o critério de *objetivo* ou *finalidade dos gastos,* na tentativa de promover uma melhor aproximação possível da ação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. A forma de agregação utilizada não é, portanto, compatível com os registros das despesas por órgão setorial *[critério institucional],* nem com os levantamentos das despesas por funções ou programas *[enfoque funcional),* formatos usuais de apresentação das contas do setor público."

De acordo com o art. 212, "a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino". Na fonte Manutenção e Desenvolvimento do ensino são contemplados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos públicos serão destinados às escolas públicas, podendo ser dirigidos a escolas que comprovem finalidade não-lucraliva e apliquem seus excedentes financeiros em educação; e, ou, assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou no poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

Tabela 3 - MEC: Distribuição do gasto, segundo a fonte de recursos -1993-1999 (em RS milhões)

Fonte de Financiamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos Ordinários	343,3	276,3	49,5	20,5	1.217,8	574,0	1.145,9
Manutenção e Desenvolvimento	6.567,1	7.024,6	5.303,3	6.492,3	4.240,9	4.624,6	4.903,2
Contribuição Salário-Educação	503,5	645,0	687,1	842,5	756,3	747,5	733,5
Títulos Responsabilidade Tesouro	94,5	34,8	79,5	75,5	76,6	41,9	76,8
Operações de Crédito	-	83,9	230,6	168,5	84,4	100,2	95,8
Recursos Diretamente Arrecadados	633,7	952,0	849,2	710,9	614,6	623,8	287,9
Contrib. Lucro Líquido	183,7	290,0	390,3	326,6	47,9	193,9	576,5
Contribuição Financiamento Seguridade	670,0	410,3	515,8	1.058,0	1.385,5	0,9	986,1
Fundo Social de Emergência	-	2.218,1	5.037,9	2.169,21	2.992,6	4.504,7	2.467,1
Aplicação dos Recursos Salário-Educação	754,6	1.351,5	351,4	190,6	132,3	184,8	103,9
Outras Fontes	280,2	588,5	345,5	504,6	468,4	1.392,3	908,8
Total MEC	**10.030,5**	**13.875,1**	**13.840,1**	**12.559,1**	**12.017,3**	**12.988,7**	**12.285,6**

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea. Valores deflacionados para dez./99.

É importante frisar dois pontos sobre estas duas fontes. Primeiramente, como se pode observar na Tabela 3, no começo do período, a fonte Aplicação dos Recursos do Salário-Educação gerava mais recursos para o MEC do que a própria Contribuição do Salário-Educação. Em outras palavras, havia uma situação paradoxal: as receitas financeiras geradas a partir da aplicação dos recursos acabavam superando os recursos arrecadados originalmente pelo salário-educa-ção. O segundo ponto curioso advém do fato de que, se por um lado o salário-educação constitui uma fonte vinculada, o mesmo não se aplica às receitas financeiras geradas a partir dele. Ou seja, a pronunciada queda da fonte Aplicação dos Recursos do Salário-Educação acabou diminuindo a disponibilidade de recursos não-vinculados, e assim "engessando" um pouco mais o orçamento do MEC.

Tabela 4 - Ministério da Saúde: Distribuição porcentual das fontes de financiamento 1993-1999 (em % de participação)

Fonte de Financiamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Recursos Ordinários	3,4	2,0	0,4	0,2	10,1	4,4	9,3
Manutenção Desenvolvimento Ensino	65,5	50,6	38,3	51,7	35,3	35,6	39,9
Contribuição Salário-Educação	5,0	4,7	5,0	6,7	6,3	5,8	6,0
Títulos Responsabilidade Tesouro	1,0	0,3	0,6	0,6	0,6	0,3	0,6
Operações de Crédito	-	0,6	1,7	1,3	0,7	0,8	0,8
Recursos Diretamente Arrecadados	6,3	6,9	6,1	5,7	5,1	4,8	2,3
Contrib. Lucro Líquido	1,8	2,1	2,8	2,6	0,4	1,5	4,7
Contribuição Financiamento Seguridade	6,7	3,0	3,7	8,4	11,5	0,0	8,0
Fundo Social de Emergência	-	16,0	36,4	17,3	24,9	34,7	20,1
Aplicação dos Recursos Salário-Educação	7,5	9,7	2,5	1,5	1,1	1,4	0,9
Outras Fontes	2,8	4,2	2,5	4,0	3,9	10,7	7,4
Total MEC	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**

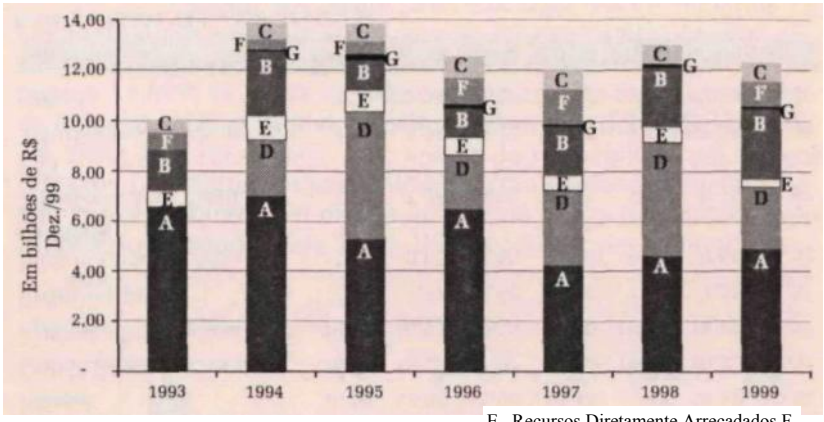
Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

O Fundo *Social* de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal (FSE/FEFJ apresenta um comportamento interessante. Primeiramente, alterna anos com elevados volumes de recursos e participações relativas no financiamento do MEC com outros anos com valores muito menores. Em segundo lugar, esta alternância parece ter forte correlação com a fonte MDE: quando um aumenta a sua participação, o outro diminui e vice-versa. De qualquer modo, manteve-se como a segunda fonte mais importante para o financiamento do MEC no período.

A Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social inicia a série em queda. A partir de 1995, entretanto, inicia uma escalada, com sucessivos aumentos na sua participação no financiamento do MEC, exceção feita para o surpreendentemente baixo índice apresentado em 1998 - que, aliás, é prontamente coberto por um aumento na participação do Fundo Social de Emergência neste ano. Para o conjunto do período, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) apresenta uma forte participação. A Contribuição sobre Lucro Líquido de Pessoa Jurídica apre-senta-se estável em um patamar ligeiramente significativo, na casa dos 2 pontos porcentuais de participação, no financiamento dos gastos do MEC. Em 1999, apresenta um considerável aumento.

Vemos, portanto, que no início da série a fonte MDE apresentava porcentuais de participação muito superiores aos demais, 65,26%. Em 1994, o Fundo Social de Emergência é introduzido, já em níveis significativos, 16,16%. No ano seguinte uma significativa queda na MDE, aparentemente compensada pela elevação dos recursos alocados pelo FSE, faz que ambos tenham uma participação elevada e quase equivalente: 38,32% e 36,40%, respectivamente. Em 1997, os níveis de participação destas fontes retornam aos valores de 1994. Em 1997, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social atinge o seu nível de participação mais elevado, 11,53% do total dos gastos do MEC.

Em 1998 as fontes mais importantes foram o MDE e o FSE, que apareceram neste ano novamente com porcentuais muito próximos: 35,61% e 34,68% respectivamente. Chama muita atenção a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social, cuja participação no ano anterior era de 11,53% e nesse ano é praticamente nulo. Em 1999, MDE (39,91%) e FSE (20,08%), seguem como as principais fontes do MEC, de modo que o destaque fica com a participação da fonte Recursos Ordinários (9,33%), repetindo o nível atingido em 1997 (10,13%).



A Manut. a Desenvolvimento do Ensino
B Demais Fontes
C Contribuição Salário-Educação
D FSE/FEF
E Recursos Diretamente Arrecadados
F Contribuição Seguridade Social
G Operações de Crédito Externo

Gráfico 1 - Gasto do MEC e entidades vinculadas. Por fontes de financiamento -1993-1999

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

A evolução dos gastos do MEC segundo a natureza de despesa

A análise dos gastos do MEC, segundo a natureza de despesa, apresenta alguns pontos interessantes e esclarecedores acerca da trajetória dos gastos deste órgão.

O primeiro ponto a chamar a nossa atenção diz respeito à trajetória dos gastos com Pessoal ativo. Este item de despesa é o que agrega a maior parcela dos gastos do MEC, ao longo de todo o período. Sua maior participação porcentual, de acordo com a Tabela 6, foi de 46,04% no ano de 1993, e o menor nível de participação, em 1998, foi de 36,82%. Apresentou, no período analisado, níveis de participação bastante homogêneos ante o total dos gastos do MEC - em torno dos 40%. E importante frisar, entretanto, que os gastos com pessoal, seja em valores constantes, seja em porcentuais de participação, apresentam viés de redução em relação aos primeiros anos do período.

Tabela 5 - MEC: Gasto total segundo a natureza de despesa -1993-1999 (em RS milhões)

Natureza das Despesas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal	4.618,4	5.960,0	5.889,9	5.077,5	4.984,7	4.782,7	4.940,8
Outras Despesas Correntes	1.561,9	2.112,8	2.363,1	2.441,7	2.344,3	2.623,9	1.905,0
Inativos e Pensionistas	1.496,5	2.293,3	2.234,5	2.192,9	2.226,4	2.340,9	2.355,1
Investimentos	797,4	1.217,3	785,6	467,0	231,7	195,8	185,3
Juros e Amortizações da Dívida	102,4	90,8	82,4	79,6	81,0	89,7	223,8
Transferências a Estados e DF	791,5	1.018,9	1.331,6	938,9	945,7	1.213,9	941,7
Transferências a Municípios	432,7	878,0	794,9	1.026,1	909,1	1.439,1	1.282,4
Outros	229,8	303,5	358,0	335,6	294,5	302,6	451,6
			13.840,1	12.559,1	12.017,3	12.988,7	12.285,6

Fonte: Siafi/Sidor Elaboração: Disoc/Ipea.
Valores de Racionados para dez./99.

A rubrica Outras Despesas Correntes[6] apresentou sucessivas quedas de 1993 a 1997. A partir daí inicia recuperação, atingindo seu nível de participação mais alto em 1998, 20,20%. O pior ano foi 1994, quando atingiu apenas 15,23% em participação. As despesas com Juros e Amortizações da Dívida apresentaram valores baixos no período. O maior nível de participação foi em 1999, 1,82%. Os demais anos ficaram em torno de 0,65%.

Tabela 6 - MEC: Distribuição porcentual do gasto total, categoria econômica -1993-1999 (em % de participação)

Fonte de Financiamento	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Pessoal	46,04	42,96	42,56	40,43	41,48	36,82	40,22
Outras Despesas Correntes	15,57	15,23	17,07	19,44	19,51	20,20	15,51
Inativos e Pensionistas	14,92	16,53	16,15	17,46	18,53	18,02	19,17
Investimentos	7,95	8,77	5,68	3,72	1,93	1,51	1,51
Juros e Amortizações da Dívida	1,02	0,65	0,60	0,63	0,67	0,69	1,82
Trânsferências a Estados e DF	7,89	7,34	9,62	7,48	7,87	9,35	7,67
Trânsferências a Municípios	4,31	6,33	5,74	8,17	7,56	11,08	10,44
Outros	2,29	2,19	2,59	2,67	2,45	2,33	3,68
Total MEC	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

A rubrica Outras Despesas Correntes agrega despesas com: aquisição de material de consumo, pagamento de serviços prestados por pessoa física sem vínculo empregatício ou pessoa jurídica independente da forma contratual, além de outras despesas correntes não-classificáveis nas demais rubricas de Despesas Correntes - Pessoal e Encargos Sociais, Juros e Encargos da Dívida Interna e Juros e Encargos da Dívida Externa (Brasil, 1995).

As transferências intergovernamentais - transferências a Estados, Distrito Federal (DF) e Municípios - apresentaram um desempenho bastante positivo, que dá amostras da força do processo de descentralização em curso nas políticas sociais financiadas pela União. As Transferências a Estados e DF se mantiveram estáveis no período, com níveis de participação na faixa um pouco acima dos 8%. O ano de 1995 foi o que mais se destacou com 9,62%, seguido de 1998 com 9,35%. O pior ano foi 1994 com 7,34%. No caso das Transferências a Municípios, é visível o crescimento dos recursos transferidos a esta esfera pelo governo central. Esta rubrica apresenta sucessivos aumentos de 1993 até 1998, quando alcança sua melhor participação, 11,08%, caindo um pouco em 1999, 10,44%. Este avanço das transferências às prefeituras, conjugado à estabilidade apresentada pelas transferências a Estados e DF, parece ser um bom indicador da direção do esforço de descentralização implementado nas políticas sob responsabilidade do MEC.

E interessante notar a queda dos recursos aplicados em Investimentos,[7] que caem de um patamar na casa dos 8 pontos porcentuais para apenas 1,5% em 1998 e 1999. A principal razão para esta queda foi a conclusão de alguns fortes projetos de investimento do início da década - como a construção dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) e das Escolas Agrotécnicas -sem que tenham surgido outros projetos de investimento e expansão da oferta, em sua substituição. A prioridade do MEC a partir daí passa a focar muito mais as políticas descentralizadas, especialmente as que usam o número de alunos com indicador para definir o total de recursos a serem repassados às esferas subnacionais - como, por exemplo, os programas Alimentação Escolar, Complementação ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e Dinheiro Direto na Escola. E, como já dito acima, cada vez mais o município é a esfera receptora desses recursos, à medida que esta esfera se torna mais importante na oferta do ensino fundamental. Dados do censo educacional demonstram esta mudança: enquanto em 1994 a rede estadual respondia por 54% dos alunos matriculados na rede pública, caindo para apenas 36% em 1999, a rede municipal percorre o caminho simétrico, aumentando sua participação de 46% para 64%, no mesmo período.

Quanto aos gastos com Encargos Previdenciários da União (Inativos e Pensionistas), vemos que ocorre uma gradual elevação na participação deste item no total dos gastos do MEC. Dos iniciais 14,92% em 1993, os valores praticamente foram aumentando todos os anos, até atingir o maior valor em participação, 19,17%, em 1999. É curioso notar que, apesar do crescimento em termos relativos, o aumento dos gastos do MEC com Inativos e Pensionistas, em termos absolutos, foi menos intenso do que o apresentado pelo Ministério da Saúde (Reis, Piola, Ribeiro, 2000), por exemplo.

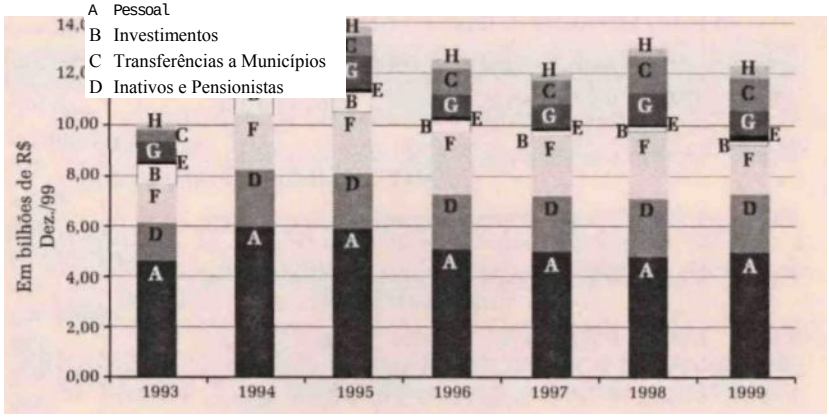


Gráfico 2 - Gasto do MEC e entidades vinculadas, por natureza de despesa-1993-1999

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

No grupo de despesa Investimentos estão agregadas despesas com o "planejamento e execução de obras, (...) aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, (...) e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente." (Brasil, 1995, p. 13).

Ao analisar o Gráfico 2, podemos ver como se mantém razoavelmente homogêneas as participações de cada rubrica nos gastos do MEC. Sempre bem na frente, os gastos com Pessoal ativo, seguidos pelos gastos com Outras Despesas Correntes e Inativos e Pensionistas, que se revezam nos 2° e 3º lugares. Os Investimentos apresentam significativa queda, já apontada anteriormente, enquanto as Transferências a Estados e DF e as Transferências a Municípios apresentam, no seu conjunto, certa estabilidade, embora seja perceptível uma substituição - decréscimo na participação das Transferências a Estados e DF e aumento nas Transferências a Municípios. O gráfico deixa claro ainda que a queda dos gastos do MEC, em relação ao pico da série, ocorrido nos anos de 1994 e 1995, foi causada quase que unicamente pela queda dos gastos com Pessoal ativo.

Os gastos do MEC classificados por programas

A análise dos gastos do MEC, sob a ótica dos Programas, apresenta algumas fortes variações, como podem ser vistas nas Tabelas 7 e 8. A significativa elevação dos gastos com Ensino Fundamental possui duas explicações principais. A primeira é de natureza contábil: os gastos com Alimentação Escolar deixam de ser computados no Programa 075 (Saúde) e são incorporados ao Programa 042 (Ensino Fundamental), a partir de 1997. O segundo ponto é o já citado anteriormente, e diz respeito às políticas descentralizadas voltadas ao ensino fundamental, como o Fundef, por exemplo. De modo que ocorre um primeiro salto, de 14 para 17 pontos porcentuais, e em seguida outro aumento, para acima dos 20%.

Os gastos no programa ensino médio caem do patamar dos 7,05% no início do período para 4,78% em 1999, queda esta que pode ser relacionada à redução nos gastos do item de despesa Investimentos. Os gastos com Encargos Previdenciários da União são os maiores responsáveis pela elevação firme ocorrida no período com os gastos no programa Previdência, que vão de 14,9% a 19,4%.

Tabela 7 - MEC: Gasto total por programa - 1993-1999
(em RS milhões/dez/99)

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

Programas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
007 Administração	251,8	230,9	210,2	218,7	695,0	765,3	454,6
042 Ens. Fundamental	1.321,9	2.221,1	1.774,3	1.769,6	2.082,8	3.037,8	2.493,4
043 Ens. Médio	707,0	709,8	769,3	599,4	557,5	559,7	587,4
044 Educ. Superior	4.613,6	6.131,5	6.277,4	5.634,0	5.376,8	5.172,9	5.591,9
075 Saúde	1.319,4	1.691,7	1.907,0	1.576,5	570,3	617,2	231,9
082 Previdência	1.498,8	2.299,2	2.242,1	2.199,4	2.239,4	2.375,6	2.385,8
Outros	318,0	591,0	659,9	561,4	495,6	460,2	540,7
Total MEC	**10.030,5**	**13.875,1**	**13.840,1**	**12.559,1**	**12.017,3**	**12.988,7**	**12.285,6**

Tabela 8 - MEC: Distribuição porcentual do gasto total por programa
1993-1999

Programas	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
007 – Admisnistração	2,51	1,66	1,52	1,74	5,78	5,89	3,70
042 – Ens. Fundamental	13,18	16,01	12,82	14,09	17,33	23,39	20,30
043 – Ens. Médio	7,05	5,12	5,56	4,77	4,64	4,31	4,78
044 – Educ. Superior	46,00	44,19	45,36	44,86	44,74	39,83	45,52
075 – Saúde	13,15	12,19	13,78	12,55	4,75	4,75	1,89
082 – Previdência	14,94	16,57	16,20	17,51	18,63	18,29	19,42
Outros	3,17	4,26	4,77	4,47	4,12	3,54	4,40
Total MEC	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fonte: Siafi/Sidor. Elaboração: Disoc/Ipea.

Considerações finais

Este trabalho procurou apresentar a trajetória dos gastos do MEC e suas entidades vinculadas. A partir da análise realizada neste trabalho, chegamos a algumas conclusões interessantes.

A primeira, e mais geral, é a de que os recursos destinados ao MEC se reduziram ao longo dos anos 90, em valores reais. Esta constatação exige um debate em que outros trabalhos possam esclarecer as razões para tal fato, e quais os seus significados para a política educacional, e para as políticas sociais em seu conjunto. Se por um lado este trabalho não pretende encerrar esta questão, muito pelo contrário a proposta é apenas levantá-la, por outro lado algumas pistas já foram apontadas.

Ao analisar a execução orçamentária do MEC pela ética das Fontes de Financiamento, vimos como é importante para o MEC a participação da fonte Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, e vimos também como esta cai consideravelmente. Um outro ponto a ser frisado diz respeito à queda sofrida pela fonte Aplicação dos Recursos do Salário-Educação, que era bastante significativa no início do período, mas que perde muito do seu sentido a partir da estabilização econômica. Por fim, o Fundo Social de Emergência/Fundo de Estabilização Fiscal apresenta uma trajetória irregular, variando bastante, ainda que em patamares sempre muito significativos.

A seguir, ao apresentar os dados sob a ótica da natureza de despesa, vemos que a participação dos gastos com Pessoal ativo sofre queda no período, embora se mantenha como a rubrica mais importante nos gastos do MEC. Os gastos com Inativos e Pensionistas (Encargos Previdenciários da União) se elevam significativamente, enquanto os recursos alocados em Investimentos caem. Mas a questão mais importante levantada nessa etapa do trabalho diz respeito à trajetória das Transferências a Estados e DF e Transferências a Municípios, que confirmam a tendência de descentralização das políticas, especialmente em direção aos municípios.

Concluindo, este trabalho pretende apenas contribuir com a apresentação de uma série sobre a evolução dos gastos do MEC nos anos 90. Esperamos que as informações possam ser úteis, estimulando outros trabalhos sobre a questão dos gastos e financiamento das políticas sociais.

Referências bibliográficas

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. *Proposta de emenda à Constituição n° 85 de 1999.* Brasília : Câmara dos Deputados, 1999.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Classificações orçamentárias :* manual técnico de orçamento. Brasília, 1995. (MTO-03).

CASTRO, J. A. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental.* Brasília : Ipea, 1998. 46 p. (Texto para Discussão, n. 604).

FERNANDES, M. A. *Mensuração do gasto público social* : a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Brasília : Ipea, 2000. (Mimeogr.).

FERNANDES, M. A. et al. *Dimensionamento do gasto social federal.* Brasília : Ipea, 1998a. (Texto para Discussão, n. 547).

_____ . *Gasto social das três esferas de Governo - 1995.* Brasília : Ipea, 1998b. (Texto para Discussão, n. 598).

OCKÉ REIS, C. O.; PIOLA, S.; RIBEIRO, J. A. C. Financiamento das políticas sociais nos anos 90 : o caso do Ministério da Saúde. *Revista do Serviço Público,* Brasília, v. 51, n. 3, 2000.

REVISTA ABOP. Receitas Públicas. Brasília : Abop, v. 2, n. 41,1999. Edição especial.

RIBEIRO, J. A. C; FERNANDES, M. A. Acompanhamento e dimensionamento do gasto social federal : considerações metodológicas e resultados gerais para os anos 90. *Políticas Sociais : acompanhamento e análise*, Brasília, v. 1, n. 1, 2000.

RIBEIRO, J. A. C; FERNANDES, M. A. *O processo de gasto público na área de educação no Brasil* : o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. Campinas, 1996. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas.

ROCHA, D.; MARINHO, N. *O Fundo social de emergência* : 1994-1996. Brasília : Ipea, 1997. (Mimeogr.).

Fundei: corrigindo distorções históricas

Ulysses Cidade Semeghini

Economista, professor do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e diretor do Departamento de Acompanhamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), do Ministério da Educação (MEC).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 43-57, dez. 2001.

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) vem sendo reconhecido como vetor de autêntica revolução nas condições de oferta do ensino fundamental no Brasil.

Derivado de uma idéia extremamente simples, seu grande mérito, enquanto política pública, é a universalidade. Pela primeira vez em décadas, concebeu-se um instrumento capaz de induzir transformações onde estão de fato os alunos e professores, na totalidade das redes de ensino, e não apenas em alguns pretensos pólos de excelência no interior de cada rede. Suas raízes devem ser buscadas na Constituição de 1988 e no caráter descentralizado dessas redes de ensino nacionais, historicamente muito desiguais.

A vinculação de 25% das receitas de Estados e municípios e 18% das receitas da União à educação, estabelecidas pela Constituição, contemplou antiga reivindicação dos professores e profissionais da área. Mas esta vinculação não foi suficiente, como se desejava, para garantir o financiamento adequado ao ensino obrigatório, tampouco para trazer maior transparência e equidade ao gasto público correspondente. Ao mesmo tempo em que faltava a muitos Estados e municípios um planejamento estratégico para o gasto desses recursos, inexistiam, no País, mecanismos eficientes de controle e fiscalização dos dispêndios com a educação pública. Apesar de a Carta Magna ter aberto aos municípios a possibilidade de organizar seus próprios sistemas de ensino, sem a orientação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), aprovada em 1996, os gestores desses recursos podiam aplicá-los com grande flexibilidade: podiam gastar tudo com educação infantil, financiar bolsas de estudos para alunos estudarem na rede particular ou adquirirem formação sindical ou ainda transportar estudantes do ensino superior, por exemplo, bem como respaldar despesas que nada tinham a ver com a área de educação.

Como cada escola está sujeita à capacidade de arrecadação da instância de governo à qual está subordinada, cristalizaram-se

os contrastes regionais e as diferenças entre redes estaduais e municipais de ensino. Esta distorção se tornou ainda maior com o processo de descentralização desencadeado a partir da década de 80 e representava um obstáculo para a municipalização do ensino fundamental. Se, por um lado, municípios mais ricos deixavam de aplicar 25% de suas receitas no ensino fundamental, nos municípios mais pobres os recursos não eram suficientes para garantir uma educação com condições mínimas de qualidade.

Em 1995, ainda prevalecia um quadro de acentuados déficits de cobertura e condições muito diferenciadas na oferta do ensino fundamental. Apenas 89% dos brasileiros de 7 a 14 anos estavam na escola. Embora em declínio, as taxas de evasão e repetência e a distorção idade/série mantinham-se em patamares elevados. Colocava-se, portanto, uma demanda prioritária a ser equacionada e atendida.

Nesse contexto, tornava-se necessária uma fórmula capaz de garantir o oferecimento do ensino fundamental a 100% dessa população, com qualidade. Desde a década de 50, buscava-se um mecanismo capaz de assegurar esta oferta, de forma ágil e com equidade. A realização anual do Censo Escolar a partir de 1996, iniciativa pioneira, foi o primeiro passo, pois tornou confiável o dado do número de alunos do ensino fundamental público, bem como o de onde estão matriculados. As informações sobre as matrículas são levantadas pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) do Ministério da Educação (MEC), junto às Secretarias de Educação dos Estados e municípios, a partir do final do mês de março de cada ano (entre janeiro e março, desenvolve-se a fase preparatória do Censo). Consolidados os números preliminares de cada Estado, no mês de outubro, o resultado é publicado no *Diário Oficial da União,* para que Estados e municípios, num prazo de 30 dias, possam apresentar recursos com vistas à retificação de dados eventualmente incorretos.

Esses levantamentos anuais convergiram com a idéia de criação de um Fundo de natureza contábil, no âmbito de cada Estado, cuja distribuição de recursos fosse automática, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. Com base nos dados consolidados do Censo do ano anterior, passaram a ser definidos os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef para cada Estado e suas municipalidades. Calculadas as quotas correspondentes, o valor devido é redirecionado para contas próprias e específicas do Fundef.

Esse sistema automático de repasses constitui o principal mecanismo de defesa dos recursos do ensino fundamental, protegendo-os de ingerências políticas e burocráticas. Graças a ele, os créditos à conta do Fundo - operados pelo Banco do Brasil, que ocorrem toda semana, para todos os Estados e municípios - não atrasaram um só dia, desde janeiro de 1998.

O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional n° 14 e regulamentado pela Lei n° 9.424/96 e pelo Decreto n" 2.264/97. Essa legislação prevê a distribuição de recursos e responsabilidades entre os Estados e seus municípios, de tal forma que:

- pelo prazo de dez anos, os Estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de *todas* as suas receitas exclusivamente na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental;
- no mínimo 60% desses recursos devem ser utilizados exclusivamente no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício;
- deve ser fixado, a cada ano, um valor mínimo nacional por aluno. O governo federal complementa esses recursos sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor anual por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Os recursos que compõem o Fundef são provenientes de 15% das seguintes fontes de receitas dos Estados e municípios:

- Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS);
- Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM);
- Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações (IPIexp);

■ Ressarcimento pela desoneração de Exportações de que trata a *Lei* Complementar n° 87/96 (Lei Kandir).

O texto que se apresenta a seguir explora algumas das mudanças mais significativas, derivadas da operação do Fundef, e está dividido em três partes. Inicialmente, procura-se resumir seus efeitos redistributivos e, simultaneamente, os impactos sobre as matrículas do ensino fundamental. A seguir, descrevem-se os principais resultados aferidos através de pesquisa para o conjunto do professorado e, finalmente, são destacadas as questões mais relevantes relacionadas com o acompanhamento e o controle social do Fundo.

Impacto redistributivo do Fundef e efeitos sobre as matrículas

Entre 1998 e 2000 (Tabela 1) o montante global de recursos vinculados ao Fundef cresceu 33%, aumento esse que superou em muito a inflação do período. Decorrência da elevação na arrecadação de impostos, a maior disponibilidade de recursos configurou, assim, um quadro favorável à consecução dos principais objetivos do novo Fundo: assegurar a vinculação efetiva ao ensino fundamental, promover uma alocação mais justa, baseada no número de alunos, e valorizar o magistério.

Do montante de recursos vinculados ao Fundo, os Estados detinham R$ 8,1 bilhões, em 1998, e R$ 9,2 bilhões, em 2000, enquanto para o conjunto de municípios os montantes respectivos corresponderam a R$ 5 bilhões e R$ 7,5 bilhões. Portanto, enquanto a parcela estadual aumentou em 13%, a dos municípios cresceu 50%. As transferências dos Estados aos municípios, que fora de 423 milhões líquidos, no primeiro ano, passou a R$ 1,75 bilhão, em 2000.

Os dados das Tabelas 2 e 3 detalham os fluxos financeiros dirigidos aos municípios no período. Na Tabela 2, observa-se a variação do valor médio por aluno/ano disponível para eles em cada região e para o Brasil como um todo. Assim, em termos nacionais, enquanto no primeiro ano o acréscimo do valor aluno/ano

Tabela 1 - Composição do Fundef, segundo a origem dos recursos 1998-2000

R$ milhões

Origem dos recursos	1998		1999		2000	
	Fundef	Part %	Fundef	Part %	Fundef	Part %
FPM	1.838,3	13,8	2.042,0	13,4	2.238,7	12,7
FPE	1.638,1	12,3	1.819,9	12,0	2.149,8	12,2
ICMS	8.758,8	66,0	9.834,2	64,7	11.924,7	67,6
IPI-EXP	238,0	1,8	239,7	1,6	264,6	1,5
LC 87/96	314,0	2,4	684,6	4,5	565,6	3,2
Subtotal	**12.787,2**	**96,3**	**14.620,4**	**96,2**	**17.143,4**	**97,1**
Complem. da União	486,6*	3,7	579,9	3,8	505,6	2,9
Total do Fundef	**13.273,8**	**100,0**	**15.200,3**	**100,0**	**17.649,0**	**100,0**

Fonte: STN/MF
(*) Inclusive R$ 65,2 de acerto de contas realizado em 1999.

devido ao Fundo foi de 22,7%, em 2000 atingiu 48,5%. Destacam-se os acréscimos para as Regiões Norte e Nordeste, cujos municípios puderam contar com aumentos correspondentes a 90% e 117,5%, respectivamente. Ainda comparando-se 1998 e 2000, para o Brasil, a média passa de R$ 335,00 (sem Fundef, em 1998) para R$ 496,00 (com o Fundef, em 2001), um crescimento de cerca de 48,5%.'

A receita adicional bruta dirigida aos municípios em consequência do Fundef aparece na Tabela 3. Assim, em 1998, 2.703 municípios (49% do total) tiveram acréscimo de receita com o Fundef.[2]

Sem o Fundef. e com o mesmo aumento de matrículas, o crescimento leria sido de 6%. As transferências estaduais explicam a diferença.

Todos os municípios brasileiros, bem como os listados, têm 15% de suas receitas de FPM, 1CMS e IPIexp bloqueadas automaticamente quando dos créditos. Imediatamente, o montante assim constituído no âmbito de cada unidade da Federação é redistribuído para o listado e cada município proporcionalmente ao respectivo número de alunos. Por isso, o município pode estar transferindo recursos (se tiver poucos alunos) ou recebendo.

Esse acréscimo foi de cerca de R$ 2 bilhões, beneficiando 10 milhões de alunos, ou 81% das matrículas municipais (vale dizer: os outros 51% de municípios, com transferências negativas de recursos devidas ao Fundo, detinham menos de 20% das matrículas).

Tabela 2 - Distribuição das matrículas da educação fundamental por dependência administrativa -1997-2000 e valor por aluno/ano no âmbito dos municípios, por UF e região -1998/2000

UF / Região	% Matr. 1997		1998			% Matr. 1999		2000				
			Vlr aluno/ano nos municípios (R$)					Vlr aluno/ano nos municípios (R$)				
									Com o Fundef			
	Estadual	Municipal	Sem o Fundef	Com o Fundef	Var. %	Estadual	Municipal	Sem o Fundef	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série e Educ. Esp. Fund.	*Per Capita* Médio	Var %
			(A)	(B)	(B/A)			(C)			(D)	(D/C)
N	63,1	36,9	251	369	47,0	49,3	50,7	220	408	428	418	90,1
NE	42,7	57,3	170	321	88,8	36,0	64,0	164	348	365	357	117,5
CO (*)	69,4	30,6	370	371	0,3	65,0	35,0	413	493	518	505	22,4
SE	71,4	28,6	602	550	(8,6)	61,5	38,5	563	666	699	683	21,3
S	57,3	42,7	407	482	18,4	55,0	45,0	499	630	662	646	29,4
BR	59,3	40,7	335	411	22,7	50,8	49,2	334	484	508	496	48,5

Fonte: Fundação Seade/SP e STN/MF.
Elaboração: SEF/MEC
(*) Excluindo o Distrito Federal (não há redistribuição de recursos entre governos).

Com a acentuada municipalização, a transferência adicional vem aumentando: em 2000 alcançou R$ 3,1 bilhões. Nesse ano, cerca de dois terços dos municípios teve saldo positivo, proporção que vai a mais de 90% no Nordeste, e a cerca de 80% no Norte. No conjunto, as localidades com saldo positivo respondem por 14 milhões de alunos, representando 87% do total municipal. Digno de nota ainda é que o montante adicional de R$ 3,1 bilhões representa uma vez e meia o montante do Fundo de Participação dos Municípios creditado à conta do Fundef em 2000 para a *totalidade dos municípios.*[3]

Tabela 3 - Receita Adicional Bruta dos Municípios em decorrência do Fundef, por UF e região -1998/2000

UF/ Região	1998			2000		
	Rede Municipal (*)		Valor (R$ milhões)	Rede Municipal (*)		Valor (R$ milhões)
	Nº de alunos/ 1997	Nº de munic.		Nº de alunos/ 2000	Nº de munic.	
N	885.547	307	160,9	1.482.551	365	344,8
NE	5.050.908	1.557	931,1	6.787.139	1.651	1.423,9
CO(***)	497.582	120	66,5	625.202	142	106,8
SE	2.324.957	253	628,8	3.618.310	733	927,3
S	1.310.950	466	236,6	1.502.699	517	297,8
Total	**10.069.944**	**2.703**	**2.023,9**	**14.015.901**	**3.408**	**3.100,6**
Total Redes Munic.	**12.436.528**	**5.506**	**5.075,5**	**16.162.649**	**5.506**	**7.544,5**
Part. %(**)	**81,0**	**49,1**	**39,9**	**86,7**	**61,9**	**41,1**

Fonte: MEC (Elaboração: Fundação Seade/SP).
(*) Municípios com acréscimo de receita.
(**) Calculado sobre o total de matrículas da rede municipal do Brasil.
(***) Excluindo o Distrito Federal (Não há redistribuição de recursos entre governos).

A Tabela 4 destaca o efeito do Fundef sobre os municípios mais pobres. Ele mostra, em primeiro lugar, que, sem o Fundef, um total de 2.564 municípios leriam menos de R$ 350,00 por aluno, em 2000. Nesse caso, estaria disponível para cada um dos 11,4 milhões de estudantes matriculados nessas redes municipais apenas R$ 180,00 em média. Com o Fundef, essa média

Os municípios das Regiões Norte e Nordeste, que tiveram receita adicional de pouco mais de R$ 1 bilhão em 1998, puderam contar com R$ 1,7 bilhão em 2000. Portanto, juntos, esses municípios absorveram 50% do acréscimo.

sobe para *R$ 382,50,* um incremento de 112,6%. E, para as 1.602 localidades que compõem *os* três primeiros estratos, cujo valor anual por aluno situava-se aquém de R$ 200,00, a receita adicional transferida graças ao Fundo superou em R$ 2 bilhões.

Tabela 4 - Efeitos financeiros do Fundef nos municípios com valor por aluno/ano inferior a R$350,00 - 2000

Valor por Aluno/Ano R$ 1,00	Municípios		Alunos / 1999		Valor por Aluno/Ano (R$)		Receita Adicional Bruta (R$ Milhões)	Variação	
	Nº	%	Nº	%	Sem o Fundef (A)	Com o Fundef (B)		Valor por Aluno (B-A)	% (B/A)
Até 100	477	8,7	3.253.351	20,1	78,1	341,1	862,1	263,0	336,7
> 100 <=150	680	12,4	2.793.728	17,2	123,7	350,2	644,8	226,5	183,1
>150 <=200	445	8,1	2.147.289	13,3	173,0	376,9	618,5	203,9	117,9
>200 <=250	330	6,0	1.212.123	7,5	223,4	401,8	243,2	178,4	79,9
>250 <=350(*)	632	11,5	2.059.099	12,7	301,6	442,7	324,6	141,1	46,8
Total	**2.564**	**46,6**	**11.465.590**	**70,8**	**180,0**	**382,5**	**2.693,3**	**202,6**	**112,6**
Outros Munic.	**2.942**	**53,4**	**4.731.037**	**29,2**					
Total Geral	**5.506**	**100,0**	**16.196.627**	**100,0**					

Fonte: Recursos: Elaboração MEC/SEADE; Municípios: IBGE; Alunos: Censo Escolar.
(*) O valor mínimo nacional estabelecido para os alunos da 5ª à 8ª e para a educação especial fundamental em 2000 é de R$ 349,65.

Outro aspecto relevante do Fundef diz respeito a seus impactos sobre os municípios constituintes das regiões metropolitanas (exceto capitais), onde, sabidamente, concentra-se boa parte da pobreza e das carências sociais do País. A Tabela 5 resume esses impactos, revelando, em primeiro lugar, que, se em 1998 apenas em Salvador, Belo Horizonte e São Paulo houve saldo negativo para os municípios metropolitanos, já em 1999 e 2000 esse saldo negativo estaria restrito à região metropolitana (RM) de São Paulo (onde a rede estadual atende a grande maioria dos alunos), não fosse o fato de Recife estar, desde 1998, excluída do Fundef por via judicial. Como se observa, com isso, foi grande o prejuízo das demais integrantes daquela RM: de um saldo positivo de cerca de R$ 6 milhões em 1998, passaram a suportar um déficit aproximado de R$ 3 milhões em 2000."

Destacam-se ainda na Tabela 5 os ganhos - muitos expressivos (e crescentes) - registrados nas RMs do Rio de Janeiro (direcionados, sobretudo, à Baixada Fluminense), Fortaleza, Natal, Porto Alegre, Belém e Vitória.[5]

A evolução das matrículas 1997-2000 está registrada na Tabela 6. Nesse período de três anos, o contingente de alunos do ensino fundamental público cresceu 6,7%, um acréscimo de 2 milhões de alunos que constitui um dos mais importantes efeitos do Fundef nestes primeiros anos de funcionamento.

Com isso, em 2001, estima-se que 97% das crianças na faixa etária de 7 a 14 estarão na escola. Esse crescimento con-centrou-se, sobretudo, nas Regiões Nordeste (crescimento de 16,5%) e Norte (mais 10,5%). Essas duas regiões responderam por 1,9 milhão de novas matrículas. Também o Centro-Oeste registrou aumento de 6%. Por outro lado, o Sul e Sudeste mantiveram praticamente seus efetivos.[6]

A liminar que excluiu Recife do Fundef foi impetrada pelo prefeito Roberto Magalhães, não reeleito. Se não houver decisão diferente na administração aluai, os municípios pernambucanos prejudicados terão de aguardar decisão judicial. Nos quatro casos similares (de um tolal de 11) apreciados até agora, a União obteve ganho de causa, com a consequente reinclusão dos recalcitrantes ao Fundef.

As duas maiores capitais, São Paulo e Rio de Janeiro, que detêm extensas redes de ensino fundamental, são as principais beneficiárias isoladas das transferências devidas ao Fundef no País, com recursos adicionais previstos para 2001 da ordem de R$ 190,2 milhões e de 320,3 milhões, respectivamente. Nas demais, apenas sete (Maceió, Salvador, São Luís, Belém, Natal, Moa Vista e Porto Alegre) devem registrar saldos negativos: em todas elas o maior atendimento aos alunos ainda é de responsabilidade das redes estaduais.

Embora também nessas regiões aumentassem as matrículas iniciais, as saídas intensificaram se mais, com a diminuição das laxas de distorção série/idade.

Tabela 5 - Ganhos financeiros nas regiões metropolitanas com a implantação do Fundei -1998/2000

R$ milhões (continua)

Regiões Metropolitanas (*)	Anos	Contribuição ao Fundef (A)	Receita originária do Fundef (B)	Acréscimo % (C=B/A)
Belém	1998	5,0	5,7	14,0
	1999	5,3	7,7	45,8
	2000	5,3	7,6	42,3
Curitiba	1998	24,5	41,2	68,2
	1999	34,0	57,1	67,9
	2000	33,4	57,0	70,8
Fortaleza	1998	15,6	29,3	87,8
	1999	17,5	35,4	101,5
	2000	17,0	39,8	133,6
Natal	1998	3,6	9,8	172,2
	1999	6,4	14,2	123,8
	2000	6,5	14,9	131,1
Porto Alegre	1998	53,0	100,0	88,7
	1999	58,4	111,1	90,4
	2000	60,4	116,5	92,7
Recife[1]	1998	31,5	37,4	18,7
	1999	39,2	39,6	1,0
	2000	51,3	48,4	(5,7)
Rio de Janeiro	1998	66,8	159,0	138,0
	1999	76,0	186,5	145,5
	2000	77,6	192,9	148,7
Vitória	1998	20,5	34,9	70,2
	1999	19,0	31,5	65,9
	2000	22,2	40,5	82,1
Belo Horizonte	1998	52,6	43,5	(17,3)
	1999	62,1	68,3	10,0
	2000	62,7	73,2	16,8
Salvador	1998	38,3	30,8	(19,5)
	1999	37,0	41,1	11,1
	2000	38,1	45,6	19,9
São Paulo	1998	203,9	57,3	(146,6)
	1999	224,0	76,4	(147,6)
	2000	203,4	113,7	(89,7)

R$ milhões (conclusão)

Fonte: Fundação Seade/SP (Elaboração SEF/MEC)
(*) Não consideramos municípios das capitais, pelo fato de o atendimento nestas localidades ser oferecido pelas redes estaduais de ensino de forma predominante.
(1) Em 1999 a cidade de Recife foi afastada do Fundef por decisão judicial, fazendo com que os ganhos financeiros dos demais municípios se reduzissem.

Ao mesmo tempo, registrou-se intensa municipalização. O contingente matriculado no ensino fundamental das redes municipais passou de 12,4 milhões de alunos em 1997 para 16,7 milhões em 2000 (acréscimo de 34,5%). Enquanto isso, as redes estaduais, que detinham 18 milhões de alunos em 1997, chegaram a 2000 com um contingente de 15,8 milhões. O balanço desses dois movimentos indica que as redes municipais absorveram, no período, 4,3 milhões de novos alunos, tendo as estaduais perdido 2,2 milhões. Em outras palavras, no global, as redes municipais cresceram, absorvendo as matrículas novas (2 milhões) e matrículas estaduais (2,2 milhões).

Com isso, e pela primeira vez, em 2000 as redes municipais superaram as estaduais em contingente de alunos do ensino fundamental, com 51,3% do total. Regionalmente, a mais intensa

municipalização ocorreu no Sudeste, onde sempre foi maior o peso relativo das redes estaduais: com 71,4% das matrículas em 1997, em 2000 sua participação caiu para 59,1%.[7]

Tabela 6 - Comparativo de matrículas da educação fundamental, por UF, região e esfera de governo -1997/2000

UF/Região	1997					2000*				
	Estadual		Municipal		Total de alunos	Estadual		Municipal		Total de alunos
	Nº de alunos	Part %	Nº de alunos	Part %		Nº de alunos	Part %	Nº de alunos	Part %	
	(A)	(A/C)	(B)	(B/C)	(C=A+B)	(D)	(D/F)	(E)	(E/F)	(F=D+E)
N	1.789.065	63,1	1.045.998	36,9	2.835.063	1.412.606	45,1	1.722.308	54,9	3.134.914
NE	4.233.478	42,7	5.678.516	57,3	9.911.994	3.980.681	34,5	7.564.948	65,5	11.545.629
CO	1.546.716	69,4	680.443	30,6	2.227.159	1.483.103	62,8	879.583	37,2	2.362.686
SE	8.170.569	71,4	3.271.646	28,6	11.442.215	6.778.573	59,1	4.692.467	40,9	11.471.040
S	2.358.716	57,3	1.759.925	42,7	4.118.641	2.208.177	54,2	1.869.479	45,8	4.077.656
BR	18.098.544	59,3	12.436.528	40,7	30.535.072	15.863.140	48,7	16.728.785	51,3	32.591.925

Fonte: MEC (Censo Escolar 1997/2000).
* Inclusive alunos da educação especial fundamental.

Em síntese, o conjunto de dados exibidos nas Tabelas de 1 a 6 atesta que os objetivos redistributivos do Fundef vêm sendo atingidos: os maiores beneficiários foram os municípios das regiões mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e os grandes municípios metropolitanos. Ademais, como efeito do aumento de receitas e da municipalização das matrículas, nos três anos um número crescente passou a contabilizar saldos positivos de forma

Adicionalmente, convém assinalar que, para os próximos anos, esse quadro nacional de matrículas deve permanecer estável. Entre 1999 e 2000, o crescimento nacional das matrículas de 1ª a 4ª série foi negativo, o mesmo ocorrendo com o lotai de matrículas nas Regiões Sul e Sudeste. Isso se explica, como foi dito, pelo fato de os fluxos de saída estarem superando o total de novas matrículas.

que esse conjunto representou cerca de dois terços do total em 2000, quando também o montante global adicional foi 65% maior do que aquele de 1998.[8]

Essa realocação de recursos conduziu à maior conquista propiciada pelo Fundo nesses primeiros anos: o aumento da cobertura nas matrículas do ensino fundamental, propiciando o acesso à escola das crianças das camadas mais pobres da população. Como sublinha o ministro Paulo Renato, o Fundef constitui com certeza a mais bem sucedida política brasileira de inclusão social. Em três anos, com ele, foi possível conseguir resultados que três décadas de acelerada massificação das matrículas não haviam logrado.

O Fundef e os professores

Com o objetivo de analisar os efeitos do Fundef, identificando as principais mudanças e avanços ocorridos em favor do ensino fundamental no período compreendido entre sua implantação, em janeiro de 1998, e junho de 2000, o MEC contratou pesquisa nesse sentido,[9] como parte do processo de avaliação previsto no **art.** 12 da Lei n° 9.424/96.

Uma das ideias centrais na concepção do Fundef é a de valorização do magistério. Esse tema orientou a maior parte do

Importante insistir aqui em um efeito muito significativo provocado pela lei que criou o Fundef: a vinculação de recursos ao ensino fundamental, muito mais efetiva a partir de 1998. Esse efeito, embora de difícil mensuração, é atestado frequentemente por professores e outros profissionais da educação, e significa. obviamente, que efeitos positivos do Fundef não se limitam à mais justa redistribuição de recursos entre as redes de ensino, manifestando-se também em sua aplicação estrita ao ensino fundamental.
Pesquisa realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo (Fipe/USP) em 300 redes públicas de ensino fundamental, compreendendo a totalidade das redes estaduais e do Distrito Federal, as redes municipais pertencentes às 26 capitais e mais 273 redes de municípios.

esforço da pesquisa, e, a seguir, sintetiza-se seus principais resultados, no que se refere a salários, capacitação e aumento do número de docentes.

Os indicadores referentes à evolução do número de professores do ensino fundamental, no período de dezembro de 1997 a junho de 2000, conforme constam da Tabela 7, indicam um crescimento global nesse contingente da ordem de 10% - mais de 100 mil novos postos de trabalho apenas entre os docentes, sem contar auxiliares, profissionais de apoio administrativo e pedagógico, etc. Cabe ressalvar que o termo "professores" está associado à função docente e não ao indivíduo especificamente, uma vez que pode ocorrer de um mesmo profissional lecionar em diferentes redes públicas, dada a heterogeneidade da jornada semanal.

As duas categorias mais numerosas - professores com formação em nível médio (modalidade Normal), e professores com nível superior (licenciatura plena) - representavam, em junho de 2000, cerca de 49% e 35%, respectivamente, do total de professores do ensino fundamental e tiveram índices de crescimento quase idênticos, cerca de 11,5%, em relação aos números de dezembro de 1997.

A análise da Tabela 7 permite verificar ainda um aumento do número de professores da ordem de 24% nas redes municipais e decréscimo de 2,6% nas estaduais, uma diferença reveladora da intensidade do processo de municipalização do ensino fundamental.

