

O FINANCIAMENTO DO ENSINO PÚBLICO NO BRASIL: uma perspectiva político-econômica

Cândido A. Gomes* e Robert E. Verhine**

RESUMO: O sistema de financiamento da educação no Brasil se caracteriza por uma estrutura complexa, com problemas de eficiência, eficácia e equidade, ao tempo em que se apresentam algumas iniciativas novas como possíveis soluções para as dificuldades enfrentadas. Estas características têm sido objeto de interesse crescente por parte de estudiosos e formuladores de políticas, tanto pela percepção das limitações do sistema vigente como pelas mudanças administrativas e fiscais promovidas pela Constituição de 1988 e, mais recentemente, por alguns governos estaduais e municipais. Este artigo analisa o referido sistema, examinando cada um dos aspectos acima mencionados. O texto inicia descrevendo a organização e estrutura do sistema, fornecendo, a seguir, um panorama das despesas em educação; identifica os problemas principais e descreve algumas experiências recentes que, de forma ainda parcial, tentam solucioná-los. Na sua conclusão, os autores argumentam que, para que se efetive as recentes mudanças, há necessidade de implementar-se procedimentos de avaliação e acompanhamento de forma a saber em que medida os remédios combatem as doenças ou os primeiros podem ser aperfeiçoados.

PALAVRAS-CHAVE: educação; finanças públicas; sistema educacional; despesas em educação; municipalização; descentralização.

INTRODUÇÃO

O sistema de financiamento da educação no Brasil caracteriza-se por uma estrutura altamente complexa, com problemas de eficiência, eficácia e equidade, oferecendo, no momento, uma série de iniciativas novas como soluções possíveis para as dificuldades enfrentadas. Estas características têm sido objeto de interesse crescente por parte de estudiosos e formula-

* Consultor Legislativo do Senado Federal. Professor Titular da Universidade Católica de Brasília.

** Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação. Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia.

dores de políticas, tanto pela percepção das limitações do sistema vigente como pelas mudanças administrativas e fiscais promovidas pela Constituição de 1988 e, mais recentemente, por alguns governos estaduais e municipais. Com o intento de contribuir para as discussões em torno do assunto, o presente trabalho apresenta e analisa o referido sistema, examinando cada um dos aspectos acima mencionados. O texto inicia descrevendo a organização e estrutura do sistema e segue fornecendo um panorama das despesas em educação, identifica os principais problemas e descreve algumas experiências recentes que, de forma ainda parcial, tentam solucioná-los.

ESTRUTURA DO SISTEMA FINANCEIRO DE EDUCAÇÃO

Desde 1934, as Constituições brasileiras têm incluído dispositivos que fixam a percentagem dos respectivos orçamentos que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. Em 1983 foi aprovada a chamada Emenda Calmon que estabeleceu que os governos de estados e municípios são obrigados a gastar 25% de suas receitas de impostos e transferências com educação, enquanto o governo federal deve gastar 13% (GOMES, 1992). Esta emenda foi regulamentada pela Lei 7.348, de 24/07/85, e incorporada à Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, elevando o percentual da União para 18%, com as respectivas definições do que podem ser consideradas receitas e despesas com a educação (Senado Federal, 1988). Pela primeira vez, a nova Constituição reconheceu a autonomia do sistema municipal de ensino, que deixou de ser subordinado às agências dos governos estaduais. A Constituição de 1988 também delegou às autoridades estaduais e municipais o controle de fontes importantes de receita previamente gerenciadas pelo governo federal. No entanto, visto como um todo, o sistema de finanças públicas no Brasil e, mais especificamente, o financiamento da educação, continua sendo muito centralizado, com os principais impostos e contribuições recolhidos pela União.

Conforme sua configuração atual, a educação pública brasileira se estrutura através de três sistemas distintos, o federal, o estadual e o municipal. A função principal do sistema federal é fornecer apoio às universidades federais, embora as autoridades federais mantenham o controle administrativo direto de um número pequeno, mas significativo, de escolas em todas as regiões do país. A Constituição exige que os municípios atribuam prioridade ao ensino primário e pré-escolar, mas alguns governos locais mantêm escolas secundárias e até pós-secundárias. Os governos estaduais administram escolas de todo nível, da educação pré-escolar até a universi-

dade, e suas escolas de níveis fundamental e médio responsabilizam-se por mais da metade do total das matrículas no país nestes dois graus.