Em face da permissão legal de utilização de parte da parcela de 60% do Fundef (vinculada ao pagamento do magistério) para fins de habilitação de professores leigos (até o ano 2001), nota-se que, se antes de 1998 (Tabela 8) apenas 23% das redes de ensino desenvolviam atividades voltadas à capacitação de professores leigos, em junho de 2000 nada menos do que 73% delas o faziam.

Tabela 7 - Estimativa da variação % do número de professores do ensino fundamental por categoria funcional e por região, comparativo entre junho de 2000 e dezembro de 1997 - Rede pública municipal, estadual e total - Brasil e regiões

Categoria Funcional	Esfera Adm.	Brasil			Centro-Oeste			Norte			Nordeste			Sul			Sudeste		
		Dez./97	Jun./00	Var %	Dez./97	Jun./00	Var %	Dez./97	Jun./00	Var %	Dez./97	Jun./00	Var %	Dez./97	Jun./00	Var %	Dez./97	Jun./00	Var %
Com até o Ensino Fundamental	Municipal	74.422	39.530	(46,9)	3.403	2.404	(29,4)	11.743	5.337	(54,6)	53.323	29.206	(45,2)	4.959	2.162	(56,4)	995	422	(57,6)
	Estadual	8.861	5.475	(38,2)	295	347	17,6	7.165	3.945	(44,9)	658	632	(4,0)	96	ND	ND	647	551	(14,8)
	Total	83.283	45.005	(46,0)	3.698	2.751	(25,6)	18.908	9.282	(50,9)	53.981	29.838	(44,7)	5.055	2.162	(57,2)	1.642	973	(40,7)
Nível Médio completo na modalidade	Municipal	325.749	430.860	32,3	16.472	20.696	25,6	33.103	49.192	48,6	154.175	220.725	43,2	48.733	49.128	0,8	73.266	91.120	24,4
	Estadual	307.043	268.989	(12,4)	22.287	27.040	21,3	30.289	31.788	4,9	89.721	75.509	(15,8)	22.808	18.548	(18,7)	141.938	116.104	(18,2)
	Total	632.792	699.849	10,6	38.759	47.736	23,2	63.392	80.980	27,7	243.896	296.234	21,5	71.541	67.676	(5,4)	215.204	207.224	(3,7)
Superior com Licenciatura Plena	Municipal	150.337	189.672	26,2	7.288	9.189	26,1	2.845	5.446	91,4	25.011	37.831	51,3	23.581	26.120	10,8	91.611	111.087	21,3
	Estadual	302.129	318.616	5,5	21.180	26.878	26,9	8.244	12.263	48,8	42.866	54.187	26,4	50.243	47.930	(4,6)	179.596	177.358	(1,2)
	Total	452.466	508.288	12,3	28.468	36.067	26,7	11.089	17.709	59,7	67.877	92.018	35,6	73.824	74.050	0,3	271.207	288.445	6,4
Total de Professores	**Municipal**	**607.592**	**753.423**	**24,0**	**30.365**	**40.499**	**33,4**	**53.564**	**67.453**	**25,9**	**250.116**	**308.663**	**23,4**	**92.179**	**102.848**	**11,6**	**181.369**	**233.961**	**29,0**
	Estadual	**709.008**	**690.410**	**(2,6)**	**59.847**	**70.583**	**17,9**	**51.998**	**62.570**	**20,3**	**149.832**	**147.677**	**(1,4)**	**113.638**	**104.789**	**(7,8)**	**333.693**	**304.791**	**(8,7)**
	Total	**1.316.600**	**1.443.833**	**9,7**	**90.212**	**111.082**	**23,1**	**105.562**	**130.023**	**23,2**	**399.948**	**456.340**	**14,1**	**205.817**	**207.637**	**0,9**	**515.062**	**538.752**	**4,6**
Participação Regional	**%**	**100**	**100**		**6,9**	**7,7**		**8,0**	**9,0**		**30,4**	**31,6**		**15,6**	**14,4**		**39,1**	**37,3**	

Cerca de 85% do total das redes registraram redução da participação desses profissionais sem habilitação nos seus quadros. Assim, uma das prioridades vinculadas à criação do Fundef, que é a extinção da categoria de professores leigos, com a consequente melhoria da qualificação do corpo docente, está sendo rapidamente atingida em todo o País. Ainda na Tabela 7 verifica-se que, em dezembro de 1997, professores leigos, com formação até o ensino fundamental, representavam 6,3% do total lecionando no conjunto das redes públicas do País. Em junho de 2000, essa proporção já estava reduzida a 3,1%. Na Região Norte, houve um decréscimo próximo a 51% e, no Nordeste, da ordem de 45%, as maiores reduções, justamente nas regiões onde esses profissionais são mais numerosos.

Tabela 8 - Redes de ensino com atividades de capacitação de professores leigos - Brasil e Regiões -1998/2000

Região	Porcentual de redes		
	Com capacitação de leigos		Que reduziu o nº de professores leigos
	Antes de 1998	Em junho de 2000	
Brasil	23	73	85
Norte	60	88	92
Nordeste	20	82	98
Sudeste	4	91	55
Sul	30	49	55
Centro-Oeste	42	93	80

Fonte: MEC (Pesquisa Fipe)

A remuneração média dos professores das redes públicas aumentou 29,5%, entre dezembro de 1997 e junho de 2000 (Tabela 9). As duas categorias funcionais mais representativas, os profissionais com formação em nível médio na modalidade Normal e os possuidores de curso superior com licenciatura plena que, juntas, perfazem 84% do total de docentes vinculados ao ensino fundamental, obtiveram, nesse período, elevações salariais de magnitudes próximas, 23% e 27%, respectivamente. A remuneração média nacional dos professores com nível médio completo na modalidade Normal que, em dezembro de 1997, era de R$ 578,00 para a jornada de 40 horas, passou a R$ 710,00 em junho de 2000. Já os docentes de formação superior com licenciatura plena passaram de R$ 1.005,00 para R$ 1.278,00, no mesmo período e para idêntica jornada.[10]

A pesquisa sobre o processo de implantação do Fundef e de avaliação da situação do ensino fundamental realizada neste segundo semestre de 2000 é parte do conjunto de levantamento de dados que vem sendo feito desde 1998, ano em que o Fundef iniciou sua operacionalização na maior parle do País.

Naquela época realizou-se um primeiro estudo sobre o processo de implementação do Fundef, procurando-se levantar dados das redes públicas de ensino fundamental, tanto estaduais como municipais. A maior parle das Secretarias de Educação ainda estava se familiarizando com as práticas e procedimentos de organização de recursos do ensino fundamental (dados divulgados na publicação *Balanço do Primeiro Ano do Fundef,* de março de 1999).

Na pesquisa deste ano, para avaliar o período 1997 a 2000, no tocanle à remuneração. bem como ao volume de recursos da área do ensino fundamental, optou-se por novamente solicitar que as redes amostradas informassem os dados referentes ao ano de 1997, período anterior ao ano de implementação do Fundef. Esse procedimento foi adotado em função de que as redes, atualmente, encontram-se muito mais aparelhadas, tanto em termos de recursos humanos, como de sistemas de informações, para fornecer dados de forma adequada.

Outro falo que indicou que se deveria colelar os dados de 1997 novamente foi a mudança da amostra que, neste estudo, teve a quantidade de redes aumentada para 300, isto é, uma elevação de quase um terço (32,2%) no número de redes do levantamento efetuado em 1998. O emparelhamento de dados, vale dizer, coletar para a mesma amostra os dados dos dois períodos (1997 e 2000) possibilita tecnicamente a obtenção de estimativas mais precisas do que comparar 300 redes em 2000 contra 227 em 1997.

Esse procedimento explica eventuais discrepâncias entre os dados salariais de dezembro de 1997 aqui registrados e aqueles divulgados na publicação citada.

Quando se analisam os dados referentes às várias regiões do País, constata-se que o maior porcentual de aumento da remuneração ocorreu no Nordeste, onde a elevação média foi de 59,7%, sendo de cerca de 54% para os professores da modalidade Normal e de 36% para os docentes com licenciatura plena. No caso dos primeiros o rendimento médio, calculado para a jornada de 40 horas, passou de R$ 344,00, em dezembro de 1997, para R$ 528,00, em junho de 2000. No caso dos segundos, os vencimentos médios evoluíram, no mesmo período, de R$ 560,00 para R$ 763,00 (também por 40 horas). Dados esses maiores aumentos, a remuneração média total na região, que correspondia a 49% da média nacional em 1997, ascendera a 61% em 2000.

Tabela 9 - Estimativa de remuneração média ponderada dos professores do ensino fundamental com carga horária de 40h semanais, por tipo de rede de ensino, nível de formação e região - dezembro de 1997 e junho de 2000 - Nível de formação do professor

Região	Tipo de Rede de Ensino	Fundamental Completo			Nível Médio – Modalidade Normal			Licenciatura Plena			Total(*)		
		Dez./97	Jun./00	Var %	Dez./97	Jun./00	Var %	Dez./97	Jun./00	Var %	Dez./97	Jun./00	Var %
N	Municipal	314	518	65,0	410	561	36,8	821	985	20,0	447	593	32,7
	Estadual	306	463	51,3	447	640	43,2	780	968	24,1	519	716	38,0
	Total	313	509	62,6	425	590	38,8	778	973	25,1	478	646	35,1
NE	Municipal	166	324	95,2	289	504	74,4	626	824	31,6	309	526	70,2
	Estadual	255	451	76,9	442	598	35,3	522	722	38,3	473	649	37,2
	Total	168	326	94,0	344	528	53,5	560	763	36,3	354	565	59,6
SE	Municipal	494	567	14,8	803	1.005	25,2	1.268	1.531	20,7	1.052	1.291	22,7
	Estadual	500	831	66,2	899	996	10,8	1.125	1.554	38,1	1.074	1.335	24,3
	Total	498	763	53,2	867	1.000	15,3	1.165	1.545	32,6	1.065	1.317	23,7
S	Municipal	496	668	34,7	669	858	28,3	955	1.168	22,3	756	955	26,3
	Estadual	ND	ND	ND	558	644	15,4	811	954	17,6	741	867	17,0
	Total	496	668	34,7	634	800	26,2	855	1.030	20,5	749	915	22,2
CO	Municipal	378	527	39,4	493	606	22,9	750	1.002	33,6	548	711	29,7
	Estadual	364	564	54,9	593	718	21,1	924	1.186	28,4	763	951	24,6
	Total	377	528	40,1	552	671	21,6	880	1.141	29,7	682	863	26,5
BR	Municipal	247	391	58,3	486	662	36,2	1.079	1.299	20,4	620	826	33,2
	Estadual	345	583	69,0	679	788	16,1	965	1.266	31,2	834	1.044	25,2
	Total	251	403	60,6	578	710	22,8	1.005	1.278	27,2	717	929	29,6

Fonte: MEC.

Nota: Exclusive os dados de Rede Estadual do Espírito Santo.

(*) Inclui todos os níveis de formação.

A segunda região com maior índice de crescimento da remuneração média foi a Norte, cujo porcentual, também com referência à jornada de 40 horas, alcançou 35% no período em questão. As demais regiões exibem índices bastante semelhantes: no Centro-Oeste, houve acréscimo na remuneração média da ordem de 27%; no Sudeste de 24% e na Região Sul de 22%.

Ainda que se reitere que uma das metas mais ambicionadas pelo Fundef seja a de promover a erradicação, como vem de fato ocorrendo, da categoria de docentes não qualificados, os maiores porcentuais de aumento acabaram por beneficiar os professores cuja escolaridade máxima era o ensino fundamental completo. Isso se explica com facilidade, uma vez que grande parcela desses profissionais recebia remunerações inferiores aos requisitos mínimos, não raro muito menores do que o salário mínimo. O porcentual nacional médio de acréscimo para essa categoria situou-se entre 50% e 60%, com grande destaque para a Região Nordeste com um aumento que atingiu 95%, seguida pela Região Norte, onde alcançou quase 63%.

Analisando-se comparativamente a evolução da remuneração dos docentes pertencentes às redes estaduais e municipais, verifica-se que, no período, houve aumento médio de 33,3% nas redes municipais e de 25,2% nas estaduais, reflexo direto da redistribuição dos recursos que beneficiou intensamente os municípios, justamente os que dispunham de menores possibilidades para arcar com essas elevações, antes da criação do Fundef. É oportuno registrar que a inflação no mesmo período, medida pelo índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), foi da ordem de 12%.

Na comparação entre as duas principais categorias funcionais - modalidade normal e licenciatura plena, nas redes municipais e estaduais - constatou-se que:

- os professores da primeira daquelas categorias das redes municipais obtiveram, no período pesquisado, porcentuais significativamente superiores do que os recebidos pelos docentes vinculados às redes estaduais, alcançando cerca de 36% e 16% respectivamente;
- essa situação se inverte quando se analisa o grupo de docentes com licenciatura plena, com maiores elevações nos salários das redes estaduais do que nos das municipais: cerca de 31% naquelas, ante 20% nessas no período considerado;
- cabe destacar, ademais, que, ainda no tocante aos professores com licenciatura plena, as redes sediadas na Região Sudeste concederam, no período de dezembro de 1997 a junho de 2000, uma elevação salarial média de cerca de 33%. Trata-se de reajuste significativo, principalmente se lembrarmos que a categoria responde por aproximadamente 54% dos docentes da Região. No Nordeste, os docentes com essa mesma formação, pertencentes às redes estaduais, foram os que obtiveram os maiores aumentos, alcançando 38% em média. Já entre as redes municipais, as maiores elevações salariais nessa categoria aconteceram na Região Centro-Oeste, atingindo 34%, e na Nordeste, 32%.

Ainda como resultado da pesquisa, constata-se, na Tabela 10, que 39% das redes de ensino concederam aumentos superiores a 70% entre janeiro de 1998 e junho de 2000. Nas Regiões Nordeste e Norte, 80% e 69% das redes de ensino, respectivamente, proporcionaram ganhos de remuneração acima de 50%. Já os aumentos salariais intermediários, entre 10% e 50%, ocorreram com maior incidência na Região Sudeste (concedidos em 73% das redes), seguida pela Região Sul (concedido em 60% das redes). Na Região Centro-Oeste, os incrementos foram distribuídos de maneira mais uniforme, de forma que 53% das redes de ensino promoveram ganhos entre 10% e 50%; enquanto 46% dos sistemas de ensino restantes proporcionaram ganhos superiores a 50%.

Em resumo, portanto, os dados disponíveis confirmam a melhoria nos níveis salariais médios do professorado. Os reajustes foram maiores nas redes municipais em todas as regiões, o que é ainda mais significativo, levando-se em conta que foi nessas redes que aumentou substancialmente o número de docentes. Entretanto, mesmo as redes estaduais reajustaram seus salários em níveis superiores ao da inflação no período. Os maiores índices foram concedidos aos profissionais dos municípios e regiões mais

pobres, com o que reduziu-se a distância entre seus vencimentos e a média das demais regiões. No Norte e no Nordeste, em que pese transferirem recursos aos municípios, os Estados concederam aumentos médios em suas redes bem maiores do que os estabelecidos no Sul, Sudeste e Centro-Oeste, provavelmente por causa da emulação com esses mesmos municípios.

Tabela 10 - Remuneração do magistério - Proporção das redes de ensino que concederam aumento de remuneração, por região e por faixa de aumento acumulado entre janeiro de 1998 e junho de 2000

Faixa porcentual de aumento salarial	Porcentual de redes de ensino					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até a 5%	10	6	0	1	0	0
>5% a 10%	5	1	0	11	10	0
>10% a 20%	17	9	1	31	27	19
>20% a 30%	10	7	7	145	8	10
>30% a 40%	11	1	11	9	16	14
>40% a 50%	8	8	1	18	9	10
>50% a 70%	9	18	6	1	16	22
>70% a 100%	20	39	28	11	8	23
Acima de 100%	19	12	46	3	6	1

Fonte: Pesquisa Fipe.

Para os próximos anos, as perspectivas de melhoria salarial para o magistério são animadoras. Com a economia em crescimento, aumentará também o montante de recursos arrecadados e vinculados ao ensino fundamental, e desse montante, de acordo com a lei do Fundo, no mínimo 60% deve ir para os salários. Além disso, o pequeno crescimento (ou mesmo redução) do total de matrículas deve propiciar maior disponibilidade financeira para gastos tanto em salários quanto em capacitação, por exemplo. Destaca-se, portanto, a importância do acompanhamento social do uso dos recursos, para garantir seu emprego integral no ensino fundamental e na valorização do magistério, objetivos do Fundef.

Por último, cabe referir que uma das maiores reclamações do professorado hoje está no fato de a maioria das redes estar concedendo reajustes na forma de abonos, e de não possuir planos de carreira. Obrigatórios por lei, a elaboração desses planos deve ser exigida pelos órgãos de fiscalização, Ministério Público e Tribunais de Contas. O MEC disponibilizou para todas as municipalidades um *software* e um manual que fornecem todas as condições técnicas e pedagógicas necessárias para elaborar os planos.

O controle social

Para que o Fundef funcionasse adequadamente, impu-nha-se criar mecanismos que incentivassem o controle social da aplicação dos recursos destinados a cada Estado e a cada município. Para isso, como já foi enfatizado, a Lei n° 9.424/96 previu o depósito dos recursos do Fundo em contas separadas da conta única do Estado ou município, com mecanismos automáticos de repasse, e a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef. No âmbito do MEC, foi criado o Departamento de Acompanhamento do Fundef, para monitorar sua implantação e avaliação, esclarecendo dúvidas e orientando os governos a respeito da aplicação correia dos recursos.[11]

Cada governo estadual e municipal deve apresentar, mensalmente, uma planilha dos gastos para o Conselho, integrado por representantes da comunidade escolar. A recomendação do Ministério da Educação é de que o secretário de Educação não

Apesar das evidências em contrário, muita gente faz questão de se comportar como se o Fundef fosse um programa federal. Menos de 4% de seus recursos são oriundos do governo central, e a União não tem rede de ensino fundamental. Estados e municípios têm lotai autonomia de gestão.

seja o presidente do Conselho, já que as contas da instituição que ele representa é que serão fiscalizadas pelo grupo, embora obviamente a participação e o apoio da Secretaria sejam indispensáveis. Hoje, o MEC, por intermédio do Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), promove treinamentos periódicos com os conselheiros municipais do Fundef nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

A citada pesquisa da Fipe constatou que 93,1% das redes municipais e 92,6% das redes estaduais já dispunham de conselhos, em funcionamento, em junho de 2000 (Tabela 11). No que diz respeito à representação da comunidade no Conselho, ve-rifica-se que 85,2% dos conselhos estaduais contam com representantes indicados por entidades de classe (trabalhadores em educação, pais, etc). Nas redes municipais, 65,4% dos conselhos em funcionamento têm essa representação.[12]

Com a obrigatoriedade da destinação de pelo menos 60% dos recursos do Fundef para remuneração do magistério, a categoria também passou a acompanhar mais atentamente os gastos das Secretarias de Educação.

Mostrou-se necessário também envolver o Ministério Público e Tribunais de Contas, as instâncias que têm a atribuição legal de fiscalizar a gestão dos recursos. O trabalho se mostrava bem mais urgente nos municípios menores, onde um mesmo promotor cuida de todos os assuntos da comarca, de brigas matrimoniais a contas públicas. Desde 1998, técnicos do Departamento vêm trabalhando em conjunto com promotores e procuradores no sentido de aperfeiçoar a fiscalização da aplicação dos recursos, e já foram realizadas quatro reuniões nacionais com os Tribunais de Contas Estaduais. Hoje, muitos dos cursos de preparação para

Essa menor representação nos municípios deve-se, em parle, à inexistência, em muitos deles, de entidades organizadas de professores ou pais. Por outro lado, é inegável que vários prefeitos, pouco afeitos à transparência, procuram manipular a constituição dos Conselhos. Nesses casos, a recomendação é acionar o promotor público, que tem a prerrogativa de garantir a constituição e o funcionamento adequados do Conselho.

Tabela 11 - Municípios com Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef - Brasil e regiões -1998/2000

Região	Porcentual de Municípos com conselhos implantados	
	Em 1998	Em junho de 2000
Brasil	80,6	98,0
Norte	61,3	99,0
Nordeste	86,4	99,0
Sudeste	74,3	93,0
Sul	79,8	99,0
Centro-Oeste	80,7	99,0

Fonte: 1998 Pesquisa MEC e 2000 Pesquisa Fipe.

novos promotores incluem palestra sobre o Fundef. Foi elaborado ainda um manual dirigido especialmente ao Ministério Público, esclarecendo as principais dúvidas e adiantando providências que podem ser adotadas em caso de irregularidades.[13]

Também, para garantir maior transparência na aplicação dos recursos, foram firmados diversos convênios com o ob-jetivo de divulgar a toda a população os valores que estão sendo destinados aos municípios.[14] Os Correios fixaram cartazes em todas as agências do País. Um deles, que também está presente em escolas e Secretarias de Educação, informa, de maneira didática, o que pode e o que não pode ser feito com o dinheiro do Fundef.[15] O outro tem espaços reservados para a colocação dos valores recebidos do Fundef pelo município, mês a mês.

[13] O manual, intitulado *Subsídios ao Ministério Público para o Acompanhamento do Fundef,* encontra-se na Internet, **site** do MEC, página do Fundef. Desde o início, em 1998, todos os repasses devidos ao Fundef encontram-se na Internet.
Esse cartaz foi sugerido pelo representante da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) no Conselho de Acompanhamento do Fundef no âmbito da União, e encaminhado pelo MEC.

Com o mesmo objetivo de facilitar o acompanhamento e o controle do Fundef, o MEC celebrou Termo de Cooperação Técnica, em setembro de 2000, com o Banco do Brasil, prevendo, entre outras medidas, a disponibilização dos extratos das contas específicas do Fundo, pelas respectivas agências do Banco, aos membros dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social, Câmaras de Vereadores e Assembleias Legislativas, Ministério Público e Tribunais de Contas. Esta iniciativa possibilita o acesso *online* às contas do Fundef, como já faz o Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia, que firmou convênio nesse sentido com o Banco do Brasil, em março deste ano.

O acesso aos extratos bancários tornou-se possível graças a uma manifestação da Procuradoria Jurídica do Banco do Brasil, suscitada pelo MEC, a qual constatou não haver sigilo bancário em contas públicas, de acordo com a Constituição. Essa iniciativa abriu importantíssimo precedente, no que se refere à transparência no uso do dinheiro do contribuinte. Tramita, no Congresso, projeto de Emenda Constitucional estendendo-a para todas as políticas públicas.

Muitos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social já avançaram, conferindo não apenas os gastos do Executivo, mas também melhorias físicas e pedagógicas nas escolas com o dinheiro do Fundef. Em Corumbá (MS), o Conselho arregaçou as mangas e passou a visitar todas as escolas da rede municipal, conferindo investimentos declarados pela prefeitura e avaliando a qualidade do ensino oferecido pelos estabelecimentos. A mesma linha de trabalho vem sendo seguida em localidades tão distantes quanto Icapuí, no Ceará, Chopinzinho, no Paraná, e Rio das Ostras, no Rio de Janeiro, por exemplo.

Os que criticam o mecanismo de funcionamento do Fundef, argumentando com o aumento do número de denúncias de supostas irregularidades, parecem esquecer que essa é uma consequência direta da maior transparência no uso dos recursos do ensino fundamental propiciada pelo Fundo. Nas Regiões Norte e Nordeste, o aumento do volume de recursos, especialmente para os municípios menores, despertou a atenção da comunidade, que passou a acompanhar com mais atenção sua aplicação.

A experiência do Fundef, na qual os repasses de recursos são automáticos e transparentes, baseados em critérios universais, tem servido de referência para novas políticas públicas, tais como o Piso de Atenção Básica, do Ministério da Saúde, ou o Programa Recomeço - Educação de Jovens e Adultos, e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae), ambos do próprio MEC.

O desafio de melhorar a qualidade

Como foi visto, em seus primeiros anos de funcionamento, o Fundef vem obtendo êxito em atingir os principais objeti-vos para os quais foi concebido. A realocação de recursos que ele promove estimula o aumento de matrículas, e, graças aos esforços conjuntos dos três níveis de governo, hoje o País está próximo de conseguir colocar todas as crianças na escola. Os salários melhoraram, e nunca se investiu tanto em capacitação e habilitação de professores. Da mesma forma, nunca se gastou tanto com construção, ampliação, reforma e manutenção de escolas ou com equipamentos, material e transporte escolar.[16] Também nunca o tema educação despertou tanto interesse entre professores e pais, nos meios de comunicação e na população em geral.[17]

Tudo isso compõe um quadro animador. Entretanto, é inegável que os indicadores de qualidade do ensino público, quando consultados, ainda reiteram uma situação que está muito aquém do razoável. Reverter essa situação com certeza exigirá o mesmo grau de esforço concatenado que vem sendo feito para colocar e manter as crianças excluídas na escola. O MEC, procurando fazer a sua

Esses investimentos e gastos foram também captados pela pesquisa. Não estão apresentados aqui por se encontrarem em fase final de tabulação. No dia 24/4/2001, pais e parentes dos alunos foram estimulados a comparecer às escolas (foi o "Dia da Família na Escola"). Levantamento do Ibope verificou que nada menos do que 60% das famílias com filhos matriculados no ensino fundamental compareceram à escola nesse dia, em todo o País.

parte, *criou e* vem desenvolvendo inúmeros programas voltados para a melhoria da qualidade: Programa de Distribuição e Controle de Qualidade do Livro Didático, Parâmetros Curriculares Nacionais, Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (Profa), Proformação (habilitação de leigos], e o citado Programa Recomeço, entre outros. Os recursos advindos do Fundef são estratégicos para a participação de Estados e municípios nessas e em outras iniciativas com aquele objetivo (por exemplo, os convénios com universidades para capacitação), em particular, novamente, nas regiões mais pobres.

Como frequentemente reafirma o ministro Paulo Renato: "Estamos ainda longe de onde devemos chegar, mas temos uma direção e avançamos bastante".

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

Processo de Gasto e Descentralização na Política Educacional Brasileira

Raul Miranda Menezes
Mestrando em Sociologia na Universidade de Brasília (UnB).

Introdução

Desde a administração que inaugurou os governos brasileiros na década de 90, a de Fernando Collor de Mello, à derradeira, sob o comando de Fernando Henrique Cardoso, o debate sobre a gestão das políticas públicas em geral e, especificamente, daquelas voltadas para a educação, passou necessariamente pelos termos centralização/descentralização.

Não há como deixar de reconhecer que ao longo desse período esteve em curso o aprofundamento de iniciativas que objetivavam descentralizar os mecanismos de financiamento e execução das políticas públicas, disciplinando o processo de gasto. No entanto, não é pacífico que essas novas diretrizes, a princípio virtuosas, da maneira como foram encaminhadas nos diferentes governos, contemplem efetivamente o ideário descentralizante.

Sendo assim, o presente artigo é uma tentativa de acompanhar esse processo, a partir do vislumbre da presença ou não, nas orientações que balizaram a gestão do ensino fundamental brasileiro, tanto de procedimentos de racionalização do processo de gasto, quanto de redistribuição de poder e participação na formulação de políticas.

O texto está estruturado em três partes. A primeira é dedicada a uma discussão do conceito de descentralização e inclui uma breve recapitulação envolvendo os seguintes itens: antecedentes históricos, econômicos e políticos; inserção no contexto nacional; esforço de aproximação de uma definição, ressaltando suas implicações na gestão, com acento no aspecto político (democratização) e económico (financiamento e processo de gasto nas políticas públicas).

Em um segundo momento, analisa-se como se deu o processo de descentralização dos gastos e da gestão dos programas voltados para o ensino fundamental nos diversos governos que se sucederam nesse interregno. A reflexão é subsidiada por

um exame *aos documentos'* produzidos no âmbito dos três governos, Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, incluindo desde os diagnósticos e propostas iniciais até os relatórios anuais que versam sobre a execução das políticas.

Por fim, procede-se a um balanço comparativo entre essas administrações, no intuito de identificar possíveis avanços e retrocessos no gerenciamento das políticas públicas destinadas à educação.

Discussão conceituai sobre a descentralização

Breve recapitulação dos antecedentes históricos e político-econômicos do conceito de descentralização

Atualmente, é bastante raro encontrar alguém que não esteja de acordo com a continuidade e o avanço das experiências de descentralização da gestão de políticas públicas.

Entretanto, essa "popularidade" da descentralização não tem um histórico muito longo. E, em grande medida, a partir da década de 70 que os apelos descentralizantes foram impulsionados, propagando-se para várias partes do mundo durante a seguinte, de 80, até, gradativamente, no transcorrer dos anos 90, atingir a hodierna aprovação hegemônica.

As primeiras vozes que a reivindicaram tinham conotação econômica e podem ser localizadas nos países capitalistas desenvolvidos, nos anos 70. No decurso dessa década, aquelas nações passaram a experimentar processos recessivos que, entre outras consequências, acarretavam a diminuição dos índices de crescimento económico. Os diagnósticos sobre essa situação apontavam para uma causa principal: a crise do modelo estatal tributário do "Estado de bem-estar social". O declínio desse modelo era ocasionado tanto pelo seu gigantismo e intervencionismo, visibilizados pela inserção em praticamente todos os setores da sociedade, quanto por uma situação fiscal cada vez mais crítica, manifestada na crescente corrosão da capacidade de investimentos públicos.

Essa situação contribuiu para a emergência do chamado "neoliberalismo". Pelo conceito de neoliberalismo entende-se basicamente o receituário económico e político, de caráter conservador, resultante da crítica ao *welfare state.* Tem suas primeiras manifestações na Europa, na segunda metade dos anos 40 e início dos 50, como uma corrente teórica cujos postulados centrais con-trapunham-se ao modelo estatal predominante em boa parte dos países do continente, sobretudo os do centro-norte.[2] Esse pensamento permaneceu marginalizado desde o seu surgimento até meados dos anos 70, período áureo do Estado de bem-estar social, de inspiração keynesiana.

No entanto, a partir da década de 70, com o agravamento das crises económicas, européia e norte-americana, as quais demonstravam o esgotamento do *welfare state,* as teses neoliberais começam a ganhar força. Sustentou-se que a estagnação dessas economias devia-se à elevada tributação do capital, ao excesso de

Consideraram-se, como documentação, os programas de governo, tanto em seus aspectos gerais envolvendo a gestão, quanto no que diz respeito à problemática específica do setor educação; os documentos de governo em relação ao orçamento, planejamento e gestão (Plano Plurianual - PPA; Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; Planejamentos estratégicos setoriais para a educação; Sistemáticas para financiamento de programas e projetos educacionais); os relatórios anuais de atividades da Fundação de Assistência ao Estudante (FAE) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgãos responsáveis pela gestão dos chamados programas de assistência aos educandos, tais como: merenda escolar, livro e material didáticos, saúde e transporte do escolar, ele.

Dentre os ideólogos do neoliberalismo. destacam-se, Friedrinh Ilayek e Millon Friedman, sobretudo com suas obras *O caminho da servidão* e *Capitalismo e liberdade,* respectivamente.

garantias trabalhistas e ao forte redistributivismo das políticas de seguridade social. Esses fatores redundavam em aumento de custos, perda de competitividade econômica e queda nos lucros, o que refletia negativamente nas taxas de acumulação de capital e, consequentemente, na capacidade de investimentos privados.

Diante disso, urgia a adoção de uma série de medidas. Uma das mais relevantes seria o inadiável e inexorável desmonte do sistema de seguridade social, em suas várias modalidades. Entre as quais, por exemplo, não deveria ficar de fora o *sistema* de proteção ao trabalho. Considerando excessivas as garantias trabalhistas, defende-se a desregulamentação e a flexibilização, expressões que significam, na prática, o estabelecimento do "livre jogo" das forças de mercado como fórum regulador das relações entre o capital e o trabalho.

Entretanto, a principal dessas medidas deveria visar à adequação do aparato estatal a um dos mais importantes axiomas neoliberais: o estado mínimo. Argumenta-se que esse tinha atingido proporções demasiadas, ocasionando, pelo menos, duas distorções: não só teria passado a atuar em áreas que não eram da sua alçada, imiscuindo-se em campos que não lhe diziam respeito, mas, sobretudo, havia descuidado e comprometido o desempenho das suas tarefas intransferíveis, de sua exclusiva responsabilidade.

Sendo assim, defende-se que o Estado seja "enxugado", concentrando-se em suas "verdadeiras" tarefas, tais como o suprimento de serviços sociais básicos (saúde, educação, segurança, etc.) e de infra-estrutura (sistema de transportes, telecomunicações, energia, etc.]. As áreas e serviços restantes poderiam ser atendidos de forma mais satisfatória, seja por outros níveis de governo (subgovernos), seja pela sociedade civil e/ou pela iniciativa privada, por intermédio de relações de mercado. Essa seria uma maneira de torná-lo mais eficiente e ágil, pois ficaria responsável por poucas, porém essenciais atribuições, as quais têm, no poder público, o agente insubstituível.

A partir desses elementos, vislumbra-se um dos ângulos sob o qual a questão da descentralização pode ser reivindicada: o da racionalidade e eficiência econômica no processo de gasto. Os defensores dessa perspectiva a justificam por considerarem ser o encaminhamento mais eficaz, no intuito de se alijar das mazelas tradicionalmente presentes na gestão das políticas públicas.

A argumentação de seus apologistas fundamenta-se na hipótese de que ao se transferir para a ponta do sistema a responsabilidade pela execução dos programas estar-se-ia criando as condições para uma maior eficiência e, consequentemente, maior agilidade e transparência na prestação de serviços públicos.

Com a descentralização, também haveria a possibilidade do envolvimento direto dos potenciais beneficiários das políticas, seja na definição das prioridades, seja no controle do gasto o na inspeção do adequado cumprimento das metas. Dito de outra maneira, esse processo fomentaria um círculo virtuoso entre poder público e comunidade. A proximidade entre essas esferas traria vantagens de várias ordens: o poder público, sendo local, estaria mais apto para captar, com mais agilidade e eficácia, as efetivas demandas; a comunidade, por sua vez, teria facilitado a tarefa de acompanhar os atos da administração pública, tanto em termos da qualidade dos serviços, quanto da probidade e correta aplicação dos recursos.

O outro fator que influenciou de forma destacada a emergência dos anseios descenlralizantes é de caráter eminentemente político. Como a questão é polêmica, convém, antes de passar às considerações a respeito do tema, fazer algumas observações.

Em primeiro lugar, cabe advertir que, apesar da intensa e recorrente utilização atual do termo descentralização, não há consenso na literatura especializada a respeito de qual seria uma definição precisa desse conceito. Isso cria uma obrigatoriedade para todos aqueles que o manuseiam em seus trabalhos: definir claramente o que está entendendo por descentralização, ou seja, quais são os elementos que empregam para caracterizar esse processo.

Este alerta é ainda mais relevante em relação a investigações que contemplem análise documental, como é o caso do

presente trabalho. As maiores preocupações devem estar voltadas para a captação dos diferentes sentidos que são dados à descentralização pelos diversos atores sociais, principalmente os formuladores de políticas públicas. Dependendo de quem as enuncia, pode estar sendo contemplada desde uma efetiva ampliação do espectro decisório até o mero mascaramento de processos de legitimação de proposições preconcebidas, "vindas de cima".

Feitas as devidas ressalvas, retorna-se à ocupação do assunto, qual seja, a vertente que reivindica a implantação de processos de gestão descentralizados por razões de ordem política. Mesmo sendo possível, em alguns casos, localizar esse enfoque em países de capitalismo desenvolvido, foi, sobretudo, nas nações subdesenvolvidas que sua incidência foi mais comum e ilustrativa.

Durante as décadas de 60 e 70, em uma significativa quantidade desses países, inclusive no Brasil, o controle político estava sob o domínio de governos autoritários oriundos de golpes militares. Uma das características principais dessas administrações foi a montagem de mecanismos de poder fortemente centralizada, que mantinha o comando concentrado em um reduzido núcleo dirigente. Era daí que emanavam todas as orientações para a gestão das políticas públicas em geral e, particularmente, das políticas sociais. Às outras instâncias, tais como órgãos desconcentrados do poder central, outros níveis de governo e até mesmo à sociedade civil, cabia simplesmente o acatamento e execução do que tinha sido concebido no centro.

A partir do final dos anos 70 e início dos 80, com a generalizada crise de sustentação desses regimes, tornou-se praticamente impossível conter os ímpetos democratizantes e esses são substituídos por governos civis. Nessa conjuntura, acoplada aos apelos para o retorno da vigência de regimes democráticos, figurava fortemente a reivindicação de privilegiar a descentralização como forma de gerenciamento das políticas públicas.

Os móbiles, que justificavam essa vinculação entre redemocratização e descentralização, não são difíceis de serem identificados, pois, se o período autoritário tinha sido sinônimo de centralismo, o triunfo de uma alternativa de governo inspirada em ideais democráticos favorecia a preferência por propostas mais próximas da descentralização, que expandissem e ampliassem os centros de poder.

Assim, no decurso dos anos 80, houve um restabelecimento da institucionalidade democrática nesses países. Mesmo que se possa questionar a profundidade desses processos, pelo menos em seus aspectos formais, há o retorno da democracia. Volta a vigorar o Estado de direito, a liberdade de expressão é restituída e retomam-se os processos eleitorais para o preenchimento de cargos legislativos e executivos.

Dessa forma, sob o ponto de vista político, tornou-se praticamente consensual a impossibilidade de discutir descentralização sem mencionar a questão do poder. Não há autêntica descentralização sem uma efetiva redistribuição de poder. Poder, nesse caso, entendido basicamente como a habilitação e competência para tomar decisões, complementada pela capacidade de transformar essas escolhas efetivamente em ações.

De acordo com o acima exposto, atribuir à determinada modalidade de gestão de uma política pública a característica de descentralizada implica que a sua operacionalização contemple mecanismos que possibilitem a todos os níveis do sistema interferirem em todas as etapas do processo. Em última instância, a (des)centralização remete a propostas de gestão cujas essências são uma repulsa a formas, nas quais há um centro decisor onipotente, de onde emanam todas as deliberações, seja para o funcionamento de certos órgãos ou organizações, seja em relação à concepção e/ou à execução de políticas.

Sendo assim, apenas experiências com essas características poderiam ser consideradas legitimamente como descentralizadas sob o ângulo político, o qual reporta-se prioritariamente ao aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos e à ampliação das arenas decisórias principais para um espectro mais amplo da sociedade.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 58-71, dez. 2001.

A descentralização como antídoto para as vicissitudes do poder e do processo de gasto na gestão das políticas públicas no Brasil

Ao acompanhar a experiência brasileira em relação à emergência dos processos de descentralização, verifica-se uma similaridade com o ocorrido em outros países, resguardadas as particularidades locais, sobretudo as da região onde o País está inserido, a América Latina.

No caso do Brasil, a adesão ao ideário descentralizante também foi legitimada economicamente pela crise fiscal do Estado, assim como pelo gigantismo, intervencionismo e ineficiência estatais. De igual maneira, no plano político, argumentava-se que a experiência nacional era paradigmática de regime centralizador do poder.

Não há dúvida sobre a contribuição dos efeitos perversos do modelo socioeconômico e político instaurado no Brasil, desde o período colonial, para a falta de constituição de uma cultura política, calcada em procedimentos democráticos, contempladora da participação popular nos fóruns debatedores dos destinos do País. Em território nacional, a centralização e o autoritarismo quase sempre andaram juntos como a tônica da expressiva maioria das administrações que se seguiram no decorrer da história.

É também indiscutível que essa ocorrência considerável de desmandos na gestão das políticas públicas é, em grande parte, resultante da forma como foram constituídos a Nação e o Estado brasileiros, caracterizados pela presença marcante do patrimonialismo, cuja lógica é baseada em princípios particulares e não no interesse público.

Uma das áreas que mais esteve exposta a essa situação foi o financiamento de políticas sociais. Tradicionalmente, o controle dos recursos públicos foi usado como moeda de troca em barganhas políticas. Quem detinha a "chave do cofre" podia benefici-ar-se para fortalecer a sua base eleitoral. Dessa forma, a condução do processo de gasto, não poucas vezes, se constituiu em terreno fértil para o surgimento e a consolidação de vícios e arbitrariedades de toda ordem, em uma espécie de privatização do Estado por determinados grupos políticos.

Não só a alocação de recursos não obedecia a critérios impessoais, como a própria destinação dessas verbas não era alvo de fiscalização que verificasse a sua adequada e efetiva utilização. Sendo assim, o resultado não poderia ser outro: ineficiência na prestação dos serviços e no atendimento de demandas sociais, apropriação indébita e desvio de finalidades no uso de recursos, etc.

É nesse contexto que o ideário descentralizante ganha espaço e força no Brasil, como um antídoto para essas vicissitudes. Aposta-se nesse mecanismo como uma maneira de atenuar os problemas acima apontados, pois seria uma forma de operacionalização da gestão das políticas públicas, permeável a controle, sobretudo no que diz respeito ao financiamento e gasto.

Complementarmente, outro elemento viria a agregar-se como fator de consolidação da adesão à descentralização, no início da década de 90. Seu caráter é econômico e político, concomitantemente, e refere-se à hegemonia, também no Brasil, do modelo neoliberal, cuja influência em território nacional fez-se sentir tardiamente.

Esse encaminhamento resultava, entre outros fatores, de uma constatação: no Brasil, além da escassez de recursos, haveria, complementar e agravantemente, o problema de se gastar mal. Urgia equacionar essa questão. Se a restrição financeira era, de fato, um fator limitante para a expansão e universalização do suprimento adequado das demandas sociais e não havendo no horizonte o vislumbre da possibilidade de aumento das dotações orçamentárias para o setor, a alternativa de melhoria na prestação dos serviços sociais teria que ser viabilizada a partir dos recursos existentes.

Sendo assim, a racionalização, no uso desses recursos, apresenta-se como a melhor opção. Essa racionalização seria levada a cabo de diversas maneiras. Primeiramente, por intermédio de um direcionamento que contemplasse prioritariamente quem mais necessitasse ("focalização"), tornando mais justa a distribuição das

verbas. *O* repasse direto aos executores também deveria ser ado-tado no intuito de agilizar a transferência de recursos. Com isso, atenua-se-ia a burocratização, uma das principais responsáveis pela retenção e consumo de recursos em atividades-meio, privilegiando as atividades-fim e os potenciais beneficiários. Outro critério de alocação que passa a ser defendido é a chamada regionalização, por meio da aplicação de um maior volume de recursos em determinadas localidades, no intuito de sanar as disparidades em termos de desenvolvimento socioeconômico entre as regiões brasileiras.

Há, ainda, como uma reação ao gigantismo e intervencionismo estatal, a preconização da delegação da responsabilidade pela prestação de determinados serviços sociais para a sociedade civil organizada e para a iniciativa privada, em um processo comumente denominado de "privatização". Com isso, o mercado passaria a ser o agente e, consequentemente, o regulador do atendimento de demandas sociais, como uma alternativa ao dirigismo estatal.

De uma maneira geral, esse é o "pano de fundo" sob o qual a gestão das políticas públicas e, particularmente, as destinadas à educação, seriam encaminhadas no Brasil, nos anos 90. Como foi o seu desenvolvimento será o objeto do próximo tópico.

Processo de gasto e descentralização da política educacional brasileira nos anos 90

Governo Collor de Mello

Mesmo com a "saída de cena" dos militares, que tinham comandado o País por 20 anos, desde 1964, e a ascensão da chamada Nova República, sob o comando de José Sarney, a partir de 1985, as mazelas anteriormente apontadas persistiram. Não só o poder não foi desconcentrado, como a gestão das políticas públicas continuou como "moeda de troca" para fins particularistas e eleitoreiros.

Tamanho era o descontentamento popular com essa situação que, em 1989, em acirrada eleição direta, após 20 anos sem que a população participasse do processo eleitoral para a escolha do mandatário máximo do País, sagrou-se vencedor, para presidente da República, Fernando Collor de Mello. Sua campanha foi pautada em torno de promessas de modernização do País, combale à corrupção e moralização da administração pública.

Obtido o êxito nas eleições, Collor de Mello toma posse com a incumbência de implementar um amplo programa de reformas. A necessidade desse conjunto de medidas era consequência de um diagnóstico que apontava consideráveis empecilhos estruturais para o ingresso do País na "modernidade", entendido como a inserção brasileira no seleto grupo das nações desenvolvidas econômica e socialmente. Isto dar-se-ia pela modernização da economia, mediante incorporação tecnológica, aumento dos índices de produtividade, redução de custos, ele.

Entretanto, para a otimização desses fatores, seria fundamental que a mão-de-obra nacional fosse mais bem qualificada. Sendo assim, é por essa via, da urgente reestruturação produtiva, que a educação passa a compor, como uma peça importante, o discurso governamental. Dessa maneira, atribui-se ao sistema educacional o preenchimento de alguns pré-requisitos para a consecução da proposta da administração Collor: dentre os mais importantes eslava a elevação dos indicadores de escolarização da população brasileira, sem o que, assim se argumentava, não seria possível o salto desenvolvimentista preconizado.

As ações, para essa área, também eram pautadas por um diagnóstico setorial. Por intermédio dessa avaliação, concluía-se não somente que a oferta de serviços educacionais era insuficiente, mas, sobretudo, que sua qualidade era insatisfatória. Entre os objetivos traçados estavam universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo; capacitar a população para o exercício de atividades profissionais; e, por último, uma alusão à habilitação para o exercício da cidadania.

Com relação a esse programa, faz-se mister evidenciar, nesse contexto, a influência do debate travado em escala mundial e a ingerência dos organismos internacionais na pauta da gestão das políticas públicas e sociais, particularmente das educacionais, dos países do chamado "terceiro mundo". Para essas agências e, consequentemente, para os governos que aderiam as suas dire-trizes, um dos maiores entraves para uma gestão eficiente das políticas educacionais era o tamanho excessivo do Estado, que o tornava ineficiente, lento e passível de corrupção. Dessa forma, como já foi antes mencionado, sublinhava-se a imperiosidade de diminuir a sua estrutura, seja por meio da descentralização de atividades, repassando incumbências para outros níveis de governo, seja dei-xando-as sob a responsabilidade da iniciativa privada.

Assim, ao se analisar o discurso do governo Collor de Mello para o setor educacional, pode-se constatar a sintonia com essas diretrizes. Preconiza-se que o governo federal descentralize a execução das políticas, repassando recursos e ampliando a autonomia da ponta do sistema. Ao se examinar os documentos que apresentavam os diagnósticos e as propostas de Collor para a educação, verifica-se a total conformidade com os pressupostos econômicos e da racionalidade do processo de gasto, destacados para legitimar a conveniência de descentralizar as políticas públicas: eficiência na prestação dos serviços, transparência na administração e otimização dos recursos.

O outro fator, de caráter político, sob o ponto de vista do qual a descentralização seria um fator de democratização da gestão, também é contemplado nos documentos. Há uma convocação à participação, seja dos outros entes federados (Estados e municípios), seja da sociedade civil, em fóruns que seriam constituídos com o intuito de viabilizar uma gestão compartilhada.

Esses são os elementos que compõem o discurso governamental. No entanto, considerando-se as práticas efetivas que marcaram a gestão de Collor de Mello para o setor educacional, tendo como referência os documentos que continham balanços das ações dessa administração durante o período, tais como os relatórios anuais da FAE e FNDE e as sistemáticas de financiamento de projetos educacionais, evidencia-se que as propostas descentralizantes não se traduziram em iniciativas concretas.

Durante o governo Collor houve uma continuidade em relação aos procedimentos que vinham orientando a gestão das políticas públicas e sociais nos governos anteriores. A política educacional permaneceu sendo conduzida de forma centralizada no Ministério da Educação, em Brasília. Persistiu o uso dos recursos públicos como barganha política da cúpula ministerial, os programas assistenciais prosseguiram sendo geridos centralizadamente, de forma a possibilitarem superfaturamentos e desperdícios de verbas, em detrimento dos beneficiários desses programas.[3]

Como conclusão da análise da política educacional e das iniciativas para efetivar uma gestão descentralizada na administração de Collor de Mello, pode-se afirmar que o tema ficou no plano discursivo. Não houve, de fato, por parte dos responsáveis pela pasta da educação, intenção de implantar novas formas de operacionalização das políticas educacionais, nem mesmo as que contemplassem o que os diagnósticos e as propostas de governo apontavam como virtudes dos processos de descentralização: agilidade e eficiência no suprimento de serviços educacionais; responsabilidade e transparência na alocação de recursos públicos.

Governo Itamar Franco

A partir da acumulação de denúncias sobre o envolvimento de Collor de Mello em corrupção, cresceram as pressões e mobilizações para que a Câmara dos Deputados instituísse uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar a veracidade das mesmas. Instalada a CPI, a finalização de seus trabalhos

Dentre as diversas denúncias de escândalos envolvendo malversação de recursos públicos durante esse governo, ficou célebre a que envolveu a própria primeira-dama, Rosane Collor, enquanto eslava na direção da Legião Brasileira de Assistência (LBA).

concluiu pela culpabilidade do presidente da República. Como consequência, o pedido de seu impedimento foi votado e aprovado naquela Casa Legislativa, de forma inédita, em setembro de 1992.

Dessa maneira, com a cassação do mandato de Collor de Mello, assume a presidência o seu vice, Itamar Franco. O início de sua administração é um período delicado e com o País imerso em sérias dificuldades, sobretudo o descontrole inflacionário e a instabilidade política advinda do processo de *impeachment* do seu antecessor. Diante disso, seus maiores desafios, para os dois anos de mandato, seriam estabilizar a economia nacional e manter a institucionalidade política.

No entanto, não deixa de ser paradoxal que, se por um lado, a ascensão de Itamar Franco nessas circunstâncias tinha como agravante o fato de ter se dado em um momento dramático da história nacional, em que a estabilidade política mais uma vez esteve à prova, por outro, essa mesma situação sensibilizou as diferentes forças políticas para um entendimento do quanto o contexto era crítico e, portanto, não seria a ocasião para exercer oposição ostensiva.