Os recursos financeiros para o ensino público são originários de uma variedade grande de fontes. A Figura 1 simplifica o retrato, ilustrando, para cada um dos três sistemas, suas fontes principais. Nota-se, por exemplo, que a importância relativa dos impostos reduz-se na medida que passa do sistema federal para o sistema municipal, enquanto o papel relativo das transferências aumenta. Embora, para cada um dos sistemas, sejam várias as fontes incluídas na categoria de impostos, o imposto de renda é a principal fonte do sistema federal, enquanto o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) são, respectivamente, aqueles mais importantes para os sistemas estadual e municipal. Recursos financeiros são transferidos do governo federal para os sistemas estadual e municipal através dos chamados Fundos de Participação.

FIGURA 1

Fontes públicas de receita para o financiamento da educação no Brasil

IMPOSTOS	IMPOSTOS	IMPOSTOS
	SALÁRIO-EDUCAÇÃO	SALÁRIO-EDUCAÇÃO
	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO E DOS ESTADOS
SALÁRIO-EDUCAÇÃO	OUTRAS FONTES	OUTRAS FONTES
OUTRAS FONTES		
UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS

A principal fonte de recursos vinculada ao ensino fundamental constitui-se no salário-educação (WORLD BANK, 1986, MELCHIOR, 1987 e VELLOSO, 1988). Criada em 1964, esta fonte não é um imposto propriamente dito, mas, sim, uma contribuição social por parte das empresas, recolhida e distribuída de forma centralizada pela União, aos estados e municípios, com propósitos descentralizadores e compensadores das desigualdades regionais. Os recursos do salário-educação são provenientes da alíquota de 2,5% do valor da folha de salários das empresas. Ficam isentas de contribuição do salário-educação as instituições de ensino públicas e privadas, bem como os hospitais e as organizações culturais. A receita proveniente do salário-educação é gasta, obrigatoriamente, no ensino fundamental, sendo que dois terços retornam ao estado onde o imposto foi coletado,

ficando um terço retido pelo governo federal - a chamada *quota federal* - para distribuição entre estados e municípios de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. Em anos recentes, as quotas estadual e federal têm sido aproximadamente de US\$ 1 bilhão e US\$ 0.5 bilhão, respectivamente (WORLD BANK, 1995). Os recursos da quota federal sustentam os dois principais veículos de apoio federal ao ensino básico: o **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação** (FNDE) e a **Fundação de Assistência ao Estudante** (FAE).

O FNDE funciona como um banco repassador para os estados e municípios e, hoje, efetua este repasse com a pré-nominação das escolas a serem beneficiadas. Em princípio, o FNDE tem o objetivo de assistir escolas que atendem estudantes com condições sócio-econômicas desfavorecidas. Ele fornece financiamento para uma ampla variedade de atividades do ensino básico e gasta em torno de US\$ 500 milhões por ano, ou seja, aproximadamente 10% do orçamento do MEC. Para obter recursos do FNDE, os municípios encaminham suas solicitações ao Ministério da Educação (MEC) através de suas delegacias regionais (as DEMECs), sob forma de projeto. Os projetos podem ser feitos para as várias modalidades de ensino (educação pré-escolar, ensino fundamental regular e supletivo, educação especial) e ter como seu objetivo construir, ampliar, reformar e/ou equipar escolas municipais, bem como realizar treinamentos de professores e adquirir equipamentos e material didático. Os projetos são avaliados por técnicos das DEMECs, que levam em conta um conjunto de critérios, tanto legais como técnicos, estabelecidos anualmente pelo MEC¹. Após parecer da DEMEC, o projeto é encaminhado para julgamento de mérito por um Comitê Técnico formado por representantes da DEMEC, Secretaria Estadual de Educação, Universidades, União de Prefeitos e outros órgãos da sociedade civil. A análise final se dá no MEC, em Brasília, onde os projetos de todo o país são compatibilizados tendo em vista os recursos disponíveis. Neste processo, entram em jogo não apenas o mérito do projeto e o critério de igualdade de oportunidades educacionais, mas também a competência do município em preencher os formulários de solicitação (que normalmente abrangem em torno de 20 páginas e que requerem uma quantidade grande de informações educacionais) e sua força política. Este último aspecto ajuda a explicar o fato de que, apesar da função redistribu-

¹ Segundo CERQUEIRA (1996), os requisitos legais são: ter aplicado em educação o percentual mínimo de recursos municipais previstos em lei (25% da receita oriunda de impostos), estar em dia com as prestações de contas dos recursos transferidos pelo MEC, não ter quaisquer débitos com entidades do governo federal e ter instituído o Estatuto do Magistério e o concurso público no município. Os requisitos técnicos são: elaborar os projetos de acordo com formulários do MEC, ajustar as ações à realidade educacional do município, prever despesas compatíveis com o orçamento e a capacidade de gerenciamento municipal, especificar uma contrapartida por parte da prefeitura que equivale a 10% do valor financiado.

tiva do FNDE, seu financiamento favorece de forma desproporcional os estados mais ricos do país (WORLD BANK, 1995)².