Assim, se a nova gestão não surgia sob a égide da total aprovação, pelo menos se dava em um clima de tolerância e "boa vontade" por parte das forças que compunham o cenário político brasileiro naquela conjuntura. Essa situação ficou evidenciada, inclusive, na composição ministerial do novo governo, da qual fizeram parte representantes de diversos partidos. Mesmo as agremiações políticas ditas de esquerda, entre as quais a mais representativa era o Partido dos Trabalhadores (PT), que optou por não integrar a nova administração federal, mantiveram uma posição de "apoio crítico".

O governo de Itamar Franco, sendo de emergência, pautou-se basicamente pelas mesmas propostas programáticas daquele que tinha substituído. Também apontava para a necessidade de o Brasil encaminhar um novo projeto de desenvolvimento econômico e social, que criasse melhores oportunidades à população em termos de qualificação para o ingresso em uma conjuntura internacional marcadamente competitiva.

No entanto, se o programa de governo era praticamente igual, a novidade apresentava-se sob a forma de operacionalização do mesmo. Ao ser a resultante de uma ampla mobilização de forças que se uniram em torno da destituição de Collor de Mello, a administração Itamar Franco era constrangida a compartilhar o poder e harmonizar-se com esse leque de forças divergentes que lhe davam sustentação no encaminhamento das questões fundamentais para o País. Em termos práticos, isso teria que se traduzir em uma gestão mais democrática e participativa, que contrapusesse o que tinha caracterizado a forma de governar do seu antecessor, adepto de um estilo personalista e autoritário.

Sendo assim, por uma ironia da história, essa conjuntura criou as condições que possibilitaram um dos períodos mais férteis em termos de participação política no Brasil. Do final de 1992 a 1994, o País experimentou uma situação na qual diversos setores se mobilizaram em torno de variados assuntos.

A gestão das políticas públicas foi, sem dúvida, um dos temas mais presentes na agenda política e governamental. O próprio malogro do governo Collor, em parte por ter dado continuidade a essas práticas, a despeito de seu discurso, demonstrava de forma cabal a urgência de mudanças na operacionalização das políticas.

Novamente, as mazelas do centralismo são mencionadas como elementos legitimadores da necessidade de institucionalizar mecanismos que contemplassem formas descentralizadas de gestão. A exemplo do discurso da administração deposta, ressalta-se as virtudes do compartilhamento de responsabilidades e de poder com os outros níveis de governo, assim como da transferência de recursos para a ponta do sistema de prestação de serviços sociais.

Dessa maneira, é nesse contexto mais amplo que se pode incluir o debate sobre as questões envolvendo a gestão da política educacional. Para esse setor, em consonância com o projeto do governo anterior, ratifica-se tanto a prioridade de universalizar o ensino fundamental, erradicar o analfabetismo, quanto o seu papel para

a formação de mão-de-obra qualificada e de aperfeiçoamento democrático, particularmente como fomentadora de um exercício pleno da cidadania por parte da população.

Também para esse setor defende-se a descentralização da gestão, com ênfase para os dois aspectos destacados no presente artigo: o político, de aperfeiçoamento democrático, e o econômico, nos processos de gasto, com acento na transparência, eficiência e otimização dos recursos públicos. Essa iniciativa possibilitaria, assim se argumentava, uma efetiva transferência de poder, atribuições e recursos para os outros níveis de governo, estadual e, principalmente, municipal.

De fato, ao contrário da administração Collor, durante a qual essas medidas ficaram meramente no terreno da retórica, no biênio, sob o comando de Itamar Franco, uma série de iniciativas foram tomadas no sentido de garantir o encaminhamento dessas propostas.

Em relação ao aspecto estritamente político, consti-tuiu-se um grande número de fóruns para discutir encaminhamentos para as políticas públicas voltadas para a educação, nos quais tinham assento as mais diversas correntes políticas assim como representantes de praticamente todos os setores de alguma forma envolvidos com a problemática educacional, em seus diversos níveis de ensino. Essas conferências caracterizaram um curto e raro interregno essencialmente democrático, no qual a participação foi estimulada, valorizada e, acima de tudo, levada em consideração. Ou seja, foi um momento em que, talvez de forma inédita, o poder foi desconcentrado e efetivamente compartilhado.

Também não foram descuidadas as medidas relativas aos aspectos económicos da descentralização. Houve iniciativas no intuito de alterar a legislação normalizadora da transferência de recursos públicos para financiamento de programas e projetos educacionais. Como ilustração, pode-se mencionar o Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae). Mesmo que esses procedimentos já viessem se delineando, ainda que em pequena escala e com retrocessos conjunturais, desde o governo de José Sarney, é somente durante a presidência de Itamar Franco que se inicia o processo de institucionalização da descentralização, com o Pnae, em meados de 1994.[4]

Assim, o breve governo de Itamar Franco foi um período em que as propostas descentralizantes ganharam força e efetividade. Entretanto, em parte, por conta das circunstâncias que lhe deram origem e sustentação, em parte, pela sua efemeridade, os aspectos políticos assumiram mais relevância e praticidade do que os econômico-orçamentários. Ou seja, diante de uma conjuntura que favoreceu a ampliação da participação nos fóruns decisórios e formuladores de políticas, esse aspecto teve um destaque maior que a própria implementação das políticas.

Como conclusão, pode-se afirmar que a administração Itamar Franco foi a primeira que tentou efetivamente contemplar, em suas práticas de governo, a descentralização, com vistas ao fomento de seus dois aspectos, o político c o económico. Mesmo tendo sido mais efetivo em relação à participação, criou as bases para a descentralização da gestão dos recursos orçamentários destinados à educação, ainda que não tivesse contado com tempo suficiente para implementá-las de fato.

Governo Fernando Henrique Cardoso

Em 1994, no último ano da gestão de Itamar Franco, é lançado um plano de estabilização económica denominado "Plano Real". Entre os mentores desse plano estava o titular da pasta da Fazenda, o senador paulista Fernando Henrique Cardoso. Ao mos-trar-se uma medida exitosa no controle inflacionário, o "real" - como ficou popularmente conhecido o plano, em função desse ser o nome escolhido para a nova moeda nacional - qualificou o então ministro para liderar uma aliança de partidos governistas no intuito de disputar as eleições presidenciais daquele ano.

A municipalização da merenda escolar foi regulamentada pela Lei n°8.913, de 12 de julho de 1994.

Com um discurso ancorado na tese de que seria a melhor alternativa entre as candidaturas que se apresentaram ao pleito para manter a estabilidade econômica, Fernando Henrique Cardoso vence as eleições. Argumentava-se que essa estabilização seria imprescindível como a base das reformas que propiciariam a retomada do crescimento da economia nacional e que teriam como resultante a atração de investimentos internacionais, fomentando um círculo virtuoso, gerador de emprego, renda e divisas ao País.

Ao assumir o governo, o diagnóstico realizado pela nova administração não difere, em pontos fundamentais, daqueles feitos pelas imediatamente anteriores. Principalmente, ratifica-se a preocupação com o tamanho demasiado do aparato estatal como um dos sérios problemas a ser enfrentado. Ou seja, ao preconizar a modernização do País detecta-se a necessidade de primeiramente modernizar o próprio Estado. Isso remete a uma série de iniciativas reformistas que deveriam ser levadas a efeito no interior do mesmo, tais como a reforma administrativa, no intuito de prepará-lo para os desafios impostos pelas novas condições da conjuntura socioeconómica e política internacional.

É nesse contexto que as iniciativas de gestão das políticas públicas com inspiração na descentralização ganham relevância e primazia. Esse encaminhamento seria a melhor forma, segundo seus defensores, de, ao mesmo tempo, diminuir o tamanho do Estado e torná-lo mais ágil e eficiente.

É importante destacar, no que tange a esse aspecto, o caráter continuísta em relação ao governo Itamar. Isso porque, se foi durante aquela administração que o empenho para descentralizar a gestão, repassando encargos e recursos para os outros níveis de governo, sobretudo para o municipal, ganhou um impulso mais efeti-vo, é sob o comando de Fernando Henrique Cardoso que essas ações são aprofundadas e se fazem sentir de forma mais sistemática.

Para tal, a legislação passa por uma série de alterações cuja lógica é a transferência da responsabilidade sobre a execução das políticas públicas para a ponta do sistema de prestação de serviços sociais. Nesse processo, o fator que assume maior proeminência é a modificação nos mecanismos de regulação de gastos e distribuição de recursos. O governo, por intermédio dos responsáveis pelos respectivos setores, encaminha propostas de mudanças nos procedimentos e critérios de gerenciamento dos *recursos* destinados a programas ligados às áreas sociais.

Nesse sentido, a nova regulamentação da operacionalização das políticas públicas voltadas para a educação é paradigmática. Estando contemplada entre as cinco metas prioritárias para atuação governamental, a educação é significativa e insistentemente realçada no discurso do governo. A reivindicação de sua importância atrela-se ao fomento de três modalidades de desenvolvimento: econômico, social e político.

Sob o ponto de vista do desenvolvimento económico, esse novo projeto de desenvolvimento não seria compatível com uma população com baixos índices de escolarização. A persistência dessa situação acarretaria desvantagem em eventuais disputas com outras nações, pois comprometeria os indicadores de produtividade em um cenário internacional competitivo e pautado pela incorporação tecnológica.

No que diz respeito ao desenvolvimento social, esse fator é decorrente da concepção que aposta na redução das desigualdades sociais de forma indireta, de acordo com a qual somente com o oferecimento de serviços educacionais de qualidade se poderia reverter o círculo vicioso que atrela renda e melhores oportunidades de emprego, pois o acesso à educação capacitaria os setores menos favorecidos a disputarem melhores colocações e, consequentemente, ascenderem econômica e socialmente. Não fazer isso seria colocar em risco a incorporação de amplos setores da população, até então alijados dos frutos do desenvolvimento brasileiro.

Por último, a referência ao desenvolvimento político remete ao aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular, por intermédio da habilitação para o exercício pleno da cidadania.

No entanto, o teorema que merece mais destaque, em função da sua influência nas proposições que iriam nortear as ações do Ministério da Educação no quadriênio, dizia respeito ao diagnóstico

de que os problemas enfrentados pelo setor educacional no País não eram resultantes da carência de recursos, mas sim da má gestão dos mesmos. Dito de outra maneira, a melhoria dos serviços educacionais ofertados, razão de ser da ação ministerial, deveria ser eleita como a prioridade em termos de gestão da política educacional e seria obtida através de dois mecanismos principais: combate ao desperdício de recursos e aperfeiçoamento dos mecanismos de gasto, por intermédio do estabelecimento de critérios objetivos e transparentes para a alocação das verbas públicas.

Dessa forma, preconizam-se o aprofundamento e a expansão da descentralização de programas, repassando a responsabilidade sobre a execução para os poderes locais, mais próximos dos beneficiários. Isso seria feito por meio da alteração das diretrizes do processo de gasto, de modo a cada vez mais transferir, para a ponta do sistema e atividades-fim, o gerenciamento dos recursos.

O processo de descentralização do governo Fernando Henrique Cardoso para a área da educação é exemplar do aspecto orçamentário (processo de gasto) das demandas por descentralização discutido anteriormente. Defende-se uma maior autonomia em termos de gestão dos gastos por parte dos níveis locais, diretamente vinculados aos beneficiários das políticas. Com isso, eliminando-se trâmites burocráticos e intermediários, os recursos chegariam de forma mais rápida, tornando a execução de programas mais ágil e eficiente. A comunidade teria a oportunidade de controlar as prioridades e a pertinente aplicação dos recursos, o que daria maior transparência e adequação às reais necessidades locais.

Dessa forma, percebe-se uma coerência do discurso com a prática ao se analisar a política de descentralização da atual administração federal para o setor educacional por esse ângulo, da racionalidade na aplicação dos recursos e do financiamento. Mesmo tendo presente os eventuais pontos problemáticos, pode ser considerada, como avanço, uma série de propostas e iniciativas, que efetivamente contemplam um maior disciplinamento dos gastos. A esse respeito são ilustrativas as novas diretrizes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE),[5] o Programa "Dinheiro Direto na Escola" (PDDE)[6] e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).[7]

Entretanto, em que pese essas ações em relação ao financiamento de políticas públicas e sociais, o atual governo vem sendo alvo de críticas em função de não contemplar o outro aspecto, igualmente importante, do ideário descentralizante, qual seja, o da democratização dos mecanismos decisórios. As iniciativas, nesse sentido, estariam ficando restritas no nível micro da política municipal, com a constituição dos conselhos municipais, mas, principalmente, das unidades escolares e, mesmo assim, limitadas a mecanismos de escolha direta de diretores e constituição de conselhos escolares com representação dos diferentes segmentos atu-antes na escola.

Argumenta-se que a descentralização nesses moldes ficaria incompleta, em um processo que se poderia denominar como "descentralização tutelada", no qual transfere-se a responsabilidade sobre a execução do gasto, mas não se alteram significativamente os mecanismos decisórios em relação à concepção da política educacional, os quais permaneceriam concentrados na cúpula do ministério. É exclusivamente daí que se volta a determinar o "que" deve ser feito e "como" deve ser a execução.

Nesse terreno, o da participação, teria havido, inclusive, um retrocesso em relação ao governo anterior. Não só os debates nacionais teriam sido desestimulados, como os fóruns

Em Castro (2000), há um acompanhamento detalhado das mudanças que culminaram no estabelecimento dessas novas diretrizes do processo de gasto do FNDE, O PDDE originalmente chamava-se Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, popularmente conhecido como "Dinheiro na Escola", tendo sido criado pela Resolução n° 12, de 10/5/1995. A atual denominação e forma de operacionalização foi normalizada pela Medida Provisória n° 1.784, de 14/12/1998.

O Fundef foi criado pela Emenda Constitucional n° 14, de 12/9/1996 e regulamentado pela Lei n° 9.424, de 24/12/1996, e pelo Decreto n° 2.264, de 27/6/1997.

institucionais que abrigavam entidades representativas dos segmentos envolvidos na questão educacional teriam sido deslegitimados.

Considerações finais

Primeiramente, é necessário destacar que a própria relevância que o tema descentralização assumiu, tanto em termos teóricos quanto nas práticas de governo, é ilustrativa da continuidade nas diretrizes que orientaram a gestão da política educacional no decorrer da década de 90.

Durante o decênio, a agenda que pautou as políticas setoriais para essa área manteve-se constante em torno de alguns pontos consensuais. Essa situação certamente não é casual, pois, quem consultar a bibliografia sobre as experiências em curso em outros países facilmente dar-se-á conta da uniformidade dos programas para o setor educacional.

Dentre os objetivos, estarão presentes a necessidade de erradicar o analfabetismo, universalizar o ensino fundamental e a qualificação dos recursos humanos, para a inserção em um mundo desenvolvido tecnologicamente.

Outro elemento que comporá essa agenda, com certeza, será a inexorabilidade de racionalizar a utilização dos recursos, via implementação de mecanismos de descentralização do financiamento e execução de programas e projetos. Legitimando esse discurso, estarão as teses da eficiência, transparência e agilidade na prestação de serviços.

Do acima exposto resulta a identificação da permanente tentativa de ingerência das agências internacionais na formulação das políticas públicas e, nesse caso, para o setor educacional.

No entanto, em que pese essa influência, cada conjuntura nacional é específica, o que resulta em correlações de forças e interesses diversos. Mais do que isto, no interior de cada país, a conjuntura econômica, social e política também é dinâmica, o que altera as diretrizes e o grau de assimilação e exposição em relação aos ditames internacionais.

É à luz desse pressuposto que pode ser lido o desenvolvimento e desenrolar dos processos de descentralização da gestão da política educacional brasileira nos anos 90.

Ao se proceder a uma análise comparativa entre as três administrações federais que se sucederam ao longo da década, sob o ângulo do processo de descentralização, privilegiando os aspectos do poder e do financiamento, conclui-se pela existência de uma continuidade discursiva. Todos os governos partiram de um diagnóstico comum: a má qualidade e insuficiência da oferta de serviços educacionais, o reforço do papel da educação como redutora de desigualdades sociais, a necessidade de alterar o modelo de gestão, com a transferência para a ponta do sistema da responsabilidade sobre a gestão dos recursos, tornando-a, com isso, mais transparente, ágil e eficiente.

Entretanto, o fato de partirem de pontos comuns não significou ações no mesmo sentido. Pode-se identificar elementos característicos de cada administração.

Assim, o governo Collor de Mello pode ser caracterizado como aquele que permaneceu no plano meramente discursivo. A atuação dos responsáveis pela política educacional não se traduziu em alguma iniciativa no sentido de tornar efetivo o ideário descentralizante. No que tange ao aspecto político, a gestão continuou sendo centralizada, sem contemplar a participação nos fóruns decisórios. Também o aspecto económico, da racionalização do financiamento e do gasto, persistiu sem alterações em relação aos procedimentos usuais até então: práticas clientelísticas e particularistas, desperdício e malversação de recursos em detrimento dos beneficiários.

No governo Itamar Franco, muito por conta das circunstâncias políticas *sui generis* que o alçaram ao poder, verificam-se iniciativas fomentadoras do avanço do processo de descentralização, sob o ponto de vista de seus dois aspectos, o político e o económico. Tanto o compartilhamento do processo decisório quanto a racionalização

do processo de gasto passam a ser contemplados, de forma inédita, nas práticas governamentais. No entanto, o que pode ser considerada a marca registrada dessa administração foi o esforço em torno da ampliação da participação nos fóruns decisórios e nos mecanismos de poder. Durante os dois anos de Itamar Franco no comando do País, uma série de encontros e congressos foi realizada como a maneira de democratizar a formulação de planos e discutir um modelo de política educacional para o Brasil.

As diretrizes implementadas durante o governo Fernando Henrique Cardoso podem ser vistas como uma consequência do que vinha se delineando nos governos anteriores. Em função de benefici-ar-se de uma conjuntura mais favorável, é o retoque final na efetivação dos discursos que inauguram a década.

O que marca indelevelmente o seu mandato é o encaminhamento, principalmente a partir de 1996, de uma série de mudanças na legislação, com o intuito de institucionalizar a racionalização do processo de gasto, sobretudo via transferência para municípios e, em alguns casos, para as próprias unidades escolares, da responsabilidade sobre a execução das políticas.

Mesmo não se dispondo a se basear na bibliografia consultada, de avaliações e elementos, que permitam emissões de opiniões categóricas sobre a gestão do ensino fundamental e da política educacional brasileira no governo Fernando Henrique Cardoso, pois, entre outros aspectos, esse ainda está em curso, pode-se, preliminarmente, sem pretensões de monopolizar a verdade, comparar as duas últimas administrações federais.

Ao proceder essa comparação, fica-se com a impressão de que houve uma espécie de inversão. Durante o governo Itamar Franco, o que teria marcado a gestão da política educacional teria sido a ampliação dos mecanismos participativos, já o seu sucessor, Fernando Henrique Cardoso, teria aprofundado a descentralização do financiamento, mas descuidado do compartilhamento dos mecanismos decisórios.

Por fim, após esse exercício de caracterização das diferentes gestões da política educacional brasileira ao longo dos anos 90, a partir da incorporação em suas práticas de governo do ideário descentralizante, preconiza-se que, somente com o amálgama desses aspectos, por meio da institucionalização de critérios transparentes e procedimentos eficazes, assim como o fomento a mecanismos participativos na formulação de políticas, poder-se-á universalizar uma educação de qualidade, pilar imprescindível para a construção de um País mais justo e democrático.

Referências bibliográficas

AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais.* São Paulo : Fundap, 1996. (Federalismo no Brasil).

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e políticas sociais. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais.* São Paulo : Fundap, 1996. p. 13-40. (Federalismo no Brasil).

AMARAL SOBRINHO, José. *Descentralização da educação básica* : lições da experiência. Brasília : Ipea, 1995. (Texto para Discussão, n. 362).

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo* : as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura. *Educação básica* : rumo a um novo despertar. Brasília, 1997.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).* Brasília : Ipea, 2000. (Texto para Discussão, n. 760).

CRUZ, Neide; SILVA, Rose Neubauer da. Política educacional : definição de competências e novos modelos de gestão. In: AFFONSO, Rui de Britto; SILVA, Pedro Luiz Barros (Org.). *Descentralização e políticas sociais.* São Paulo : Fundap, 1996. p. 198-222. (Federalismo no Brasil).

DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. *Revista USP,* São Paulo, n. 17, p. 86-101, mar./maio 1993.

GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Org.). *Pós-neoliberalismo :* as políticas sociais e o estado democrático. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1995.

LEAL, Maria Cristina. Educação brasileira nos anos 90 : a busca de adequação à ordem social globalizada. *Ensaio : avaliação e políticas públicas em educação.* Rio de Janeiro, v. 6, n. 20, p. 385-404, iul./set. 1998.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

Financiamento e Gasto com o Ensino Médio no Brasil

Vera Lúcia Cabral Costa

Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP); pesquisadora da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) e consultora do Ministério da Educação (MEC).

Introdução

O ensino médio é o segmento da educação básica que mais vem crescendo no País nos últimos anos. Entre 1995 e 1999, as matrículas nesse nível de ensino aumentaram 50%, passando de 5,2 para *7,7* milhões. Esse crescimento ocorreu fundamentalmente nas redes estaduais, que vêm ampliando a sua participação na oferta do total de matrículas de ensino médio ano a ano, como pode ser observado na Tabela **1.**

Tabela 1 - Matrículas no ensino médio por dependência administrativa - Brasil -1995-1999

Anos	Federal		Estadual		Municipal		Particular		Total	
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
1995	113.296	2	3.806.569	74	289.183	6	965.260	19	5.174.308	100
1996	113.091	2	4.137.324	72	312.143	5	1.176.519	21	5.739.077	100
1997	131.278	2	4.644.671	73	362.043	6	1.267.065	20	6.405.057	100
1998	122.927	2	5.301.475	76	317.488	5	1.226.641	18	6.968.531	100
1999	120.845	2	6.138.357	79	283.711	4	1.224.178	16	7.767.091	100

Fonte: MEC/Inep.

Vários fatores vêm contribuindo para essa expansão do ensino médio. Entre eles, destacam-se aqueles associados ao aumento de produtividade no ensino fundamental[1] que, tendo como resultado a redução das taxas de evasão e repetência, bem como a diminuição da defasagem idade/série, acabam por ampliar o contingente de alunos para o ensino médio. Vale destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional[2] (LDB]

Esses ganhos associam-se, fundamentalmente, à implantação de inovações no ensino fundamental, como os programas de correção de fluxo, e a adoção de ciclos, ao invés de séries, entre outros. [2] Lei Federal n° 9.394/96.

estabelece "a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio".[3]

Outro aspecto importante é que os três níveis de governo - municipal, estadual e federal - vêm implementando programas visando à expansão da cobertura e à manutenção da totalidade da população de 7 a 14 anos na escola. Com isso, espera-se o aumento no número de concluintes do ensino fundamental e, por conseguinte, na demanda por matrículas no ensino médio.

Ainda, como fator exógeno ao sistema, estão as maiores exigências de qualificação por parte de um mercado de trabalho altamente seletivo, que define cada vez mais o requisito mínimo de ensino médio completo. Em função disso, é relevante o contingente de pessoas que, tendo abandonado os estudos após o término do ensino fundamental, vêm se reintegrando ao sistema de ensino, em geral, público."

Como resultado desses processos em curso no ensino fundamental e no médio - de universalização do ensino fundamental, de melhoria nos indicadores de fluxo nesse nível de ensino, de aumento nos anos de escolaridade da população,[5] de maior procura por ensino médio e de expansão da obrigatoriedade a esse nível de ensino - , a soma das matrículas nesses dois níveis de ensino, no País, cresceu 16% entre 1995 e 1999, atingindo cerca de 44 milhões nesse último ano.

Segundo projeções que já incorporam os efeitos das mudanças induzidas por tais processos nos indicadores de fluxo, esse total deverá crescer, ainda, até o ano de 2003, chegando a cerca de 45 milhões de matrículas (Klein, 1999).[6] A partir daí, por conta da diminuição estimada nas matrículas no ensino fundamental - seja pelos ganhos de eficiência nos sistemas de ensino, seja por conta de fatores demográficos[7] - , está prevista uma gradual redução na soma das matrículas do ensino fundamental e médio, chegando a 2008 com um total estimado de 42,5 milhões (redução de 3% em relação ao verificado em 1999). Ao longo de todo o período projelado-2000 a 2008-, a quantidade de matrículas no ensino médio cresce, porém, a laxas decrescentes a partir de 2002, chegando a 2008 com cerca de 12,5 milhões de matrículas.

Quando se consideram os Estados individualmente, verifica-se que a situação de queda nas matrículas de ensino fundamental já é uma realidade em alguns deles, como é o caso de São Paulo e Paraná. Se consideradas apenas as 1ª e 4ª séries do ensino fundamental, essa redução nas quantidades de matrículas já é realidade também em diversos outros Estados.[8]

No entanto, na maioria dos Estados, convive-se ainda com elevadas taxas de crescimento tanto nas matrículas do ensino médio quanto nas do fundamental (1ª a 8ª série). Mesmo considerando que as projeções indicam quedas no futuro relativamente próximo, persiste o problema de acomodar a expansão aluai das matrículas nesses dois níveis de ensino.

Neste ponto, é importante ressaltar a forte relação de dependência do ensino médio em relação ao fundamental, que tem neste último a condição de acesso. A Tabela 2 explicita essa relação e indica as disparidades de situações vivenciadas nas diferentes unidades federadas, e que devem ser consideradas para efeito de formulação de políticas educacionais e de financiamento a elas vinculadas, voltadas a esses dois níveis de ensino.

Observa-se que em 1999 o ensino médio respondia por 18% e o fundamental por 82% da soma das matrículas dos dois níveis de ensino no País. Segundo as projeções, chegar-se-á a 2008 com essa relação alterada para 29% e 71% respectivamente.

[3] LDB, art. 4°, inciso II. A taxa média de retorno ao sistema (alunos provenientes de fora do sistema) na 1ª série do ensino médio no período 1990-1998 foi de 8,2% para o Brasil, segundo dados de Klein, 1999.

A expectativa de permanência na escola das crianças brasileiras com 5 anos de idade aumentou de 10 para 12,7 anos entre 1991 e 1997 (Unesco, 1999). As quantidades de matrículas foram projetadas para o período 2000-2008.

Em diversos Estados, até 2003, está prevista a universalização do ensino fundamental, ou seja, o atendimento integral dos brasileiros de 7 a 14 anos. Como pode ser verificado pelos Censos Escolares do MEC nos anos de 1997. 1998, 1999.

Tabela 2 - Relação das matrículas: ensino médio e fundamental

Nível de Ensino	Alagoas	Bahia	Brasil	Paraná	São Paulo
Ensino Fundamental (A)	713.456	3.717.550	36.170.643	1.732.333	6.325.332
Ensino Médio (B)	78.314	504.474	7.767.091	518.287	2.047.402
Total (C)	**791.770**	**4.222.024**	**43.937.734**	**2.250.620**	**8.372.734**
Relação (B/C)	**10%**	**12%**	**18%**	**23%**	**24%**

Fonte: Censo MEC 1999 – versão preliminar.

Ainda pela Tabela 2, percebe-se que, com relação aos quatro Estados tomados como exemplo, em São Paulo e no Paraná a proporção das matrículas no ensino médio encontra-se bem mais próxima do que seria uma distribuição "ideal".[9] De fato, ambos os Estados já vêm há alguns anos trabalhando no sentido de corrigir distorções verificadas no ensino fundamental, com resultados.[10] Já nos Estados de Alagoas e Bahia, a proporção de alunos no ensino médio é bem menor, em função, basicamente, de problemas verificados no ensino fundamental. Em resumo, a correção dessa disfunção na distribuição de alunos entre os dois níveis de ensino, com o consequente aumento na quantidade dos que chegam ao ensino médio, depende mais de esforços com relação ao ensino fundamental do que em relação ao médio propriamente dito. Ou seja, os dados mostram que a expansão do ensino médio é limitada pelo desempenho dos sistemas de ensino no ensino fundamental.

Além das questões associadas diretamente à expansão do ensino médio, há que se destacar ainda os aspectos ligados a sua qualidade. Também neste caso explicita-se a interdependência entre o ensino médio e o fundamental, uma vez que, de forma geral, os mesmos problemas tradicionalmente associados a este último repetem-se no ensino médio. Isso, seja no que se refere aos insumos (ambos os níveis de ensino compartilham professores, recursos financeiros, instalações, equipamentos, etc), seja no tocante aos resultados, que se expressam em diversos indicadores para ambos os níveis de ensino.

Tanto a oferta, quanto o financiamento do ensino médio são atribuições das esferas estaduais de governo. No entanto, ainda que em proporções diferentes nos diversos Estados da Federação, as redes municipais ainda detêm matrículas no ensino médio. A tendência é que elas deixem de oferecê-las, concentrando-se na educação infantil e fundamental, dada a atual legislação que reorganiza as competências das esferas de governo na oferta do ensino público." Com isso, espera-se uma transferência dessas matrículas municipais para as redes estaduais, desacompanhada de transferência de recursos para o seu financiamento.

O ensino médio público conta com recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino das esferas estaduais de governo para o seu financiamento. Não há, ao contrário do que ocorre no ensino fundamental, outras fontes de financiamento. Este último conta com recursos do salário-educação, uma contribuição social, como fonte adicional e relevante para o seu financiamento.

A recente legislação federal,[12] que trata do financiamento do ensino básico, define prioridade ao ensino fundamental

Supondo que não houve reprovações nas 11 séries que compõem o contínuo ensino fundamental e médio e que todo o aluno que ingressasse na 1ª série cumprisse os onze anos de escolaridade, ler-se-ia que as matrículas no ensino médio corresponderiam a 27% do total verificado nessas 11 séries. Essa seria uma relação "ideal". São Paulo, desde 1996, implantou o Programa "Classes de Aceleração"; o Paraná, desde 1997, o Projeto "Correção de Fluxos". Para mais informações, ver Neubauer, 2000 e Marochi, 2000.

Pela LDB, aos municípios cabe atuar na educação infantil e no ensino fundamental. Aos Estados, cabe atuar no ensino fundamental e no ensino médio. Aos municípios, será "permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino." (LDB, artigo 11, inciso V). "Emenda Constitucional n° 14/96, Leis Federais n° 9.394/96 e n° 9.424/96.

durante os dez anos subsequentes à sua aprovação, que se expressa pela subvinculação, nesse nível de ensino, de 60% dos recursos de Estados e municípios constitucionalmente vinculados à educação,[13] e pela constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com base na maior parcela desses mesmos recursos.

Consideradas as responsabilidades da esfera estadual de governo na oferta e financiamento do ensino básico público e dado que, do total dos seus recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, 60% devem ser destinados ao ensino fundamental, em tese, os demais 40% desses recursos poderiam financiar o ensino médio.[14] A Tabela 3 mostra essa "disponibilidade teórica" de recursos por aluno em cada um dos Estados da Federação.

Tabela 3 - Recursos teóricos para financiamento de matrículas do ensino médio nos Estados*

(continua)

Regiões e UF	Cenário 1		Cenário 2	
	10% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos		5% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos	
	A Recursos (R$)	B Recursos por matrícula (R$)	C Recursos (R$)	D Recursos por matrícula (R$)
Norte	**554.816.499**	**1.400**	**277.408.249**	**700**
Acre	46.631.251	2.586	23.315.625	1.293
Amapá	45.039.283	1.872	22.519.642	936
Amazonas	143.093.222	1.747	71.546.611	873

(continuação)

Regiões e UF	Cenário 1		Cenário 2	
	10% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos		5% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos	
	A Recursos (R$)	B Recursos por matrícula (R$)	C Recursos (R$)	D Recursos por matrícula (R$)
Pará	164.452.149	965	82.226.075	482
Rondônia	64.426.125	1.853	32.213.062	927
Roraima	30.993.642	2.108	15.496.821	1.054
Tocantins	60.180.827	1.152	30.090.414	576
Nordeste	**1.495.571.282**	**1.506**	**747.785.641**	**753**
Alagoas	94.534.449	3.897	47.267.225	1.949
Bahia	393.968.409	1.285	196.984.205	642
Ceará	229.513.523	1.567	114.756.761	784
Maranhão	129.629.093	1.416	64.814.547	708
Paraíba	112.676.604	1.730	56.338.302	865
Pernambuco	263.245.343	1.303	131.622.671	651
Piauí	83.668.260	1.866	41.834.130	933
Rio Grande do Norte	103.534.780	1.441	51.767.390	720
Sergipe	84.800.821	2.124	42.400.410	1.062
Sudeste	**4.323.379.577**	**1.659**	**2.161.689.789**	**830**
Espírito Santo	191.841.316	1.709	95.920.658	855
Minas Gerais	721.271.175	1.304	360.635.587	652
Rio de Janeiro	784.706.822	2.224	392.353.411	1.112
São Paulo	2.625.560.265	1.654	1.312.780.132	827
Sul	**1.067.100.346**	**1.190**	**533.550.173**	**595**
Paraná	288.127.344	726	144.063.672	363

Recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, constituídos por 25% da sua receita de impostos recolhidos e transferidos.
Isso equivale a 10% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos a eles.

(conclusão)

Regiões e UF	Cenário 1 – 10% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos		Cenário 2 – 5% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos	
	A Recursos (R$)	B Recursos por matrícula (R$)	C Recursos (R$)	D Recursos por matrícula (R$)
Rio Grande do Sul	530.471.574	1.634	265.235.787	817
Santa Catarina	248.501.427	1.419	124.250.714	709
Centro-Oeste	**575.775.272**	**1.404**	**287.887.636**	**702**
Distrito Federal	172.254.972	1.968	86.127.486	984
Goiás	198.906.182	1.079	99.453.091	540
Mato Grosso	117.130.974	1.757	58.565.487	879
Mato Grosso do Sul	87.483.144	1.222	43.741.572	611
Brasil	**8.016.642.975**	**1.512**	**4.008.321.488**	**756**

Fontes: Balanços estaduais – 1998, Censo MEC 1998.

*Calculados com base em 10% e em 5% dos recursos estaduais estimados para manutenção e desenvolvimento do ensino em 1998 e nas matrículas estaduais verificadas em 1998.

Nas colunas A e B, a simulação considera, como recursos potenciais para o ensino médio, a totalidade dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino da esfera estadual não vinculados ao ensino fundamental. Nas colunas C e D, a metade desse montante.

Tomado o segundo cenário (colunas C e D), ter-se-iam, para o País como um todo, recursos disponíveis por aluno do ensino médio nas redes estaduais em 1998 equivalentes a R$ 756,00. Esse montante é 2,4 vezes superior ao valor definido por aluno do ensino fundamental pelo Fundef no mesmo ano.[15] Entre os Estados, a grande variação de montantes disponíveis por aluno deve-se, é claro, à diferença nos montantes que compõem a base de cálculo e às diferentes quantidades de alunos no ensino médio. Mas, como visto anteriormente, as matrículas no ensino médio são condicionadas pelo desempenho no ensino fundamental: em sistemas estaduais em que é elevada a retenção de alunos no ensino fundamental e, portanto, a disfunção idade/série, é menor a probabilidade de o aluno chegar ao ensino médio. Por esse caminho, explica-se o porquê de ser o Paraná o Estado com a menor disponibilidade potencial de recursos para o ensino médio (R$ 363,00 pelo segundo cenário), enquanto Alagoas é o que apresenta a maior (R$ 1.949,00).

No entanto, essa disponibilidade de recursos para o ensino médio, apresentada na Tabela 3, é apenas teórica e passa longe da realidade. A atuação dos estados e do Distrito Federal na área educacional vai além do ensino fundamental e médio: a grande maioria deles atua também no ensino superior e no profissional e, pela legislação em vigor, não há restrições para que o façam. Além disso, parcela dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é despendida, também na grande maioria dos estados, com o pagamento de inativos. A análise dos gastos realizados em educação pelos estados e Distrito Federal, evidencia que aqueles com ensino médio representam apenas uma pequena parcela do total dos recursos despendidos com manutenção e desenvolvimento do ensino na grande maioria dos Estados.

A título de exemplo, foram tomados os demonstrativos da despesa realizada em educação nos estados do Maranhão, Paraná e São Paulo para o ano de 1997.[16] A composição da despesa realizada segundo programas selecionados para fins deste artigo está apresentada na Tabela 4.

Pelo Fundef, o valor mínimo associado a cada matrícula no ensino fundamental em 1998 foi de R$ 315,00.

A análise do gasto realizado nos três Estados baseia-se em Costa, Carneiro e Mandei (1998).

***Tabela 4* - Despesa por programa realizada em manutenção e desenvolvimento do ensino -1997**

Programas	Maranhão		Paraná		São Paulo	
	Composição (% sobre total)	% da receita de impostos*	Composição (% sobre total)	% da receita de impostos*	Composição (% sobre total)	% da receita de impostos*
Total	100,0	27,3	100,0	45,8	100,0	31,2
Ensino Fundamental	8,3	1,7	26,4	10,0	48,1	13,3
Ensino Médio	4,5	1,3	13,2	6,4	3,0	1,0
Ensino Superior	8,7	2,4	23,4	11,4	27,3	9,4
Administração	60,7	16,9	13,7	6,7	3,2	1,1
Inativos	13,8	3,9	13,1	6,4	18,3	6,3
Outros	4,0	1,1	10,2	4,9	0,1	0,0

Fonte: Balanço Geral dos Estados - 1997.

*Impostos arrecadados e transferidos.

Os porcentuais referem-se ao total da despesa realizada com manutenção de desenvolvimento do ensino, em 1997, em cada um dos Estados. Ainda que, pela Constituição federal, na esfera estadual a vinculação à educação seja de 25% dos recursos provenientes de impostos arrecadados e transferidos, há significativas diferenças nos porcentuais efetivamente destinados a esse fim entre os estados, como pode ser visto na Tabela 4. No Maranhão, esse porcentual foi bem próximo ao mínimo, ficando em 27,3%; em São Paulo[17] ele foi de 31,2%; e no Paraná, 45,8%.

Por determinação da Constituição Estadual Paulista, o porcentual das receitas de impostos e transferências vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é de 30%.

Os dados apresentados na Tabela 4 explicitam algumas situações dadas por: 1) variação de critérios de alocação de despesas entre os Estados. Por exemplo, no Maranhão, a maior parte das despesas com pessoal está alocada no programa "Administração", em vez de se associar aos programas específicos; 2) elevado porcentual das despesas com ensino superior; 3) elevado porcentual das despesas com inativos; 4) baixo porcentual das despesas associadas ao ensino médio, à exceção do Paraná que em 1997 já estava implementando um programa para a expansão e melhoria do ensino médio.[18]

Um outro aspecto relevante da estrutura dos gastos em educação nos Estados diz respeito à rigidez na composição dos gastos por programas. No caso do ensino fundamental, como já mencionado, há a subvinculação constitucional de parte das receitas e transferências de impostos; no caso das despesas com inativos e pensionistas, essa rigidez ocorre por conta da forma pela qual está estruturado o sistema previdenciário das administrações diretas estaduais.[19] O ensino superior, em boa parte dos estados, também tem alguma forma de subvinculação das receitas para educação. Nesse contexto, há pouca flexibilidade para se ampliar a participação do gasto com ensino médio, mesmo no atual contexto de forte crescimento nas matrículas. Essa ampliação fica quase que condicionada ao aumento dos recursos totais destinados à educação na esfera estadual.

No entanto, é preciso esclarecer que, na prática, o total de recursos aplicados no ensino médio é superior ao efetiva-mente declarado. Isso porque parle dos gastos com ensino médio acaba sendo incorporada ao ensino fundamental, em função de

Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (Proem), com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Alguns Estados vêm constituindo Fundos para o pagamento dos inativos do serviço público estadual, incluindo os inativos da área de educação. Com isso, gradualmente, serão liberados recursos do montante destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino para o financiamento de outros programas de educação, entre os quais poderá estar o ensino médio.

dificuldades operacionais em separá-los. Esse é o caso, por exemplo, de gastos com professores. Em geral, as carreiras não são diferenciadas para os profissionais de 5ª a 8ª série do ensino fundamental e para os do ensino médio. Muitos deles, efetivamente, lecionam nos dois níveis. Com isso, torna-se complexo fazer a distinção entre os gastos com esses profissionais nos dois níveis de ensino. O mais usual é que praticamente a totalidade desses gastos seja atribuída ao ensino fundamental. O mesmo ocorre em relação a outros itens, especialmente quando se considera que boa parte das escolas que oferecem ensino médio também atua no ensino fundamental, ao menos de 5ª a 8ª série. Com isso, pode-se assumir que os gastos declarados em ensino médio nos Estados tendam a estar recorrentemente subestimados. Trata-se de uma clara situação de distorção alocativa, que tem origem principalmente na subvinculação de recursos ao ensino fundamental.[20]

Acrescente-se a isso o fato de que às escolas de ensino fundamental destinam-se ainda programas desenvolvidos pelo governo federal, como é o caso do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), atual Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do *kit* tecnológico (distribuição de vídeo, TV e antena parabólica), bem como de outros programas federais e estaduais desenvolvidos com recursos do salário-educação.

Com isso, predomina no País, ou melhor, em todos os Estados, o modelo de escola de ensino médio que funciona em prédios que abrigam, pelo menos, as últimas séries do ensino fundamental. Ainda que esse modelo possa obedecer a lógicas pedagógicas e de racionalização da utilização dos espaços físicos, ele tem, no componente financiamento, um fortíssimo determinante.

A interface entre o ensino fundamental e o médio em termos de utilização dos recursos físicos, bem como a não-explicitação das despesas associadas a cada um deles, vem viabilizando a expansão das matrículas neste último. Em face da necessidade de atendimento da demanda crescente por vagas no ensino médio, em geral desacompanhada de aumento nos recursos físicos e financeiros disponíveis para o seu atendimento,[21] as formas encontradas para fazê-lo incluem desde medidas, como é o caso da reorganização do uso da rede física e dos recursos materiais, passando por expedientes que claramente comprometem a qualidade dos cursos oferecidos, como o aumento do número de alunos por turma, o funcionamento das escolas em turnos intermediários, a utilização de instalações não adequadas, etc. O fato é que, até o presente, a expansão do ensino médio nas redes estaduais vem se dando fundamentalmente "na carona" do ensino fundamental.

Do ponto de vista estrito da análise do gasto realizado, a implicação dessas constatações é a de que a proporção de recursos efetivamente destinados ao ensino médio deva ser bem maior do que a declarada pelos Estados. No entanto, vale destacar que o aperfeiçoamento dos sistemas de alocação dos gastos entre esses dois níveis de ensino não significa que mais recursos sejam efetivamente destinados ao ensino médio. O ganho, nesse caso, teria caráter contábil, uma vez que se explicitaria melhor a destinação dos recursos. No entanto, do ponto de vista do planejamento, da formulação, da implementação e da avaliação das políticas, seria de grande valia a explicitação dessas informações.

Tem-se, portanto, uma situação em que, em tese, com cerca de 20% do total dos seus recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, os Estados praticamente poderiam financiar a expansão das matrículas no ensino médio.[22] Mas a forte

A ideia é a de que a subvinculação de recursos, ainda que seja um importante instrumento de política no sentido de direcionar os gastos em favor do programa a ser privilegiado, acaba por induzir distorções alocativas.

Em geral, ao aumento nas matrículas de ensino médio verificado no período recente, não se constatou aumento proporcional na destinação de recursos para esse nível de ensino.
Numa estimativa conservadora, mantidas constantes as receitas verificadas em 1998 e considerando o máximo das matrículas estimadas (cerca de 12,5 milhões de alunos, em 2008). o montante de recursos disponíveis por aluno no País seria de R$ 321,00, de acordo com o segundo cenário apresentado na Tabela 2.

rigidez na composição dos seus padrões atuais de gastos em educação restringe a canalização, ao ensino médio, de maior parcela dos seus recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino do que aquela a ele destinada atualmente, que é bem inferior à considerada no Cenário 2 (Tabela 3).

Com base nos dados e nos argumentos aqui apresentados, conclui-se que políticas de financiamento para a expansão e melhoria do ensino médio devam ter algumas características básicas: 1) em primeiro lugar, elas devem ser flexíveis o bastante para poderem contemplar as diferentes situações das unidades federadas no que diz respeito à situação do ensino médio e sua relação com o ensino fundamental; 2) ainda que o aspecto da expansão seja o mais facilmente mensurável, a questão da melhoria da qualidade é prioritária.[23] Ou seja, devem ser criadas condições para a viabilização da expansão, privilegiando a melhoria da qualidade; 3) devem ter um caráter de transitoriedade: elas devem dar conta de uma situação transitória de forte crescimento das matrículas associada, ainda nos primeiros anos, ao crescimento no ensino fundamental. Essa situação tende a evoluir em breve para um cenário mais estável em que, ainda que se lenha expansão no ensino médio, a soma das matrículas no fundamental e médio esteja em queda, ou estabilizada; 4) à medida que se privilegia a melhoria da qualidade, o financiamento deve estar vinculado a projetos que contemplem esse aspecto, e que ele seja considerado de forma conjunta com as necessidades definidas pela expansão das matrículas. Ou seja, trata-se de trabalhar a expansão e a melhoria de qualidade de forma conjunta.

O Projeto Escola Jovem[24] contempla, em sua concepção, tais características. Trata-se de projeto concebido pelo governo federal que visa contribuir para o financiamento, ainda que parcial, das necessidades de recursos dos estados e Distrito Federal para a implementação de seus projetos voltados para melhoria e expansão do ensino médio. O valor global do projeto é de um bilhão de dólares, sendo a metade desses recursos provenientes de empréstimo contraído pelo governo federal junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. A outra metade corresponde a recursos de contrapartida, a serem colocados pelos Estados e Distrito Federal (DF). A duração desse projeto é de seis anos (2000-2005).

Ainda que os recursos desse projeto sejam diretamen-te voltados ao financiamento de projetos para o ensino médio, a adoção e a implantação de medidas de melhoria nos indicadores do ensino fundamental estão definidas como condicionalidade ao acesso, pelos Estados e DF, a esses recursos.

Por fim, vale lembrar que tanto a destinação, para o ensino fundamental, de 60% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, quanto o próprio Fundef, ambos criados pela Emenda Constitucional n° 14/96, constam das Disposições Transitórias e têm prazo de vigência de dez anos, ou seja, até 2005. A julgar pelas projeções aqui consideradas, a proporção de matrículas entre ensino médio e fundamental deve alte-rar-se significativamente, seja no País como um todo, seja em cada Estado da Federação. Portanto, seria razoável que, a partir de então, houvesse alguma flexibilização nos porcentuais de subvinculação ao ensino fundamental em privilégio do ensino médio.

Destaca-se que não se advoga aqui pela tese de que mais recursos financeiros sejam garantias de melhores resultados no sistema educacional. O financiamento aqui é tomado como um dos insumos da função de produção na educação. E, vale destacar, ainda, que "a enorme literatura sobre funções de produção na educação não é conclusiva sobre quais recursos específicos, em quais circunstâncias particulares, afetam os resultados *[outputs and outcomes)."* (Berne, Sliefel, 1999, p. 7). No entanto, assume-se aqui que a disponibilização de recursos financeiros ao ensino médio seja condição necessária, ainda que não suficiente, para a melhoria dos resultados associados a esse nível de ensino.

Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Fundamental - Projeto Escola Jovem. Para mais informações, ver Brasil, 2000.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 72-80, dez. 2001.

Referências bibliográficas

BERNE, R.; STIEFEL, L. Concepts of School Finance Equity : 1970 to the Present. In: EQUITY and adequacy in education finance. Washington, D.C. : National Research Council, 1999.

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Documento Síntese* : Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Fundamental - Projeto Escola Jovem. Brasília, 2000.

COSTA, V. L. C; CARNEIRO, E O.; MANDEL, L. *As fontes de financiamento do Ensino Médio no Brasil* : os casos de São Paulo, Maranhão e Paraná. Brasília : MEC/Pnud, 1998. (Mimeogr.).

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica :* censo escolar 97. Brasília, 1998.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica :* censo escolar 98. Brasília, 1999.

_____ . *Sinopse estatística da educação básica* : censo escolar 99. Brasília, 2000.

KLEIN, R. *Projeções de matrículas do ensino fundamental e médio.* Brasília : Inep/MEC, 1999. (Documento não publicado).

MAROCHI, Z. M. L. Projeto de Correção de Fluxo : um marco referencial na educação do Paraná. *Em Aberto,* Brasília, v. 17, n. 71, p. 134-138, jan. 2000.

NEUBAUER, R. Classes de Aceleração : mais de 100 mil alunos da rede estadual paulista recuperam o atraso escolar. *Em Aberto,* Brasília, v. 17, n. 71, p. 129-133, jan. 2000.

UNESCO. *Investíngin Education* : analysis of the 1999. Washington, DC. : World Education Indicators, 1999. (Mimeogr.).

Financiamento e Gastos das Instituições Federais de Ensino Superior no Período 1995-1998

Paulo Roberto Corbucci

Mestre em Educação pela Universidade de Brasília (UnB); doutor em Sociologia pela UnB; técnico de planejamento e pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (Ipea) e professor da Universidade Católica de Brasília (UCB).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 81-91, dez. 2001.

Introdução

A questão do financiamento do ensino superior público vem sendo alvo de intensos debates, nos últimos anos, tanto no âmbito acadêmico como nas esferas de governo. Em linhas gerais, duas correntes, ou concepções, se embalem no que se refere às conclusões, e aos encaminhamentos propostos, acerca da estrutura atual de financiamento das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes).

Uma primeira corrente tem o entendimento de que os gastos da União com o Ensino Superior estariam subsidiando a camada mais privilegiada da sociedade, pois o grosso dos alunos matriculados nas Ifes seria oriundo desse estrato social. Além disso, argumenta-se que o gasto *per capita* dessas instituições, no Brasil, seria demasiadamente elevado.

Por sua vez, a corrente que se opõe a esse entendimento contra-argumenta com o fato de que o governo federal estaria comprimindo o orçamento das Ifes, reduzindo e desestimulando os quadros de pessoal qualificados, ou seja, promovendo o sucateamento dessas instituições.