A FAE, que é o segundo maior canal para gastos públicos federais no ensino básico, é o órgão responsável pela distribuição de livros escolares e material de ensino às escolas primárias em todo o Brasil, bem como pelo financiamento dos programas de alimentação escolar implementados pelos estados e municípios. O total de recursos aplicados pela FAE é enorme, representando em torno de um terço dos gastos em educação básica por parte do governo federal (PLANK, 1996). Os recursos da FAE originam-se não apenas do salário-educação mas também de outras fontes, sob o controle direto do Gabinete da Presidência (MELCHIOR, 1993). Como consequência, a FAE é uma entidade semi-autônoma que mantém uma estrutura administrativa paralela à do Ministério da Educação, tendo se expandido por uma grande variedade de áreas (educação sanitária, treinamento do magistério, distribuição de bolsas de estudo), que podem ser consideradas periféricas ao seu objetivo original (PLANK e VERHINE, 1993).

Diante do exposto, pode-se afirmar que os elementos que marcam o sistema de financiamento à educação no Brasil incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, uma série de fontes de receitas vinculadas a gastos com a educação e a superposição de três sistemas de ensino público. Os documentos oficiais e a própria estrutura formal conferem uma aparente prioridade à alocação de verbas públicas para o ensino fundamental, porém, como será visto nas seções a seguir, a distribuição real de recursos nem sempre tem refletido esta prioridade desejável.

DESPESAS ALTAS E RESULTADOS MODESTOS

Numa retrospectiva do último decênio³, verificamos os reflexos de uma crise fiscal tão profunda e duradoura que abalou as possibilidades do Estado traçar políticas de longo prazo e de manter adequadamente os serviços públicos, inclusive a educação. Tendo cumprido o papel de propulsor da industrialização e do crescimento econômico, com uma admirável folha de serviços a partir da Grande Depressão de 1929, o Estado insistiu até às últimas consequências no velho modelo, apesar das crises do petróleo de 1973 e 1979. A crescente dívida externa tornou-se um pesadelo, quando as taxas de juros voltaram a subir. Em 1982 a rolagem da dívida foi suspensa, com a moratória do México, secando a fonte de recursos externos para financiar a economia. Enquanto isso, diversos fatores abalavam

² Um estudo recente determinou que seis dos dez estados com o menor transferência do FNDE estão entre os estados mais pobres do Brasil, enquanto seis dos dez estados recebendo a maior transferência são aqueles mais ricos (WORLD BANK, 1995).

³ Esta retrospectiva se baseia no Capítulo III de GOMES e AMARAL SOBRINHO (1996), p. 15-22.

as contas internas. O Estado crescera de tal modo que, mesmo cortando as despesas de capital, bastavam as correntes inflacionárias para conduzi-lo ao *déficit* público. No período que vai de 1981 a 1983 promoveu-se modesto e transitório ajustamento econômico. De 1984 a 1986, observa-se o retorno ao crescimento, com base apenas na diminuição da capacidade ociosa da economia. Em 1985 o *déficit* público elevou-se, tendo em vista as pressões sociais liberadas com a redemocratização, na “Nova República”. No ano seguinte o Plano Cruzado reduziu temporariamente a inflação. Esta relativa estabilidade não se sustentou e os planos econômicos subseqüentes não tiveram maior êxito. A nova Carta Magna veio acentuar significativamente a tendência de descentralização da receita tributária em favor dos estados e municípios, sem, todavia, clarificar ou transferir competências. Desse modo, o déficit dos governos subnacionais foi temporariamente aliviado pelo agravamento das condições do governo federal, “como quem puxa o cobertor curto e deixa alguém de fora”.

O governo que se instaurou, em 1990, buscou administrar este quadro com um discurso sobre a reforma do Estado, um “choque” e uma aguda recessão econômica. A despesa pública sofreu um corte abrupto, com redução dos salários e das verbas, inclusive de setores sociais. Em contraste, estados gastaram excessivamente com a folha de salários e com obras naquele ano eleitoral. Antes da retomada da inflação em 1991, o governo federal promoveu mais um “choque” econômico, sem maiores resultados, tendo como agravante, no ano seguinte, a crise de credibilidade provocada pelo processo de *impeachment* do presidente da República. Após este, a economia voltou a crescer, recebendo a inflação, em 1994, tratamento duradouro com o Plano Real.