As discussões e os debates acerca dessa temática, em âmbito nacional, foram intensificados com o envio ao Congresso Nacional, em 1996, de uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que incluía a questão da autonomia universitária. A falta de consenso sobre a matéria também foi evidenciada no âmbito daquela Casa, na medida em que encerrou-se a legislatura em janeiro de 1999, sem que a referida PEC tivesse avançado para além da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados, de tal forma que o seu destino foi o arquivamento.

Sabe-se, no entanto, que esse debate será recolocado na agenda política deste novo mandato de governo, não só pelo fato de o mesmo não ter produzido qualquer mudança concreta, como também em face das dificuldades precipitadas pela conjuntura econômica e pelo consequente ajuste fiscal.

Considerando-se que, além das naturais posições ideológicas que orientam ambas as correntes polílico-ideológi-cas anteriormente referidas, há carência tanto de dados específicos, como de análises que subsidiem e instrumentalizem os decisores políticos. Nesse sentido, propõe-se com o presente artigo contribuir para o debate acerca dessa temática, por intermédio da análise do gasto do Ministério da Educação (MEC) com as Ifes.[1]

Parâmetros de análise e dimensionamento da área

Defende-se o entendimento de que a análise dos gastos com a educação superior não deve ter como parâmetro apenas uma das missões da universidade - o ensino - , na medida em que extensão e, sobretudo, pesquisa constituem campos de atuação, cujos benefícios para a sociedade são fundamentais, a despeito da complexidade que envolve qualquer tentativa de mensurá-los. Nesse sentido, um indicador do tipo gasto *per capita,* que não leve em consideração tanto a produção científica, quanto o envolvimento comunitário das instituições de ensino superior, deveria ser evitado como critério único, ou principal, de avaliação.

As Ifes foram responsáveis, em 1998, por cerca de 19,2% do total das matrículas, as instituições estaduais por 12,9%, as municipais por 5,7% e a iniciativa privada por 62,2%. No período 1995-1998, as duas primeiras apresentaram decréscimo contínuo em sua participação no cômputo geral da matrícula nesse nível do ensino, ao passo que as redes privada e municipal registraram comportamento inverso. Entretanto, isso não significou o estancamento da oferta de novas vagas, mas, tão somente, que sua expansão não acompanhou o ritmo acelerado imposto principalmente pela rede privada. De fato, as Ifes teriam poucas chances de expandir sua oferta de vagas em ritmo semelhante ao das instituições privadas, tendo em vista seus distintos portes. Enquanto aquelas somavam naquele último ano apenas 57 instituições, a rede privada era composta de 764.

Uma visão geral do gasto do MEC com as Ifes

O ensino superior respondeu pela maior parcela do dispêndio do MEC, ao longo do período 1995-1998, até porque é nessa esfera de atuação que se estabelece a competência da União, emanada da Constituição Federal. Além disso, dada a complexidade desse nível de ensino, seu custo *per capita* tende a ser substancialmente maior que o dos demais níveis.

No entanto, observou-se que os gastos do MEC com as Ifes, ao longo do período analisado, sofreram redução relativa a sua participação no orçamento executado pelo Ministério. Se, em 1995, correspondiam a 61% de seu dispêndio global, ao final do período essa participação havia decrescido para cerca de 57%. Entretanto, quando se excluem desse dispêndio as obrigações com inativos e pensionistas, o decréscimo se torna ainda maior (cinco pontos porcentuais). Por fim, se excluídos os gastos com a função saúde, destinados à operacionalização do Sistema Único de Saúde (SUS),[2] a participação dos dispêndios com as Ifes decresce cerca de nove pontos porcentuais.

Cabe salientar que essa tendência da composição dos gastos do MEC condiz com a política adotada pelo aluai governo federal, que confere prioridade ao ensino fundamental.

Foram excluídos os cinco Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefet), devido a sua natureza híbrida (ensinos médio e superior).

Considerando-se sua peculiaridade, essas despesas são de difícil apropriação, uma vez que se referem não apenas às atividades de ensino, mas principalmente ao atendimento aos usuários do SUS.

As despesas com pessoal (salários diretos e sentenças judiciais), no âmbito das Ifes, também apresentaram tendência de queda em relação ao dispêndio global do MEC. Em 1995, os gastos com pessoal representavam 44% desse dispêndio, mas, ao final do quadriênio, haviam recuado cinco pontos porcentuais. Entretanto, os vários mecanismos de contenção das despesas de pessoal, adotados pela União no período em estudo, não evitaram desembolsos extras representados pelo cumprimento de sentenças judiciais da área trabalhista. Em 1998, R$ 500 milhões foram destinados a essa rubrica.

Os investimentos de capital registraram as maiores perdas, em termos absolutos e relativos. Essas despesas, que em 1995 foram da ordem de R$ 191 milhões, recuaram para cerca de R$ 50 milhões no último ano do quadriênio.

Por sua vez, as outras despesas correntes revelaram comportamento ascendente. Entre o início e o final do período, esses gastos foram majorados em 35,5%. Isso se explica pelo fato de que essas despesas, além de essenciais ao funcionamento das Ifes, estão sujeitas aos preços de mercado.

Análise do gasto

Gasto total

Como a própria denominação sugere, estão incluídos nessa categoria todos os gastos realizados pelas Ifes, com recursos financeiros oriundos do MEC, inclusive aqueles destinados ao pagamento de aposentadorias e pensões, à manutenção de hospitais universitários e ao cumprimento de sentenças judiciais da área trabalhista.

Cabe ressalvar que nos valores apresentados, tanto para as universidades como para as demais Ifes, não estão incluídos os gastos destinados ao custeio de bolsas de estudo, concedidas no âmbito dos cursos de pós-graduação, cujos recursos financeiros são transferidos diretamente aos alunos beneficiários.

O conjunto das universidades federais (UF) mostrou-se bastante heterogêneo, no tocante à dimensão dos recursos financeiros executados. Isso pode ser constatado quando se comparam as instituições posicionadas nos extremos da Tabela 1, em que a última contabiliza gasto equivalente a apenas 1% do montante executado pela primeira.

Tabela 1 - Gastos totais do MEC com as Ifes -1995-1998 - em RS (mil) correntes

(continua)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Totais	%Total
UF Rio de Janeiro	533.200.180	525.774.067	534.737.148	537.024.008	2.130.735.403	9,52
UF Minas Gerais	322.107.114	328.654.233	347.425.141	344.675.466	1.342.861.954	6,00
UF Paraíba	280.442.947	291.932.684	286.631.299	302.672.601	1.161.679.531	5,19
UF Fluminense	270.471.175	273.954.836	282.483.815	287.762.151	1.114.671.977	4,98
UF Paraná	274.888.747	246.208.750	274.404.526	300.725.120	1.096.227.143	4,90
UF Rio Grande do Sul	258.029.092	256.731.004	253.282.800	275.127.678	1.043.170.574	4,66
UF Rio G. do Norte	178.997.856	182.658.630	315.427.120	280.120.331	957.203.937	4,28
Fund. Univ. Brasília	192.881.230	208.802.759	232.358.084	274.408.021	908.450.094	4,06
UF Santa Catarina	216.737.020	217.506.156	222.062.115	222.110.441	878.415.732	3,92
UF Bahia	191.920.703	212.155.807	212.814.106	229.041.222	845.931.838	3,78

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 81-91, dez. 2001.

Fonte: Siafi/Sidor.

(conclusão)

Universidades	1995	1996	1997	1998	Totais	%Total
UF Ceará	172.254.452	191.831.880	213.478.639	221.512.070	799.077.041	3,57
UF Pernambuco	200.563.457	188.933.895	194.272.082	201.801.081	785.570.515	3,51
UF Santa Maria	235.231.665	165.393.397	183.503.476	178.377.310	762.505.848	3,41
UF Paraíba	212.805.064	175.107.077	183.091.873	179.933.398	750.937.412	3,35
UF São Paulo	170.988.698	191.833.346	175.878.694	168.625.135	707.325.873	3,16
UF Goiás	120.544.004	132.858.129	141.436.477	149.193.083	544.031.693	2,43
Fund. UF Uberlândia	131.252.748	133.579.955	130.489.131	137.487.481	532.809.315	2,38
Fund. Univ. Maranhão	121.722.589	110.757.222	148.145.195	107.735.767	488.360.773	2,18
Fund. UF Viçosa	144.377.572	119.275.034	100.730.840	104.758.729	469.142.175	2,10
UF Espírito Santo	113.415.349	110.159.958	110.409.507	116.841.926	450.826.740	2,01
Fund. UF Mato Grosso	103.445.143	113.251.882	113.273.295	109.905.549	439.875.869	1,96
Fund. UF Mato G. Sul	92.752.978	99.798.020	120.298.001	107.230.384	420.079.383	1,88
UF Alagoas	91.818.284	92.518.286	118.442.022	98.020.745	400.799.337	1,79
Fund. Univ. Amazonas	87.417.279	92.341.256	87.490.650	90.122.125	357.371.310	1,60
Fund. UF Piauí	74.637.843	88.015.748	74.398.365	97.745.090	334.797.046	1,50
UF Juiz de Fora	75.874.201	81.507.390	86.988.577	90.005.639	334.375.807	1,49
Fund. UF Pelotas	73.694.722	78.471.972	81.391.520	84.382.927	317.941.141	1,42
UF Rural R. de Janeiro	66.000.126	69.467.781	74.429.171	75.041.828	284.938.906	1,27
Fund. Univ. Rio Grande	64.469.164	68.216.754	65.146.802	69.986.729	267.819.449	1,20
Univ. do Rio de Janeiro	50.886.955	54.162.778	59.529.636	65.875.959	230.455.328	1,03
Fund. UF Sergipe	50.979.980	57.444.190	56.133.450	59.278.836	223.836.456	1,00
UF Rural Pernambuco	52.151.798	56.377.970	56.777.441	57.717.102	223.024.311	1,00
Fund. UF São Carlos	55.201.386	52.622.247	52.912.176	56.242.610	216.978.419	0,97
Fund. UF Acre	39.421.392	35.695.519	43.643.608	35.462.508	154.223.027	0,69
Fund. UF Ouro Preto	32.246.352	36.117.540	38.609.192	37.533.127	144.506.211	0,65
UF Lavras	27.313.994	26.291.733	27.668.134	30.133.486	111.407.347	0,50
Fund. UF Rondônia	18.385.415	17.747.153	20.105.342	28.044.517	84.282.427	0,38
UF Roraima	10.486.892	13.172.328	13.215.007	13.498.726	50.372.953	0,22
Fund. UF Amapá	5.249.692	5.136.561	5.821.371	6.446.110	22.653.734	0,10
Totais	**5.415.265.258**	**5.402.465.927**	**5.739.335.828**	**5.832.607.016**	**22.389.674.029**	

Elaboração própria.

A análise desses dados em sua forma agregada pode conduzir a conclusões precipitadas, no sentido de que as universidades federais teriam tido aumento de recursos ao longo do período em estudo. Inicialmente, caberia ressalvar que o crescimento de *7,7%* do gasto total com as UF ficou bem abaixo da taxa de inflação correspondente ao quadriénio.

A principal causa desse aumento do gasto total refere-se ao maior desembolso realizado para efeito do pagamento de precatórios e de inativos e pensionistas. Em 1995, esses dois elementos de gasto somavam cerca de R$ 1,4 bilhão, mas ao final do período em estudo haviam atingido R$ 1,88 bilhão. Portanto, um incremento da ordem de R$ 480 milhões, superior inclusive ao diferencial observado em relação ao gasto total, que foi de R$ 417 milhões. Desse modo, as despesas regulares, que incidem mais diretamente no funcionamento das UF, declinaram cerca de 1,4%, entre o início e o final do período. Tal redução só não foi maior pelo fato de as despesas vinculadas à operacionalização do SUS (capital e outras despesas correntes) terem sido incluídas nos gastos denominados operacionais.[3]

Por sua vez, as Ifes isoladas registraram um incremento contínuo, e ainda mais significativo, no volume anual de gastos (38,6%, no período 1995-1998). Em boa medida, esse comportamento foi influenciado pelo crescimento das despesas realizadas no âmbito do Hospital das Clínicas de Porto Alegre, cujo aumento absoluto foi de cerca de R$ 60 milhões. Além disso, as despesas com inativos/ pensionistas e o pagamento de precatórios responderam, nesse ano, por um desembolso adicional de cerca de R$ 38 milhões. Portanto, a soma desses gastos evidencia que, apesar de o conjunto das Ifes isoladas ter sido contemplado com substancial acréscimo de recursos, no período 1995-1998, esse adicional não foi destinado à manutenção de suas atividades regulares.

Assim, quando se eliminam os gastos com aposentados e pensionistas, sentenças judiciais trabalhistas, bem como aqueles realizados no âmbito de uma instituição *sui generis* como o Hospital das Clínicas de Porto Alegre, o que se conclui é que o comportamento dos gastos totais com as Ifes isoladas assume tendência semelhante àquela verificada entre as universidades.

Tabela 2 - Gastos totais do MEC com as Ifes isoladas -1995-1998 - em RS (mil) correntes

Ifes isoladas	1995	1996	1997	1998	98/95 (%)
Fac. Ciências Agrárias Pará	24.425.666	21.357.968	27.175.147	25.200.218	3,17
Fac. Medicina Triângulo Mineiro	44.344.737	44.386.611	44.263.717	45.200.418	1,93
Fac. Odontologia Diamantina	4.128.781	4.391.550	4.894.240	4.751.121	15,07
Esc. Farmácia e Odontologia Alfenas	10.391.941	10.627.503	10.675.024	12.426.017	19,57
Esc. Federal Engenharia Itajubá	18.117.197	19.660.236	19.332.790	18.603.202	2,68
Esc. Sup. Agricultura Mossoró	14.976.412	15.789.042	19.243.152	40.186.140	168,33
Fund. Fac. Ciências Médicas P. Alegre	9.469.761	10.531.863	10.629.752	12.412.836	31,08
Fund. Ens. Sup. São João del-Rei	11.656.275	12.245.106	12.558.753	14.131.233	21,23
Hospital das Clínicas Porto Alegre	108.616.403	146.638.942	161.131.105	168.210.272	54,87
Totais	**246.127.173**	**285.628.821**	**309.903.680**	**341.121.457**	**38,60**

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração própria.

Esses dispêndios ampliaram-se de cerca de R$ 215 milhões para cerca de R$ 284 milhões, o que corresponde a um aumento de 32,3%.

Gasto total com pessoal

Considerados os gastos com pessoal em sua forma global, observa-se uma tendência oscilante ao longo do período, tendo em vista os efeitos das despesas extraordinárias representadas pelo cumprimento de sentenças judiciais trabalhistas, devido a sua incidência irregular e não universal entre as Ifes.

A variação porcentual das despesas com pessoal nas universidades (7,5%) foi semelhante à do gasto total *(7,7%).* Entretanto, isso não significa que esse crescimento estaria sendo revertido em favor do pessoal ativo. O que de fato motivou esse crescimento foi a contínua ampliação do contingente de aposentados e o circunstancial aumento das despesas referentes ao pagamento de sentenças judiciais.

Comportamento semelhante pode ser observado em relação às instituições isoladas, para as quais o crescimento relativo das despesas com pessoal (42,5%) foi ligeiramente superior ao verificado na categoria gasto total (38,6%). No entanto, se excluído dessa categoria institucional o Hospital das Clínicas de Porto Alegre, a variação porcentual das despesas com pessoal (28,9%), para o mesmo período, não alcança o índice registrado pelo gasto total.

Gasto regular (operacional) com pessoal

No intuito de mensurar o volume de recursos a que estão fazendo jus as Ifes, com vistas ao custeio de suas despesas ordinárias, ou seja, aquelas que viabilizam seu funcionamento e o cumprimento de suas missões institucionais, excluíram-se dessa categoria de gasto os dispêndios com aposentados e pensionistas, assim como o pagamento de sentenças judiciais trabalhistas.

As despesas operacionais com pessoal tiveram redução de 4,0%, no período 1995-1998, tendo em vista que 25 das 39 UF registraram variação negativa desse indicador. O maior incremento coube à UF de Lavras (28,8%), o que se justifica pelo fato de esta instituição ter sido transformada em universidade nesse período, gerando assim expansão horizontal e vertical dos gastos com pessoal ativo. De modo oposto, a UF do Pará contabilizou queda de 23,6% nessa categoria de gasto. Uma possível explicação para esse fato é a de que instituições mais antigas como essa estariam mais suscetíveis às reduções no quadro de pessoal, devido às aposentadorias e exonerações. Ademais, não estaria havendo suficiente e/ou adequada reposição de pessoal por meio de novas contratações.

Entre as instituições isoladas, evidencia-se uma tendência um pouco diferente da apresentada pelo grupo das universidades, uma vez que o crescimento dessa modalidade de gasto foi da ordem de 25%, em grande parte, devido ao Hospital das Clínicas de Porto Alegre, responsável por significativa variação absoluta (R$ 43 milhões) e também relativa (63%). Porém, se excluída essa instituição, também se observa variação negativa de cerca de 5%, entre 1995 e 1998.

Gasto com inativos e pensionistas

Verificou-se, para ambas as categorias institucionais, crescimento considerável das despesas com inativos e pensionistas, lendo sido maior a variação concernente às universidades, uma vez que seu tempo médio de existência é superior ao das instituições isoladas. Como já foi mencionado anteriormente, esse tipo de despesa contribuiu para ampliar o gasto total das Ifes em 1998.

O crescimento, de cerca de 34% nos gastos com inati-vos e pensionistas das UF, entre 1995 e 1998, está de alguma forma relacionado com o projeto de reforma da Previdência, recentemente aprovado pelo Congresso Nacional. Em face da perspectiva de mudança nas regras de aposentadoria, principalmente para aqueles que estavam na iminência de conquistar esse benefício, muitos servidores deixaram a vida académica, inclusive sob a modalidade da aposentadoria proporcional. Desse modo, 24 das 38 UF que realizaram despesas sob essa rubrica apresentaram taxas de incrementos superiores à média do agregado.

Apesar de o volume de recursos ser bem menor entre as Ifes isoladas, também houve, para essa categoria institucional, crescimento significativo desse tipo de gasto (39,5%). Apenas uma das instituições desse agregado registrou variação negativa, ao longo do período, o que não foi suficiente para reverter a tendência de crescimento identificada junto à categoria como um todo.

Para o conjunto das Ifes, os gastos com as obrigações previdenciárias foram ampliados, no período 1995-1998, em cerca de R$ 403 milhões.

Gasto com sentenças judiciais (precatórios)

As despesas com o cumprimento de sentenças judiciais apresentaram comportamento oscilante ao longo do quadriênio em estudo. Se em 1995 foram despendidos, com as 48 Ifes, cerca de R$ 235 milhões, no ano seguinte houve uma redução da ordem de 37%. Entretanto, em 1997, o gasto com essa rubrica foi superior a R$ 500 milhões, o que representou o equivalente a 8,4% do orçamento executado pelo conjunto das Ifes.

Indicadores de gasto

Esses indicadores foram construídos a partir das categorias de gasto acima descritas, com o objetivo de melhor apreender a utilização, pelas Ifes, dos recursos financeiros oriundos do MEC. São em número de cinco esses indicadores: 1) gasto regular (operacional) com pessoal sobre o gasto total; 2) gasto com inativos e pensionistas sobre o gasto total; 3) o gasto com inativos e pensionistas sobre o gasto regular com pessoal; 4) as despesas de capital sobre o gasto total; e 5) as outras despesas correntes sobre o gasto total.

Gasto regular com pessoal/gasto total

Esse indicador relaciona o gasto regular com pessoal (que exclui as despesas com inativos e pensionistas, e sentenças judiciais) com o gasto total (excluídos os mesmos dispêndios). Tem por objetivo evidenciar o grau de participação dessas despesas nos orçamentos das Ifes e, consequentemente, permitir inferências acerca dos efeitos desse comprometimento sobre os demais dispêndios (capital, outras despesas correntes).

A tendência observada em relação às universidades, entre o início e o final do período, foi a de diminuição relativa das despesas operacionais com pessoal sobre o gasto total (de 80%, para 78%). Das 39 universidades, apenas 12 apresentaram, em 1998, participação relativa maior que a do ano inicial.

Tendo em vista que para o cálculo desse indicador são excluídas as despesas extraordinárias representadas pelos precatórios, bem como o pagamento de inativos e pensionistas, considerou-se excessiva a discrepância encontrada entre os índices referentes às 39 universidades, que oscilaram, naquele último ano, entre 53% e 90%.

Considerando-se que a maior parcela das despesas com pessoal nas Ifes corresponde ao pagamento de docentes, intriga o fato de estar no topo dessa lista a UF de Alagoas e na última posição a UF de São Paulo. Se os maiores salários estão associados aos níveis superiores de titulação, tal condição implicaria inversão das posições ocupadas pelas respectivas instituições.

As demais Ifes apresentaram comportamento oscilante no tocante a esse indicador, muito embora o índice médio dessa categoria institucional, ao final do período, tenha sido ligeiramente inferior àquele registrado em 1995.

Gasto com inativos e pensionistas sobre o gasto total

Esse indicador visa evidenciar quanto do gasto total das Ifes é revertido para o custeio de benefícios previdenciários. O gasto total, aqui considerado, exclui o pagamento de precatórios, devido ao seu caráter extraordinário e não-proporcional.

Em alguma medida, esse indicador reflete o grau de envelhecimento institucional.

Observou-se um comportamento único entre as universidades, no que se refere à participação dos benefícios previdenciários sobre o gasto total. Neste caso, todas as 38 instituições que respondem por esse tipo de despesa apresentaram, em 1998, índices superiores aos de 1995. Para o conjunto dessas instituições, o índice médio ampliou-se de 21,7% para 28,4% do gasto total.

Assim como se verificou acerca da categoria "gasto total", as Ifes apresentam extrema heterogeneidade no grau de comprometimento orçamentário em favor das despesas com ina-tivos e pensionistas. Se, no topo da lista a Universidade Federal Rural de Pernambuco ostenta índice de cerca de 43%, em posição oposta encontra-se a Universidade Federal de Roraima, com algo em torno de 2%. Entretanto, a variável que teria maior influência na formação desse índice não seria a dimensão institucional, mas o tempo de existência da instituição e seu histórico de expansão.

Para a categoria das outras Ifes, a tendência majoritária também foi a de aumento, ainda que não em sua totalidade, como se verificou entre as universidades. Apenas uma instituição apresentou, em 1998, índice inferior ao do início do período. O que também aqui se observa é o menor grau de comprometimento do orçamento com as obrigações previdenciárias (10,7%, em 1998).

Gasto com inativos e pensionistas sobre o gasto regular com pessoal

Pretendeu-se, sob esse enfoque, identificar possíveis tendências, unitárias e/ou de conjunto, pela análise da relação entre os gastos com inativos e pensionistas e aqueles com o pessoal em atividade, acerca da reposição dos quadros de servidores das Ifes.

Assim como no caso anterior, verifica-se, para esse indicador, uma tendência de crescimento ao longo do período. Todas as 38 universidades apresentaram índices em 1998 superiores aos do início do período, de modo que o índice médio dessa categoria institucional cresceu em mais de 14 pontos porcentuais, entre o início e o final do quadriênio.

Portanto, entre as UF, as obrigações previdenciárias corresponderiam à metade do dispêndio com pessoal ativo. Em termos contábeis, já haveria um aposentado/pensionista para cada dois funcionários em atividade.

Das oito Ifes isoladas que realizaram despesas previdenciárias, apenas duas delas registraram, em 1998, índices inferiores aos do início do período.

Despesas de capital sobre o gasto operacional

O bom funcionamento da máquina administrativa das Ifes, assim como o adequado desempenho de suas missões institucionais (ensino, pesquisa e extensão), dependem, sobretudo na atualidade, de um padrão tecnológico mínimo. Isso implica não só a constante manutenção desse aparato como também sua eventual renovação, para fazer frente aos atuais e aos novos desafios que se colocam diante da produção e veiculação do conhecimento.

Nesse sentido, o investimento em capital fixo constitui importante variável a ser considerada, quando se pretende avaliar condições presentes e perspectivas futuras de desempenho das instituições de ensino superior.

Entre as universidades, assim como para as demais Ifes, houve redução significativa dos gastos do MEC voltados a essa rubrica. Se, no ano inicial, as primeiras obtiveram investimentos da ordem de R$ 184 milhões, ao final do período compreendido por este estudo o montante executado havia decrescido para R$ 43 milhões, ou seja, uma redução de quase *77%*.

A participação desses dispêndios no gasto operacional das universidades também se mostrou declinante ao longo do período. Se, em 1995, correspondeu a 4,6%, ao final do período não representava mais do que 1,1% do gasto realizado.

Verificou-se também, para a categoria das instituições isoladas, a mesma tendência declinante no aporte de recursos para investimentos em capital, embora com intensidade sensivelmente menor. Neste caso, os valores nominais globais decresceram de R$ 6,8 milhões para R$ 6,3 milhões; portanto, uma redução porcentual da ordem de 7,6%. No entanto, a despeito desse decréscimo no montante global de gastos, constata-se que houve distribuição equivalente entre as Ifes isoladas, no que tange à variação dos gastos entre o início e o final do período. Portanto, se houve redução em termos agregados, isso não se aplica necessariamente a todas as unidades institucionais, quando vistas em separado.

Ainda que a redução tenha sido bem menos pronunciada que no caso das universidades, aqui também houve diminuição da participação desse tipo de dispêndio nos gastos operacionais (de 3,1% para 2,3%, respectivamente). Neste caso, esse decréscimo foi resultante tanto do menor investimento em capital, como também do aumento do gasto operacional das outras Ifes.

Outras despesas correntes sobre o gasto operacional

Dada a natureza dessas despesas, cujos preços não podem ser fixados pelo poder público, a exemplo do que ocorre em relação aos salários do funcionalismo, houve tendência de crescimento ao longo do período. Isso ocorreu tanto para as universidades, como para as demais Ifes. Apenas duas universidades apresentaram, em 1998, gastos sob essa rubrica inferiores aos do início do período. Para ambas as categorias institucionais, o volume de outras despesas correntes cresceu cerca de 35%, no período 1995-1998.

Consequentemente, aumentou-se a relação entre esses dispêndios e o gasto operacional com as instituições de ensino superior. Para a categoria das universidades, o índice am-pliou-se de 14,7% para 20,2%. Entre as outras Ifes, passou-se de 20,9% para 22,5%. A explicação para esses porcentuais maiores, apresentados pelas outras Ifes, reside na dimensão assumida pelo Hospital das Clínicas de Porto Alegre, que integra essa categoria. Caso essa instituição fosse excluída, os índices médios para as Ifes isoladas seriam significativamente alterados (de 12,6% para 15,3%).

Fontes de financiamento

Ao longo do quadriênio, as instituições federais de ensino superior, aqui consideradas, utilizaram-se de 13 fontes de financiamento. Entretanto, sob três destas foram executadas 90% das despesas no período, com destaque para as duas primeiras: 1) fonte 112 (Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), que corresponde à vinculação constitucional de recursos para a área de educação, responsável por cerca de 47% do custeio das Ifes; e 2) fonte 199 (Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal), que respondeu por 35% do orçamento executado.

Constatou-se significativa oscilação, ao longo do período, nos montantes correspondentes a cada qual dessas fontes de financiamento. Por exemplo, a própria fonte 199 apresentou variações anuais significativas: de 23% do total, em 1996, ampliou sua participação para 45%, em 1998. Em grande medida, pelo fato de essa fonte passar a ser a única a custear as despesas com a Previdência. no âmbito do MEC.

Tabela 3 - Fontes de financiamento dos gastos do MEC com as Mes -1995-1998 - em RS (mil) correntes

Fontes	1995	1996	1997	1998	Total	% do Total
100	-	6.481.276	273.302.023	233.746.046	513.529.345	2,18
112	2.686.176.682	3.281.902.801	2.560.917.004	2.635.117.548	11.164.114.035	47,36
122	-	5.266.977	-		5.266.977	0,02
144	412.998	-	-	-	412.998	0,00
151	80.337.099	248.965.578	7.587.980	36.282.907	373.173.564	1,58
153	50.013.877	286.380.751	814.759.222	769.497	1.151.923.347	4,89
156	-	-	-	1.694.678	1.694.678	0,01
199	2.270.585.864	1.333.486.826	1.868.649.045	2.786.407.977	8.259.129.712	35,04
250	487.185.804	460.823.815	441.481.477	468.216.915	1.857.708.011	7,88
281	-	-	-	9.877.100	9.877.100	0,04
290	384.468	-	-	-	384.468	0,00
292	86.235.871	64.786.724	74.842.943	354.349	226.219.887	0,96
296	59.768	-	7.699.814	1.261.456	9.021.038	0,04
Total	**5.661.392.431**	**5.688.094.748**	**6.049.239.508**	**6.173.728.473**	**23.572.455.160**	

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 81-91, dez. 2001.

Fonte: Siafi/Sidor.
Elaboração própria.

Conclusões preliminares

Considerando-se as especificidades presentes na composição do gasto total, a análise dessa categoria *per se* não é suficiente para se delinear, de forma consequente, a trajetória do gasto efetivamente voltado para o que se poderia denominar de o bom cumprimento das missões atribuídas às instituições federais de ensino superior.

Desse modo, tornou-se necessário identificar sua composição e finalidades das despesas. Assim, subtraídas as obrigações

previdenciárias e os dispêndios com precatórios trabalhistas, chegou-se ao que aqui se denominou gasto operacional. Neste caso, constata-se que as universidades tiveram redução de cerca de 1,4% nessa categoria de gasto, em valores correntes, entre o início e o final do período compreendido por este estudo. O decréscimo do gasto operacional entre as universidades poderia ler sido ainda maior, caso fossem excluídos os dispêndios relativos à "operacionalização do SUS". Este também foi o componente do gasto que permitiu que as demais Ifes registrassem crescimento de 25% em seus gastos operacionais, principalmente

pelo volume de recursos consumidos no âmbito do Hospital das Clínicas de Porto Alegre.

Do mesmo modo, o gasto regular com pessoal nas Ifes apresentou redução de 2,6% entre o início e o final do período. Quando consideradas em separado, as UF registram um decréscimo ainda maior (4,0%). Isso permite inferir que a reposição das vagas, precipitadas pelas aposentadorias, não estaria ocorrendo de forma plena e/ou que os novos profissionais admitidos não teriam titulação/formação semelhante à dos servidores egressos. No caso específico dos servidores técnico-administrativos, sabe-se que a maioria das vagas disponibilizadas não vem sendo preenchida.

Como já mencionado anteriormente, as aposentadorias, muitas delas precoces (proporcionais), constituíram a rea-ção natural daqueles que, pela lei, já haviam adquirido o direito a esse benefício, mas que poderiam perdê-lo em face da iminente reforma da Previdência. Portanto, foi essa a contingência que mais contribuiu para a escalada da curva de gasto nesse setor.

O gasto regular com pessoal mostrou-se bastante elevado quando relacionado com o gasto operacional das Ifes. Apenas quatro instituições, em 1998, apresentaram porcentuais inferiores a 60% do gasto total. Os índices médios para ambas as categorias institucionais mantiveram-se acima dos 70%.

No que se refere à modalidade das despesas de capital, foi possível identificar a drástica redução dos recursos disponibilizados às Ifes, sobretudo às universidades. Sabe-se, no entanto, que boa parte delas já dispõe, na atualidade, de entidades autônomas de captação de recursos (fundações de fomento à pesquisa), que em parte vêm atendendo às demandas não contempladas com recursos de origem federal.

Considerando-se que os dispêndios de capital e as outras despesas correntes compõem uma espécie de conta conjunta, cujo saldo, em valores nominais, não se alterou ao longo do período em estudo, pode-se inferir que as Ifes tenham passado por dificuldades, no que se refere à reposição de equipamentos e modernização da infra-estrutura.

Referências bibliográficas

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. *Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social*: exercício financeiro de 1995. Lei n° 8.980, de 19 de janeiro de 1995. Quadro de detalhamento da despesa. Brasília : IN, 1995. v. I.

_____ . *Orçamentos da União* : exercício financeiro de 1996. Lei n° 9.275, de 9 de maio de 1996. Brasília : IN, 1996. v. II, t. I.

_____ . *Orçamentos da União* : exercício financeiro de 1997. Lei n° 9.438, de 26 de fevereiro de 1997. Brasília : IN, 1997. v. II, t. I.

_____ . *Orçamentos da União* : exercício financeiro de 1998. Projeto de Lei. Brasília : MPO/SOF, 1997. v. II, l. I.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

A Demanda pela Educação Infantil e os Recursos Disponíveis para o seu Financiamento

José Luiz Guimarães
Doutor em Educação e docente da Universidade Estadual Paulista (Unesp)/ Faculdade de Ciências e Letras de Assis.

José Marcelino Rezende Pinto
Doutor em Educação e docente da Universidade de São Paulo (USP)/Faculdade de Filosofia e Ciências de Ribeirão Preto.

Introdução

O financiamento da educação tem merecido, cada vez mais, atenção por parte de pesquisadores e agentes políticos em geral. Certamente, as diferentes formas de abordagens e matizes com que o tema pode ser enfocado serão melhor tratados noutro espaço desta mesma coletânea. Entretanto, coube-nos a difícil tarefa de abordá-lo à luz de suas implicações para a educação infantil.

Além da pouca confiabilidade que se deve devotar às estatísticas oficiais - o que também vale para os demais níveis de ensino - , em relação à educação infantil, a maior dificuldade decorre da comprovada escassez de pesquisas específicas sobre o financiamento desse segmento da educação, tal como ocorre em relação ao ensino médio (Veloso, 2000, p. 16).

Se não bastasse isso, que poderíamos chamar de dificuldades factuais, temos que lidar, também, com o indesmentível paradoxo que se configura quando comparamos a importância atribuída à educação infantil, nos discursos oficiais e a não-correspon-dência no volume de recursos disponibilizados para o setor, pelos diferentes níveis de governo. Ao contrário, como se verá mais na frente, por uma série de fatores que procuraremos problematizar, caso não se reverta a situação aluai, o cenário que se apresenta é de estagnação, redução na oferta e queda na qualidade dos serviços prestados.

A importância da educação infantil

Ganha força, no mundo inteiro, a constatação sobre a importância da educação de crianças de 0 a 6 anos, em estabelecimentos específicos com orientações e práticas pedagógicas apropriadas, como decorrência, principalmente, das transformações socioeconômicas, verificadas nas últimas décadas, que alteraram

radicalmente as formas de organização familiar e do mercado de trabalho, mas também pelos argumentos consistentes advindos das ciências que investigaram o processo de desenvolvimento da criança.

Já se tem disponível, em termos internacionais e, em menor escala, nacionais, um considerável acervo de pesquisas que sugerem os efeitos positivos da ação educacional nos primeiros anos de vida, em instituições específicas ou em programas de atenção educativa, quer sobre a vida acadêmica posterior, quer sobre outros aspectos da vida social. Em Campos, Rosemberg e Ferreira (1995) e Campos (1997), é possível uma boa visão sobre muitos destes trabalhos, bem como uma demonstração sobre a importância estratégica de se investir neste segmento, entendido como uma das áreas educacionais que mais retribui à sociedade os recursos nela investidos.[1]

Grosso modo, pode-se dizer que a educação das crianças menores de 7 anos, no Brasil, tem uma história de aproximadamente 150 anos. Entretanto, e coerente com outros déficits sociais, o seu crescimento deu-se mais intensamente a partir dos anos 70, alcançando taxas de crescimento bastante promissoras, de até 11% ao ano, até 1993.

A notável expansão verificada é decorrência, certamente, das inúmeras transformações sociais pelas quais o País passou, que, entre outras conquistas, propiciou uma reflexão sobre os direitos sociais da cidadania, em geral, e acerca da responsabilidade social sobre a criança, que acabaram se refletindo na legislação.

Diferentemente de outros países mais desenvolvidos, onde a educação infantil é concebida como uma tarefa pública socialmente compartilhada, à qual, frequentemente, se associam a outras políticas sociais voltadas para a família,[2] no Brasil não temos conseguido, ainda, viabilizar um funcionamento razoável destes serviços (Associação..., 2000, p. 4).

A ampliação dos direitos sociais, como subproduto natural da redemocratização, sobretudo pelas eleições diretas de governadores e prefeitos das capitais, criou, principalmente no âmbito dos municípios, um saudável e incipiente movimento reivindicatório por mais saúde, mais habitação, mais educação e de ampliação do acesso a creches e pré-escolas.

Segundo dados do Projeto do Plano Nacional de Educação (PNE), em 1998, 5.320 municípios, o que correspondia a 96,6% do total, mantinham algum atendimento em educação infantil (Plano..., 1999, p. 41).

Antes de passarmos para o tópico seguinte, é preciso mencionar que o tratamento diferenciado, que historicamente se deu nas faixas etárias e 0 a 3 e de 4 a 6 anos de idade, só foi superado com a promulgação da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, que incluiu o atendimento na faixa de 0 a 3 anos, em creches na área de Educação, mereceria um detalhamento maior do que aqui será possível. Basta porém, porque certamente isso terá muitas implicações para as administrações locais, destacar que a faixa etária mais jovem (0 a 3 anos) sempre esteve mais afeta às áreas de assistência e promoção Social, com uma característica mais assistencial e de guarda das crianças, com cuidados físicos, de saúde e de alimentação. Como tal, e nesta perspectiva, grande parte da demanda era atendida por instituições filantrópicas e associações comunitárias, através de convênios com a Legião Brasileira de Assistência (LBA)

Para uma visão mais abrangente da produção científica brasileira sobre educação infantil, sugerimos a leitura do relatório *O estado do conhecimento da educação infantil no Brasil* (1983-1999), produzido pela Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae).

Dentre os países nessas condições, podemos citar: Dinamarca, Suécia, Itália. França, etc. Na América Latina, Chile e Cuba têm se destacado com políticas sociais para a infância. No Brasil, principalmente a partir de 1994, tem havido várias iniciativas oficiais por parle da Coordenação-Geral de Educação Infantil do Ministério da Educação (Coedi/MEC) e, mais recentemente, dos Conselhos Estaduais e Nacional de Educação, realizando amplos seminários, divulgando publicações de âmbito nacional e estabelecendo normas de credenciamento, no sentido de garantir critérios para a educação da criança de 0 a 6 anos (Brasil, 1993. 1994, 1995a, 1995b, 1996, 1998, 1999).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

e/ou com as próprias prefeituras. Segundo dados citados por Campos, Rosemberg e Ferreira (1995), em 1987, das 1,7 milhão de crianças atendidas no programa de creches da LBA, apenas 3,3% eram atendidas diretamente pela instituição.

O ordenamento legal e quem deve prover

Na última década, várias foram as mudanças ocorridas na legislação brasileira que define a garantia de atenção às crianças de 0 a 6 anos, configurando-se, mesmo, num novo ordenamento legal, iniciado pela Constituição Federal de 1988.

Ao menos no papel, este novo ordenamento caracteriza-se por uma concepção de atenção à criança, atribuindo-lhe a condição de cidadã, cujo direito à proteção integral deve ser assegurado pela família, pela sociedade e pelo poder público, com absoluta prioridade.

Estes direitos estão previstos e declarados em várias passagens de diferentes instrumentos legais, cujo teor destacamos no quadro abaixo, com o único objetivo de melhor tecer a linha de raciocínio que nos orientou a explorar o paradoxo que anunciamos no início deste texto, qual seja o da não-correspondência entre as intenções professadas e as ações implementadas, pelos governos, em relação à maioria das políticas públicas oficiais e, neste caso em particular, em relação à educação infantil.

Quadro 1 - Ordenamento legal relacionado com as crianças de 0 a 6 anos de idade

(continua)

Instrumentos legais	Conteúdo da lei
Constituição da República Federativa do Brasil - 1988	*Art. 6º. "São direitos sociais: a educação,* a saúde, (...) a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição."
	Art. 208, IV - "O dever do Estado com a educação será efetivado mediante garantia de: (...) atendimento em creche e pré-escola às crianças e 0 a 6 anos de idade."
	Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, seus sistemas de ensino (…), II - Os Municípios atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e na educação infantil.
	Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.
Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) - 1990	Art. 53. A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola; (...)

(continuação)

Instrumentos legais	Conteúdo da lei
	V ~ acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência. Art. 54. É dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente: IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças e 0 a 6 anos de idade.
Lei Orgânica da Assistência Social-1993	Art. 2. A Assistência Social tem por objetivos: I - proteção à família, à maternidade, à velhice; II - o amparo a crianças e adolescentes carentes.
Lei de Diretrizes e Bases *da Educação Nacional* (LDB) - Lei n° 9.394/96	Art. 4. (...), IV - Atendimento gratuito em creches e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade. Art. 21. A educação escolar compõe-se de: 1. Educação Básica, formada pela Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio. Seção II. Art. 29. (...) A educação infantil, primeira etapa da educação básica, tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança (...) Art. 30. A educação infantil será oferecida em: I - creches, ou entidades equivalentes, para crianças de 0 a 3 anos de idade;

(conclusão)

Instrumentos legais	Conteúdo da lei
	II - pré-escolas, para crianças de 4 a 6 anos, Art. 31. Na educação infantil a avaliação far-se-á mediante acompanhamento e registro do seu desenvolvimento, sem o objetivo de promoção, mesmo para acesso ao ensino fundamental.

À luz da legislação, não se sustenta o juízo que o senso comum - por desinformação - e muitos dos nossos dirigentes responsáveis pela educação - por conveniência - fazem e propagam que a educação infantil, tal como vimos expondo e definida na lei, seja atribuição "exclusiva" dos municípios. O que se pode concluir é que a oferta e a manutenção dessa modalidade de ensino comporta um regime de cooperação e colaboração entre parceiros, envolvendo o poder público municipal (como uma de suas atribuições prioritárias), o poder público estadual e o poder público federal (subsidiariamente), além da sociedade civil, nas suas variadas formas de organização.

A legislação prevê ainda lodo um conjunto de medidas relacionadas com as condições de funcionamento, regime de trabalho, qualificação dos profissionais, formas de vinculação ao sistema de ensino local e outras, de natureza pedagógica, que, obviamente não comporta discuti-las aqui. Basta, por enquanto, a constatação das variadas formas de intervenção, possíveis a partir de uma interpretação positiva dos textos legais disponíveis, criatividade e vontade política para executar políticas sociais mais justas ou que, no mínimo, signifiquem o cumprimento da própria lei.

Mudanças recentes no atendimento e na distribuição de responsabilidades sobre a educação infantil e o ensino fundamental entre Estados e municípios

Antes de iniciarmos a análise proposta nesta seção, convém reforçar, no sentido de agravá-la, aquela idéia insinuada, no início, quanto à fragilidade das estatísticas oficiais, assim como definir, com maior clareza, exatamente o que se entende por educação infantil, neste trabalho.

De falo, educação infantil é um termo que exige explicitação, representando, no caso brasileiro, a denominação usada para delimitar a etapa da educação responsável pela educação das crianças de 0 a 6 anos, não havendo, ainda, um entendimento e uso consensual, do mesmo. Entretanto, após a Constituição de 1988, que designa a educação infantil como o nível educacional que antecede o ensino fundamental (de 7 a 14 anos) e que se dá em creches (0 a 3 anos), pré-escolas (4 a 6 anos), além da LDB (Brasil, 1996b), que também estabelece a educação infantil como a primeira etapa da educação básica no sistema educacional brasileiro, não há por que se manter o uso de expressões para identificar, de forma diferenciada, o que está definido na legislação.

Quanto ao outro ponto - o da fragilidade das estatísticas oficiais - , podemos afirmar que ele é mais agudo em relação à educação infantil, por dois fatores principais: 1) a forma dicotomizada com que os serviços, historicamente, foram implantados, colocando uma faixa etária (0 a 3 anos) mais a cargo da Assistência Social, através de creches, municipais e/ou filantrópicas e comunitárias, e a outra (4 a 6 anos), sob a responsabilidade da área educacional e, por conta disso; 2) a precariedade dos registros relacionados com a faixa etária de 0 a 3 anos de idade.

No PNE (1999), há uma observação contundente a esse respeito, onde se aponta que estimativas precárias indicavam, até alguns anos atrás, um número de um milhão e 400 mil crianças atendidas na faixa de 0 a 3 anos. Por outro lado, a Sinopse Estatística da Educação Básica reuniu dados de 1998 sobre a creche, indicando um atendimento de apenas 381.804 crianças, em idades que variam de menos de 4 a mais de 9 anos. Como já vimos também, estatísticas da LBA indicavam o atendimento em creches a ela vinculadas de 1,7 milhões de crianças em 1987 (Campos, Rosemberg, Ferreira, 1995). Por fim, dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) citados por Kramer e Kappel (1998), referentes a 1996, apontavam para um atendimento de 7,4% na faixa de 0 a 3 anos de idade, o que corresponderia a um total aproximado de 930 mil crianças.

Antes de elogiarmos os inegáveis avanços alcançados no sistema de informações educacionais, sob coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Incp), lemos que relativizar a importância desses números - para o bem e para o mal - já que suspeitamos que o ganho de eficiência, paradoxalmente, faz com que o próprio governo fique refém dos resultados das políticas que executa.

Qualquer número, no entanto, representa uma quantidade muito pequena diante da magnitude do segmento populacional de 0 a 3 anos, constituído de, aproximadamente, 12 milhões de crianças. Tal fato se agrava à medida que se constata que a maioria dos ambientes não conta com profissionais qualificados nem dispõe de mobiliário, brinquedos e outros materiais pedagógicos adequados.

Para a faixa de 4 a 6 anos, dispomos de dados mais consistentes, coletados pelo sistema nacional de estatísticas educacionais, como se pode observar na Tabela 1.

Tabela 1 - Evolução de matrículas na educação infantil - pré-escola (por dependência administrativa)

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada	Total
1996	2.477	759.187	2.489.225	1.019.487	4.270.376
1997	2.205	606.858	2.695.893	987.432	4.292.208
1998	1.380	396.361	2.725.755	987.624	4.111.120
1999	1.025	379.927	2.799.427	1.049.864	4.230.243

Fonte: MEC/Inep, 1998 e 1999.

Tomando como base os números que constam do PNE (1999), podemos chegar às seguintes conclusões:

- número de matrículas que chegou a apresentar taxa de crescimento de 11% ao ano fez com que, em 1993, 4,2 milhões de crianças fossem atendidas, número que se manteve até 1996;
- a partir de 2000, houve uma espécie de estagnação nesse crescimento, que passou a ser de 3%, para, em 1998, ocorrer redução na oferta e uma ligeira recuperação em 1999, sem, contudo alcançar os números de 1996;
- a inexpressiva retomada de crescimento em 1999 pode significar, para os otimistas que, passado o sobressalto dos municípios com a implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), tudo caminharia para a normalização;
- considerando o aumento do número de famílias abaixo do nível de pobreza no Brasil (Cf. Brasil. Congresso Nacional, 1999), conclui-se que há uma demanda reprimida ou um não-atendimento das necessidades de seus filhos pequenos.

É a partir do que ensejam os dois últimos tópicos das observações acima, que passaremos a enfocar o aspecto determinante para o futuro da educação infantil no País, qual seja a disponibilidade de recursos e a ausência de uma política de financiamento específica para esse nível de ensino.

A recente implantação do Fundef[3] ao mesmo tempo em que priorizou o financiamento do ensino fundamental, acabou por prejudicar a educação básica no seu conjunto, à medida que impede, na prática, o financiamento da educação infantil e de jovens e adultos, como também impede a realização de políticas

[3] Criado pela Emenda Constitucional n° 14 (Brasil, 1996a), através da qual são retidos 60% dos recursos vinculados à educação dos Estados e dos respectivos municípios, que só poderão acessá-los, novamente, na exata proporção da oferta de matrículas que mantenham no ensino fundamental regular, de acordo com o disposto na Lei n° 9.424/96 (Brasil, 1996c), que regulamenta o Fundo. Quando o custo-aluno não atingir um valor mínimo, exigido em lei, a União complementará o Fundo até que tal valor seja atingido.

educacionais em nível municipal, regional e estadual, já que Estados e municípios estão obrigados a investir 60% dos recursos da educação no ensino fundamental, independentemente das diferentes realidades existentes (Arelaro, 19--?; Guimarães, 1999; União..., 1999).

Nessa perspectiva, é óbvio que haveria uma retração na oferta daqueles serviços educacionais antes oferecidos pelos municípios, cuja principal vocação da maioria se dava mesmo na educação infantil.

Ocorre que recursos antes aplicados na educação infantil, aparentemente, foram carreados, por municípios c Estados, para o ensino fundamental, levando ao quadro de estagnação de oferta de vagas, demonstrado na Tabela 2.

Tabela 2 - Evolução de matrículas na educação infantil - pré-escola (por dependência administrativa - %)

Ano	Federal	Estadual	Municipal	Privada
1996	0,06	17,78	58,29	23,87
1997	0,05	14,14	62,81	23,01
1998	0,03	9,64	66,30	24,02
1999	0,02	8,98	66,18	24,82

Fonte: MEC/INEP, 1398 e 1939.

Observando a distribuição das matrículas entre as esferas públicas e a iniciativa privada, constata-se, praticamente, a inexistente presença do governo federal; uma redução acentuada no atendimento por parte dos Estados, um crescimento (entre 1996 e 1998) e estabilização (em 1999) na esfera municipal e uma fixação na faixa de 25% da oferta, pela área particular; durante o período analisado.

A Tabela 3 dá uma dimensão deste problema, ao comparar a capacidade financeira de cada nível de governo e os alunos sob sua responsabilidade, após as mudanças ocorridas na legislação.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 92-105, dez. 2001.

Tabela 3 - Participação dos níveis de governo na receita líquida de impostos, na matrícula na rede pública e nos gastos com ensino em %

Participação	União	Estados	Municípios	Total
Na Receita Tributária (1999)	62,3	23,6	14,1	30,3 % do PIB
Na matrícula (1999)	1,1	54,4	44,5	46,9 milhões de alunos
Nos gastos com ensino (1995)*	24,1	46,6	29,3	3,9% do PIB

Fontes: Castro e Fernandes, 1999 (para os gastos com ensino), Sinopse Estatística do MEC (para matrículas) e Receita Federal (para receita tributária, disponível em www.receita.fazenda.gov.br).
•Excluídos os valores do salário-educação.

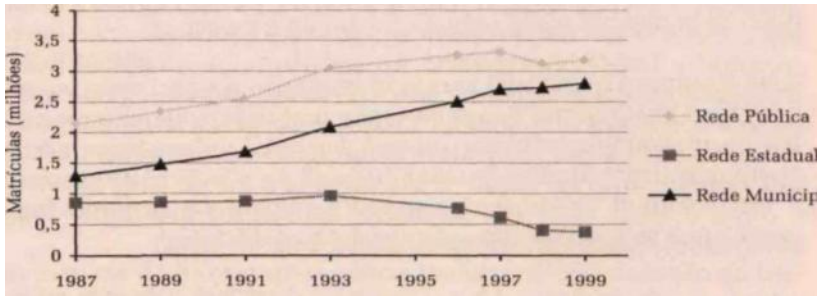


Gráfico 1 - Evolução da matrícula na pré-escola (rede pública) por dependência -1987-1999

Fontes: Anuários do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC.

Como se observa, no Brasil, a educação infantil no sistema público está nas mãos das redes estaduais e municipais, principalmente destas últimas. Contudo, como estes níveis atuam de forma intensa também no ensino fundamental, analisaremos de que forma têm se comportado as instâncias de governo municipal e estadual, pois, ao definir suas políticas de destinação de recursos financeiros para o setor, são obrigadas a equacionar a demanda nestes diferentes níveis de ensino.

Analisaremos, então, neste tópico, de que forma tem evoluído o atendimento na educação infantil e no ensino fundamental, assim como a responsabilidade pelo seu atendimento é compartilhada entre estas duas instâncias de governo, começando pela primeira e considerando-se, aqui, apenas a pré-escola, pois, como já foi esclarecido, somente agora, com a LDB - Lei n° 9.394/96 (Brasil, 1996b), é que está ocorrendo a inclusão das creches na Secretarias de Educação, bem como a publicação das primeiras (e precárias) estatísticas educacionais para este nível de ensino.

Pelo Gráfico 1, observa-se que houve um crescimento nas matrículas da rede pública de 55% no período que vai de 1987 a 1997, quando ocorre uma inflexão, com uma redução no número absoluto das matrículas, fato inédito na nossa história e que, com toda a certeza pode ser explicado pela entrada em vigor de forma compulsória do Fundef. Deve-se também ressaltar que, mesmo levando-se em conta o grande crescimento no período, a matrícula na pré-escola, incluindo-se a rede privada, eqüivale à metade da população na faixa etária correspondente (4 a 6 anos). Um segundo fato que se observa a partir da análise do Gráfico 1 é o rápido e progressivo abandono, por parte dos governos estaduais, deste nível de ensino. Este processo, iniciado em 1993, acentuou-se com a aprovação da LDB, em 1996, que define, como área de atuação prioritária dos governos estaduais, os níveis fundamental e médio (art. 10, Inc. VI). Constata-se, portanto, um processo acelerado de municipalização da educação infantil com forte impacto, como veremos mais adiante, sobre o seu financiamento.

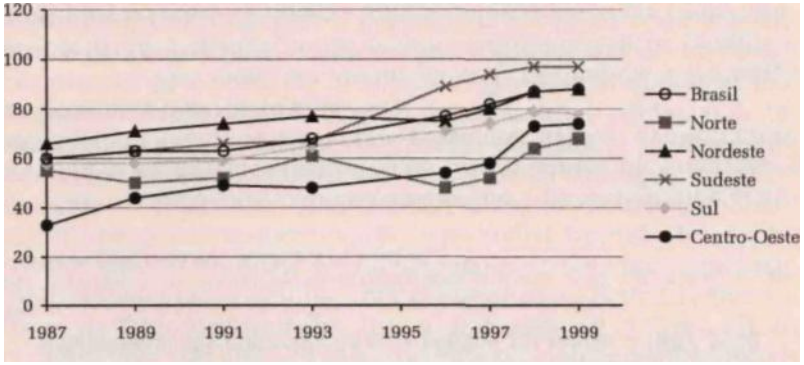


Gráfico 2 - Evolução da participação da rede municipal no oferecimento da pré-escola na rede pública -1987-1999 (%)

Fontes: Anuários Estatísticos do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC.
Obs.: Na Região Centro-Oeste, não foram computados os alunos do DF, visto que ali não tem sentido o conceito de rede municipal ou estadual.

Do Gráfico 2, é possível extrair indicadores que demonstram como se implementou o processo de municipalização nas diferentes regiões do País.

Pelos dados, observa-se que, de 1987 a 1999, as matrículas na pré-escola da rede municipal saltaram de 60% para 88% do total da rede pública. Este processo foi mais intenso na Região Sudeste, que responde por 47% das matrículas do País, onde a rede municipal já era responsável, em 1999, por 97% das matrículas na rede pública. O menor índice de participação, neste mesmo ano, foi na Região Norte, com 68% dos alunos na rede municipal. Constata-se, também, um certo congelamento no nível de municipalização a partir de 1998, o que talvez também possa ser atribuído ao Fundef.

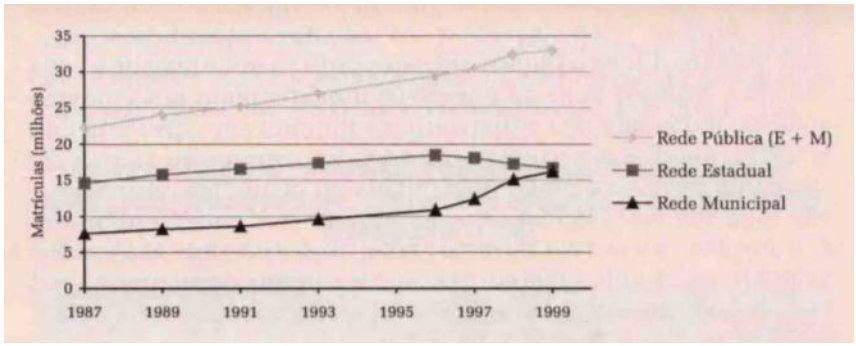


Gráfico 3 - Evolução das matrículas na rede pública de ensino fundamental-1987-1999

Fonte: Anuários Estatísticos do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC.

Vejamos agora como tem sido a evolução nas matrículas no ensino fundamental da rede pública municipal e estadual, a partir do que é mostrado no Gráfico 3, onde se observa uma evolução linear no período de 1987 a 1996, em ambas as redes, de cerca de 2,5% ao ano. Já a entrada em vigor, em fins de 1996, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n° 9.394/96) e principalmente do Fundef (regulamentado pela Lei n° 9.424/96), parece ter alterado bastante a dinâmica do setor. Assim, de 1997 para 1998, enquanto a rede estadual apresentou uma queda de 4,4% nas matrículas nesse nível de ensino, os municípios tiveram um crescimento de 21,8%. resultando num crescimento médio de 6,2% nas matrículas da rede pública, índice bem acima da média anual da década anterior. Este salto pode ser explicado pela incorporação das antigas classes de alfabetização, com forte presença no Nordeste e Rio de Janeiro, no ensino fundamental, assim como das crianças de 6 anos, incentivando-se o seu ingresso precoce neste nível de ensino. Deve-se, também, ressaltar que, no total, incluindo-se a rede privada, as matrículas no ensino fundamental regular já representam cerca de 129% da população na

faixa etária correspondente (7 a 14 anos), o que se explica pelos elevados índices de repetência do País. Fica claro, também, pela análise do Gráfico 3, que a partir de 1996 ocorre uma forte guinada no sentido da municipalização do ensino fundamental, entrando as duas redes em 1999 com número de matrículas praticamente idênticos após uma década, em que esta proporção foi de dois por um em favor da rede estadual.

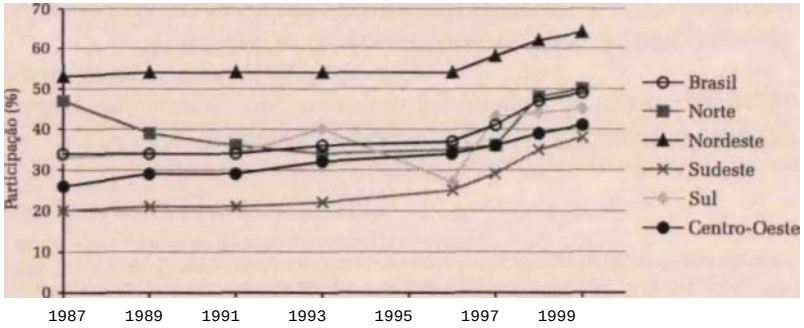


Gráfico 4 - Evolução da participação da rede municipal de ensino fundamental nas matrícula da rede pública por região -1987-1999

Fontes: Anuários Estatísticos do IBGE e Sinopses Estatísticas do MEC.
Obs.: Na Região Centro-Oeste. não foram computados os alunos do DF, visto que ali não tem sentido o conceito de rede municipal ou estadual.

Os dados exibidos no Gráfico 4 permitem uma análise, com mais detalhes, sobre como este processo de progressiva ascensão do ensino fundamental pelos municípios, evoluiu entre as diferentes regiões do País.

Eles mostram, de forma mais dramática, a mudança no perfil da distribuição de responsabilidades entre estados e municípios frente ao ensino fundamental a partir de 1996, atingindo de forma indiscriminada todas as regiões do País, independentemente do nível já previamente alcançado pela rede municipal. Assim, a municipalização avançou tanto na Região Nordeste, onde os municípios já assumiam mais da metade da rede pública de ensino fundamental, quanto no Sudeste, onde esta participação, em 1996, era de apenas um quarto do total. Particular atenção chama o fato de ser exatamente nas regiões mais pobres do País, onde mais avançou a responsabilização dos municípios pelo ensino fundamental, fato que trará graves conseqüências para o financiamento da educação infantil neste nível de governo.

Composto o cenário geral, onde vemos avançar o aumento da responsabilidade dos municípios, tanto no que se refere à educação infantil (88% do total das matrículas na rede pública em 1999), quanto ao ensino fundamental (49% do total das matrículas na rede pública em 1999), vejamos então qual será a disponibilidade de recursos para atendimento daquela, diante da demanda atual, assim como frente aos cenários futuros propostos pelo projeto de Plano Nacional de Educação (Substitutivo do relator aos Projetos de Lei n°s 4.155/98 e 4.173/98) para a área. É o que faremos no item a seguir.

Recursos disponíveis para a educação infantil

Para analisarmos os recursos atualmente disponíveis para a educação infantil no Brasil, teremos que fazer algumas suposições. Em primeiro lugar, centraremos nossa análise nos municípios, uma vez que são eles os responsáveis por 88% das matrículas neste nível de ensino e qualquer expansão que ocorrer se dará no âmbito das redes municipais. Em segundo lugar, já que boa parte dos municípios brasileiros não apresenta em seus balanços um detalhamento adequado de suas despesas com ensino, considerando os diferentes programas e subprogramas, partiremos do pressuposto que, de uma forma geral, as administrações municipais tendem a dividir seus gastos de forma equânime

entre os alunos, independentemente de cursarem creche, pré-escola, ou ensino fundamental." Além disto, como estamos avaliando os recursos disponíveis, tomaremos por base a receita de impostos dos municípios, sobre as quais aplicaremos a vinculação constitucional mínima de 25% para os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino, obtendo-se, assim, o potencial de recursos disponíveis para estas atividades. Dividindo-se o montante destes recursos pelos alunos matriculados na educação infantil e no ensino fundamental (nas suas diferentes modalidades) obtém-se, em uma primeira aproximação, o potencial disponível de recursos por aluno. Os alunos do ensino médio da rede municipal não foram considerados porque, como determina a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n° 9.394/96, art. 11, Inc. V), os recursos para este nível de ensino devem se originar de percentuais superiores ao mínimo de 25% definindo pela Constituição Federal, embora isto geralmente não ocorra. Um outro item que deve ser levado em conta é o efeito do Fundef, fundo que, muito embora não tenha acrescentado novos recursos para o ensino, provocou uma transferência financeira entre os governos estaduais e municipais, assim como assegura uma pequena contribuição do governo federal. Não podemos nos esquecer, contudo, que este fundo acaba em dezembro de 2006 e por isso consideramos os recursos disponíveis em duas situações (tomando-se por base o ano de 1999): na vigência do Fundef e após esta.

Os dados assim obtidos, e que são apresentados na Tabela 4, oferecem uma aproximação muito grosseira do que de fato acontece, uma vez que a experiência indica que nem sempre os índices constitucionais são cumpridos pelos municípios e a

Este critério é, ao nosso ver, mais correto do que reservar 10% da receita de impostos municipais para a educação infantil, uma vez que os 15% subvinculados ao ensino fundamental pela Lei n° 9.424/96 referem-se a um patamar mínimo e não máximo e, pela própria estrutura dos planos de carreira, nada indica que o administrador municipal vá tratar de forma distinta os alunos da educação infantil, em relação aos seus colegas do ensino fundamental, na distribuição dos recursos da educação.

suposição de um mesmo gasto *per capita* nos diferentes níveis de ensino não tem base empírica. Contudo, frente à quase total ausência de estudos na área, entendemos que eles fornecem uma baliza importante para se aquilatar a grandeza dos valores envolvidos.

Tabela 4 - Potencial de recursos disponíveis para a manutenção de alunos, pelos municípios em suas redes de educação infantil e de ensino fundamental (1998)

Região	Matrícula na educação infantil (1) x 1.000	Matrícula no ensino fundamental (2) x 1.000	Recursos potenciais com o Fundef R$ milhões	Recursos potenciais sem o Fundef R$ milhões	Recursos por aluno-ano com o Fundef R$	Recursos por aluno-ano sem o Fundef R$
Norte	179	1.648	641	519	351	284
Nordeste	870	7.505	2.744	1.899	328	227
Sudeste	1.482	4.555	5.646	5.844	935	968
Sul	345	1.923	1.810	1.682	798	742
C.-Oeste	97	849	550	554	581	586
Brasil	**2.973**	**16.482**	**11.391**	**10.499**	**586**	**540**

(1) Inclui creche e pré-escola.
(2) Inclui ensino regular, Educação de Jovens e Adultos, classes de aceleração, classes de alfabetização e educação especial.
Fontes: Para as matrículas: MEC/Inep/Seec; para os recursos potenciais: FNDE. (Documento: Potencial dos Recursos Brasil-98).
Obs.: Para o cálculo dos "Recursos potenciais sem o Fundef", foram aplicados os percentuais constitucionais sobre a receita líquida de impostos dos municípios. Já, para o cálculo dos "Recursos potenciais com o Fundef", considerou-se o efeito redistributivo entre Estados e municípios de parle da receita de impostos e transferências (ICMS, FPE, FPM e IPI-Ex) efetuadas pelo Fundef, assim como a complementação da União (RS 425 milhões em 1998, incluídos aí R$ 3,5 milhões referentes ao ajuste de 1997. devido ao Pará]. Não foram considerados os repasses voluntários da União aos municípios, referentes às parcelas do salário-educação ou a outras fontes, visto que os mesmos não são assegurados em lei.

Os dados apresentados na Tabela 4 indicam, de uma forma geral, que nas regiões onde a municipalização mais avançou (Norte e Nordeste), os recursos disponíveis por aluno atingem patamares

claramente insuficientes. Talvez isto explique por que, segundo dados do Censo Escolar de 1997 (Brasil, 1998), um terço das instituições pré-escolares do Nordeste não possuíam energia elétrica, 86% não possuíam sanitários adequados e 88,5% não dispunham de parques infantis. A título de comparação, basta dizer que os estudos que embasaram o Projeto de Lei de Plano Nacional de Educação de n° 4.155/98 apontavam, como custo mínimo por aluno-ano para se assegurar um ensino de qualidade, os valores de 1.500 dólares para as creches e de mil dólares para a pré-escola e o ensino fundamental. Particularmente no setor de creches, estes custos são elevados em função da baixa relação professor-aluno para se assegurar um atendimento de qualidade e da carga horária de funcionamento, que deve ser integral para atender aos pais e mães que trabalham. A título de exemplo, podemos citar que o sistema de educação infantil da Universidade de São Paulo, que atende a 540 alunos na faixa de 0 a 6 anos, com um padrão que é referência nacional, teve um custo-aluno-ano em 1999 de R$ 6.058,00 (Kishimoto, Mattos, 1999). Em levantamento feito por um dos autores para a rede municipal de Ribeirão Preto que atendia a cerca de 1.600 crianças em suas creches, obteve-se um gasto direto de funcionamento per *capita* de 2 mil reais/ano (Pinto, 2000). Estes valores mostram que um ensino de qualidade não é barato. Mesmo sem levar em conta esses patamares, é inaceitável a distância entre os valores praticados nas Regiões Norte e Nordeste e aqueles das Regiões Sul e Sudeste. O mínimo que se esperaria é que a União e os Estados, no exercício de sua função redistribuliva determinada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n° 9.394/98, art. 75) corrigissem essas discrepâncias, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade de ensino. Idealizado (ao menos no discurso oficial) com esta função, percebe-se claramente os limites do Fundef. Comparando-se as duas últimas colunas, percebe-se que, muito embora com o fim deste fundo em 2006, a situação tende a ficar insustentável nas Regiões Norte e Nordeste, pois sua existência pouco fez para minorar as desigualdades regionais.

Outro dado que deve ser considerado é que a Tabela 4 mostra a situação atual de atendimento da demanda, situação esta que é claramente insuficiente, ao menos no que tange à educação infantil.

Isto fica evidente na Tabela 5, que compara o atendimento atual nesse nível de ensino com os patamares de atendimento fixados pelo Projeto de Lei (PL) de Plano Nacional de Educação (Substitutivo do relator Nelson Marchesan aos PLs n^{os} 4.155/98 e 4.173/98): 30% de atendimento da faixa etária de 0 a 3 anos em creches em cinco anos (50% em dez anos) e 60% da faixa de 4 a 6 anos em pré-escolas no mesmo período (80% em dez anos), apontando-se para a universalização na faixa etária de 6 anos, que seria incorporada ao ensino fundamental, que passaria a ter duração de nove anos.

Tabela 5 - Matrícula na educação infantil por região, comparada com as metas definidas no Projeto de Plano Nacional de Educação

Região	Matrícula na educação infantil (1998) x 1.000 (A)	Matrícula esperada na educação infantil em cinco anos [1] x 1.000 (B)	Matrícula esperada na educação infantil em dez anos [1] x 1.000 (C)	B ÷ A	C ÷ A	Valor disponível por aluno-ano só com recursos municipais (base 1998) R$ [2]	
						cinco anos	dez anos
Norte	179	505	738	2,8	4,1	241	218
Nordeste	870	3.187	4.656	3,7	5,4	178	156
Sudeste	1.482	3.607	5.271	2,4	3,6	716	595
Sul	345	1.371	2.008	4,0	5,8	510	428
C.-Oeste	97	654	957	6,7	9,9	369	307
Brasil	**2.973**	**9.324**	**13.630**	**3,1**	**4,6**	**407**	**349**

(1) Considerou-se como patamar a população na faixa etaria [0 a 6 anos) de 1995 sobre a qual aplicaram-se os porcentuais definidos pelo Projeto de Plano Nacional de Educação.
(2) Foram tomados como base os recursos disponíveis pelos municípios sem o Fundef (coluna 5 da tabela anterior) e considerados um congelamento nas matrículas do ensino fundamental. Fontes: Anuário do IBGE - 1996 (para cálculo da população na faixa etária da educação infantil), Sinopse Estatística do MEC (1998) e tabela anterior (coluna 5).

A Tabela 5 dá uma clara dimensão do nível do desafio que se coloca à nação brasileira, se pretendemos oferecer uma rede de educação infantil pública que atenda a parcelas expressivas da população. Mesmo considerando que uma parcela da demanda será, como hoje, suprida pela rede privada, o esforço de crescimento é gigantesco. Para avaliá-lo, supondo 20% das matrículas na rede particular; ainda assim seria necessário aumentar a matrícula na rede municipal, diante da situação de 1998, em 150%, para atender a meta qüinqüenal do PNE (1999), e em 267%, para atender a metal decenal. A última coluna da tabela mostra que, se isto acontecesse, os municípios, com certeza, não teriam condições financeiras para arcar com o ônus correspondente. Os valores *per capita* obtidos para as Regiões Norte e Nordeste inviabilizariam um ensino com qualquer pretensão de qualidade. Cabe comentar que as Regiões Sul e Sudeste não atingem patamares tão baixos, porque, como vimos, ali a municipalização do ensino fundamental ainda não avançou muito. Caso, contudo, se mantenha a tendência atual, o quadro tende a ficar igualmente grave.

Conclusão

O que os dados mostram é que não é possível discutir o financiamento da educação infantil sem se levar em conta as finanças dos municípios, uma vez que a rede municipal respondia, em 1999, por 88% das matrículas públicas nesse nível de ensino. Em segundo lugar, e como decorrência do primeiro, esta análise também não pode ser feita sem que se considere as responsabilidades dos municípios com o ensino fundamental, que hoje já se eqüivalem àquelas dos governos estaduais e que representa uma matrícula 5,5 vezes maior que a da educação infantil. Em terceiro lugar, há de se ter em mente que o nível de cobertura da educação infantil é muito limitado, seja frente à procura ou ao que determina a legislação (LDB ou projeto de PNE), o que implica assegurar a contínua expansão da oferta ao longo desta década. Em quarto lugar, os recursos disponíveis por aluno nos municípios atingem patamares que não propiciam a consolidação de uma rede de educação infantil de qualidade, ainda mais considerando-se esta demanda reprimida. Causa particular preocupação a situação nas regiões em que a municipalização do ensino fundamental está mais avançada (Nordeste e Norte) e, mesmo com os recursos do Fundef, os valores potenciais por aluno atingem cifras extremamente baixas. A exceção são os municípios dos estados mais ricos da Federação onde a municipalização do ensino fundamental é limitada e nos quais não se gasta menos de mil reais por aluno-ano na educação infantil. Em quinto lugar, além dos baixos valores *per capita*, há fortes discrepâncias inter-regionais, que o Fundef pouco corrigiu. Neste aspecto e tendo por base a distribuição da receita tributária entre os três níveis de governo, apresentada na Tabela 3, onde se constata que a União é a esfera de poder que se encontra em melhores condições financeiras, e levando-se em conta o esforço a ser feito pelos governos estaduais para se garantir um atendimento adequado no ensino médio, caberá ao governo federal propiciar recursos aos municípios para que as metas qualitativas e quantitativas delineadas no Projeto de Plano Nacional de Educação (Plano..., 1999) saiam do papel. Em sexto lugar e, finalmente, o Fundef, pelos indicadores iniciais, está provocando um impacto negativo no oferecimento da educação infantil, ocorrendo uma redução de 125 mil matrículas na pré-escola entre 1997 e 1999 na rede pública, após uma década de crescimento contínuo.

Referências bibliográficas

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO. *O estado do conhecimento da educação infantil no Brasil* (1983-1999). 58 p. *[online]*. Disponível na Internet: <http://inep.gov.br/comped/instituicoes/anpae.htm> Acessado em fevereiro de 2000.

ARELARO, Lisete R. G. *Para onde vai a educação infantil no Brasil?* São Paulo : Fundação Carlos Chagas, [19-?]. 8 p. (Mimeogr.).

BRASIL. Congresso Nacional. Emenda Constitucional n. 14/96. *Diário Oficial da União,* Brasília, p. 18109-18111, 10 set. 1996a.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. *Relatório sobre Pobreza :* relatório final. Brasília : Comissão Mista Especial Destinada a Estudar as Causas Estruturais e Conjunturais das Desigualdades Sociais e Apresentar Soluções Legislativas para Erradicar a Pobreza e a Marginalização e Reduzir as Desigualdades Sociais e Regionais, 1999. 96 p. (Mimeogr.).

BRASIL. Governo Federal. Lei n° 9.394, de 20 de dezembro de 1996 : Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Diário Oficial da União,* Brasília, p. 27833-27841, 23 dez. 1996b.

____ . Lei n° 9.424, de 24 de dezembro de 1996. *Diário Oficial da União,* Brasília, p. 27841, 26 dez. 1996c.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Ensino Fundamental. *Critérios para um atendimento em creches que respeite os direitos fundamentais das crianças.* Brasília, 1995a.

____ . *Educação infantil: bibliografia anotada.* Brasília, 1995b.

____ . *Política de educação infantil*: proposta. Brasília, 1993.

____ . *Política nacional de educação infantil.* Brasília, 1994.

____ .*Propostas pedagógicas e currículo em educação infantil.* Brasília, 1996.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. *Referencial curricular nacional para educação infantil.* Brasília, 1999.

____ . *Subsídios para a elaboração de diretrizes e normas para a educação infantil.* Brasília, 1998.

CAMPOS, M. M. Educação infantil: o debate e a pesquisa. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, n. 101, p. 113-127, jul. 1997.

CAMPOS, M. M.; ROSEMBERG, F; FERREIRA, I. M. *Creches epré-escolas no Brasil.* São Paulo : Cortez; Fundação Carlos Chagas, 1995.

CASTRO, J. A. de; FERNANDES, M. A. da C. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos na Área de Educação (Sigpe).* Diagnóstico dos Gastos Públicos na Área de Educação - 1995 (versão preliminar). Brasília : Ipea, 1999. 30 p. (Mimeogr.).

GUIMARÃES, J. L. *O impacto da implantação do Fundefpara a educação infantil.* São Paulo : Fundação Carlos Chagas, 1999. 22 p. (Texto utilizado no Seminário Educação Infantil Pós LDB). (Mimeogr.).

IBGE. *Anuário Estatístico do Brasil.* Rio de Janeiro : FIBGE, 1996.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica* : censo escolar 97. Brasília, 1998.

KISHIMOTO, T M.; MATTOS, I. *Relatório Comissão de Creches :* USP. São Paulo : USP, 1999. (Mimeogr.).

KRAMER, S.; KAPPEL, M. D. B. *Educação da criança de 0 a 6 anos no Brasil.* Rio de Janeiro : IBGE/Pnud, 1998. (Mimeogr.).

PINTO, J. M. R. *Análise do gasto por aluno na rede municipal de Ribeirão Preto* : dados preliminares. Ribeirão Preto (SP): FFCLRP-USP, 2000. (Mimeogr.).

____. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas.* Brasília : Ed. Plano, 2000.

PLANO Nacional de Educação. Projeto de Lei n° 4.155, de 1998, Substitutivo do Relator Nelson Marchesan, atualizado em Brasília, Congresso Nacional, Comissão de Educação, Cultura e Desporto. 120 p. 16 nov. 1999. (Mimeogr.).

UNIÃO NACIONAL DOS DIRIGENTES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO. *O Fundef na Avaliação da Undime.* Brasília : Undime, 1999. (Mimeogr.).

VELLOSO, Jacques. Pesquisas no País sobre o financiamento da educação : onde estamos? In: POLÍTICA e administração da educação : estados do conhecimento. Brasília : Anpae, 16 p. *[online]*. Disponível na Internet: <http://inep.gov.br/comped/instituicoes/anpae.htm> Acessado em fevereiro de 2000.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001.

Focalização dos Gastos Públicos Sociais em Educação e Erradicação da Pobreza no Brasil

Ricardo Paes de Barros

Diretor de Estudos e Política Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Miguel Nathan Foguel

Mestre em Economia pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio) e doutorando em Economia pela University College London, Inglaterra.

Introdução

Com mais de 75% da população mundial vivendo em países com uma renda *per capita* inferior à brasileira, o Brasil não pode ser considerado um país pobre. No entanto, uma proporção ainda elevada da população brasileira continua vivendo em famílias com renda inferior ao mínimo necessário para satisfazer as suas necessidades básicas.

Apesar do elevado grau de pobreza no País, com mais de 50 milhões de pessoas vivendo abaixo da linha de pobreza em 1997, o volume total de recursos necessários para erradicar a mesma é relativamente pequeno (R$ 34 bilhões por ano) quando comparado à renda nacional (R$ 807 bilhões) e ao volume de recursos já dedicados à área social (R$ 130 bilhões). De fato, para erradicar a pobreza no Brasil, seria necessário apenas 4% da renda nacional, ou cerca de 25% dos recursos públicos já dedicados à área social (Barros, Mendonça, 2000).

A má focalização atual dos gastos sociais é a única razão pela qual esses gastos não são capazes de erradicar ou, ao menos, reduzir a pobreza de forma acentuada no País. Dessa forma, o objetivo deste estudo é investigar qual o impacto de uma melhor focalização dos gastos com serviços públicos sobre a pobreza no Brasil, analisando especificamente os gastos na área educacional. Para isso, desenvolvemos duas linhas de raciocínio.

Em primeiro lugar, e de forma breve, investigamos a extensão da pobreza no País e o volume de recursos necessários para erradicá-la. Os resultados mostram que esse volume é relativamente reduzido, representando uma parcela não muito significativa da renda das famílias, do Produto Interno Bruto (PIB), ou dos gastos públicos sociais já realizados no País.

Em segundo lugar, investigamos o grau de focalização dos serviços públicos educacionais, incluindo os programas de merenda escolar e de distribuição do livro didático. Os resultados dessa análise revelam que uma parcela significativa dos recursos desses programas e serviços está mal focalizada nos pobres e, portanto, que há um significativo espaço para redução da pobreza, sem que seja necessário aumentar os gastos sociais.

Duas questões se seguem dessa conclusão. Em primeiro lugar, por que esses programas continuam mal focalizados? Em segundo lugar, como desenhar programas sociais bem focalizados no País?

Evolução temporal da pobreza no Brasil e o custo de erradicá-la

Estimativas apresentadas por Barros e Mendonça (2000) indicam que 37% da população brasileira vivem em famílias com renda *per capita* inferior à linha de pobreza, representando um contingente de quase de 60 milhões de pessoas pobres. Apesar da elevada magnitude desse contingente, o volume de recursos necessários para erradicar a pobreza é relativamente reduzido.

Mais especificamente, em 1997, o volume de recursos necessários para erradicar a pobreza era próximo a R$ 34 bilhões, tendo variado ao longo dos últimos 15 anos entre R$ 19 bilhões em 1986 e R$ 40 bilhões em 1993. Em termos relativos, o volume de recursos necessários à erradicação da pobreza representava em 1997 cerca de 9% da renda das famílias e 4% do PIB. Ao longo dos últimos 15 anos, essas porcentagens têm variado entre 4% e 15%, no caso da renda das famílias, e entre 3% e 7%, no caso do PIB.

Cumpre ressaltar, entretanto, que esses são os recursos necessários à erradicação da pobreza na hipótese de focalização perfeita das transferências, tanto no sentido de que apenas os pobres são beneficiados, como também de que os pobres beneficiados recebem recursos necessários apenas para atingir a linha de pobreza. Essas estimativas não incluem qualquer provisão para os custos administrativos necessários para gerenciar um programa de transferências desse tipo.

Os gastos sociais no País

Como visto acima, o custo para erradicar a pobreza era da ordem de R$ 34 bilhões em 1997. Contudo, cabe avaliar como a magnitude desses recursos se compara com os gastos públicos dos três níveis de governo na área social.

De acordo com os estudos de Fernandes et al. (1998), a despesa pública total foi de R$ 377 bilhões em 1995, com R$ 212 bilhões representando o volume total de gastos diretos (a diferença representa as despesas financeiras e as transferências intergovernamenlais). Desses R$ 212 bilhões, 64% (i.e., R$ 135 bilhões) representam gastos efetivos na área social e 13% (i.e., R$ 28 bilhões) representam gastos com educação e cultura. Como proporção do PIB, os gastos na área social representam 20,9%, um valor que coloca o Brasil como um dos países latino-americanos com maior volume de gastos na área social como proporção do PIB.'

Essas estimativas revelam que os gastos sociais brasileiros representam mais de três a quatro vezes o valor necessário para erradicar toda a pobreza no País. Assim, se ao menos 20% desses gastos não se encontrassem mal focalizados, seria possível erradicar a pobreza no País apenas empregando-os de forma adequada - i.e., fazendo com que de fato atingissem os mais pobres - sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social.

A seguir, buscamos avaliar o grau de focalização dos serviços educacionais públicos. Contudo, antes de passarmos a essa análise do grau de focalização, discutiremos ainda a distribuição dos gastos sociais por esfera de governo e por área de gasto. Quanto à distribuição por esfera de governo, Fernandes et ai. (1998) mostram que 60% dos recursos se originam na área federal, com 56% sendo executados diretamente pelo governo federal. Nos Estados,

Dentre os países latino-americanos que gastam mais de 10% na área social, como proporção do PIB, estão: Costa Rica (20.8%), Panamá (20.0%), Argentina (18,6%), Chile (13,4%), México (13,1%), Colômhia (12%) e Equador (11,1%).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001.

originam-se 24% dos recursos, sendo responsáveis pela execução de 26% do orçamento da área social. Finalmente, tem-se que nos municípios originam-se 17% dos recursos e 18% da execução orçamentária. Quando analisamos os gastos sociais por setor, vemos que a educação se encontra entre os quatro setores onde os gastos sociais mais se concentram: previdência social (R$ 35 bilhões por ano), benefícios a servidores públicos (R$ 30 bilhões por ano), educação (R$ 28 bilhões por ano) e saúde (R$ 22 bilhões por ano). Em conjunto, esses quatro setores representam mais de 85% dos gastos sociais totais. Como a proporção de servidores públicos entre os pobres é seguramente bastante reduzida, grande parte dos R$ 30 bilhões gastos com benefícios aos servidores públicos não devem estar atingindo a população pobre, indicando que correções no grau de focalização podem ter impacto sobre o grau de pobreza.

O conceito de grau de focalização

Pára avaliar o grau de focalização, dividimos a distribuição da renda domiciliar per *capita* em centésimos e estimamos para cada centésimo uma variedade de indicadores.[2] O comportamento desses indicadores, ao longo dos centésimos da distribuição de renda, será utilizado, então, para avaliar o grau de focalização dos serviços e programas.[3]

O grau de focalização de um programa pode ser sempre medido em relação à população total ou em relação à população de beneficiários potenciais. Assim, por exemplo, um programa de atendimento ao desempregado urbano pode focalizar muito bem os desempregados mais pobres. No entanto, se os desempregados urbanos estão pouco representados entre o segmento mais pobre da população como um todo - que são, por exemplo, os trabalhadores rurais - pode ocorrer que esse programa, mesmo focalizando muito bem os desempregados urbanos mais pobres, não beneficie prioritariamente as famílias brasileiras mais pobres que estariam na área rural. Assim, é fundamental diferenciar entre o grau de focalização condicionado à população de beneficiários potenciais do grau de focalização relativo à população total.

Neste estudo, estimamos os dois tipos de grau de focalização. Portanto, a distribuição de renda a ser utilizada será ou a distribuição dos *beneficiários potenciais* segundo a renda domiciliar *per capita,* ou a distribuição de *toda a população* segundo a renda domiciliar *per capita.* A definição de quais são os beneficiários potenciais nem sempre é evidente ou simples de ser empiricamente implementada.[4]

Finalmente, antes de passarmos a uma descrição dos indicadores utilizados, vale ressaltar que, como o gasto com cada beneficiário é variável, existem duas noções de focalização em questão. Por um lado, tem-se a focalização no acesso. Neste caso, deseja-se verificar em que medida os mais pobres têm maior acesso ao programa. Entretanto, como o valor do benefício pode ser maior entre os mais ricos, pode ocorrer que um programa, apesar de ter acesso bem focalizado, pode não ter os gastos bem focalizados. Assim, tem-se por outro lado a focalização dos gastos, que avalia em que medida os gastos do programa estão mais concentrados entre os mais pobres.

Em função do tamanho limitado da amostra da pesquisa, as estimativas apresentadas correspondem, na verdade, a médias móveis centradas de 20 centésimos cada uma. Caso estivéssemos estudando o grau de focalização de programas compensatórios baseados em transferências monetárias, como o próprio acesso ao programa tem impacto sobre a renda domiciliar, seria de fundamental importância que a renda domiciliar *per capita* utilizada para desagregar as famílias em centésimos fosse expurgada de todas as rendas eventualmente recebidas do programa avaliado. Caso contrário, estaríamos introduzindo um viés na direção de que o programa atende prioritariamente às famílias menos pobres, uma vez que a renda das famílias que têm acesso ao programa apareceria artificialmente mais elevada que aquelas que não o recebem.

As definições utilizadas relativas aos programas e serviços públicos investigados neste estudo estão apresentadas, com detalhes, em Barros e Foguel (1999).

Os indicadores utilizados

Para medir o grau de focalização no acesso ao programa, utilizamos dois indicadores: o grau de cobertura, entendido como a proporção das pessoas, em cada centésimo da distribuição de renda, que teve acesso ao programa; e o grau de incidência, entendido como a proporção dos beneficiários localizada em cada centésimo da distribuição de renda. Uma descrição detalhada da relação entre estes dois indicadores pode ser encontrada em Barros e Foguel (1999).

Um programa será melhor focalizado quanto mais acentuadamente decrescente forem os graus de cobertura e de incidência ao longo dos centésimos da distribuição. Como o perfil dos graus de cobertura e de incidência são proporcionais entre si, o grau de focalização pode ser obtido de qualquer um dos dois.

Quanto à mensuração do grau de focalização do gasto, utilizamos também dois indicadores: o gasto médio do programa por centésimo da distribuição de renda; e o grau de incidência, entendido como a participação dos gastos em cada centésimo da distribuição de renda no gasto total do programa.[5] Estes dois indicadores, além de estarem relacionados entre si, também se relacionam com os indicadores do grau de focalização do acesso.

Analogamente ao caso da focalização de acesso, se o gasto médio for igual em todos os centésimos, então o grau de incidência será constante e igual à unidade. Nos centésimos onde o gasto médio for maior que a média, teremos que o grau de incidência será maior que a unidade. Em outras palavras, o grau de incidência é apenas uma normalização do gasto médio pelo tamanho do programa.

Da mesma forma que, para a focalização de acesso, um programa será melhor focalizado quanto mais acentuadamente decrescente forem o gasto médio e o grau de incidência ao longo dos centésimos da distribuição. Como o perfil do gasto médio e do grau de incidência são proporcionais entre si, o grau de focalização pode ser obtido de qualquer um dos dois.

Note-se, também, que o gasto médio por centésimo será decrescente sempre que o grau de cobertura e o gasto por beneficiário forem decrescentes. Assim, a curva de gasto médio por centésimo procura verificar não apenas se os mais pobres têm maior acesso ao programa, mas se o valor dos benefícios do programa são também maiores entre os mais pobres. Dessa forma, o grau de focalização do gasto estende a noção de focalização no acesso, uma vez que investiga em que medida os mais pobres têm maior acesso e em que medida o benefício dos pobres que têm acesso ao programa também é maior.

O grau de focalização dos serviços e programas educacionais públicos

Nesta seção, investigamos o grau de focalização de uma série de serviços e programas educacionais públicos.[6] A análise encontra-se organizada em duas partes. Na primeira, investigamos o grau de focalização dos diversos tipos de serviços educacionais públicos. Na segunda, tratamos do grau de focalização dos serviços de merenda escolar e do livro didático. Vale assinalar que estamos investigando a focalização de serviços públicos cujos valores não foram incluídos nas estimativas da renda domiciliar. Dessa forma, podemos trabalhar sempre com os centésimos da distribuição de renda domiciliar *per capita* ao longo de toda a análise.

O grau de focalização dos serviços educacionais públicos

Nesta subseção, investigamos o grau de focalização de uma série de serviços educacionais, como a) creche, b) pré-escola,

Além do gasto médio por pessoa, utilizamos também o indicador de gasto unitário, entendido como o gasto por beneficiário do programa por centésimo da distribuição de renda.

A análise foi realizada para as áreas rural e urbana do Nordeste e Sudeste

c) ensino fundamental, d) secundário e e) superior. Os potenciais beneficiários de cada um desses serviços, como mostra a Tabela 1, são os indivíduos nas respectivas faixas etárias: crianças de 0 a 4 anos, de 5 a 6 anos, de 7 a 14 anos, de 15 a 18 anos e de 19 a 23 anos. Provavelmente, o valor dos benefícios deve variar ao longo dos centésimos da distribuição, à medida que a sua qualidade varia. Entretanto, na ausência de informações sobre essas variações, supusemos que o valor do serviço é o mesmo para pobres e ricos. Neste caso, o grau de focalização do acesso e dos gastos é o mesmo. Assim, trataremos apenas do grau de focalização do acesso.

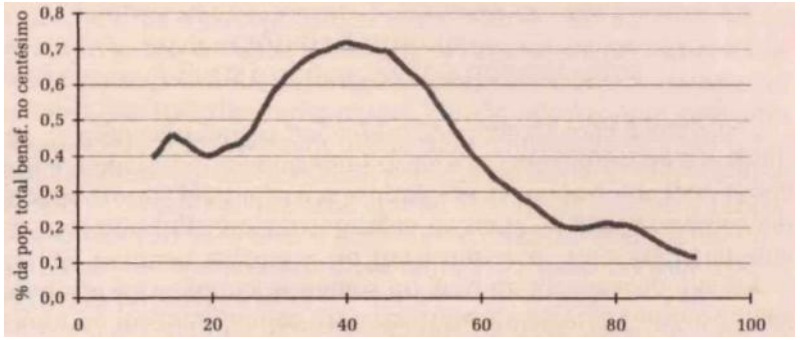
Tabela 1 - Programas e serviços educacionais analisados e universos de pessoas utilizados

Programas	Universo	
	Total	Restrito
Creche	População Total	Crianças de 0 a 4 anos
Pré-escola	População Total	Crianças de 5 a 6 anos
1º grau	População Total	Crianças de 7 a 14 anos
2º grau	População Total	Jovens de 15 a 18 anos
3º grau	População Total	Jovens de 19 a 23 anos
Merenda escolar	Alunos do ensino fundamental	Crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental
Livro didático	Alunos do ensino fundamental	Crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

a) Creches

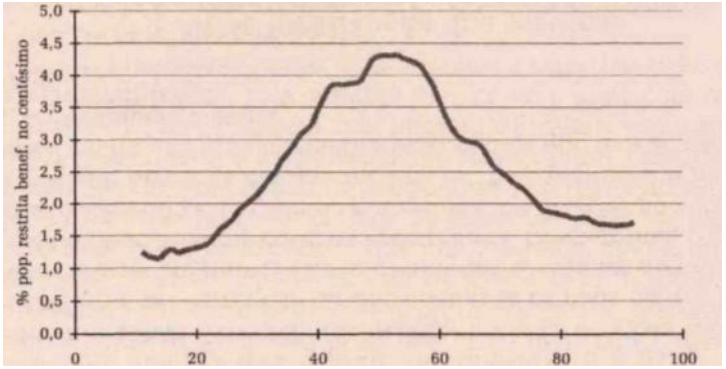
Como mostram os Gráficos 1 a 3, as estimativas do grau de focalização dos serviços de creche revelam que o acesso à creche não está focalizado nos pobres, grande parte dos beneficiados concentram-se na parte intermediária da distribuição de renda. De fato, o perfil do acesso a esse serviço educacional público tem um formato de U invertido, indicando que os mais pobres são sub-representados na utilização desse serviço.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 1 - Grau de cobertura do acesso à creche do Sistema Público (Universo da população total)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 2 - Grau de cobertura do acesso à creche do Sistema Público (Universo restrito a crianças de 0 a 4 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

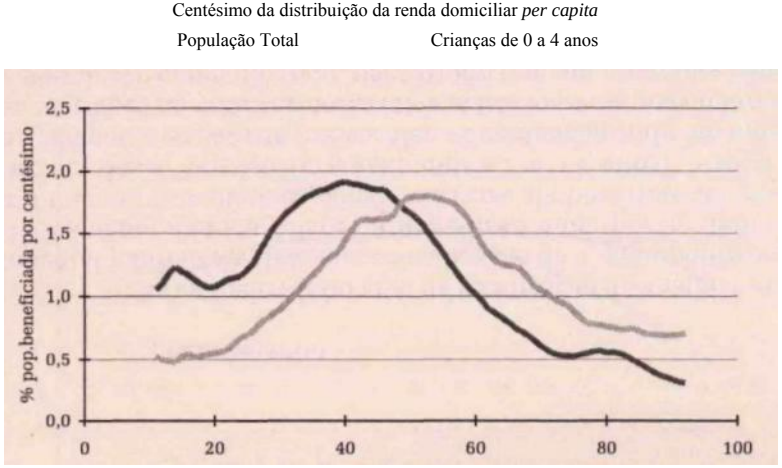
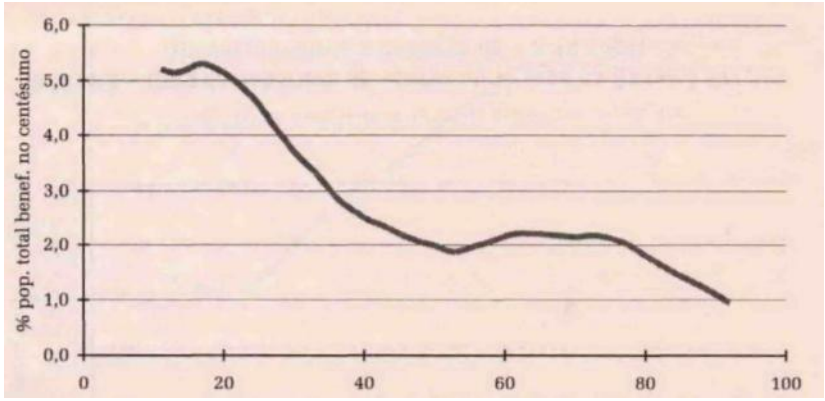


Gráfico 3 - Grau de incidência do acesso à creche do Sistema Público
Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

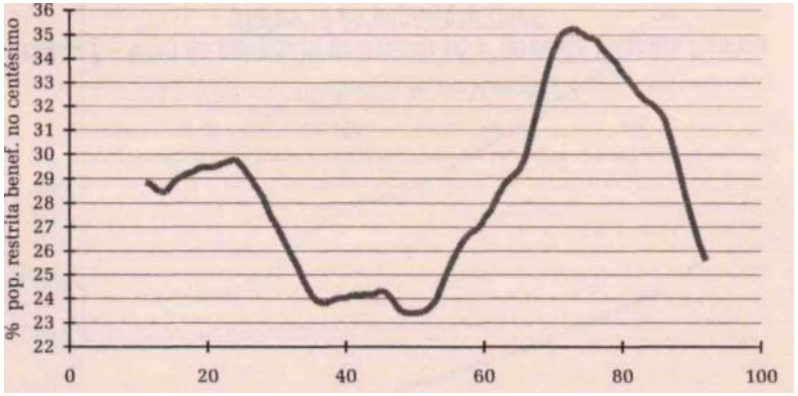
b) Pré-escola

As estimativas do grau de focalização dos serviços de pré-escola mostram que o acesso a estes apresenta uma alta focalização para a população como um todo e baixa para os beneficiários potenciais (crianças de 5 a 6 anos), conforme demonstram os Gráficos 4 a 6. Isto revela que as crianças de 5 a 6 anos estão particularmente concentradas entre os mais pobres e permite que um serviço bem focalizado para as crianças nessa faixa etária tenha um grau de focalização bastante elevado em relação à população total.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

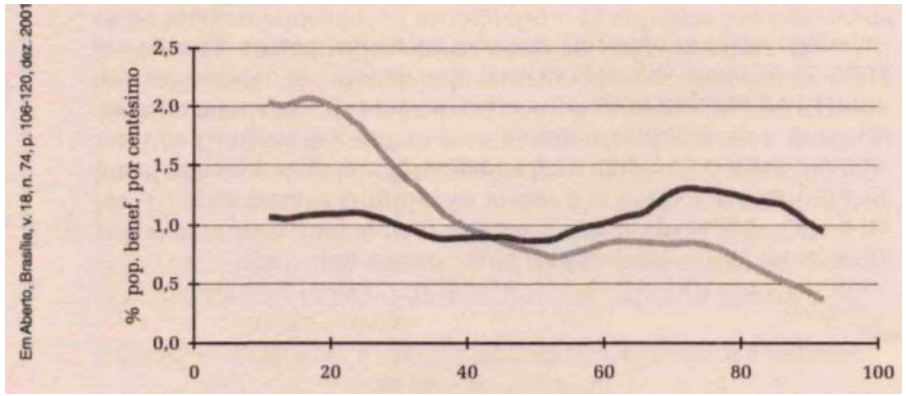
Gráfico 4 - Grau de cobertura do acesso ao pré-escolar do Sistema Público (Universo da população total)
Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 5 - Grau de cobertura do acesso ao pré-escolar do Sistema Público (Universo restrito a crianças de 5 a 6 anos)
Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001



Centésimo da distribuição da renda domiciliar per *capita*

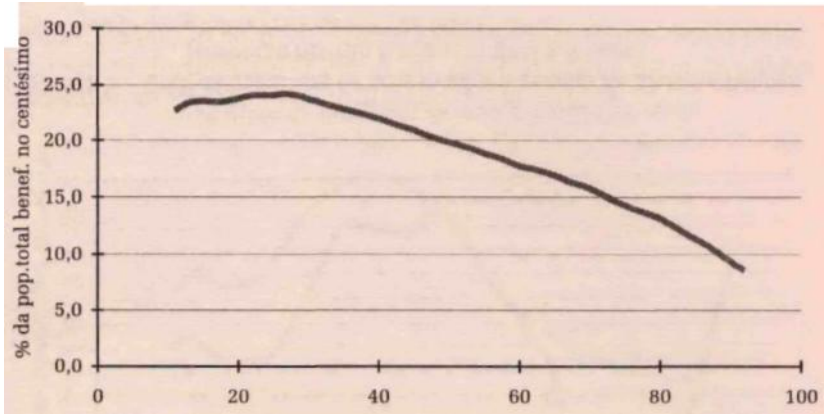
População Total crianças 5 a 6 anos

Gráfico 6 - Grau de incidência do acesso ao pré-escolar do Sistema Público

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

c) Fundamental

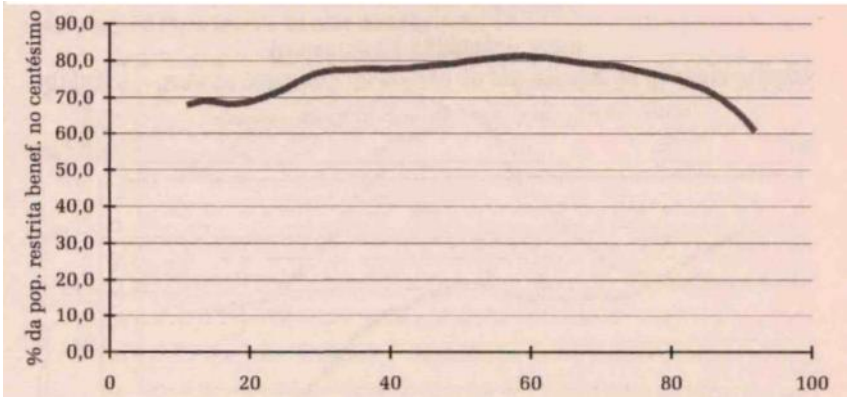
As estimativas do grau de focalização do ensino fundamental público revelam que a focalização do 1 grau público é relativamente alta em relação à população total, porém deficiente quando trabalhamos com o universo de beneficiários potenciais desse serviço (crianças entre 7 e 14 anos). Assim, analogamente ao caso do pré-escolar, as evidências indicam uma concentração de crianças nessa faixa etária entre os mais pobres da população como um todo, permitindo que um programa bem focalizado nesse grupo gere um alto grau de focalização em geral (Gráficos 7 a 9).