Os dados financeiros oficiais refletem estes fatos. A Tabela 1 indica que a despesa do Tesouro Nacional em relação ao PIB cresceu de modo significativo, sobretudo em 1989/90, mediante o endividamento e a ampliação do déficit público, mas também em virtude de mudanças de critérios dos balanços. Em 1991 houve uma redução drástica destas despesas, com nova marcha ascensional a partir do ano seguinte. Quanto à Educação, esta alcançou aumento expressivo a partir de 1985, quando foi regulamentada a Emenda Calmon. Em seguida, em 1990/92, houve um recuo, com a reversão de 1993, quando a despesa em Educação e Cultura retornou à marca de 1983, e a despesa do MEC, aos níveis de 1991 e 1986. Fica claro que, apesar das mudanças de critérios que levaram ao salto das despesas em 1988, o incremento dos dispêndios totais foi maior que o da despesa em Educação e Cultura.

Os mesmos períodos podem ser analisados a partir de outro indicador do esforço financeiro em favor da Educação: o percentual da despesa do MEC sobre a receita de impostos (ver Tabela 2). A partir de 1985, a Emenda Calmon fixou precisamente este critério para o piso de recursos a serem aplicados pelas três esferas governamentais. Em 1990 ocorreu abrupto declínio, seguido de pequena recuperação. Deve-se destacar que a

base de cálculo foi a receita total de impostos, não se confundindo com o percentual das despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (mais restritas que as despesas do MEC, mas também envolvendo outros ministérios) sobre a receita líquida de impostos (receita federal menos transferências aos estados e municípios). Corroborando a Tabela 1, evidencia-se que a participação do MEC sobre a despesa total do Tesouro Nacional tendeu a diminuir desde 1986, conforme observamos na Tabela 2. O percentual aumentou em 1991 graças a uma grande contração da despesa total. Em outras palavras, a despesa do MEC acompanhou mais de perto a receita de impostos - critério do piso constitucional - e afastou-se da despesa total, que foi financiada também por outras fontes de receita, inclusive contribuições e endividamento.

TABELA 1
Tesouro Nacional - Despesa Total em Educação e Cultura em relação ao PIB -
(1980-1994) (Em %)

Ano	Despesa do Tesouro Nacional/PIB	Despesa na Função Educação e Cultura/PIB	Despesa do MEC/PIB
1980	9,5	0,8	0,6
1981	9,2	1,1	0,7
1982	9,3	1,1	0,8
1983	9,7	1,0	0,7
1984	9,2	0,9	0,6
1985	9,4	1,2	0,8
1986	14,9	1,6	1,1
1987	14,0	1,8	1,2
1988	18,3	1,9	1,5
1989	41,7	2,1	1,4
1990	66,1	1,6	1,4
1991	27,9	1,2	1,1
1992	34,1	0,9	1,0
1993	37,6	1,0	1,1
1994	48,9	1,9	1,3

Fonte dos dados originais: Balanços Gerais da União.
PIB: Departamento de Contas Nacionais do IBGE (MPO).

TABELA 2
Participação da Despesa do MEC sobre a Receita Total de Impostos da União e sobre a Despesa Total do Tesouro Nacional, em relação ao PIB -
(1980-1994)

Ano	% sobre Receita de Impostos	% sobre Despesa do Tesouro
1980	8,1	8,8
1981	9,6	9,7
1982	10,8	10,7
1983	9,1	8,5
1984	8,8	8,4
1985	12,9	10,4
1986	13,7	7,2
1987	17,4	9,3
1988	20,1	8,2
1989	21,6	3,3
1990	13,8	2,1
1991	18,0	4,1
1992	15,5	2,9
1993	14,5	2,1
1994	17,1	2,7

Fonte dos dados originais: Balanços Gerais da União.

Passando aos tesouros estaduais e do Distrito Federal, constatamos que a despesa na função Educação e Cultura foi freqüentemente maior que a participação do Tesouro Nacional, por lhe caberem a maior parte do Ensino Fundamental e Médio e parte progressiva do Ensino Superior (ver Tabela 3). Para isso contribuiu, certamente, a descentralização da receita promovida por emendas à Constituição Federal de 1969 e pela Constituição de 1988. Ainda assim, em termos da receita líquida de impostos, o esforço estadual foi considerável (GOMES, 1988).