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 7 - Grau de cobertura do acesso ao 1° grau do Sistema Público (Universo da população total)

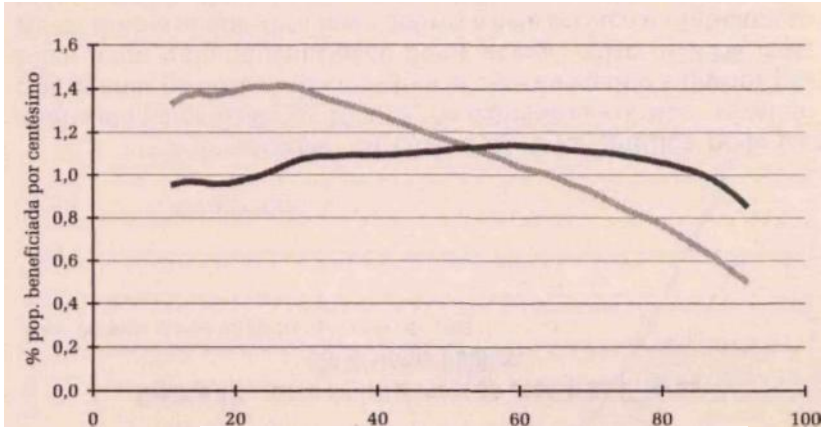
Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida IPPV) de 1996.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 8 - Grau de cobertura do acesso ao 1° grau do Sistema Público (Universo restrito a crianças de 7 a 14 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

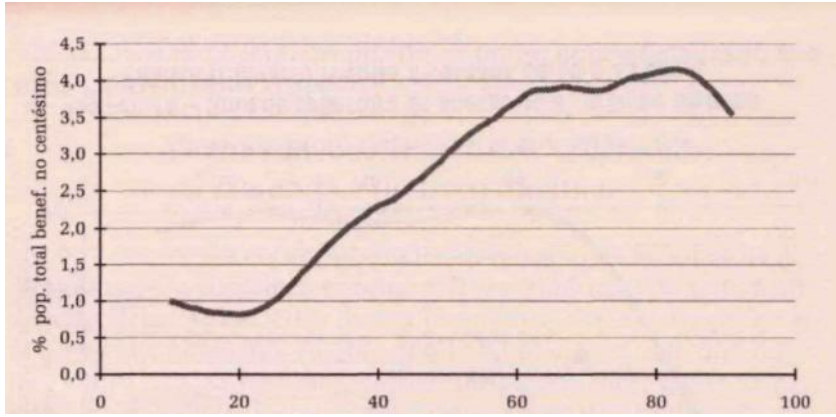
População total Crianças de 7 a 14 anos

Gráfico 9 - Grau de incidência do acesso ao 1° grau do Sistema Público

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

d) Secundário

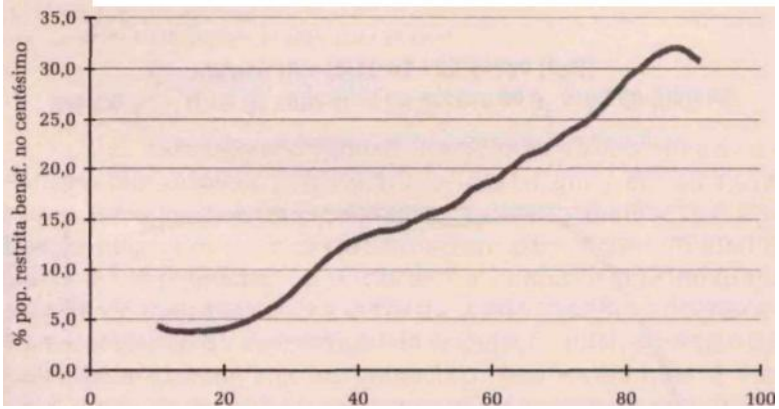
No que se refere ao grau de focalização do ensino público secundário, este é bastante deficiente. De fato, como mostram os Gráficos 10 a 12, o perfil do acesso por centésimo da distribuição é acentuadamente crescente, ou seja, quanto mais rica a pessoa, mais alta a sua chance de se beneficiar desse serviço público.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 10 - Grau de cobertura do acesso ao 2° grau do Sistema Público (Universo da população total)

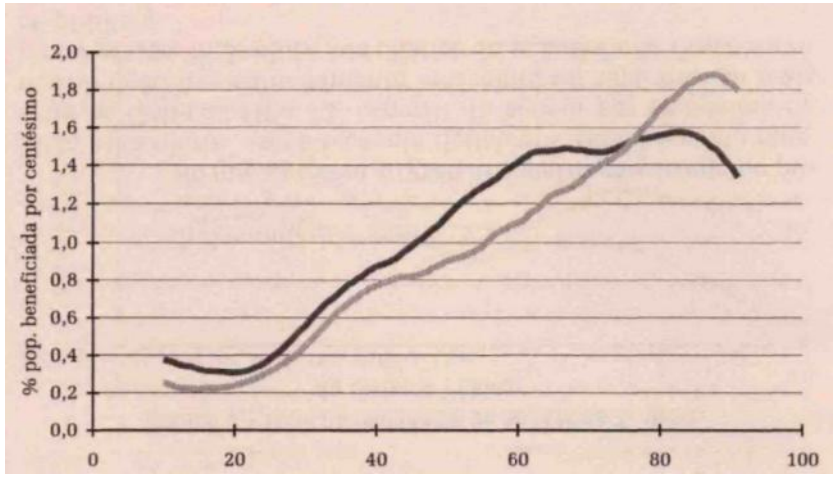
Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1990.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 11 - Grau de cobertura do acesso ao 2° grau do Sistema Público (Universo restrito a jovens de 15 a 18 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

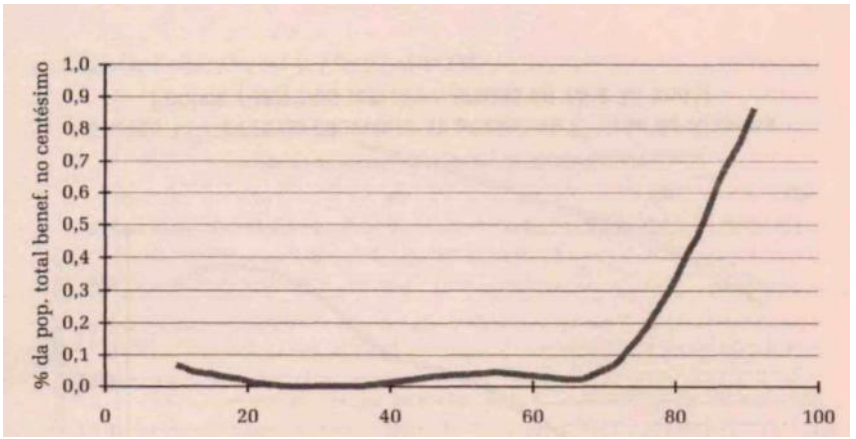
População total Jovens de 15 a 18 anos

Gráfico 12 - Grau de incidência do acesso ao 2° grau do Sistema Público

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

e) Superior

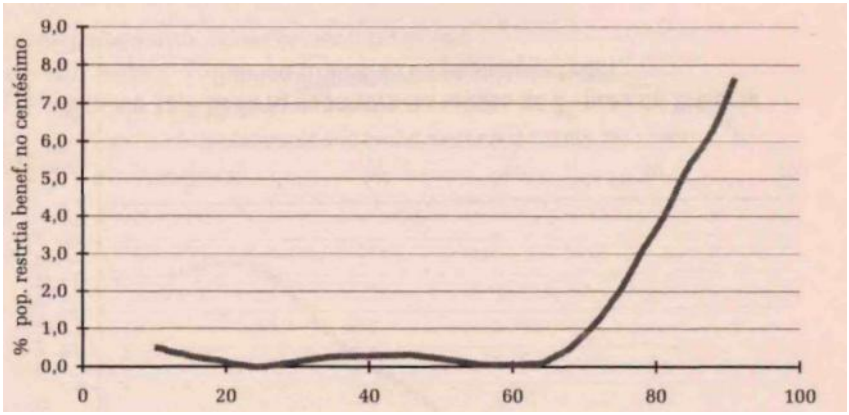
A focalização do ensino superior público pode ser analisada pelos Gráficos 13 a 15. As estimativas obtidas revelam que apenas os 30% mais ricos têm acesso ao ensino superior público, com uma concentração desse acesso entre os 20% mais ricos. O acesso dos 70% mais pobres a este serviço é praticamente inexistente. Como resultado, o perfil para os graus de cobertura e incidência é crescente, particularmente na cauda superior da distribuição.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 13 - Grau de cobertura do acesso ao 3° grau do Sistema Público (Universo da população total)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

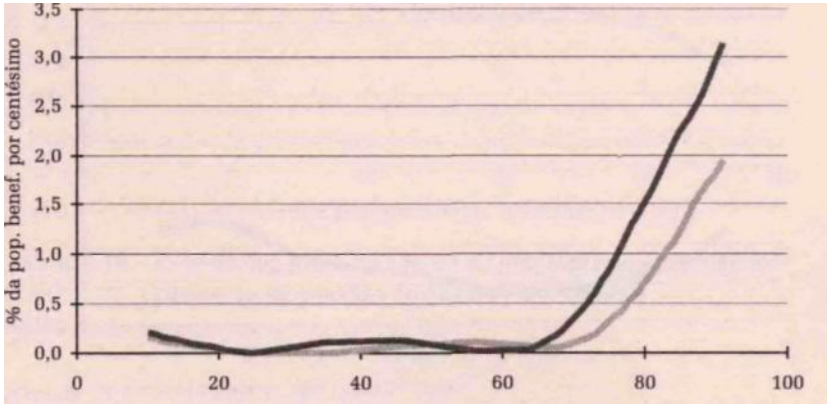
Gráfico 14 - Grau de cobertura do acesso ao 3° grau do Sistema Público (Universo restrito a pessoas de 19 a 23 anos)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

População Total Jovens de 19 a 23 anos

Gráfico 15 - Grau de incidência do acesso ao 3 grau do Sistema Público



Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Em linhas gerais, as evidências apresentadas mostram que os serviços públicos de creche, secundário e superior apresentam um baixo grau de focalização. No caso do serviço pré-escolar e de ensino fundamental, a focalização é relativamente alta quando analisamos o perfil do acesso para o universo da população total. No entanto, o perfil do acesso para os beneficiários potenciais desses serviços mostra-se muito pouco focalizado nos mais pobres desses grupos.

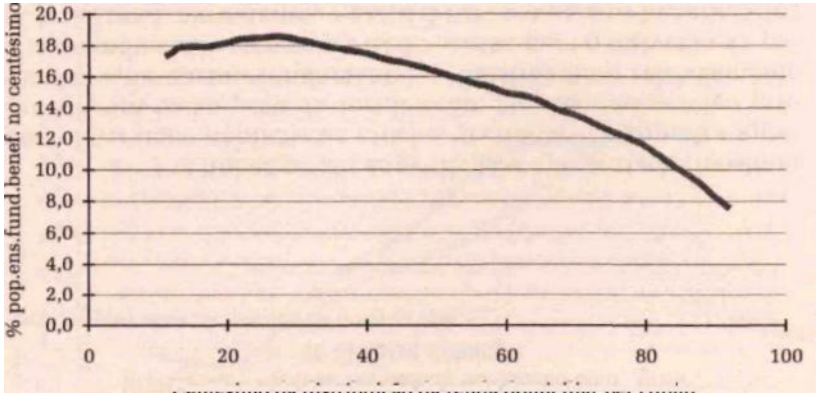
O grau de focalização dos programas de merenda e do livro didático

Nesta subseção, analisamos o grau de focalização dos programas de merenda escolar e livro didático. Os potenciais beneficiários de cada um desses programas são as crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental. Tal como no caso dos serviços educacionais, na ausência de informações sobre como varia o valor do benefício desses programas ao longo da distribuição, supusemos que esse valor é o mesmo para pobres e ricos. Como conseqüência dessa suposição, o grau de focalização do acesso e dos gastos é o mesmo. Assim, da mesma forma que para os serviços educacionais públicos, trataremos somente do grau de focalização do acesso.

Merenda escolar

Estimativas do grau de focalização do programa de merenda escolar revelam, pelos Gráficos 16 a 18, que o acesso encontra-se relativamente bem focalizado quando trabalhamos com a população como um todo. O inverso ocorre para o caso do total de beneficiários potenciais (crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental). De fato, enquanto o perfil de acesso mostra-se decrescente por centésimo da distribuição da população total, o mesmo não ocorre para os beneficiários potenciais. Isso revela que os mais pobres neste grupo estão super-representados entre os mais pobres da população total, permitindo que um programa bem focalizado de merenda escolar para as crianças pobres de 7 a 14 anos no ensino de 1 grau alcance um alto grau de focalização em relação à população em geral.

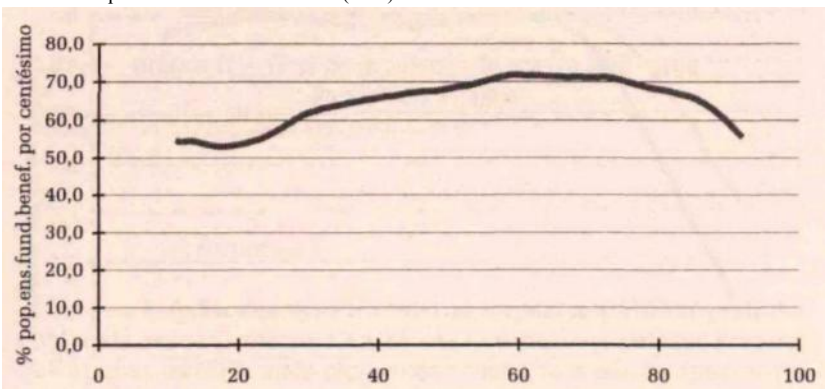
Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar *per capita*

Gráfico 16 - Grau de cobertura do acesso à merenda escolar (Universo de pessoas no ensino fundamental)

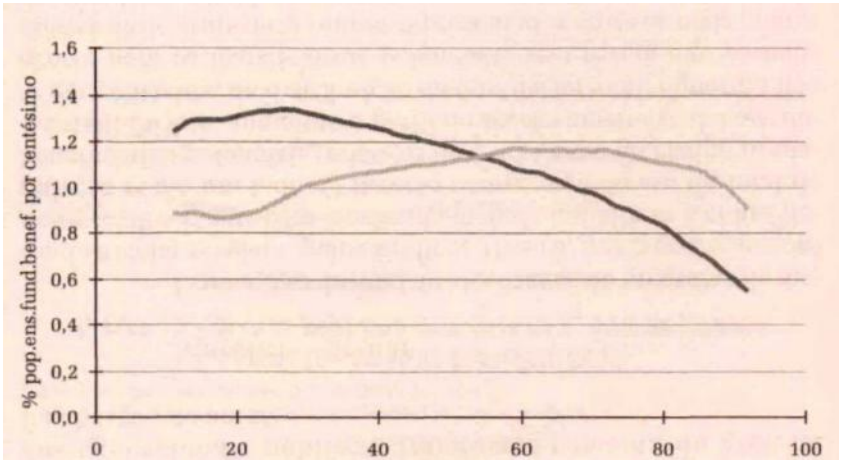
Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar per *capita*

Gráfico 17 - Grau de cobertura do acesso à merenda escolar (Universo restrito a crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.



Centésimo da distribuição da renda domiciliar per *capita*

——• Pessoas no ensino fundamental Crianças 7 a 14 anos no ens. fund.

Gráfico 18 - Grau de incidência do acesso à merenda escolar (Universo de pessoas no ensino fundamental)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Livro didático

Os Gráficos 19 e 20 evidenciam uma alta focalização do programa do livro didático. Isto ocorre tanto em relação à população como um todo, quanto para o universo de beneficiários potenciais do programa (crianças entre 7 e 14 anos no ensino fundamental).

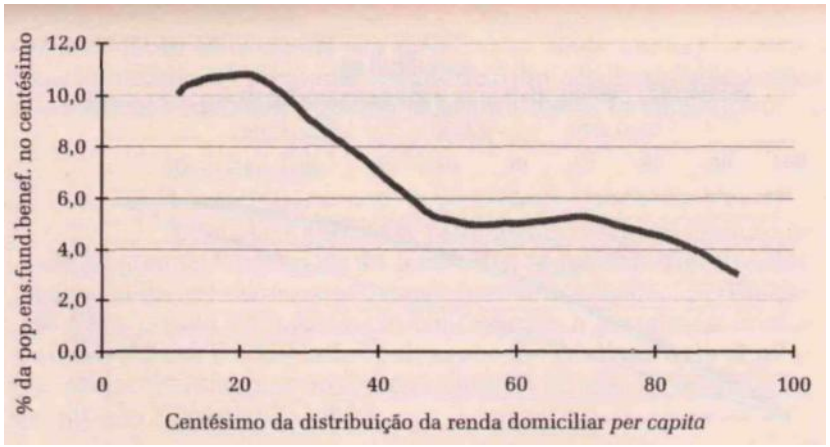
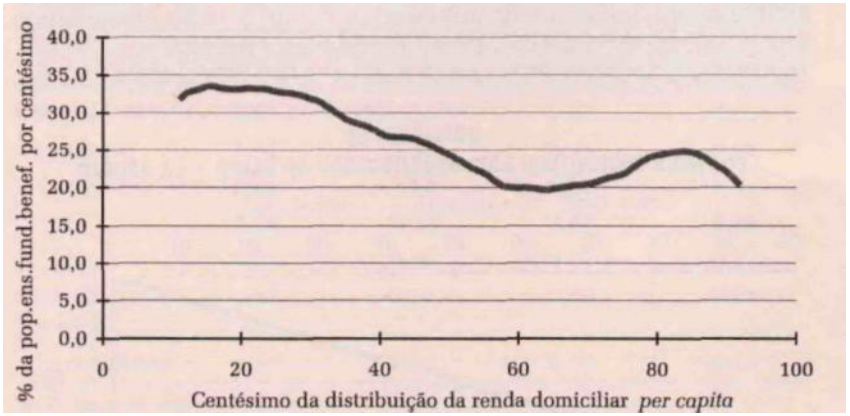


Gráfico 19 - Grau de cobertura do acesso ao programa do livro didático (Universo de pessoas no ensino fundamental)

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.



Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001.

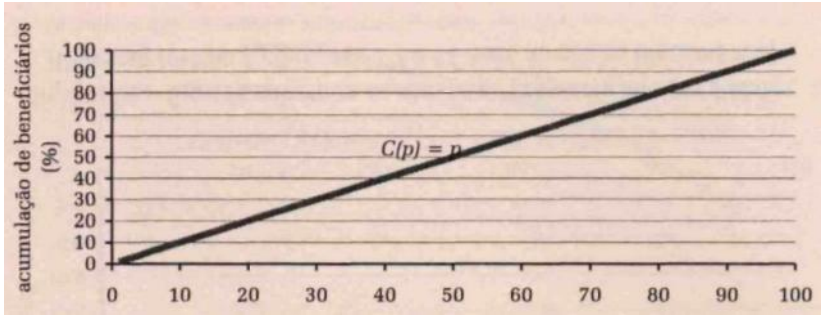


Gráfico 21 - Curva de concentração com distribuição aleatória do programa

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Quanto pior focalizado o programa, maior deve ser a distância entre *p* e *C{p).* Num programa que tipicamente beneficia os mais ricos, a proporção dos gastos beneficiando os (1*00p)%* mais pobres, *C(p),* será sistematicamente inferior ap. O Gráfico 22 ilustra uma situação desse tipo.

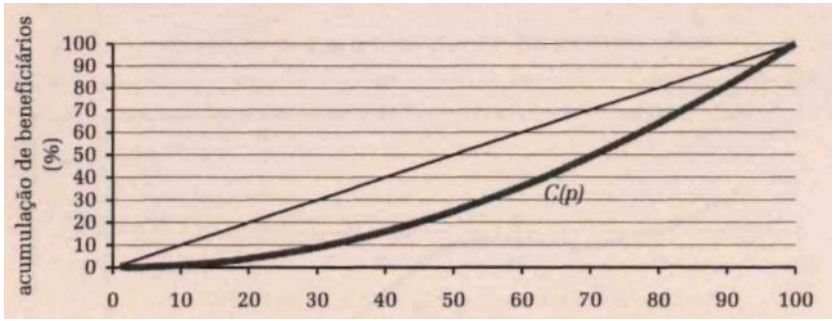


Gráfico 22 - Curva de concentração com distribuição regressiva do programa

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Por sua vez, num programa relativamente bem focalizado, a maioria dos beneficiários é pobre. Neste sentido, a proporção dos beneficiários que são pobres {ou a proporção dos gastos do programa com beneficiários pobres), *C{p),* torna-se superior à proporção de pobres, (100p)%. O Gráfico 23 ilustra essa situação.

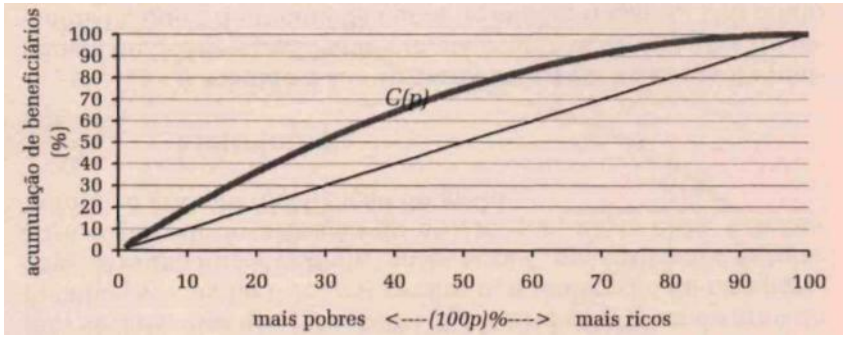


Gráfico 23 - Curva de concentração com distribuição progressiva do programa

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Assim, uma medida do grau de má focalização do programa seria dada pela distância média entre *C(p)* e *p,* i.e., pela expressão:

$$G = 2 \cdot \int_0^1 (p - C(p)).dp$$

Dada a semelhança entre a definição deste indicador e a definição do coeficiente de Gini, este indicador passou a ser denominado de *quasi-Gini (GJ.* Ele eqüivale a duas vezes a área entre a reta de 45 e a curva de concentração. Ao contrário do coeficiente de Gini, que pode assumir valores apenas entre 0 e 1, esse indicador varia entre -1 e +1, com -1 indicando a situação de perfeita focalização, onde apenas os mais pobres têm acesso ao programa, e

+ 1 a situação de absoluta má focalização, onde apenas os mais ricos têm acesso ao programa. Caso a distribuição do programa seja aleatória ou caso o atendimento já seja universal teremos $G_{,,}=0$.

Resultados

A Tabela 2 apresenta estimativas do quasi-Gini associado ao grau de focalização do acesso dos programas investigados neste estudo. Na maior parte dos programas analisados, os resultados sobre o grau de focalização com relação a população total e com relação aos beneficiários potenciais são relativamente similares. Assim, limitaremos nossos comentários ao grau de focalização em relação à população total.[7]

Tabela 2 - Coeficiente de Gini e grau de concentração de programas educacionais e serviços sociais públicos

Programa	Universo Total		Universo Restrito	
	Coeficiente de Gini	Quasi-Gini do acesso	Coeficiente de Gini	Quasi-Gini do acesso
Creche	0,61	-0,26	0,60	-0,02
Pré-escola	0,61	-0,31	0,60	-0,01
1º grau	0,61	-0,19	0,62	-0,04
2º grau	0,61	0,18	0,59	0,29
3º grau	0,61	0,66	0,57	0,67
Merenda escolar	0,61	-0,17	0,61	0,01
Livro didático	0,61	-0,30	0,62	-0,15

Fonte: Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) de 1996.

Como estamos supondo um gasto unitário uniforme para pobres e ricos nos serviços educacionais, o valor do quasi-Gini é o mesmo para a focalização do acesso e do gasto.

Em primeiro lugar, a Tabela 2 corrobora os resultados já identificados nas seções anteriores de que, dos serviços e programas educacionais públicos analisados, a educação superior é, sem dúvida, o que possui o pior grau de focalização, com um quasi-Gini de 0,66, sendo inclusive superior ao coeficiente de Gini da distribuição de renda. Assim, pode-se dizer que o acesso à educação superior pública está pior distribuído que a própria renda familiar. O acesso à educação secundária, embora esteja melhor focalizado que a educação superior, também está mal focalizado, com um quasi-Gini de aproximadamente 0,2.

Os melhores índices de focalização são os do programa do livro didático e dos serviços públicos de creche e pré-escola, cujos quasi-Ginis são próximos a-0,3, indicando nitidamente que os mais pobres têm um melhor acesso que os mais ricos. Em situação intermediária encontra-se o acesso ao primeiro grau e à merenda escolar que, com quasi-Ginis de -0,2, encontram-se mais perto de uma situação de acesso universal e, portanto, de pior focalização que os programas de creche, pré-escola e livro didático.

Conclusão

O Brasil não pode ser considerado um país pobre, embora possua uma parcela ainda elevada da população vivendo em famílias cuja renda é inferior ao mínimo necessário para satisfazer as suas necessidades básicas. Procuramos mostrar na primeira parte deste estudo que, apesar do expressivo contingente de pessoas pobres, o volume de recursos para erradicar a pobreza é relativamente reduzido, representando cerca de 4% do PIB e 25% do que o governo já gasta na área social.

Esta última constatação nos levou a investigar mais detalhadamente o grau de focalização do gasto público social, olhando com especial atenção para os gastos na área educacional. Para isso, estimamos, com base na Pesquisa sobre Padrões de Vida (PPV) - que cobre as áreas urbana e rural da Regiões Nordeste e

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001.

Sudeste - , o grau de focalização de um conjunto de programas e serviços públicos educacionais. Os resultados dessa análise mostraram que a maior parle dos programas e serviços públicos sociais analisados não apresenta o grau de focalização desejado. Mais especificamente, vimos que:

- os serviços educacionais públicos de 2 e 3 graus estão bastante malfocalizados, com o perfil de acesso a esses serviços acentuadamente crescente ao longo da distribuição de renda;
- os serviços públicos de creche, pré-escola e 1 grau encontram-se bem focalizados em relação à população total, o inverso se passando relativamente ao universo de beneficiários potenciais desses serviços;
- o programa de merenda escolar está bem focalizado em relação à população que freqüenta o ensino fundamental, o mesmo não ocorrendo para os beneficiários potenciais do programa (crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental);
- o programa do livro didático está bem focalizado tanto em relação à população como um todo, quanto relativamente ao universo de beneficiários potenciais desse programa.

Portanto, a combinação da má focalização dos gastos públicos sociais com o falo de que esses gastos representam uma parcela considerável do que se necessita para erradicar a pobreza no País permite concluir que é possível reduzir a pobreza sem a necessidade de qualquer aumento no volume total de gastos na área social. Embora se reconheça que o (re)desenho de programas públicos adequadamente focalizados é uma tarefa complexa, essa conclusão nos parece auspiciosa uma vez que aponta para uma solução para o problema da pobreza, que depende mais do aperfeiçoamento das políticas públicas do que da elevação dos gastos. Isso torna-se particularmente relevante em momentos de ajuste fiscal, tal como o que o País está atravessando.

Referências bibliográficas

BARROS, Ricardo Paes de; FOGUEL, Miguel Nathan. *Focalização dos gastos públicos sociais e erradicação da pobreza no Brasil.* Rio de Janeiro : Ipea, 1999.

BARROS, Ricardo Paes de; MENDONÇA, Rosane. *Uma caracterização das condições de pobreza e de desigualdade no Brasil.* Rio de Janeiro : Ipea, 2000.

FERNANDES, M. A. C. et ai. *Gasto social das três esferas de governo* : 1995. Rio de Janeiro : Ipea, 1998. (Textos para Discussão, n. 598).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 121-135, dez. 2001.

A Comparação Internacional de Indicadores de Financiamento e Gasto com Educação

Ivan Castro de Almeida

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Governo Federal; professor da Universidade Católica de Brasília (UCB); gerente de projetos da Presidência do Inep, tendo participado da elaboração dos indicadores do Mercosul Educacional e das reuniões técnicas dos Projetos WEI, da Unesco/ OCDE, e Cúpula das Américas.

Introdução

Por meio de comparação internacional, pode-se avaliar o sistema educacional de um país em relação à performance dos outros países e, desta maneira, reconhecer suas debilidades e também suas fortalezas, muitas vezes ignoradas ou não percebidas dentro dos próprios países (OECD, 1998). A cooperação entre os países pode auxiliar na melhoria da qualidade da informação, possibilitando aos países reformular seus sistemas de estatísticas, modernizando-os, aproveitando-se as experiências já realizadas ou em desenvolvimento em outros países. Corvalán e Treviho (1999) apresentam algumas dessas experiências na América Latina e no Caribe.

A compreensão de que o uso destas informações pode efetivamente subsidiar a formulação de políticas na área da educação, por aqueles que produzem informações educacionais e por aqueles que tomam as decisões de implementá-las, parece-nos ser uma questão-chave para o desenvolvimento de um sistema de informações de financiamento e gasto com educação de qualidade e que possibilite a comparação internacional.

Produção de indicadores educacionais internacionais: breve histórico[1]

Em 1951, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) publicou o primeiro *World handbook of education,* uma publicação de referência, tendo como base o preenchimento de um questionário com dados básicos da educação, respondido por 57 países. O objetivo era o de servir como instrumento de cooperação entre as autoridades e os educadores. A partir desta iniciou-se a publicação *World survey of education,* em cinco volumes, de 1955 a 1971, e, depois, de forma mais

[1] Elaborado a partir de "A produção de indicadores educacionais no Brasil e a comparação internacional", de Almeida e Wolynec, 1998.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 121-135, dez. 2001.

condensada como *World education report,* em 1991, 1993 e 1995. Outra publicação importante, amplamente utilizada pelas agências internacionais, governos e educadores tem sido o *Unesco statistical yearbook,* desde 1964, com informações sobre matrícula, rendimento escolar, gastos públicos, etc. (Unesco, 1997). Esta iniciativa estabeleceu as bases para a produção de indicadores educacionais internacionais e a cooperação entre os países e entre estes e as agências internacionais.

Em 1973, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), elaborou o documentoA/rameworic *for educational indicators to guide government decisions* com o objetivo de produzir um conjunto básico de indicadores educacionais para os países-membros. A iniciativa da OCDE, não resultou em ações concretas para a produção de indicadores educacionais comparáveis (Bottani, Tuijnman, 1994), sendo o projeto retomado somente em 1987, culminando com a publicação da primeira edição da *Education at a glance* em 1991 (Barro, 1998).

Um dos fatores apontados como essenciais para o fracasso inicial, por Bottani, Tuijnman (1994), foi o de que a proposta não procurou estabelecer a relação direta entre os indicadores a serem produzidos e o seu uso na formulação das políticas educacionais dos seus países-membros naquela época. Ainda de acordo com esses autores, as pessoas envolvidas nesse projeto não foram capazes de convencer os tomadores de decisão de que, por meio dos indicadores, poder-se-ia avaliar o funcionamento do sistema educacional e, conseqüentemente, esses eram instrumentos adequados para auxiliar na formulação de políticas educacionais.

Segundo ainda Bottani e Tuijnman (1994), a publicação *da Nation at risk* pela United States National Commission on Excelence in Education teve grande impacto no debate e nos movimentos de reformas educacionais, pois o documento evidenciava a utilidade de dados agregados sobre aspectos relacionados com organização do sistema educacional, finanças da educação, matrícula e resultados no mercado de trabalho. Este debate despertou maior interesse em alguns países em financiar estudos comparativos internacionais.

É claro que a mudança de enfoque nas políticas educacionais no final desta década, com o crescimento das matrículas e, conseqüentemente, dos sistemas educacionais, questões que antes não eram na maioria das vezes consideradas prioritárias, tais como oportunidade, qualidade, eqüidade e efetividade, passaram a ser preocupação constante dos tomadores de decisão na área da educação.

A ausência de informações confiáveis, relativas a esses aspectos, era um obstáculo para a formulação de políticas adequadas.

Apesar de dados sobre os sistemas educacionais serem coletados e haver um número significativo de informações disponíveis, uma das principais razões apontadas por especialistas (Corvalán, Trevino, 1999; Schiefelbein, 1998) para o não-uso efetivo dessas informações, relaciona-se com o fato de que essas questões não eram consideradas como centrais para a tomada de decisão na área da educação, e conseqüentemente, relegadas a segundo plano ou confinadas à produção de estudos acadêmicos sobre educação, muitas vezes, de interesse diverso daqueles que eram responsáveis pelas políticas educacionais, corroborando com o falo de que o elo mais frágil da cadeia de informação é o uso desta na tomada de decisões (Schiefelbein, 1998).

Os dados sobre financiamento e gasto com educação, por exemplo, eram levantados, antes de 1990, pelas agências internacionais, principalmente Unesco e OCDE. Mas havia problemas metodológicos e técnicos nos países, para prover os dados necessários e no formato adequado, e desta maneira não era possível se estabelecer um comparação confiável, sendo, portanto, de pouca utilidade para os tomadores de decisão de políticas educacionais. Por isso, a OCDE passou a concentrar esforços no sentido de melhorar a qualidade da informação e, conseqüentemente, a sua comparabilidade. A estratégia adotada para superar essas dificuldades pela OCDE foi o lançamento do projeto Indicators of Education Systems (Ines) com o objetivo, não somente, de obter dados de educação para a produção de indicadores educacionais comparáveis entre os países-membros, mas também, de auxiliar os

participantes do projeto a desenvolver as capacidades necessárias para a produção da informação. O resultado dessa iniciativa culminou com a primeira publicação *Education at a glance* em 1991 (Barro, 1998).

Pode-se evidenciar a dificuldade que os países tiveram para prover os dados necessários à produção desses indicadores educacionais. Apenas três dos 29 países-membros, para o ano fiscal de 1990, conseguiram fornecer os dados necessários para o cálculo de todos os indicadores de gasto por aluno e por nível de ensino, enquanto 15 deles não forneceram dados suficientes para calcular nenhum desses indicadores. Comparando-se com os dados fornecidos em 1998, relativo ao ano fiscal de 1995, tivemos o seguinte: 12 dos 30 países puderam fornecer informações completas para o cálculo do gasto por aluno e por nível de ensino. Em contrapartida, apenas quatro países não apresentaram dados suficientes para o cálculo de nenhum desses indicadores (OECD, 1998].

Essa diferença, entre os resultados assinalados acima, evidenciam como uma parceria e intercâmbio entre os países, além de permitir comparar indicadores educacionais, pode induzir à melhoria das estatísticas e informações dentro dos próprios países. A experiência da participação do México no projeto Ines desde 1994, é uma demonstração destes esforços:

> A partir de la experiência en ei proyecto Ines las autoridades educativas han desarrollado una serie de proyectos encaminados a mejorar la estadística educativa y, especialmente, la de financiamiento educativo estadual y Ia Encuesta de Financiamiento de las Instituciones Privadas. (Trevino, 1998)

A estratégia adotada no projeto Ines mostra a diferença entre os resultados alcançados por estes países e as experiências anteriores, na sua maioria fracassadas em estabelecer um conjunto considerável de indicadores comparáveis. Importante ressaltar que isso não significa que os problemas com a produção desses indicadores estejam resolvidos, mas demonstra um avanço considerável nessa direção.

Pode-se apontar como um de seus principais méritos, a participação dos países e a transparência de todo o processo, desde a sua concepção metodológica, forma de coleta dos dados, etc, até a sua publicação. Ibánez (Milla, 1998) ao apresentar a experiência da Espanha no projeto Ines, no Seminário Taller sobre Estadísticas Educativas en los Países del Mercosur, realizado em outubro de 1997, identifica a participação na elaboração da metodologia e na definição da fórmula de cálculo dos indicadores como um dos elementos-chave para o seu sucesso.

O resultado positivo alcançado levou a Unesco a promover com a OCDE a elaboração de um projeto para estender o Ines a um grupo de países não membros desta organização. Para participar, convidou um grupo de 12 países, dentre os quais o Brasil em setembro de 1997, em Paris culminando com o projeto-pilo-to World Education Indicators (WEI) (Unesco, 1997b).

A produção dos indicadores para comparação internacional

Conhecer a organização dos sistemas educacionais dos países é uma questão-chave para que se possa comparar adequadamente os indicadores educacionais. Para efeito de comparação internacional, estabelecem-se padrões de níveis de ensino de cada país. Atualmente, a classificação internacional usada como padrão tem sido a *International standard classification of education* (ISCED-97), adotada pela OCDE (1999).[2]

Como, em geral, a coleta de dados para a produção de indicadores educacionais dentro dos países é feita de acordo com

[2] Ver: Almeida e Wolyner. (1998), para uma descrição dessa classificação e uma comparação com o sistema brasileiro.

os respectivos sistemas educacionais, para se produzir indicadores educacionais de financiamento e gasto, comparáveis internacionalmente, faz-se necessário reformular a forma de coleta, de tratamento das informações e de cálculo dos indicadores de financiamento e gasto com educação. Na Espanha, por exemplo, a participação no projeto de indicadores da OCDE exigiu dos responsáveis pela produção das informações educacionais a revisão dos conceitos utilizados para a coleta de dados e a melhoria no tratamento da informação, implicando uma análise mais rigorosa da informação produzida (Milla, 1998).

Diversas dificuldades têm que ser suplantadas para que se possa cumprir com os objetivos e metas estabelecidos. O uso das informações restritas apenas ao âmbito do Ministério da Educação (MEC) não é suficiente. O conjunto de indicadores é muito mais amplo. Os gastos com educação não se restringem ao escopo do MEC. Os conceitos e metodologias não correspondem às utilizadas no País.

As fontes externas ao MEC tornaram-se essenciais para que se pudesse produzir os indicadores de contexto social, económico e demográfico relacionados com a educação, dados de financiamento e gasto em educação (Abrahão, Fernandes, 1999, sobre a metodologia de coleta de dados de financiamento e gasto com educação no Brasil), entre outros, definidos pela OCDE (Bottani, 1999).

A partir de então, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC) passou a adotar estratégias específicas com o objetivo de desenvolver as capacidades necessárias para a produção desses indicadores. As mais importantes foram:

- Definir mecanismos institucionais e parcerias com outros institutos (Instituto de Pesquisa Económica Aplicada - Ipea, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, entre outros) que produzem informações relacionadas com o financiamento e gasto com educação, evitando criar mecanismos próprios para a obtenção das mesmas, aproveitando-se das capacidades já existentes.
- Estimular e ampliar o debate sobre aspectos metodológicos e do uso desses indicadores, com a participação de especialistas internacionais. Para isso, o MEC/Inep realizou um Seminário Internacional de Indicadores Educacionais, em outubro de 1998, em Brasília, com a participação de especialistas internacionais, educadores e produtores de informações na área da educação. Em maio de 1999, em Campinas, realizou também um *workshop* e Seminário sobre Indicadores Educacionais, promovido pelo Núcleo Interno de Economia Social, Urbana e Regional (Nesur) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), para discutir a produção de indicadores.

Para a produção dos indicadores financeiros da educação, a partir de 1997, em cooperação com o IBGE e o Ipea, pas-sou-se a coletar informações sobre fontes de financiamento e tipos de gastos realizados pelos diversos níveis de governo (União, Estados e municípios). Para isso, são analisados os balanços da União, dos 26 Estados, do Distrito Federal e de uma amostra representativa de municípios.

Embora devesse ser feito anualmente, este levantamento foi interrompido por quase uma década, devido principalmente às dificuldades na análise dos balanços municipais e à alta inflação que ocorria no País. Com a reformulação do Inep e o melhor desempenho da economia, no que se refere às taxas de inflação, foi possível retomá-lo a partir de 1995. Há, no entanto, uma defasa-gem maior dessas informações, tendo em vista que as mesmas só estão disponíveis após a publicação dos balanços governamentais e sua apropriação necessita de especialistas financeiros, o que leva a uma certa demora na consolidação dos dados.

A comparação dos indicadores de financiamento e gasto com educação

Em 1998, como consequência da cooperação entre os países-membros da OCDE (29 países) e de 12 países não-membros (participantes do projeto WEI de Indicadores Educacionais), pu-blicaram-se os primeiros resultados para comparação incluindo

dados de financiamento e gasto com educação no Brasil, com ano de referência de 1995 (OECD, 1998). Analisaremos os seus resultados e discutiremos as suas limitações.

Normalmente, o indicador de referência quando se compara países é o gasto com educação em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) ou em relação ao Produto Nacional Bruto (PNB). Isto porque ele indica, em termos porcentuais, quanto um país se dispõe a gastar com educação, em relação a sua capacidade para tal. Neste caso, o gasto privado é um componente relevante, principalmente, o gasto das famílias com educação superior. Para a obtenção deste gasto, os países necessitam desenvolver uma capacidade institucional e, portanto, é de se esperar que os resultados não estejam disponíveis na maioria dos países. Para o ano de 2000, sendo o ano de referência 1997, a mesma publicação, *2000 Education at a glance* da OCDE, apresenta resultados de gasto privado apenas para um conjunto de 19 países, de um total de 39.

É por isso que consideramos, no momento, um indicador mais adequado para a comparação do porcentual de gasto público com educação, em relação ao total do gasto público (ver Tabelas 2 e 3, em anexo), ao avaliar o gasto total em educação -quando nos referimos ao gasto do Brasil com educação - , o que não significa dizer que o conhecimento do gasto privado não seja também um componente importante. Mas, infelizmente, não há dados confiáveis para a sua medição.

O Gráfico 1 apresenta uma interessante tendência, quando comparamos as unidades da Federação (UF), o Brasil e alguns países. Vê-se, por exemplo, que os países e UFs com menor PIB *per capita* (ver Tabela 4 e Gráfico 2, em anexo) tendem, em geral, a gastar relativamente mais com educação. Observe que, a leitura desse indicador em uma UF é diferente do que em um país, pois, se uma UF que apresenta um gasto considerável com educação, isso não decorre unicamente de um esforço interno, mas sim conseqüência de um esforço público como um todo, como ocorre nas Regiões Norte e Nordeste, onde os recursos federais são significativos.

Outro indicador interessante a ser comparado é o gasto por aluno. Este sim, mesmo que os gastos privados não estejam disponíveis, pode servir com um parâmetro de avaliação, já que é um valor unitário. Diferentemente do custo por aluno, que requer uma definição clara e metodológica do que esse número representa, o gasto por aluno serve como um indicador para avaliar o gasto por nível de ensino, já que o seu volume total, não-relalivizado pelo volume de alunos, não serve de parâmetro para comparação.

A comparação internacional nos leva a algumas constatações importantes que muitas vezes não são levadas em conta nas análises, já que a tendência dos estudos comparativos é o de se concentrar no "ordenamento" dos indicadores para a comparação, esquecendo-se, muitas vezes, de que "no cálculo de um dado indicador" há muitos elementos envolvidos, e que passam despercebidos.

Vejamos algumas dessas constatações:

a) o gasto por aluno, seja internamente ou em outros países, está fortemente determinado pelo volume de alunos que são atendidos pelo sistema educacional. Sendo assim, o gasto por aluno no ensino fundamental é inversamente proporcional ao porcentual da população-alvo, como mostra a Tabela 1 (Gráfico 3, anexo);

b) o gasto por aluno está fortemente relacionado com a capacidade de gasto (medida, por exemplo, pelo PIB *per capita).* O gasto por aluno é proporcional ao PIB *per capita,* como mostra o Gráfico 4, em anexo. Quando relativizado pelo PIB *per capita,* pode-se observar que essa diferença não é tão expressiva, como mostra a Tabela 1.

O uso do índice de Paridade do Poder de Compra (PPP), calculado pelo Banco Mundial, para a conversão em dólares americanos, visa criar um índice de conversão menos sensível aos efeitos das políticas cambias dos diversos países. Simplificadamente, este índice relaciona o poder de compra internamente da moeda local em relação poder de compra do dólar americano internamente nos Estados Unidos - medido a partir de um conjunto básico de bens definido previamente.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 121-135, dez. 2001.

Considerações finais

A globalização e a regionalização, despertando para uma cultura de integração dentro dos países, têm contribuído para que os países façam uma reflexão sobre os seus sistemas educacionais. Questões como qualidade, eficiência e eficácia do sistema, eqüidade, que antes eram pouco consideradas, passaram a assumir um papel de relevância (Corvalán, Trevino, 1999). A comparação internacional de indicadores educacionais é uma oportunidade para se estabelecer marcos educacionais dentro dos países para essas questões e, ao final, servir com subsídio às políticas educacionais. Em particular, a comparação internacional dos gastos com educação entre países pode contribuir para a discussão interna sobre a quantidade/qualidade do gasto com educação. Os resultados apresentados pelo balanço do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), para o ano de 1998 de que esse fundo tem colaborado decisivamente para o aumento do gasto por aluno (Instituto..., 1999] mostram que, para melhorar o gasto com educação, não deve necessariamente ser pautado exclusivamente na lógica do aumento total do gasto com educação. A comparação internacional pode corroborar essa afirmação, pois, nem sempre os países que gastam mais com educação, são aqueles que apresentam um maior gasto por aluno. A Argentina, por exemplo, para o ano de 1995, tinha um porcentual do gasto público com educação inferior ao do Brasil, mas com um gasto por aluno no ensino fundamental (valores ajustados ao dólar americano pela PPP) superior (Tabelas 1, 4 e 5).

Referências bibliográficas

ABRAHÃO, J.; FERNANDES, M. A. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos da Área de Educação (Sigpe)* : diagnóstico para 1995. Brasília : Ipea, 1999. (Texto para Discussão, n. 674).

ALMEIDA, I.; WOLYNEC, E. A produção de indicadores educacionais no Brasil e a comparação internacional. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 79, n. 193, p. 148-160, set./ dez. 1998.

BARRO, S. *The prospects for developing internationally comparable education finance statistics for Latin American Countries* : a preliminar assessment. [S.I.] : The World Bank, sept. 1998. (LCSHD Paper Series).

BOTTANI, N. Os indicadores educacionais da OCDE : propósitos, limites e processos de produção. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE AVALIAÇÃO EDUCACIONAL, Rio de Janeiro, 1997. *Anais...* Brasília : Inep, 1999.

BOTTANI, N.; TUIJNMAN, A. International education indicators : framework, development and interprelalion. In: MAKING Education Count : developing and using international indicators. [S.I.] : OECD Publications, sept. 1994.

CORVALÁN, A.; TREVINO, E. *Uso de Ia información en Ia toma de decisiones de política educativa.* Unesco/Orealc, mar. 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *O balanço do primeiro ano do Fundef.* Brasília : Inep, 1999.

MILLA, J. I. Sistema de indicadores de Ia OCDE y cuestionários UOE. Aplicación de los indicadores de la OCDE : caso Espafia. In: INDICADORES educativos comparados en el Mercosur. Chile : Unesco/Preal/Mineduc, 1998.

OECD. *Classifying educational programmes* : manual for ISCED 97 implementation in OECD Countries. [S.I.], 1999.

OECD. *Education at a glance 1998* : OECD Indicators. [S.I.], 1998.

____ . *Education at a glance 2000 :* OECD Indicators. [S.I.], 2000.

SCHIEFELBEIN, E. En busca dei eslabón más débil : mejorar Ia estadística educativa. *Boletin Proyecto Principal de Educación en America Latina y el Caribe,* n. 46, Unesco/Orealc, ago. 1998.

TREVINO, E. La experiência de México en el Proyecto Ines/OCDE. In: INDICADORES educativos comparados en el Mercosur. Chile : Unesco/Preal/Mineduc, 1998.

UNESCO. *Unesco 50 years for education.* [S.I.], 1997.

____ . *WE1:* proposal for a pilot project. [S.I.], 1997.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 121-135, dez. 2001.

Anexo

Tabela 1 - Gasto médio por aluno no ensino fundamental e médio, em US$ convertido pela PPP -1995

(continua)

Unidade da Federação / País	Gasto Médio por Aluno		Gasto Médio por Aluno em relação ao PIB *per capita*	
	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Fundamental	Médio
Rondônia	942	1.067	0,17	0,19
Acre	563	910	0,12	0,19
Amazonas	429	718	0,07	0,12
Roraima	768	1.312	0,16	0,27
Pará	333	702	0,08	0,17
Amapá	805	601	0,16	0,12
Tocantins	648	887	0,38	0,53
Maranhão	344	648	0,17	0,33
Piauí	467	942	0,25	0,50
Ceará	557	967	0,21	0,36
R. G. do Norte	517	851	0,14	0,23
Paraíba	370	894	0,16	0,38
Pernambuco	382	549	0,12	0,17
Alagoas	456	1.486	0,20	0,64
Sergipe	657	1.212	0,13	0,24
Bahia	390	718	0,11	0,21
Minas Gerais	854	2.109	0,16	0,39
Espírito Santo	814	862	0,11	0,12
Rio de Janeiro	842	1.619	0,11	0,20
São Paulo	1.022	848	0,10	0,08
Paraná	809	856	0,12	0,13
Santa Catarina	802	1.075	0,12	0,16
R. G. do Sul	856	900	0,11	0,12
M. G. do Sul	816	816	0,12	0,12
Mato Grosso	1.005	1.434	0,19	0,27
Goiás	463	685	0,09	0,13
Distrito Federal	814	2.555	0,06	0,20
Brasil	**709**	**1.052**	**0,11**	**0,16**
Canadá	...	...		
Estados Unidos	5.371	6.812	0,20	0,26
México	1.015	1.798	0,14	0,24
Espanha	2.628	3.455	0,18	0,24
França	3.379	6.182	0,17	0,31
Inglaterra	3.328	4.246	0,19	0,24
Portugal	...	...		
Coréia do Sul	2.135	2.332	0,17	0,19
Japão	4.065	4.465	0,19	0,20
Argentina	1.158	1.575	0,12	0,17
Chile	1.807	2.059	0,15	0,18
Paraguai	343	492	0,10	0,14
Uruguai	920	1.022	0,11	0,13
Malásia	1.228	2.308	0,12	0,22

(conclusão)

Fonte: OECD Education at a Glance - 1998 e Ipea/Disoc
Nota: O gasto público das unidades da Federação não inclui aquele destinado a benefícios a servidores.

Tabela 2 - Porcentual de gasto público com educação em relação ao total do gasto público -1995

(continua)

Unidades da Federação / País	Gasto com Educação em Relação ao Gasto Público Total (%)
Rondônia	22,6
Acre	11,5
Amazonas	17,8
Roraima	19,8
Pará	17,8
Amapá	13,9
Tocantins	24,7
Maranhão	19,8
Piauí	18,0
Ceará	15,1
R. G. do Norte	19,8
Paraíba	20,8
Pernambuco	13,5
Alagoas	13,7
Sergipe	17,5
Bahia	15,6
Minas Gerais	23,2
Espírito Santo	18,5
Rio de Janeiro	12,2
São Paulo	13,8

(conclusão)

Unidades da Federação / País	Gasto com Educação em Relação ao Gasto Público Total (%)
Paraná	18,8
Santa Catarina	18,3
R. G. do Sul	15,3
M. G. do Sul	17,4
Mato Grosso	21,7
Goiás	16,1
Distrito Federal	...
Brasil	**14,8**
Canadá	13,6
Estados Unidos	14,4
México	23,0
Espanha	12,8
França	11,1
Inglaterra	...
Portugal	...
Coréia do Sul	17,5
Japão	9,8
Argentina	12,6
Chile	15,2
Paraguai	14,8
Uruguai	12,4
Malásia	15,4

Fonte: OECD Education at a Glance - 1998 e Ipea/Disoc

Tabela 3 - Porcentual da população de 5 a 14 anos em relação à população total-1996

(continua)

Unidade da Federação / País	População de 5 a 14 anos (%)
Rondônia	24,9
Acre	26,7
Amazonas	26,1
Roraima	25,6
Pará	26,0
Amapá	26,7
Tocantins	25,5
Maranhão	27,5
Piauí	25,8
Ceará	24,0
R. G. do Norte	23,3
Paraíba	23,6
Pernambuco	22,9
Alagoas	24,9
Sergipe	24,2
Bahia	24,4
Minas Gerais	21,1
Espiríto Santo	21,7
Rio de Janeiro	17,6
São Paulo	19,3

(conclusão)

Unidade da Federação / País	População de 5 a 14 anos (%)
Paraná	20,7
Santa Catarina	20,8
R. G. do Sul	19,1
M. G. do Sul	22,1
Mato Grosso	23,1
Goiás	21,1
Distrito Federal	20,4
Brasil	**21,6**
Canadá	13,0
Estados Unidos	15,0
México	24,0
Espanha	11,0
França	13,0
Inglaterra	13,0
Portugal	12,0
Coréia do Sul	15,0
Japão	11,0
Argentina	19,0
Chile	19,0
Paraguai	26,0
Uruguai	17,0
Malásia	23,0

Fonte: OECD Education al a Glance - 1998.

Tabela 4 - Porcentual do gasto público com educação em relação ao PIB-1995

(continua)

Unidades da Federação / País	Gasto Público com Educação em Relação ao PIB (%)
Rondônia	3,4
Acre	9,6
Amazonas	4,9
Roraima	7,4
Pará	4,7
Amapá	6,5
Tocantins	15,3
Maranhão	8,0
Piauí	10,7
Ceará	7,3
R. G. do Norte	7,5
Paraíba	11,5
Pernambuco	5,9
Alagoas	8,0
Sergipe	5,5
Bahia	4,9
Minas Gerais	7,2
Espírito Santo	4,7
Rio de Janeiro	4,9
São Paulo	3,3

(conclusão)

Unidades da Federação / País	Gasto Público com Educação em Relação ao PIB (%)
Paraná	4,7
Santa Catarina	5,1
R. G. do Sul	4,6
M. G. do Sul	4,4
Mato Grosso	7,1
Goiás	4,1
Distrito Federal	8,5
Brasil	**5,1**
Canadá	5,8
Estados Unidos	5,0
México	4,6
Espanha	4,8
França	5,8
Inglaterra	4,6
Portugal	5,4
Coréia do Sul	3,6
Japão	3,6
Argentina	3,4
Chile	3,0
Paraguai	3,1
Uruguai	2,7
Malásia	4,9

Fonte: OECD Education at a Glance - 1998 e Ipea/Disoc

Tabela 5 - Gasto médio por aluno no ensino fundamental e PIB *per capita*- 1995

(continua)

País / Unidade da Federação	Gasto por Aluno no Ensino Fundamental	PIB *per capita*
França	3.379	19.908
Japão	4.065	21.916
Coréia do Sul	2.135	12.518
México	1.015	7.366
Espanha	2.628	14.317
Inglaterra	3.328	17.862
Estados Unidos	5.371	26.711
Argentina	1.158	9.445
Brasil	**712**	**6.396**
Chile	1.807	11.756
Malásia	1.228	10.672
Paraguai	343	3.980
Uruguai	920	9.200
Rondônia	942	5.494
Acre	563	4.737
Amazonas	429	5.797
Roraima	768	4.835
Pará	333	4.213
Amapá	805	4.905

(conclusão)

País / Unidade da Federação	Gasto por Aluno no Ensino Fundamental	PIB *per capita*
Tocantins	648	1.685
Maranhão	344	1.979
Piauí	467	1.873
Ceará	557	2.682
R. G. do Norte	517	3.699
Paraíba	370	2.332
Pernambuco	382	3.236
Alagoas	456	2.318
Sergipe	657	4.969
Bahia	390	3.475
Minas Gerais	854	5.431
Espírito Santo	814	7.258
Rio de Janeiro	842	7.929
São Paulo	1.022	10.516
Paraná	809	6.824
Santa Catarina	802	6.713
R. G. do Sul	856	7.559
M. G. do Sul	816	6.560
Mato Grosso	1.005	5.321
Goiás	463	5.136
Distrito Federal	814	12.641

Fonte: OECD Education at a Glance – 1998 e Ipea/Disoc.

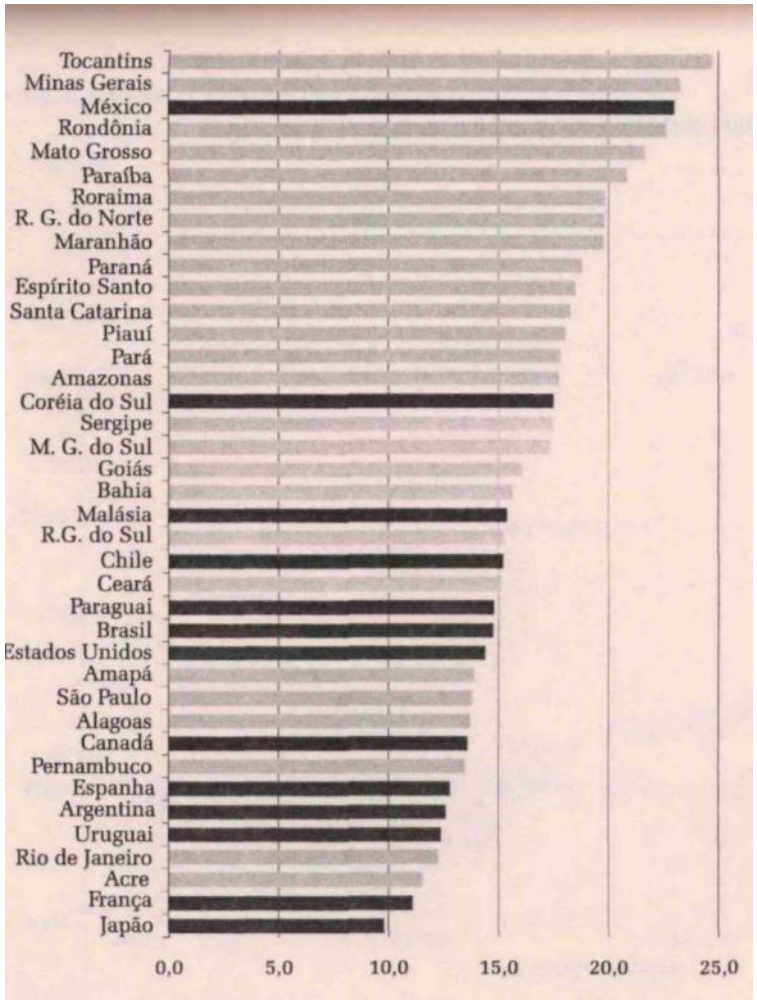
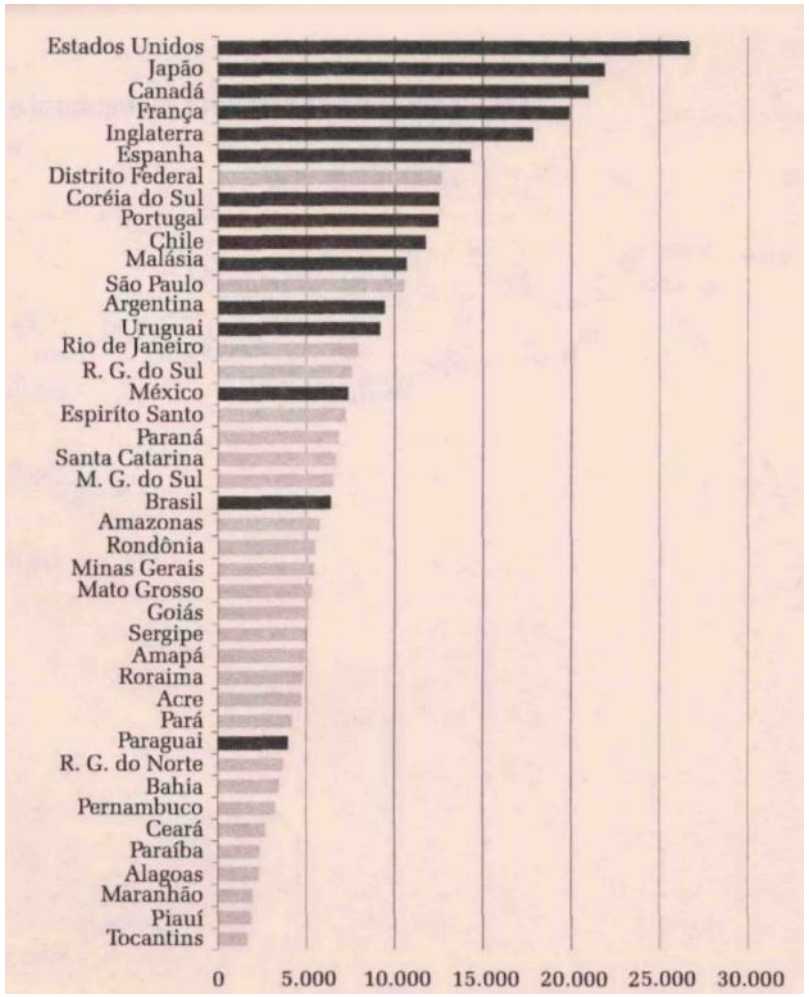


Gráfico 1 - Porcentual do gasto público com educação em relação ao total do gasto público -1995

Fonte: OECD Education at a Glance - 199B e Ipea/Disoc.



USD

Gráfico 2 - PIB *per capita* - 1995

Fonte: OECD Education at a Glance - 1998 e Ipea/Disoc.

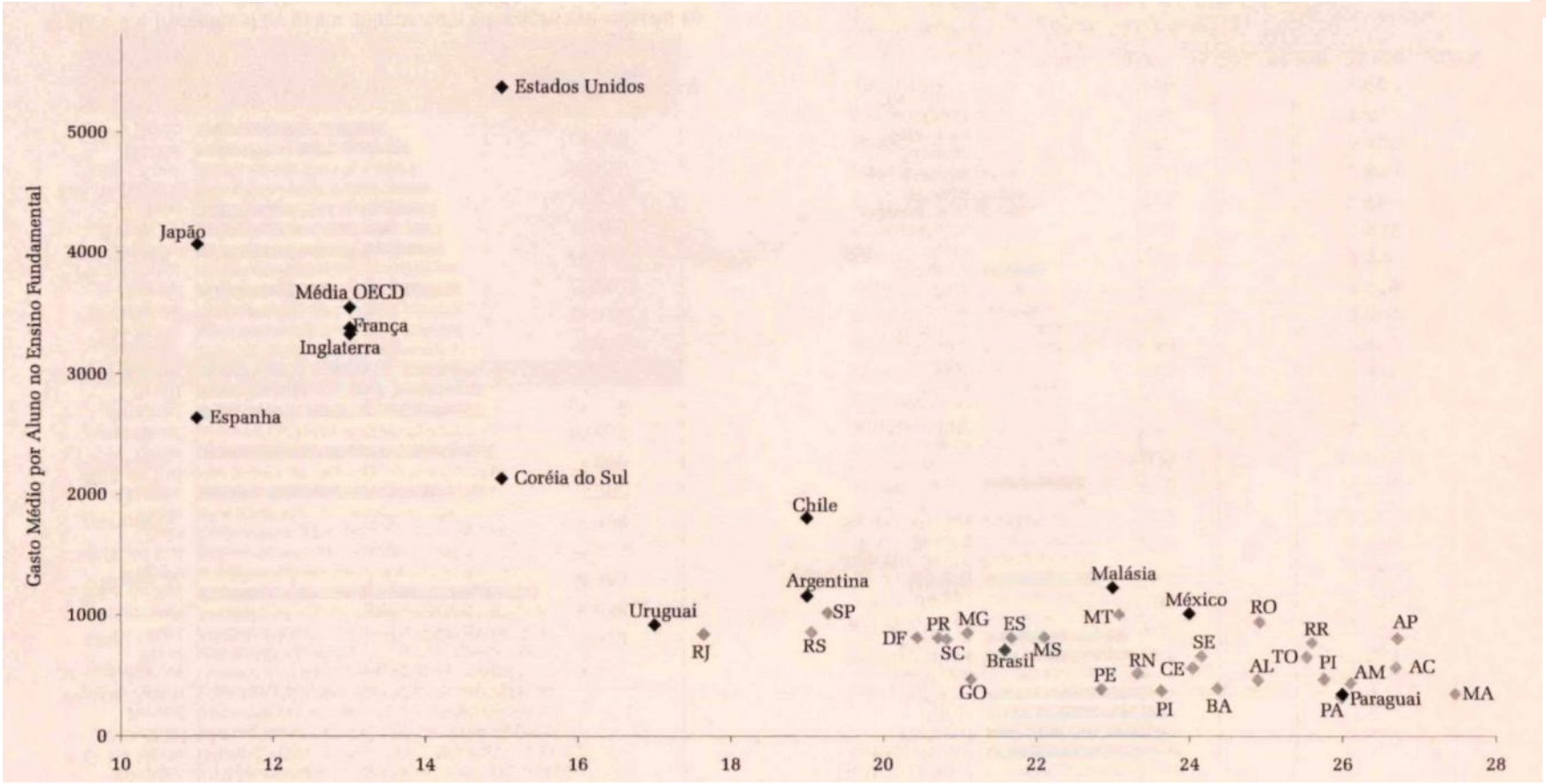


Gráfico 3 - Gasto médio por aluno no ensino fundamental e porcentual da população de 5 a 14 anos -1995

Fonte; OECD Educaüon at a Glance - 1998 e Ipea/Disoc.

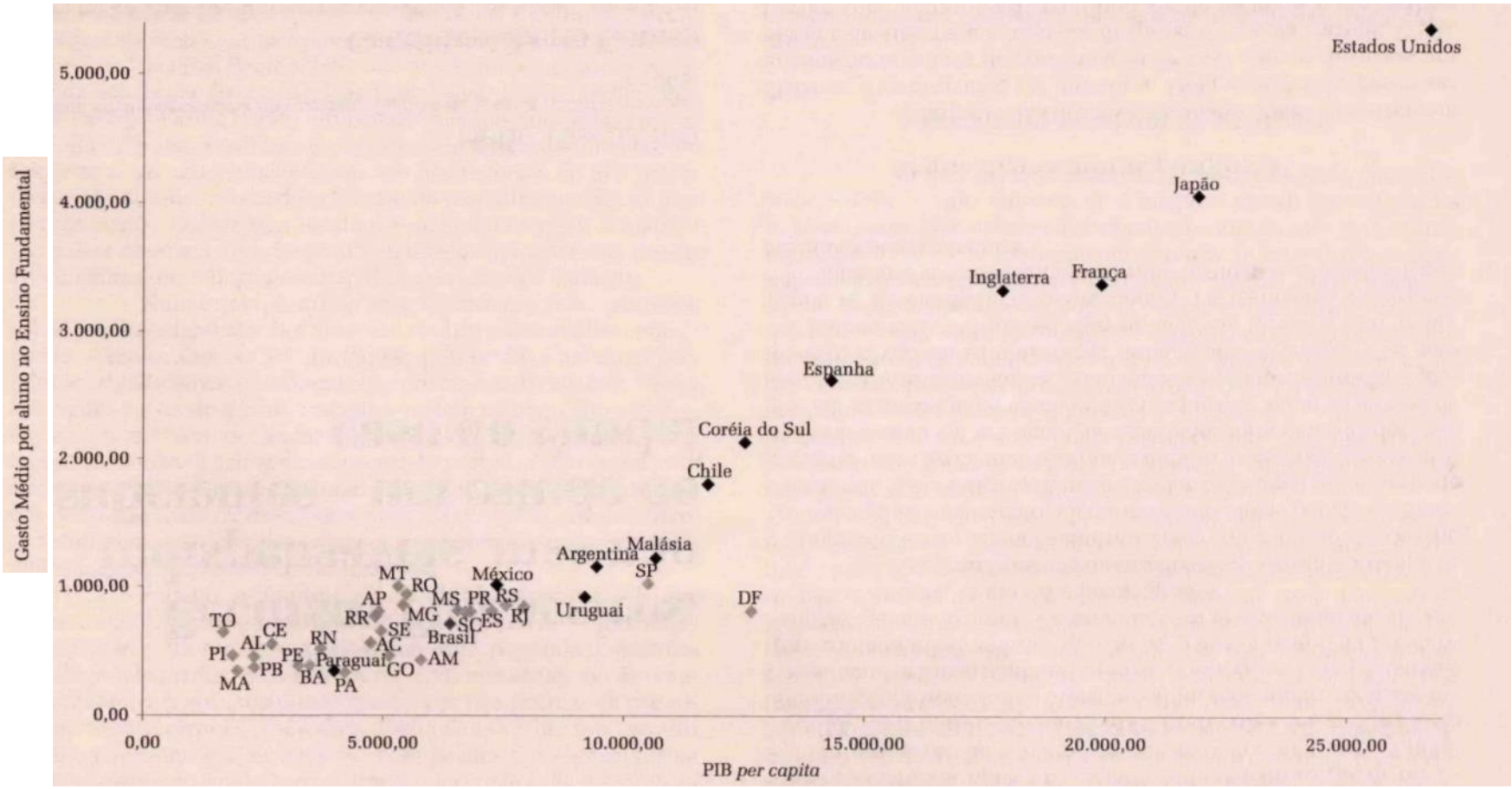


Gráfico 4 - Gasto médio por aluno no ensino fundamental e PIB *per capita* -1995

Fonte: OECD Education at a Glance - 1998 e Ipea/Disoc.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 136-146, dez. 2001.

Recursos Financeiros: indispensáveis, mas não suficientes - um estudo de caso do Fundef

Hélio Pascoalino

Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB) e professor da UCB.

Cândido Alberto Gomes

Doutor em Educação pela Universidade da Califórnia, Los Angeles; professor do mestrado em Educação da UCB e consultor da Unesco.

Introdução

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) constitui uma sistemática simples e transparente de redistribuição de recursos em proporção ao número de matriculados no ensino fundamental. Corrigindo disparidades históricas, esse fundo de equalização proporcionou substancial incremento de recursos especialmente a um elevado número de municípios. A expectativa é que, aumentando o volume de verbas, o desempenho da escolaridade obrigatória melhore. No entanto, essa relação depende de condições essenciais, como a adequada gestão.

O presente estudo de caso focaliza os resultados iniciais da implantação do Fundef num município do Entorno do Distrito Federal, onde o movimento migratório conduziu ao papel de cidade-dormitório. As condições da rede escolar municipal eram bastante precárias antes do Fundef, que quase dobrou os recursos para o ensino fundamental em um ano. Que resultados foram alcançados com esse súbito incremento de meios? A pesquisa se valeu da análise de documentos oficiais, dados estatísticos agregados, entrevistas nos diversos níveis da administração municipal e observação das mudanças ocorridas em três escolas, no meio do primeiro ano de implantação do Fundef e 12 meses depois. Os resultados destacam a relevância de um elo indispensável entre recursos e resultados: a gestão educacional e escolar.

O que dizem outras pesquisas?

O impacto das despesas escolares sobre o rendimento discente é controverso na literatura. Uma resenha de pesquisas encontrou uma taxa de confirmação de 54% para as despesas por aluno e de 40% para o total das despesas da escola (Farrell, 1993). Certamente, o grau de disponibilidade de recursos pode facilitar ou restringir as políticas educacionais. Uma análise comparativa

revelou que países com baixa renda *per capita* tendiam a apresentar baixa taxa bruta de escolaridade. Todavia, os diferentes fatores interagem de modo que as despesas educacionais, como proporção do Produto Nacional Bruto (PNB), não explicam por si sós as variações da taxa bruta de escolaridade (Colclough, Lewin, 1993). Ademais, Orivel e Orivel (1999), utilizando medidas corrigidas em vez de medidas brutas, verificaram que países em desenvolvimento, com freqüência, são mais eficientes no uso dos recursos do que países desenvolvidos ou em transição. Cruzando o rendimento dos alunos com os custos, chegaram a resultados segundo os quais a maioria dos países desenvolvidos foram ultrapassados por países em desenvolvimento, como Cingapura, República da Coréia e Tailândia.

Numerosas pesquisas examinam o efeito das despesas sobre o aproveitamento dos alunos, levando a resultados controversos. Uma análise de 147 pesquisas publicadas não encontrou relações significativas e sistemáticas entre ambos (Hanushek, 1986). Em alguns casos, despesas crescentes podem mesmo estar associadas ao desempenho declinante (Hanushek et ai., 1994). Entretanto, outra resenha de trinta e cinco anos de pesquisa sobre o assunto encontrou clara relação entre financiamento e desempenho no caso das pesquisas mais recentes (Verstegen, King, 1998). Apesar disso, os resultados não ofereciam informações pormenorizadas sobre os meios mais eficientes de alocar recursos.

Portanto, a simples disponibilidade de recursos não significa atingir melhores resultados e vice-versa. Alcançar melhorias da educação e dos serviços públicos, em geral, depende de padrões alocativos adequados. E quando os recursos aumentam ou diminuem subitamente, em quantidade apreciável, tais padrões alocativos podem desorganizar-se (Gallagher, 1993). Com efeito, três estudos de caso realizados em municípios considerados bem-sucedidos no funcionamento do Fundef, um da Região Norte e dois da Região Nordeste, apontaram para a relevância da gestão educacional no aproveitamento dos recursos. Tiveram relevo, em particular, os seguintes fatores: 1) a clareza dos objetivos e dos critérios de alocação de recursos; 2) a liderança do prefeito e do secretário municipal de educação; 3) a autonomia e a estruturação do órgão municipal de educação; 4) o monitoramento cuidadoso das receitas e despesas (Instituto..., 1999).

Substancial aumento de recursos

O município pesquisado se situa em Goiás, na região socioeconômica do entorno do Distrito Federal. Foi criado há dezessete anos com o desmembramento de uma área de outro município. Em 1997, dele foi desmembrado um de seus distritos mais populosos para constituir novo município. Surgiu como conseqüência do enorme crescimento populacional ocorrido nos distritos de mesmos nomes, com o assentamento espontâneo de inúmeras famílias que, na impossibilidade de viverem em Brasília, provavelmente devido ao custo de vida, procuraram o refúgio em localidades próximas, com características econômicas e culturais interioranas. Essas pessoas integram o grande fluxo migratório que, nas duas últimas décadas, tem rumado a Brasília, proveniente, principalmente, das regiões mais carentes do Norte e Nordeste do País.

Em 1996, a contagem populacional do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontou para o município o total de 107.672 habitantes, ou 2,4% da população do Estado, sendo 91,2% residentes na zona urbana e 8,8% na rural. Do total de habitantes do município, 52,4% são migrantes. As principais unidades da Federação que contribuíram para esse fenômeno foram: Distrito Federal, 61,5%; Goiás, 7,2%, havendo, nesse caso, uma migração interna no Estado; Piauí, 6,6%; Bahia, 5,8%; Maranhão, 5,3%; Minas Gerais, 2,9%; Ceará, 2,4%, e outros, 3,6%. Considerando que o Distrito Federal tem apenas 40 anos e é o objetivo prioritário desse fluxo migratório, pode-se supor que a grande maioria das famílias ali vivendo, são, na verdade, originárias de outros Estados e que, primeiro, tentaram a vida na Capital, para, num segundo momento, devido às dificuldades ali encontradas, se transferirem para esse município.

Nesse quadro de pobreza, a receita municipal era também escassa. Em 1997, a arrecadação total dos impostos que passariam a contribuir para a formação dos recursos do Fundef foi de cerca de R$ 2,8 milhões. Desses, R$ 2,3 milhões foram provenientes do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e R$ 476,2 mil do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Quanto ao Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) - Exportações e a Lei Complementar n° 87/96 (Lei Kandir), não há registro de nenhuma transferência de recursos para esse município nesse ano. Considerando que, por lei, 25% desses recursos deveriam ser aplicados no ensino, a prefeitura municipal teve disponível a quantia de R$ 698 mil, provenientes desses impostos. Não foram aqui computados os demais impostos sobre os quais incide o mesmo porcentual citado. Considerando o total de matrículas para esse ano, em relação ao total arrecadado acima (desprezados os demais impostos), representaram um total de R$ 65,42 por aluno do ensino fundamental na rede municipal de ensino.

Já no primeiro ano de implantação do Fundef, em 1998, o porcentual dos impostos arrecadados pelo município pesquisado e destinado à aplicação no ensino, representou, conforme a Secretaria de Administração e Finanças, a quantia de R$ 658 mil. Dividindo-se essa quantia pelo total de alunos (6.678) matriculados na rede municipal de ensino,[1] obtêm-se um valor de R$ 98,53 por aluno/ano. Volume bem menor do que o esperado para cumprimento do total definido pelo Fundef nesse ano, que era de R$ 315,00 por aluno, alcançando uma diferença para menor de R$ 1,45 milhão.[2] Esse município recebeu um repasse de verba de R$ 2,31 milhões, que, somados ao total arrecadado pelo próprio município, totalizou R$ 2,48 milhões para aplicação no ensino fundamental. A diferença entre o valor aplicado por aluno no ano de 1997 e o mínimo de R$ 315,00 que seriam repassados pelo Fundo para esse município, em 1998, representou um acréscimo de recursos financeiros em 381,5% por matrícula.

Na distribuição dos recursos, a prefeitura do município pesquisado destinou, nesse ano, cerca de R$ 1,82 milhão para o ensino fundamental, tendo efetivamente gasto 99,3% desse total. De R$ 1,8 milhão provisionados para o ensino fundamental, foram gastos R$ 1,4 milhão (77,6%) com "pessoal civil",[3] correspondendo a um aumento de 141,2% em relação ao total gasto com esse mesmo item, em 1997,[4] e de 17,6% a mais do que o mínimo estipulado pelo Fundef para o pagamento de professores. Esse incremento se deve a um abono concedido no início de 1998 a lodo o magistério.

A rubrica "material de consumo", com cerca de R$ 200 mil, apresentou um crescimento de 71,5% em relação ao ano anterior. Na rubrica "equipamentos e material permanente", foram aplicados R$ 81,3 mil com um crescimento de 189,7% em relação a 1997. Nas rubricas de "outros serviços e encargos" e "remuneração de serviços pessoais", a primeira ficou com um acréscimo de 86,9% e a segunda com uma diminuição de 81,7% em relação ao ano anterior. São visíveis, portanto, os efeitos do Fundef no aumento de recursos para os principais itens que dão apoio ao ensino fundamental. Considerando que o município provisionou, e de fato utilizou somente 78% dos recursos para ele disponíveis pelo Fundo, encerrando o ano com um saldo de R$ 513 mil. O problema aqui parece ser da gestão.

Quanto às despesas, com base na fonte Fundef até o mês de agosto de 1999, atingiram um total de R$ 1,88 milhão, correspondendo a 64,2% do total autorizado para aquele ano.

Informados no Censo Escolar de 1997 e que serviram de base para os cálculos de repasse do Fundef.

Esse lotai eqüivale à multiplicação do número total de alunos (6.678), pela diferença entre o valor mínimo a ser aplicado (R$ 315.00) e o valor que poderia efetivamente ser aplicado pela prefeitura (R$ 98,53), de acordo com a sua própria arrecadação.

Incluídos nesse total os professores e demais funcionários que aluam na área de educação.

Resultado do aumento dos salários dos professores e também da contratação de novos.

Nota-se nesse orçamento a incorporação de rubricas excluídas no ano anterior, bem como um maior equilíbrio na aplicação desses recursos, até o mês contabilizado. No entanto, em alguns deles, verifica-se que já haviam consumido, até aquele mês, tudo o que a eles lhes estava destinado no orçamento municipal, visualizando-se com isso algumas dificuldades na sua administração e problemas no fechamento do balanço anual.

Além desses itens, outro que merece destaque é o de "obras e instalações" que recebeu uma aplicação de R$ 260 mil em 1999, até o mês de agosto, representando uma sensível mudança de orientação na aplicação de recursos na educação fundamental. Tanto em 1997 quanto em 1998, não foi aplicado nenhum recurso nessa rubrica, embora em 1997 tenha sido autorizado o total de R$ 680,7 mil e nada executado. Percebe-se, portanto, a precariedade com que se mantiveram as escolas municipais nesses dois exercícios e como deveriam estar antes de suas reformas. Apesar disso, o volume de recursos aplicado até agosto representou apenas 37% do total orçado, indicando que dificilmente seria atendido plenamente até o final desse ano a previsão de investimentos nesse item tão importante para um bom desempenho das atividades escolares. De qualquer modo, verificou-se maior diversificação de despesas educacionais.

Efeitos do Fundef

A análise do impacto do Fundef sobre a matrícula é dificultada pela emancipação de um dos populosos distritos, conforme explicado acima, o que fez o número de alunos diminuir entre 1996 e 1997. Tal mudança também afetou as projeções populacionais necessárias ao cálculo da taxa de escolaridade. De qualquer modo, a Tabela 2 indica que o número de alunos cresceu 15,9% em 1997-1998 e caiu 8,2% em 1998-1999. A rede municipal foi a responsável pela absorção da maior parle dos alunos, registrando-se pequenas participações das redes estadual e particular. No último ano observado, a rede municipal passou a oferecer matrículas na 5ª série, avançando no sentido de, aparentemente, municipalizar lodo o ensino fundamental. Ao longo dos quatro anos observados, manteve-se aproximadamente a mesma distribuição da matrícula por rede.

Não dispondo de acompanhamento de coortes de efetivos discentes, a Tabela 2 se vale de um indicador bruto do fluxo de alunos. Considerando-se que, se a distribuição fosse regular, isto é, se todos os matriculados progredissem série após série, sem abandono, evasão ou repetência, os porcentuais de alunos por série seriam iguais. No caso da rede municipal, que atende basicamente às quatro primeiras séries, idealmente haveria 25% da matrícula em cada uma delas. Os desvios em relação às porcentagens ideais representam as irregularidades do fluxo. Como no restante do País, no município estudado, os grandes funis eram a 1ª e 5ª séries, inclusive na rede particular. Comparando-se, porém, a distribuição porcentual dos alunos do município ao longo dos quatro anos, verifica-se que os porcentuais da 1ª série tendem a diminuir, ficando menos distantes dos valores ideais. Na rede municipal ocorria mudança na mesma direção, indicando que o afastamento, a reprovação e a evasão diminuíam pouco a pouco. Ainda assim, a representação da matrícula continuava a ser uma pirâmide de base alargada, estreitando-se rapidamente até chegar à 8ª série. Em outros termos, a seletividade diminuiu, embora não se possa afirmar em que medida a aplicação dos recursos do Fundef para isso contribuiu.

No que se refere ao número de estabelecimentos de ensino, a estratégia da prefeitura foi a de aumentar o número de salas de aula em escolas existentes, para atender à demanda continuada de matrículas. Isso, porém, só ocorreu em 1999, já que os orçamentos municipais de 1997 e 1998 não incluíram recursos para a rubrica "obras e instalações" (Tabela 1).

Quanto aos docentes, a Tabela 3 indica que ocorreu uma diminuição do número de funções docentes ocupadas por leigos na rede municipal, tanto dos que tinham apenas o ensino fundamental quanto dos que haviam atingido o nível médio, mas não o curso de magistério (os anos de 1996 e 1998 são os que têm

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 136-146, dez. 2001.

Tabela 1 - Ensino Fundamental - Despesas orçadas e realizadas em educação no município pesquisado (em RS)

(continua)

Rubrica	Exercícios					
	1997		1998		1999	
	Realizado	%	Realizado	%	Realizado	%
Pessoal civil	580.417	49,1	1.399.980	100,0	1.005.411	100,5
Material de consumo	116.552	10,3	199.915	100,0	250.476	41,7
Remuneração de serviços pessoais	15.349	100,0	2.810	18,3	32.125	64,2
Outros serviços e encargos	63.603	73,4	118.909	100,0	195.205	130,1
Despesas de exercícios anteriores	110.131	99,7	-	-	9.541	8,7
Salário-família	832	18,1	-	-	11.238	112,4
Equipamentos e materiais permanentes	28.080	6,2	81.344	100,0	59.141	29,6
Pensionistas	-	-	-	-	260	-
Juros de outras dívidas	-	-	-	-	50	0,5
Obras e instalações	-	-	-	-	259.508	37,0
Aquisição de imóveis	-	-	-	-	2.000	4,0

(conclusão)

Rubrica	Exercícios					
	1997		1998		1999	
	Realizado	%	Realizado	%	Realizado	%
Contribuição sindical	-	-	-	-	10.843	-
Previdência municipal	-	-	-	-	50.665	-
Subvenções sociais	-	-	-	-	-	-
Obrigações patronais	-	-	-	-	-	-
Sentenças judiciárias	-	-	-	-	-	-
Benefício da Previdência Social	-	-	-	-	-	-
Indenização de acidentes de trabalho	-	-	-	-	-	-
Aquis. tit. rep. capital já integralizado	-	-	-	-	-	-
Depósitos compulsórios	-	-	-	-	-	-
Total	**914.965**	**30,1**	**1.802.958**	**99,3**	**1.886.463**	**64,2**

Fonte: Secretaria de Administração e Finanças do município pesquisado.

1) Os dados relativos a 1999 eqüivalem ao somatório dos gastos autorizados e realizados nessas rubricas até o mês de agosto desse ano.

2) Os dados referentes aos exercícios de 1998 e 1999 referem-se exclusivamente aos valores orçados e realizados com a fonte Fundef, que foram desagregados nos balanços do município.

disponibilidade de dados sobre a formação do magistério). A precariedade de pessoal habilitado no local é patenteada pelo aparecimento de professores leigos na rede estadual nas séries iniciais do ensino fundamental em 1998 e pela manutenção de professores com ensino médio nas séries finais da escolaridade obrigatória.

A redução do número de leigos na rede municipal aparentemente deveu-se a dois concursos públicos para o magistério. O primeiro, realizado em 1997, só conseguiu preencher 14% das vagas oferecidas, com 21 novos professores.

Em função das dificuldades encontradas para o suprimento do cargo de professor, nesse concurso, bem como ao fato de já poderem contar com os recursos do Fundef a partir de 1º de janeiro de 1998, foi publicado decreto concedendo um abono de R$ 120,00, para cada turno de aula dos professores do ensino fundamental, levando-se em conta que o plano de cargos e carreira do magistério encontrava-se em fase de elaboração. Como conseqüência, embora os professores do ensino fundamental continuassem a perceber R$ 150,00, os vencimentos finais desses profissionais com 20 horas semanais e apenas um turno de aula saltaram para um mínimo de R$ 270,00. Os vencimentos daqueles com 40 horas semanais e dois turnos de aula passaram para R$ 540,00; isso sem considerar, em ambos os casos, os demais acréscimos como, por exemplo, os 10% de gratificação de pó-de-giz aplicados sobre o salário-base, entre outros benefícios.

Ainda em 1998, foi realizado novo concurso. Refletindo as mudanças de remuneração, para o cargo de professor foram oferecidas cem vagas, com 317 inscritos (3,1 por vaga) e 152 aprovados, ou 152% das vagas. Como resultado desses dois concursos promovidos pela prefeitura municipal, no ano de 1998, foram contratados 241 novos professores para o ensino fundamental.

Na comparação do número de matrículas (Tabela 2) com o de funções docentes (Tabela 3), em 1996, a rede estadual de ensino apresentou a média de 32,6 matrículas por função docente; a rede municipal, 58,7, e a rede particular, 19,3. Dois anos depois, as médias caíram, respectivamente, para 29,4, 51,4 e 26,6. Apesar da melhoria da rede municipal, é notório que continuava a haver classes superlotadas, ainda mais que incluía escolas rurais, com menor aproveitamento das vagas.

Mudanças na ponta

Além das estatísticas educacionais, a pesquisa incluiu visitas e entrevistas em três escolas municipais, no meio do primeiro ano de implantação do Fundef e 12 meses depois.

A primeira foi uma escola rural pequena, situada a 16 quilômetros da sede da prefeitura. O prédio pertencia a uma fazenda particular e se encontrava em estado seminovo. A Secretaria Municipal de Educação entrava com os recursos didáticos, o corpo docente e o transporte dos alunos, oferecendo, na única sala de aula, classes multisseriadas de 1ª e 2ª e de 3ª e 4ª séries. Um ano depois, as instalações continuavam bem conservadas, tendo como única alteração o equipamento da TV Escola, outro programa criado e mantido pelo Ministério da Educação (MEC). O número de matrículas havia aumentado 23,1%, embora continuassem as classes multisseriadas. A reprovação e o afastamento por abandono situavam-se nos mesmos níveis. O corpo docente continuava o mesmo, tendo freqüentado, no período, dois cursos de curta duração, um sobre o combate às drogas e outro sobre a movimentação em sala de aula, ambos promovidos pelo Estado de Goiás em parceria com a prefeitura.

A segunda unidade escolar pesquisada tinha cinco salas de aula. Todas as instalações, bem como os equipamentos eram simples, mas limpos e conservados. Um ano depois haviam sido construídos um muro alto em torno do estabelecimento, sala de diretoria e cinco novas salas de aula. A cozinha havia sido completamente reformada, incluindo novo fogão industrial; o piso e a cobertura do pátio interno haviam sido recuperados, e as dependências sanitárias haviam sido reconstruídas em local mais apropriado. O clima, entre os professores, era bastante positivo, pois, além da reforma, havia a promessa de serem enviados à capital do Estado, a fim de participarem de um curso. Não foram notadas melhorias nos níveis de reprovação e de afastamento por abandono.

Tabela 2 - Ensino Fundamental - Matrículas por dependência administrativa e série no município pesquisado

Ano	Depend. Admin.	Total	%	Séries							
				1ª	2ª	3ª	4ª	5ª	6ª	7ª	8ª
1996	Estadual	4.500	25,4	11	4	-	-	1.916	1.218	815	536
	%			-	-	-	-	42,7	27,1	18,2	12,0
	Municipal	12.437	70,1	4.948	2.942	2.553	1.994	-	-	-	-
	%			39,8	23,7	20,5	16,0	-	-	-	-
	Particular	790	4,5	178	175	124	112	64	59	34	44
	%			22,5	22,1	15,7	14,2	8,1	7,5	4,3	5,6
	Total	**17.727**	**100,0**	**5.137**	**3.121**	**2.677**	**2.106**	**1.980**	**1.277**	**849**	**580**
	%			**29,0**	**17,6**	**15,1**	**11,9**	**11,1**	**7,2**	**4,8**	**3,3**
1997	Estadual	3.704	34,7	23	34	42	31	1.229	1.002	715	628
	%			-	-	-	-	34,4	28,0	20,0	17,6
	Municipal	6.678	62,6	2.354	1.745	1.436	1.143	-	-	-	-
	%			35,3	26,1	21,5	17,1	-	-	-	-
	Particular	287	2,7	87	80	80	40	-	-	-	-
	%			30,3	27,9	27,9	13,9	-	-	-	-
	Total	**10.669**	**100,0**	**2.464**	**1.859**	**1.558**	**1.214**	**1.229**	**1.002**	**715**	**628**
	%			**23,1**	**17,4**	**14,6**	**11,4**	**11,5**	**9,4**	**6,7**	**5,9**
1998	Estadual	3.967	32,1	18	25	49	29	1.393	1.105	718	630
	%			-	-	-	-	36,2	28,7	18,7	16,4
	Municipal	7.868	63,6	2.861	1.901	1.714	1.392	-	-	-	-
	%			36,3	24,2	21,8	17,7	-	-	-	-
	Particular	531	4,3	250	114	109	58	-	-	-	-
	%			47,1	21,5	20,5	10,9	-	-	-	-
	Total	**12.366**	**100,0**	**3.129**	**2.040**	**1.872**	**1.479**	**1.393**	**1.105**	**718**	**630**
	%			**25,4**	**16,4**	**14,9**	**11,8**	**11,4**	**9,0**	**5,7**	**5,1**
1999	Estadual	3.912	34,4	33	16	23	37	944	1.116	1.032	711
	%			-	-	-	-	24,8	29,4	27,1	18,7
	Municipal	6.952	61,2	2.079	1.734	1.380	1.134	625	-	-	-
	%			32,9	27,4	21,8	17,9	-	-	-	-
	Particular	493	4,4	124	84	71	81	39	38	29	27
	%			25,2	17,0	14,4	16,4	7,9	7,7	5,9	5,5
	Total	**11.357**	**100,0**	**2.236**	**1.834**	**1.474**	**1.252**	**1.608**	**1.154**	**1.061**	**738**
	%			**28,9**	**17,6**	**15,1**	**11,9**	**11,1**	**7,2**	**4,8**	**3,3**

Fonte: MEC/Inep/Seec.

Tabela 3 - Ensino Fundamental - Funções docentes por grau de formação no município pesquisado

Ano	Série	Dependência Administrativa	Total	Fundamental (1° grau)				Médio (2° grau)				Superior (3° grau)			
				Incompleto		Completo		Magistério completo		Outra completa		Licença completa		Completo s/Licença	
														Com Magistério	
				nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
1996	1ª a 4ª	Estadual	1	1	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Municipal	212	11	5,2	17	8,0	163	76,9	21	9,9	-	-	-	-
		Particular	28	3	10,7	2	7,1	18	64,3	3	10,7	1	3,6	1	3,6
		Total	**241**	**15**	**6,2**	**19**	**7,9**	**181**	**75,1**	**24**	**9,9**	**1**	**0,4**	**1**	**0,4**
	5ª a 8ª	Estadual	137	-	-	-	-	109	79,6	27	19,7	1	0,7	-	-
		Municipal	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Particular	13	-	-	2	15,9	5	38,5	5	38,5	1	7,7	-	-
		Total	**150**	**-**	**-**	**2**	**1,3**	**114**	**76,0**	**32**	**21,4**	**2**	**1,3**	**-**	**-**
1998	1ª a 4ª	Estadual	5	-	-	3	60,0	2	40,0	-	-	-	-	-	-
		Municipal	153	7	4,6	10	6,5	129	84,3	7	4,6	-	-	-	-
		Particular	20	-	-	-	-	19	95,0	1	5,0	-	-	-	-
		Total	**178**	**7**	**3,9**	**13**	**7,3**	**150**	**84,3**	**8**	**4,5**	**-**	**-**	**-**	**-**
	5ª a 8ª	Estadual	130	-	-	4	3,1	92	70,8	24	18,5	8	6,1	2	1,5
		Municipal	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Particular	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
		Total	**130**	**-**	**-**	**4**	**3,1**	**92**	**70,8**	**24**	**18,5**	**8**	**6,1**	**2**	**1,5**

Fonte dos dados brutos: MEC/Inep/Seec.
Nota: O mesmo docente pode atuar em mais de um nível/modalidade de ensino e em mais de um estabelecimento.

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 136-146, dez. 2001.

A terceira escola pesquisada, ao contrário das demais, já, em 1998, possuía unidade executora. Sua construção era térrea, de aspecto simples, apresentando necessidade de revisão da pintura e reboco das paredes, bem como das instalações elétricas. Contava com 17 salas de aula, cozinha, despensa, sala de professores, sala de coordenação pedagógica e pátio interno, além de outras dependências. Faltando biblioteca, os livros recebidos encontravam-se em caixas, notando-se sinais de deterioração. Um ano depois, haviam sido realizadas a pintura do prédio e a reforma da entrada principal e das salas da diretoria e da secretaria. As redes de energia elétrica e hidráulica foram revistas e instalados 20 ventiladores de teto. Para o pátio interno, além da pintura, foram feitos reparos no piso e comprados três bebedouros elétricos, aguardando instalação. O espaço para a biblioteca foi reservado e a sua instalação estava sendo preparada. A cozinha ganhou novo fogão industrial, e as salas da diretoria e da secretaria, novo mobiliário. No entanto, apesar de no período de um ano entre as duas visitas as obras terem sido realizadas, muitas instalações já se haviam deteriorado. As instalações elétricas já apresentavam sinais de precariedade, fazendo com que, em muitas salas, os ventiladores de teto não fossem usados. Algumas lâmpadas estavam apagadas e a fiação parecia mal-instalada. As dependências sanitárias precisavam de reparos nas peças e já se notava a falta de diversas torneiras no tanque existente no pátio. Ademais, a reprovação, o abandono e a habilitação dos professores continuavam praticamente inalterados.

Conclusão: muito o que fazer

Como se observa, além do aumento linear dos vencimentos do magistério e de obras em algumas escolas, pouco havia sido feito em pouco mais de um ano. O Plano de Carreira e Remuneração do Corpo Docente continuava na Câmara Municipal, sem aprovação. No que tange à capacitação dos professores, teve-se notícia de que, além dos cursos antes mencionados, havia sido oferecido outro curso, em Goiânia, do Projeto Escola Ativa. Não se pode esperar que ações tão modestas contribuam significativamente, a curto prazo, para reverter as sérias deficiências qualitativas da rede.

Quanto ao trabalho de fiscalização da aplicação dos recursos, a ser exercido, na forma da lei, pelo conselho de acompanhamento e fiscalização do Fundef, ouviu-se falar sobre a sua existência, porém jamais se conseguiu ter acesso ao mesmo, saber onde estava instalado ou, ainda, saber o nome de algum dos seus componentes para posterior entrevista sobre os trabalhos desenvolvidos.

Durante a pesquisa, foi constatado, no âmbito municipal, que dos principais atores desse processo, somente a prefeitura e a Secretaria Municipal de Educação têm consciência clara sobre a existência, abrangência e possibilidades do Fundef. Nas unidades escolares, a impressão que ficou foi a de que se trata de mais um dos programas existentes em esferas mais altas, não lhes cabendo participar ou ter maiores informações sobre ele. Até o abono dado pela Prefeitura, a fim de recompor os seus rendimentos, é comentado timidamente por eles e parece que desconhecem que somente foi possível devido ao Fundo, pois a afirmação mais comum é a de que "foi o prefeito quem deu". Em outras palavras, a consciência sobre o Fundef e o seu acompanhamento ainda não chegaram à ponta da rede.

Outro aspecto importante evidenciado por esse trabalho é o cultural. O Programa "Dinheiro Direto na Escola" prevê a utilização das unidades executoras criadas nos estabelecimentos de ensino, contando com a participação de professores, pais de alunos, funcionários e demais pessoas da comunidade para fazerem propostas e, também, fiscalizarem os recursos aplicados naquela unidade escolar. Nota-se, no entanto, a pouca ou nenhuma participação dessas unidades no processo para as quais foram criadas. Apesar de ser esse um outro programa, não tendo nada a ver com os recursos do Fundef, a atitude dessas escolas mostra que ainda não ganharam autonomia.

Uma análise dos repasses anuais de recursos destinados ao ensino fundamental para esse município, durante esse curto período, indica que o Fundef está sendo, de fato, um bom instrumento para o repasse de recursos financeiros. O problema, ao que parece,

é a dificuldade que essa prefeitura municipal tem para bem planejar a sua utilização. Em lodo e qualquer programa, além dos recursos e da estrutura necessária para o seu funcionamento, a sua gestão é tão ou mais importante do que esses dois aspectos anteriores. Não adianta pensar somente nos dois primeiros, pois, se a gestão não for executada à altura dos objetivos propostos pelo programa, os resultados estarão definitivamente caminhando para o fracasso.

Outros fatos que demonstraram as dificuldades existentes nesse município para a gestão do Fundef foram: a centralização das ações no prefeito; a limitação de espaço para atuação do secretário de Educação; a interferência de interesses políticos, culminando com a substituição do secretário de Educação no ano eleitoral, e a falta de continuidade no registro das informações históricas existente entre a administração anterior e a atual, pois parece que nunca existiu. Tais fatos apontam para uma situação diferente da relatada pelos estudos de caso sobre municípios onde o Fundef é bem-sucedido, antes mencionados.

O volume de recursos repassados pelo Fundef foi bastante significativo. Elevou em muito a sua capacidade de reação aos problemas de ensino. O município pesquisado foi, seguramente, um dos grandes beneficiados com a sua criação. Considerando que esse não é o único programa a fornecer recursos para o ensino municipal, os resultados apresentados pela prefeitura demonstram claramente que a destinação e utilização desses não está se processando adequadamente e do modo esperado. Embora a prefeitura argumente que o problema maior seja motivado pela migração, é muito dinheiro para um resultado tão pífio. O problema real, portanto, é da gestão, não mais de recursos.

Referências bibliográficas

COLCLOUGH, Christopher; LEWIN, Keith. *Educating ali the children* : strategies for primary schooling in lhe South. Oxford : Clarendon, 1993.

FARRELL, Joseph P. International lessons for school effectiveness: the view from lhe developing world. In: FARRELL, Joseph R; OLIVEIRA, João B. (Org.). *Teachers in developing countries* : improving effectiveness and managing costs. Washington, D.C.: Economic Development Institute, 1993. p. 25-38.

GALLAGIIER, Mark. A public choice theory of budgels : implications for education in less developed countries. *Comparative Educatíon Review,* Chicago, n. 37, p. 90-106, may 1993.

IIANUSIIEK, Eric. The economics of schooling : production and efficiency in public schools. *Journal of Economic Literature,* n. 24, p. 1162-1186, set. 1986.

IIANUSIIEK, Eric et al. *Making schools work* : improving performance and controlling costs. Washington, DC.: Brookings Institution, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação do Programa de Complementação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).* Brasília, 1999.

ORIVEL, Estelle; ORIVEL, François. Les comparaisons internationales de l'efficience interne des systòmes éducatifs. In: PAUL, Jean-Jacques (Org.). *Administrer, gérer, évaluer les systèmes éducatifs.* Paris : ESF 1999. p. 185-214.

VERSTEGEN, Deborah; KING, Richard. The relalionship between school spending and student achievement : a review and analysis of 35 years of production function research. Journal of *Education Finance,* n. 24, p. 243-262, 1998.

Experiência: balanço social como critério de custo-benefício

Clélia de Freitas Capanema

Professora do mestrado em Educação da Universidade Católica de Brasília (UCB); integrante do grupo de pesquisa "Gestão Educacional, Economia e Implicações Curriculares" e aposentada da Universidade de Brasília (UnB).

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 147-148, dez. 2001.

A presente reflexão foi instigada pela temática deste número do *Em Aberto.* Enquanto a comunidade dos educadores critica a política econômica, identificada como neoliberal, por privilegiar a eficiência econômica dos programas de governo, que subestimam a qualidade social em favor da lógica do capital, buscando o crescimento a um alto custo social, por seu lado, a comunidade dos economistas acusa o pessoal da educação de inapetência, por despreparo, para incursionar no mundo das quantidades. Daí deriva, muitas vezes, segundo esses últimos, uma visão ingênua da realidade, pautada pelo idealismo e com laivos de inconseqüência. Parece que foi por algum tempo mais fácil aos economistas aprenderem um pouco sobre educação do que aos educadores aprenderem um pouco sobre economia.

Não mais. Várias forças estão mudando a maneira de pensar sobre a educação e a aprendizagem: a globalização, a tecnologia da informação e o novo papel do conhecimento e da informação como fatores econômicos. Não só no Brasil, nesse jogo de forças, o grande desafio para os economistas, os decisores e os executores de políticas públicas de educação é o dilema de conciliar a crescente demanda por educação de qualidade, para inclusão social e competitividade intra e internacional com a escassez de recursos. Tomada de decisões e gestão de recursos limitados pedem competência. No caso específico brasileiro, tomaria apenas um exemplo para ilustrar o desafio: a efetiva universalização do ensino médio, com seu corolário de gratuidade, acenada pela Emenda Constitucional n° 14/96 e a consolidação da universalidade do ensino fundamental obrigatório e gratuito, ainda incompleta em ingresso, permanência e, sobretudo, em sucesso escolar. Nesse cenário, a questão dos gastos com a educação se torna crucial e a gestão racional de recursos financeiros passa a ser prioritária nas organizações educacionais nos vários níveis.

Na Universidade Católica de Brasília (UCB), apesar da juventude do programa de mestrado em Educação, estamos procurando mudar aquele quadro dicotômico, e nossos mestrandos que optaram pela área de concentração de gestão e políticas públicas

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 147-148, dez. 2001.

estão sendo seduzidos pelos estudos de economia da educação. Só neste fim de semestre, seis dissertações foram defendidas dentro do tema de financiamento. São fruto de um projeto único do nosso grupo de pesquisa "Gestão Educacional, Economia e Implicações Curriculares". Os subprojetos de que se compõe foram conduzidos em duas etapas, uma qualitativa, que adotou a técnica de grupos focais, e uma quantitativa, sob a forma de *survey*.

Começado em 1998, esse projeto, além de vários artigos, tem parte dos seus resultados divulgados em livro, de autoria de Cândido Alberto Gomes e 12 mestrandos, na qualidade de colaboradores: *O ensino médio no Brasil ou a história do patinho feio recontada* (Brasília : Universa/Unesco, 2000), com prefácio de Jorge Werthein.

Essas pesquisas investigaram: os *custos indiretos* do ensino médio para os alunos matriculados na escola pública do Distrito Federal, com foco nos fatores impeditivos do ingresso na escola ou da continuidade dos estudos, tais como transporte, alimentação e uniformes; racionalização do uso de espaço e tempo pela escola e pelo aluno de ensino médio em escolas públicas do Distrito Federal; aspectos constitucionais e legais do financiamento da educação brasileira e sua execução em nível federal; a questão específica do livro didático para o ensino médio na escola pública e o *custo direto* do funcionamento do ensino público no Distrito Federal.

O referencial teórico e a revisão da literatura perpassaram as abordagens econômicas da educação, as metodologias exigiram um tratamento estatístico mais refinado e as conclusões e recomendações desaguaram em reflexões sobre o que o governo, a sociedade e os educadores têm de saber para melhorar nossos índices educacionais. Sabe-se, por exemplo, que se a educação é cara, a insuficiência e a deficiência no prover serviços educativos custam um preço provavelmente impagável para o indivíduo e para a Nação. Com isso os economistas estão de acordo. As políticas públicas de educação têm de estar atentas para os prejuízos individuais de não-realização pessoal e para os problemas de desintegração social, como o desemprego, o uso e tráfico de drogas, a corrupção e a violência, males que afetam muitos jovens que não estão na escola porque a ela não tiveram acesso ou não tiveram meios de nela permanecer. Isso não é delírio de educadores. Por estarem lúcidos e conscientes, cobram a presença do Estado nas estratégias políticas de educação, exigindo financiamento adequado às necessidades. Embora sabendo guardar as proporções do mapa econômico mundial, é difícil para parte deles entenderem por que na maior economia do mundo, no ensino público, praticamente universal e gratuito nos níveis fundamental e médio, que representam a nossa educação básica, as despesas com livros, transporte e alimentação são cobertos pela escola.

Por outro lado, o pessoal de um sistema educacional público já está de acordo em que a gratuidade do ensino para os alunos e famílias não exclui custos. Nada é gratuito. Os gastos têm de ser otimizados. O econômico e o social não se antagonizam.

Se não permanecer no nível retórico, é animador perceber que o balanço social está emergindo como critério de avaliação das políticas públicas, em que se incluem as de educação. Com essa ótica, o presidente do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), em entrevista a uma revista semanal, de 20 de dezembro de 2000, declarou que, para ele, o Brasil tem de apoiar os excluídos e que o instrumento correto é o orçamento. Para nós, também. O benefício do custo das políticas públicas se deve medir pelo que resultam em promoção humana e desenvolvimento social.

Gestão Financeira na Escola Pública: o caso do PDDE

Ana Maria de Albuquerque Moreira
Mestre em Educação e professora do curso de Pedagogia da Universidade Católica de Brasília (UCB)

Em Aberto, Brasília, v. 18, n. 74, p. 149-150, dez. 2001.

No ano de 1995, o Ministério da Educação (MEC) deu início ao Programa "Dinheiro Direto na Escola" (PDDE), que consiste na transferência de recursos financeiros públicos da União às escolas públicas de ensino fundamental, para despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

De inovação, o Programa apresenta a possibilidade de a execução financeira ser realizada na própria escola, desde que, necessariamente, possua uma unidade executora própria, ou seja, uma entidade de direito privado sem fins lucrativos, responsável pelo recebimento dos recursos financeiros do MEC. O valor anual a ser recebido por cada escola é estipulado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), de acordo com o número de alunos.

As avaliações dos resultados do PDDE vêm sendo realizadas pelo FNDE e apontam sempre, desde seu início, para o sucesso crescente do Programa. Por isso, não cabe a nós, neste artigo, realizar o mesmo tipo de avaliação. Em vez disso, pretende-se ressaltar aspectos da implementação do PDDE na realidade escolar. Essa análise é decorrente de uma pesquisa desenvolvida em duas escolas públicas de ensino fundamental, localizadas em diferentes zonas econômicas, sociais e culturais do Distrito Federal, que recebem recursos financeiros do PDDE.

No âmbito escolar, a pesquisa procurou analisar possíveis alterações ocorridas no processo de gestão financeira das duas escolas, destacando especificamente: a) os critérios utilizados para a determinação das despesas; b) o grau de autonomia que a escola possui na gestão da verba que recebe da União; c) a forma de participação da comunidade nessa gestão; d) o papel das Associações de Pais e Mestres (APMs); e) as atribuições do gestor escolar; e f) o projeto político-pedagógico da escola como eixo condutor da gestão escolar.

Com um olhar mais atento e crítico para a realidade dessas duas escolas, observou-se como principais resultados da análise desses aspectos que a autonomia é relativa a ações muito específicas, geralmente determinadas no próprio Programa, que as

permite apenas aumentar seus campos de atuação, mas sem possibilitar um real poder de decisão. Na verdade, são muitos os objetivos a serem alcançados quando as escolas recebem valores que giram em torno de R$ 10,00 por aluno, anualmente, e que já chegam com porcentuais determinados para despesas de custeio e de capital.

A participação da comunidade é determinada não por uma exigência do Programa, mas pela própria história política da sua relação com a escola. Quando essa história não possui traços marcantes, a participação pode se dar como um mero referendo do Conselho Escolar ao que é pré-estabelecido pela direção.

Detectou-se, também, que a atividade financeira caminha como um apêndice, em paralelo às atribuições do gestor escolar. Há a necessidade de se desenvolver a competência da gestão financeira incorporada às atividades da gestão, direcionada a fins educativos e integrada ao projeto político-pedagógico da escola.

Com relação às APMs, observou-se que funcionam como um "agente financiador" da escola, afastando-se de sua proposta inicial de ser um agente de comunicação entre a mesma e a comunidade. Os recursos públicos enviados às escolas por meio do PDDE não atingem seu fim compensatório, de redução das desigualdades locais e regionais, como define o MEC. Nas realidades investigadas, são as características socioeconômicas da comunidade na qual a escola está inserida e sua disposição em investir na educação que determinam a qualidade das condições físicas e materiais em que se desenvolve o processo educativo.

Enfim, o PDDE é utilizado como uma estratégia de descentralização/desconcentração das políticas de financiamento do ensino fundamental no País e traz mais alardes na mídia do que resultados efetivos na qualidade da educação. Mas, em meio a esse cenário, chama-se a atenção para um processo crescente de autonomia das escolas públicas, que levanta a necessidade de se tocar em um ponto crítico: as relações de poder e responsabilidade na gestão dos recursos financeiros públicos. Há de se criar mecanismos para que esse processo de gestão financeira da educação seja mais condizente com a realidade de nossas escolas e integrante de seu funcionamento e administração direta.

resenhas

Financiamento da Educação no Brasil

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Financiamento da educação básica.* Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999.

A relação entre o Estado e as políticas públicas nos anos 90 tem sofrido novos contornos decorrentes, dentre outros fatores, de alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, que resultam na emergência de novos mecanismos e formas de gestão, redirecionando as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais.

Desta forma, as políticas educacionais são expressão dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos assumidos por este.

Os artigos que compõem esta coletânea têm por obje-tivo analisar as políticas de financiamento da educação básica no País, além da relação entre financiamento da educação e os custos do ensino, e realizar um estudo comparativo entre o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o da Constituição federal (CF) de 1988, no que diz respeito ao equacionamento da complexa questão da destinação de recursos públicos para o financiamento da escola privada.

No primeiro capítulo, Marisa R. T. Duarte e Vanessa Lopes Teixeira tratam da política de administração da educação básica, analisando os efeitos da Emenda Constitucional n° 14 (EC 14/96), aprovada em setembro de 1996 pelo Congresso Nacional, e que foi fundamental para vigorar uma nova organização do sistema nacional de educação básica. As autoras mostram os debates sobre a elaboração da política de financiamento e administração da educação básica relativos ao enfrentamento das desigualdades intersistemas presentes no País. Analisam, também, as ações supletivas nos textos discutidos com a sociedade, nas quais aparecem o reconhecimento da importância de medidas descentralizadoras (operadas por competência diferenciada) e a necessidade de intervenção, diante das desigualdades existentes no
País, além das ações supletivas nos primeiros textos republicanos

Em Aberto, Brasília, v. 19, n. 74, p. 151-158, dez. 2001.

(1889 a 1946), em torno da LDB e da União, e na reforma do Estado no campo educacional.

No segundo capítulo, Lisete Regina Gomes Arelaro discute o financiamento e a qualidade da educação brasileira, analisando o primeiro ano do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), segundo o relatório do Ministério da Educação (MEC), e faz uma crítica à atual política de financiamento de educação brasileira a partir do referido documento, destacando aspectos positivos e negativos desse financiamento e propondo soluções para a resolução de alguns problemas. Mostra, ainda, que o primeiro ano do Fundef não apresentou resultados tão satisfatórios como imagina o governo federal, mas sim uma situação de impasse, na qual os Estados e municípios vivem sem ter recursos suficientes para ampliar suas redes. Conclui que é necessário se fazer a revisão dos objetivos do Fundef, incluindo todos os níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica, para se chegar a resultados mais satisfatórios.

No capítulo seguinte, Romualdo Portela de Oliveira trata do principal tema de discussão na Constituinte de 1987-1988 - a transferência de recursos públicos para a escola privada - , na qual, de um lado, estavam os defensores da aplicação dos recursos públicos exclusivamente na escola pública e, de outro, os defensores de sua aplicação na escola privada. A partir disso, como objetivo principal, estabelece uma comparação entre o texto da LDB e o da CF de 1988, no que diz respeito ao equacionamento da complexa questão da destinação de recursos públicos para o financiamento da escola privada, discutindo, também, o artigo 69 da LDB. Destaca que a CF de 1988 se mostrou favorável à aplicação dos recursos públicos na escola privada, porém, com a seguinte ressalva: as escolas privadas deveriam comprovar finalidade não-lucrativa, com os excedentes sendo aplicados em educação, e assegurar seu patrimônio, caso encerre suas atividades, a outra escola, comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público. Analisa, ainda, algumas falhas nessas restrições, como por exemplo, o fato de uma escola privada poder provar finalidade não-lucrativa e ter lucro.

O autor mostra que, no entanto, a LDB atuou no sentido de restringir as amplas possibilidades de repasse previstas na CF de 1988, apesar da dificuldade em se estabelecer maiores entraves na abrangência do repasse dos recursos. O texto da LDB, talvez pela sua subordinação à CF de 1988, não introduziu mudanças significativas em relação a esta última; permitiu uma série de repasses, mas mostrou-se restritiva, continuando favorável à escola privada. Conclui-se que é importante se desenvolver novas formas de repasses de recursos, como programas de crédito educativo e isenções fiscais.

No quarto capítulo, Maria Beatriz Luce e Nalú Farenzena apresentam os resultados de uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) sobre as fontes e o uso dos recursos financeiros e dos custos educacionais. A pesquisa revela uma amostra de 26 redes e 52 escolas, formada por municípios do Rio Grande do Sul, que foi estratificada, já que incluía municípios separados de acordo com critérios regionais, socioeconômicos e educacionais, e também intencional, por selecionar municípios nos quais se linha a certeza do interesse e da colaboração direta na coleta dos dados utilizados.

A pesquisa enfocou mais detalhadamente os custos educacionais da educação infantil e do ensino fundamental, seu montante e sua distribuição, com alguns indicadores das fontes e dos usos dos recursos, sendo trabalhada a definição de custo educacional como recurso ou meio utilizado para a oferta do serviço educacional, expresso em valores monetários. Especialmente no que se refere a custos educacionais, a pesquisa mostrou variações significativas, nas redes municipais e nas escolas, seja nos valores do custo/aluno/ano, seja na sua distribuição entre categorias c subcategorias. Isso leva ao questionamento da validado, para a formulação de políticas e normas, da utilização de qualquer valor médio e geral associado a custo/aluno/ano. Não foi possível estabelecer relações inferenciais entre custos e variáveis educacionais, geográficas e econômico-financeiras.

A pesquisa mostra, ainda, que a nova legislação se encaminha para uma nova sistemática, em termos do financiamento da educação básica pública, na qual o parâmetro para o cálculo dos recursos financeiros necessários à educação é o padrão de qualidade do ensino, embora haja uma certa complexidade (política, administrativa e pedagógica) em se estabelecer esse padrão.

Espera-se que a pesquisa possa contribuir para as discussões sobre financiamento da educação, já que indicadores ou procedimentos generalizáveis ou padronizados são cada vez mais usados como referentes na legislação e em políticas governamentais. A definição de políticas, padrões e critérios de alocação e distribuição de recursos, seja com vistas à arbitragem do regime de colaboração ou dos investimentos associados à garantia do direito a uma educação de qualidade e à equalização das oportunidades, só poderá ser respondida pela palavra sinalizadora da complexidade e da diversidade da matéria.

No quinto capítulo, José Marcelino de Rezende Pinto analisa alguns efeitos gerados pela implantação do Fundef, suas características principais e quais os recursos necessários para implementar um ensino de qualidade no Brasil. A partir disso, o autor aponta os seus efeitos na educação, deixando claro, inicialmente, que o Fundef não traz recursos novos para essa área, mas cria uma subvinculação para o ensino fundamental a partir de recursos já existentes. Além disso, o Fundo tem prazo para acabar em 31 de dezembro de 2006, cessando, a partir daí, os repasses de recursos. As escolas estarão estruturadas com grande número de alunos e não haverá mais toda a verba.

Conclui-se que - como o próprio título do capítulo diz-, o Fundef é, na verdade, um "fundinho": oferece como valor mínimo por aluno o mesmo que alguns sistemas de ensino do País que oferecem um padrão mínimo de qualidade, além de cobrir, e mal, apenas o ensino fundamental regular. O Fundo transfere recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, uma vez que o critério de distribuição é *per capita,* estabelecendo um efeito equalizador nas redes e facilitando, por exemplo, que o governo estadual utilize os recursos repassados pelos municípios não para melhorar a rede de ensino, mas para reduzir recursos próprios. O autor faz, ainda, uma análise da demanda de recursos necessários para um ensino de qualidade no Brasil e afirma que, para isso, se deve investir na redução de recursos públicos via incentivos fiscais e se livrar do grave problema da sonegação de impostos. O fundamental é que se instale uma política de distribuição de renda no Brasil para fazer crescer a receita tributária, aumentando a arrecadação e possibilitando maiores investimentos em importantes áreas tão carentes de recursos no País.

Jorge Abrahão de Castro (Ipea)
Helenne Simões (Ipea)

FINANCIAMENTO da educação na América Latina. Tradução de Paulo Martins Garchet. Rio de Janeiro : FGV, 1999. 261 p. Trabalho resultante do seminário internacional do programa Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe - Preal.

O programa "Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe" (Preal) promoveu, em Bogotá, em julho de 1997, um seminário internacional que reuniu diversos especialistas na questão do financiamento da educação. O presente livro corresponde à edição brasileira da coletânea de artigos, composta a partir desse evento, reunindo contribuições extremamente relevantes, principalmente pela carga intensiva de informações que apresentam. Este livro se configura, então, como instrumento muito útil a pesquisadores, gestores e demais atores do setor educacional pois consolida, de forma eficaz, várias discussões fundamentais, até aqui dispersas em uma bibliografia por demais extensa.

O objetivo central do livro é justamente difundir o conhecimento sobre os sistemas nacionais de financiamento da educação, como uma forma de contribuir para o debate de questões cruciais para os sistemas educacionais cm todo o mundo: quanto custam tais sistemas, como são gerados os recursos que

os financiam, qual a divisão e o fluxo de recursos e encargos que apresentam, como avaliá-los.

Desde a apresentação, a edição brasileira merece uma leitura cuidadosa. Escrita pela coordenadora do Preal no Brasil, Helena Bomeny, o texto vai além da introdução do tema e das contribuições de cada artigo, trazendo também uma série de informações introdutórias sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que podem ser úteis àqueles que estiverem travando os primeiros contatos com o tema.

O primeiro capítulo, de Stephen Barro (p. 20-12), apresenta um quadro comparativo sobre o financiamento dos distintos sistemas educacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Após constatar que,

> ... embora tenham-se levantado algumas questões relativas às diferenças qualitativas entre os sistemas nacionais de custeio, os aspectos quantitativos vêm predominando até o momento. (...) Relativamente, pouco se fez para estabelecer comparativos qualitativos entre os sistemas nacionais de financiamento das escolas, apesar de tais comparações serem tanto potencialmente valiosas em si mesmas, quanto essenciais para se fazer um bom uso das estatísticas comparativas do financiamento da educação,

o autor apresenta seu objetivo principal, que é o de comparar os sistemas que os países analisados desenvolveram para desempenhar as funções básicas que todo sistema nacional de financiamento escolar precisa realizar:

a) gerar fundos para as escolas;

b) determinar o volume total de recursos destinado à educação;

c) distribuir os fundos e demais recursos destinados a educação entre os governos subnacionais (regiões, estados, províncias, municípios), autoridades locais e escolas;

d) alocar tais fundos segundo os diversos níveis de ensino e diferentes espécies de programas e distribuí-los entre as várias categorias de recursos usados nas escolas;

e) distribuir proporcionalmente os custos do ensino entre as diferentes classes de contribuintes (Barro, p. 21-22).

O autor estabelece, então, uma taxionomia, mostrando que os distintos sistemas educacionais apresentam convergências que permitem sua classificação em quatro categorias: um modelo norte-americano, característico dos Estados Unidos e do Canadá; um modelo britânico, existente a partir da reforma educacional realizada no Reino Unido em 1988; um modelo europeu centralizado, apresentado pela França, Bélgica, Holanda e alguns países nórdicos; e um modelo europeu federativo, exemplificado pela Alemanha e Áustria, mas que vem recebendo a adesão da Espanha. A partir daí, o autor discorre, com minúcia, sobre o funcionamento desses sistemas em relação aos cinco itens listados no parágrafo anterior.

Além disso, o texto atinge um objetivo específico extremamente importante, ao revelar como cada país trata, no tocante ao financiamento,

a) a educação pré-primária;

b) a capacitação profissional no nível do ensino médio;

c) a educação oferecida pelas escolas privadas.

O segundo capítulo traz um artigo do Alan Mingal sobre o custo e o financiamento da educação nas economias asiáticas que tiveram um bom desempenho nos últimos trinta anos, especialmente no leste do continente, onde a maioria dos países apresentou um crescimento global positivo em termos de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita.* Diversos tipos de estatísticas educacionais e econômicas são apresentadas - principalmente sobre o Japão, a Coréia, Formosa c Cingapura - , de modo a permitir análises comparativas, *vis-à-vis* aos demais vizinhos do Extremo-Orienle e aos países da OCDE, no que se refere às trajetórias percorridas pelos seus sistemas educacionais.

O objetivo central desse capítulo é o de apontar convergências que comprovem a existência de um sistema educacional

distinto nesses países. Embora não tenha a pretensão de compor um modelo aplicável a qualquer país em desenvolvimento, o autor considera que o sucesso da economia daqueles países torna o seu sistema educacional num potencial fonte de lições a serem levadas em conta no desenho das políticas públicas educacionais.

Algumas das principais conclusões sobre a configuração do sistema educacional desses países:

a) foi dada inequívoca prioridade à educação primária, nas primeiras etapas de desenvolvimento econômico;

b) é bastante elevada a parcela de recursos privados no financiamento dos ensinos secundário final e superior; e

c) o ajuste nos custos e na eficiência do sistema foi propiciado, em parte, por uma alta relação professor/aluno combinada com um nível de remuneração docente significativamente superior aos níveis salariais médios encontrados no mercado.

O terceiro capítulo trata da importância do financiamento e da reforma educacional, principalmente no que diz respeito à sua suslentabilidade. Gustavo Areia, Carola Alvarez e Tanya Scobie analisam os problemas de financiamento da educação básica na América Latina e o custo da educação, dando ênfase à questão da responsabilidade social e da prestação de contas, além de identificarem algumas estratégias destinadas a evitar que seus recursos continuem dependendo de transferências fiscais.

Um ponto fundamental para alcançar essa suslentabilidade da reforma educacional é o condicionamento do financiamento do ensino à criação de um sistema de prestação de contas, que gera maior competência ao sistema e melhores resultados em termos de aprendizagem. Além disso, é importante também que se estabeleça onde serão aplicados os fundos, utilizando, para isso, um conjunto de políticas educacionais, em que o aumento dos fundos destinados ao ensino básico se traduza em um ensino de melhor qualidade e maior eqüidade.

No quarto capítulo, Pablo González aborda o financiamento da educação no Chile, analisando a trajetória das políticas educacionais do país, nos últimos vinte anos, a partir de sua descentralização nos anos 80, marcada por uma série de reformas na administração e no sistema de financiamento da educação. O contexto era o de um regime de exceção, em que todos os poderes estavam centralizados cm uma junta de governo, e o objetivo era gerar a institucionalização de um sistema com incentivos adequados para a melhoria da qualidade do serviço e a eficiência na aplicação de recursos.

O autor discute, ainda, uma série de problemas gerados com a mudança radical ocorrida no Chile, como os incentivos à concorrência e o sistema de subsídio à demanda, entre outros. Mas também apresenta as conseqüências positivas dessa reforma, como, por exemplo, o aumento de recursos, a prioridade dada à educação, a criação de um sistema de avaliação de qualidade, a criação de modelos para corrigir desigualdades, a política de melhoria das remunerações e a ausência de barreiras, que melhorou a atuação em zonas rurais.

O capítulo seguinte parte de uma pesquisa nacional realizada no México sobre as rendas e os gastos domiciliares com educação, para examinar o comportamento destes. Teresa Bracho e Andrés Zamudio procuram estabelecer os custos reais da educação no México identificando, para isso, uma série de problemas, como, por exemplo: quanto representam as despesas com educação em relação à renda e aos gastos familiares; como se distribuem os custos privados da educação pelas várias faixas de renda; e qual a divisão dos gastos entre educação primária e secundária e entre as escolas oficiais e privadas.

Os autores concluem que a escola pública, na verdade, não é gratuita para, pelo menos, um terço da população, gerando com isso exclusão no acesso ao nível básico. Deve-se ressaltar a importância de ter a contrapartida do lado do investimento público nos gastos relacionados com o ensino, tanto com serviços educativos quanto com materiais escolares, além de uma reavaliação do papel e da destinação do financiamento público do ensino.

No capítulo final, Jaime Saavedra e Roberto Melzi analisam o gasto do Estado e o gasto das famílias com educação no

Peru, nos sistemas privado e público, nas duas últimas décadas, e avaliam suas diferenças regionais. A análise revela que os níveis de gasto por aluno no país são baixos e que a estrutura administrativa do sistema educacional é altamente centralizada. Há também problemas com a qualidade da educação ministrada pelos centros educacionais do governo e uma clara correlação negativa entre o índice de pobreza e o gasto público por aluno.

Após a leitura dos trabalhos apresentados neste livro, constata-se que a análise dos sistemas educacionais dos diferentes países revela uma grande diversidade de configurações, experiências, trajetórias, problemas e soluções, formando, assim, um mosaico ao mesmo tempo caótico e complexo, porém estimulante para a busca de soluções inovadoras, por parte dos profissionais interessados na questão educacional no Brasil.

José Aparecido Carlos Ribeiro (Ipea)
Helenne Simões (Ipea)

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas.* Brasília : Ed. Plano, 2000.

O livro discute as principais fontes de financiamento do ensino público no Brasil, de acordo com seus fundamentos legais, valores envolvidos e evolução histórica, mostrando que os recursos aplicados em educação no Brasil, apesar de terem melhorado, não têm sido suficientes para assegurar um patamar mínimo de qualidade no ensino.

O primeiro capítulo trata dos recursos públicos no sistema tributário brasileiro a partir de sua evolução histórica desde o Brasil Colônia até o sistema que vigora atualmente. O autor apresenta um estudo sobre as transferências dos três pode-res, do qual se conclui que quem menos destina recursos ao ensino, proporcionalmente às suas receitas, é a União, justamente quem teria mais condições para isso. Analisa a importância das contribuições sociais e econômicas, operações de crédito e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), além de fazer um rápido comentário sobre a proposta de reforma tributária.

O segundo capítulo analisa a evolução histórica do financiamento da educação no Brasil, comentando o salário-educa-ção e outras fontes de recursos para a educação, manutenção e desenvolvimento do ensino, Projeto Nordeste, Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), aprofundado um estudo sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O terceiro capítulo apresenta os recursos necessários para assegurar um ensino de qualidade no Brasil, iniciando o estudo com o quadro atual dos sistemas de ensino e a realidade fiscal do País. Analisa quais devam ser os recursos necessários e suas fontes possíveis para se chegar a um ensino de qualidade. Apresenta, como soluções, uma política consistente de combate à sonegação e de distribuição de renda e de terra, que permitiria ganhos significativos na arrecadação. E, ainda, afirma que o problema de obtenção de recursos públicos no Brasil não está no sistema tributário, e sim no modelo social e econômico, que é excludente, impedindo o acesso ao capital e ao trabalho à maioria da população e, conseqüentemente, vetando o consumo e o desenvolvimento do País.

Jorge Abrahão de Castro (Ipea)
Helenne Simões (Ipea)

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil.* Campinas : Autores Associados, 1997.

O texto foi escrito durante as discussões legislativas sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e sua regulamentação. A partir da exposição das idéias do autor e sua discussão, surgiu a maioria dos textos, os quais discutem os problemas que vem enfrentando a educação no Brasil, sendo fundamentais para

se entender a estrutura e o funcionamento do ensino de 1º grau e as questões relacionadas com o financiamento da educação.

O primeiro capítulo trata da importância da proposta da Emenda à Constituição Federal de 1988 n° 233-A, já que altera o artigo 60 das Disposições Transitórias, que obrigava a União a aplicar, pelo menos, 50% dos recursos vinculados dos impostos no ensino fundamental, e propõe alterações que atingem os Estados, Distrito Federal, municípios, universidades e o ensino privado.

O capítulo dois analisa o impacto da Proposta da Emenda Constitucional (PEC) n° 233-B de 1996, na educação no Brasil e sua importância, uma vez que obriga a União a aplicar o mínimo de 30% dos recursos vinculados no ensino fundamental e em programas de erradicação do analfabetismo. O autor afirma que esse impacto não foi significativo para o ensino fundamental como um todo, apesar de as desigualdades terem diminuído parcialmente, ao passo que essa Emenda beneficiou os Estados e municípios pobres, que tenderão a receber mais recursos.

Segundo o autor, a PEC veio para realizar a municipalização, ou seja, impulsionar a descentralização do ensino fundamental dos Estados para os municípios, embora não tenha definido os recursos para a melhoria da qualificação do pessoal de ensino, a responsabilidade da União em relação à sanção, no caso de não cumprimento à vinculação, e principalmente uma filosofia de financiamento com base na seletividade da aplicação dos recursos financeiros públicos.

No capítulo três, Melchior faz uma análise crítica das mudanças estabelecidas pelo Fundef. Mostra primeiramente que o Fundo não elimina diferenças entre escolas públicas estaduais, municipais, rurais e urbanas, mas cria condições favoráveis para diminuí-las, apesar de não acrescentar mais recursos do que já existia. Além disso, o Fundo incentiva o processo de descentralização parcial, principalmente nos Estados onde existem municípios que não possuem rede de ensino fundamental, apesar de não levar em consideração a diversidade encontrada nos diferentes Estados, atrapalhando processos de descentralização em andamento. Para Melchior, o Fundo foi a maneira encontrada para legalizar o investimento federal em educação.

No capítulo quatro, o autor apresenta uma tentativa de antecipar as consequências sobre as três esferas administrativas do poder público, com a implantação do Fundo e as mudanças na legislação do salário-educação.

Nas inovações efetuadas na educação, segundo Melchior, a União não sofre perdas financeiras, e as mudanças no salário-educação não a afetam. Porém sofre perda de credibilidade nas futuras ações do governo com a educação.

Para os Estados há uma perda de influência política sobre os municípios e uma perda financeira, principalmente naqueles onde o custo-aluno é elevado. Já os municípios foram os mais beneficiados pelas mudanças na educação, e os ganhos superam as perdas: ganham politicamente, tornando-se mais autónomos, e ganham financeiramente e filosoficamente, com a correção de desigualdades.

No último capítulo, Melchior apresenta os aspectos mais importantes das leis aprovadas *e* suas mudanças. Analisa primeiramente a Emenda Constitucional n ° 14, originada das várias PECs, que foi importante, pois restabeleceu a sanção para os Estados e o Distrito Federal, caso não cumprissem a vinculação, c alterou o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. O autor analisa, também, aspectos do Fundef e da Lei n° 9.424 que o regulamentou.

Mostra, finalmente, que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Emenda Constitucional n° 14 e a lei regulamentadora do Fundo, apesar de algumas ressalvas, foram importantes para o avanço de algumas questões de financiamento da educação no Brasil.

Jorge Abrahão de Castro (Ipea)

bibliografia

Financiamento da Educação no Brasil

AGUIAR, Ubiratan. Financiamento da educação infantil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1., 1994. *Anais...* Brasília : MEC/SEF, 1994. p. 57-62.

AMARAL SOBRINHO, José. O MEC e o ensino fundamental: o que os gastos revelam. In: ESTADO e educação : coletânea CBE. São Paulo : Papirus, 1992. p. 127-145.

ANTUNES, Ana M. C. Financiamento da educação : análise das fontes e da distribuição de recursos. In: ESTADO e educação : coletânea CBE. São Paulo : Papirus, 1992. p. 157-167.

ARAÚJO, Aloísio Barbosa de. *O governo brasileiro, o BIRD e o BID :* cooperação e confrontos. Brasília : Ipea, 1991.122 p. (Série Ipea, n. 131)

BLANG, Mark. *Introdução à economia da educação.* Tradução de Leonel Vallandro e Volnei Alves Corrêa. Porto Alegre : Globo, 1975. 273 p.

BRAGA, Ronald. Apontamentos em torno da polêmica ensino pago versus ensino gratuito. *Em Aberto,* Brasília, v. 11, n. 4, p. 13-18, abr. 1983.

BROOKE, Nigel. A equalização de recursos para o ensino de 1º grau nos Estados. In: GOMES, Cândido Alberto; AMARAL SOBRINHO, José (Org.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica.* Brasília : Ipea, 1992. p. 99-122. (Série Ipea, n. 136).

CALMON, João. *História de uma proposta de Emenda à Constituição.* Brasília : Senado Federal, 1977.

CAMPOS, Maria Malta. Atendimento à infância na década de 80 : as políticas federais de financiamento. *Cadernos de Pesquisa,* n. 82, p. 5-20, ago. 1992.

CARNEIRO, Moacir Alves. Matriz conceituai e diretrizes do salário-educação : quota federal. *Ensaio,* Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 61-82, jan./mar. 1994.

CASTRO, Jorge Abrahão. *Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).* Brasília : Ipea, 2000. 124 p. (Texto para Discussão, n. 760).

_____ . Federalismo e gasto público na área de educação no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 79, n. 192, p. 92-100, maio/ago. **1998.**

_____ . *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (Fundef) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental.* Brasília : Ipea, 1998. 46 p. (Texto para Discussão, n. 604).

_____ . Gastos públicos com educação básica. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 79, n. 193, p. 135-147, set./ dez. 1998.

_____ . *Processo de gasto público do Programa do Livro Didático.* Brasília : Ipea, 1996. 74 p. (Texto para Discussão, n. 406).

_____ . *O processo de gasto público na área de educação no Brasil*: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. Campinas, 1997. 284 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

CASTRO, Jorge Abrahão; FERNANDES, Maria Alice. *Sistema de Informações sobre os Gastos Públicos na Área de Educação (Sigpe)* : diagnóstico dos gastos públicos na área de educação, 1995. Brasília : Ipea, 1999. 30 p. (Texto para Discussão, n. 679).

CASTRO, Luiz F. M. Fundamentos do salário-educação. *Fórum Educacional,* Rio de Janeiro, v. 7, n. 4, p. 7-32, out./dez. 1983.

_____ . Políticas públicas de financiamento da educação no Brasil. *Revista da Faculdade de Educação,* Rio de Janeiro, v. 12, n. 1, p. 5-33, 1985.

COSTA, Vera Lúcia Cabral (Org.). *Descentralização da educação :* novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo : Cortez, 1999. 254 p.

DAVIES, Nicholas. *Fundef e o orçamento da educação* : desvendando a caixa-preta. Niterói: [s.n.], 1998. 67 p.

DEMO, Pedro. A política educacional no contexto das políticas públicas no Brasil. In: POLITICAS públicas e educação. Brasília : Inep, 1987. p. 55-62. (Série Encontros e Debates, n. 1).

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Financiamento da educação básica.* Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999. 101 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 69).

EMENDA João Calmon : recursos para a educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 65, n. 149, p. 133-176, jan./abr. 1984.

FAGNANI, Eduardo. Financiamento das políticas públicas : a educação. In: POLÍTICAS públicas e educação. Brasília : Inep, 1987. p. 97-102. (Série Encontros e Debates, n. 1).

. *Governo federal e financiamento da educação na Nova Re pública.* São Paulo : Fundap/Iesp, 1989. 22 p. (Textos para Discussão, n. 28).

FINANCIAMENTO da educação na América Latina. Tradução de Paulo Martins Garchet. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1999.261 p.

FONSECA, Marília. *O financiamento do Banco Mundial à educação brasileira.* Brasília : MEC, 1991. 27 p.

FORTES, Helvia de Lucas. *Bibliografia especializada em financiamento da educação.* Brasília : MEC/FNDE, 1983. 109 p.

GOMES, Cândido A. *Transferências intergovernamentais no ensino fundamental* : critérios e processos decisórios. Brasília : MEC/ SG, 1991. 62 p.

_____ . Financiamento e equidade. In: GOMES, Cândido Alberto; AMARAL SOBRINHO, José (Org.J. *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica.* Brasília : Ipea, 1992. p. 47-70. (Série Ipea, n. 136).

_____ . *LDB.* Porto Alegre : [s.n.], 1992. p. 40-42.

_____ . Os quatro anos da Emenda Calmon : qual seu impacto? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 69, n. 162, p. 237-255, maio/ago. 1988.

GONÇALVES, Renaldo Antônio. O financiamento da educação : um sistema da educação em desequilíbrio. *Cadernos de Pesquisa,* n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

GUSSO, Divonzir Arthur. Sistema de financiamento da educação : notas para estudo e análise. *Boletim Econômico,* Rio de Janeiro, n. 3, p. 1-20, maio/jun. 1975.

. Educação infantil: questões básicas para seu financiamen to. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1., 1994. *Anais...* Brasília : MEC/SEF, 1994. p. 44-56.

IIORI, Jorge José Ribeiro Caldas. *Financiamento da educação no Brasil.* São Paulo : CRPE, 1966. 90 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Avaliação da descentralização de recursos do FNDE e da Merenda Escolar* : síntese dos resultados. Brasília : Inep, 1998. 151 p.

JALLADE, Jean Pierre. Opinião do FMI e do Bird : o financiamento da educação para melhoria da distribuição de renda - Brasil e Colômbia. *Revista Bancária Brasileira,* Rio de Janeiro, v. 48, n. 565, p. 41-46, jan. 1980.

KENSKI, Sônia Maria Coimbra. *Padrões de financiamento e tomada de decisão em educação* : um estudo de caso em seis municípios da periferia de Curitiba. Rio de Janeiro, 1978. Dissertação (Mestrado) - Instituto de Estudos Avançados em Educação, Fundação Getúlio Vargas.

LANGONI, Carlos Geraldo. Aspectos econômicos da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 61, n. 137, p. 7-22, jan./mar. 1976.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. Política educacional do Brasil : despesa pública e desequilíbrios regionais. *Revista de Ciências Políticas,* Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 87-110, set./dez. 1980.

LO BELLO, Maria Fátima de Lima. *Alguns aspectos da quota federal do salário-educação.* São Paulo : Café Ed. Expressa, 1999. 210 p.

MARANHÃO, Wilmarina do Couto. *Financiamento da educação :* salário educação como uma das fontes de recursos. Niterói : [s.n.], 1984. 193 p.

MARQUES, Antônio E. S. Despesas federais com educação : a lole-ria sem perdedores. In: SERVIÇO NACIONAL DE APRENDIZAGEM COMERCIAL. Administração Regional no Estado de São Paulo. *Educação e profissionalização.* São Paulo : Senac, 1982. p. 45-62.

MARTINS, Paulo de Sena. Financiamento da educação no município. In: RODRIGUES, M. M.; BRAGA, A. C. (Org.). *Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEN II.* Brasília : Fundescola, 1999. 296 p.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. *Em Aberto,* Brasília, v. 8, n. 42, p. 3-18, abr./jun. 1989.

_____ . Aplicação de recursos financeiros em educação. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, n. 25, p. 5-16, jun. 1978.

_____ . Financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 72, n. 172, p. 262-290, set./dez. 1991.

_____ . *O financiamento da educação no Brasil.* São Paulo : EPU, 1987. 156 p. (Coleção Temas Básicos de Educação e Ensino).

_____ . Financiamento da educação no Brasil numa perspectiva democrática. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, n. 34, p. 39-83, ago. 1980.

_____ . *Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil.* Brasília : Ipea, 1993. 44 p.

. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil.* Cam pinas : Autores Associados, 1997. 94 p. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo, v. 57).

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil.* São Paulo : USP, 1981. 118 p. (Estudos e Documentos, 17).

_____ . Recursos financeiros para a educação : ensino profissionalizante. *Educação Brasileira,* Brasília, v. 1, n. 2, p. 111-134, maio/ago. 1978.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo; SOUZA, Alberto M.; VELLOSO, Jacques. *O financiamento da educação no Brasil e o ensino de I^{o} grau.* Brasília : SEB/MEC, 1988.

MELLO, Ediruald. Implicações do financiamento da educação à gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto,* Brasília, v. 8, n. 42, p. 51-54, abr./jun. 1989.

MELLO, Guiomar Namo de; SILVA, Rose N. *Política educacional no Governo Collor*: antecedentes e contradições. Brasília : Iesp/ Fundap, 1992. (Texto para Discussão, n. 3).

MEYER JÚNIOR, Victor. *Financiamento do ensino superior no Brasil.* Bragança : Instituto Politécnico de Bragança, 1991. 34 p.

MONLEVADE, João. O financiamento da educação na LDB. *Revista de Educação da CNTE,* Brasília, v. 1, n. 1, p. 71-79, jan. 1993.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo B. O *Fundef e seus pecados capitais.* Ceilândia, DF : Idéa Ed., 1997. 95 f.

MONTEIRO, Maria das Graças Gomes. *Política da educação do ensino superior brasileiro* : os recursos públicos no ensino privado. O caso de uma universidade católica. Brasília, 1997. 195 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília.

NEGRI, Barjas. *O financiamento da educação no Brasil.* Brasília: Inep, 1997. 20 p. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 1).

. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fun damental e de Valorização do Magistério.* Brasília : Inep, 1997. 20 p. (Série Documental. Textos para Discussão, n. 3).

NEVES, Abílio Afonso Baeta. *O ensino superior* : crescimento, diferenciação, qualidade e financiamento, um modelo para a educação no século 21. Rio de Janeiro : J. Olympio, 1999. p. 147-160.

OLIVEIRA, João B. A. União, Estados e municípios e o sistema de ensino fundamental : atribuições e perspectivas. In: GOMES, Cândido Alberto; AMARAL SOBRINHO, José (Org.). *Qualidade, eficiência e eqüidade na educação básica.* Brasília : Ipea, 1992.

PINTO, José Marcelino de Rezende. *As implicações financeiras da municipalização do ensino de I° grau.* Campinas, 1989. 204 p. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas.

. Os recursos disponíveis para o ensino no Brasil. In: ES TADO e educação : coletânea CBE. São Paulo : Papirus, 1992. p. 147-156.

_____ . *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas.* Brasília : Ed. Plano, 2000. 181 p.

PSACHAROPOULOS, George. Educação como investimento. *Finanças e Desenvolvimento,* Rio de Janeiro, v. 2, n. 3, p. 39-42, set. 1982.

. Educação, um investimento altamente compensador. *Ru mos do Desenvolvimento,* Rio de Janeiro, v. 6, n. 37, p. 21-25, set./out. 1982.

ROMAO, José Eustáquio. Financiamento da educação infantil. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE EDUCAÇÃO INFANTIL, 1., 1994. *Anais...* Brasília : MEC/SEF, 1994. p. 63-71.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação : implicações para a educação municipal. *Em Aberto,* Brasília, v. 8, n. 42, p. 43-50, abr./jun. 1989.

SCIIULTZ, Theodore W. *O valor econômico da educação.* 2. ed. Rio de Janeiro : Zahar, 1973.

SOARES, Maria Carneiro Tristão da Costa. *Distribuição de recursos para as universidades federais* : uma discussão. Rio de Janeiro, 1989.169 p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro.

SOUZA, Alberto de Mello. *Financiamento da educação e acesso à escola no Brasil.* Rio de Janeiro : Ipea, 1979. 214 p. (Relatório de pesquisa, n. 42).

. Considerações sobre a distribuição dos recursos educa cionais. *Em Aberto,* Brasília, v. 8, n. 42, p. 31-33, abr./jun. 1989.

TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro : bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* v. 80, n. 194, p. 102-113, jan./abr. 1999. Publicado originalmente na *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Rio de Janeiro, v. 20, n. 52, p. 27-42, out./dez. 1953.

TOMMASI, Lívia de; WARDE, Mírian Jorge; HADDAD, Sérgio. *O Banco Mundial e as políticas educacionais.* São Paulo : Cortez, 1996. 279 p.

VELLOSO, Jacques. Educação e Constituinte : quatro questões do financiamento do ensino. *Em Aberto,* Brasília, v. 5, n. 30, p. 41-52, abr./jun. 1986.

_____. O financiamento da educação na transição democrática. In: EDUCAÇÃO e transição democrática. São Paulo : Cortez, 1985. p.44-72.

. Financiamento das políticas públicas : a educação. In: POLÍ TICAS públicas e educação. Brasília : Inep, 1987. p. 103-122. (Sé rie Encontros e Debates, n. 1).

. Impasses e alternativas no financiamento das políticas pú blicas para a educação : um pano de fundo. In: ESTADO e edu cação : coletânea CBE. São Paulo : Papirus, 1992. p. 107-125.

. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financia mento do ensino : pontos de partida. *Educação e Sociedade,* v. 10, n. 30, p. 5-42, ago. 1988.

VELOSO, Fábio. Salário-educação e o financiamento da educação primária. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Rio de Janeiro, v. 54, n. 119, p. 189-203, jul./set. 1970.

VERAS, Maria Eudes Bezerra. Financiamento da educação pelo município : juntando pedras da base legal. *Em Aberto,* Brasília, v. 8, n. 42, p. 19-29, abr./jun. 1989.

XAVIER, António Carlos da Ressurreição. *O financiamento da educação em períodos de crise* : pontos para discussão. Brasília : Ipea, 1991. 16 p. (Texto para Discussão, n. 235).

XAVIER, António Carlos da Ressurreição; AMARAL SOBRINHO, José; PLANK, D. N. Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais : uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, Cândido Alberto; AMARAL SOBRINHO, José (Org.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica.* Brasília : Ipea, nov. 1992. p. 71-98. (Série Ipea, n. 136).

XAVIER, António Carlos da Ressurreição; MARQUES, António Emílio Sendim. *Custo direto de funcionamento das escolas públicas de 1° grau* : aspectos metodológicos e manual de instruções. Brasília : MEC/Secretaria de Ensino de 1º e *2º* Graus, 1986. 106 p.