TABELA 3
Despesa dos Tesouros Estaduais Realizada na Função Educação e Cultura
(1980-1994)

Ano	% em relação ao PIB	% em relação a Despesa Total
1980	1,5	20,2
1981	1,6	20,7
1982	1,7	20,3
1983	1,6	20,1
1984	1,5	18,7
1985	1,6	17,5
1986	2,0	19,8
1987	1,9	20,2
1988	1,8	17,6
1989	1,9	17,6
1990	3,5	17,4
1991	2,9	17,1
1992	2,9	16,3
1993	2,8	15,7
1994	3,1	16,0

Fonte dos dados originais: Balanços Gerais da União.
PIB: Departamento de Contas Nacionais do IBGE (MPO).

Em parte, como no caso da União, o percentual da despesa em Educação e Cultura sobre o PIB a partir de 1990 teve um acréscimo significativo. O incremento de 1990 pode estar distorcido por refletir os gastos de um ano eleitoral. Quanto à participação da despesa em Educação e Cultura sobre a despesa total, observada na Tabela 4, detectamos uma tendência ao declínio menos pronunciado que no caso da União. Apesar disso, foi constatado, pela análise das despesas funcionais do setor público, de 1985 a 1994, que a função Educação e Cultura estaria sendo transferida do governo federal para as órbitas estadual e municipal (MUSSTI et alii, 1992).

TABELA 4
Tesouros Estaduais - Despesa Realizada por Função - (1980-1994) (Em %)

Função	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Legislativa	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6	1,7	1,7	2,1	1,8	1,9	2,1
Judiciária	3,3	3,2	3,2	3,3	3,2	3,3	4,6	4,3	4,3	4,9	5,2	5,8	6,7	8,3	6,3
Administração e Planejamento	27,8	24,9	25,3	27,2	28,2	29,8	25,1	25,2	23,1	24,4	23,7	25,0	27,1	24,2	26,0
Agricultura	2,6	2,6	2,5	2,4	2,4	2,2	2,2	2,2	2,1	2,0	1,7	1,8	1,8	2,1	2,0
Comunicação	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Defesa Nacional e Seg. Pública	8,1	8,1	7,8	7,6	7,1	6,5	6,8	7,1	7,0	6,9	7,1	7,5	6,5	7,1	6,4
Desenvolvimento Regional	4,1	4,9	5,0	4,3	5,5	6,0	6,1	6,2	5,8	7,1	7,0	8,1	7,4	6,6	7,8
Educação e Cultura	20,2	20,7	20,3	20,1	18,7	17,5	19,8	19,1	17,5	17,6	17,4	17,1	16,3	15,7	16,0
Energia e Recursos Minerais	2,9	4,3	4,0	2,9	1,7	1,2	1,3	1,2	1,1	0,8	0,6	0,6	1,0	2,9	1,0
Habitação e Urbanismo	1,1	1,2	1,1	1,2	1,1	0,9	1,2	1,1	1,2	1,2	1,8	1,7	1,9	1,4	1,6
Indústria, Comércio e Serviços	2,4	1,8	1,5	1,5	1,3	1,5	1,3	1,0	1,0	0,9	1,0	1,1	0,8	0,7	0,8
Saúde e Saneamento	7,0	7,4	7,4	7,7	7,0	7,6	7,7	8,2	11,9	12,2	9,8	10,0	9,2	8,5	8,8
Trabalho	0,3	0,3	0,3	10,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Assistência e Previdência	8,7	8,9	9,0	-	9,6	9,5	11,1	11,4	10,6	10,9	11,6	11,7	10,7	11,1	11,4
Transporte	10,3	10,5	11,3	10,0	12,4	12,4	11,1	11,1	12,6	9,2	11,2	7,3	8,6	9,3	9,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte dos dados originais: CIP/MEC e Ministério da Fazenda (Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais).

A Tabela 5 exibe os números absolutos e o ritmo de crescimento do PIB, da despesa total e da despesa em Educação e Cultura da União, dos estados e do Distrito Federal. Os números evidenciam que o crescimento das despesas educacionais, apesar de certo paralelismo em relação ao PIB, foi superior ao deste. Apesar dos reclamos, os cortes em Educação e Cultura sempre foram menores que as reduções do PIB, em 1991/92. Se houve menor prioridade para a educação, foi em face da despesa pública total, sobretudo da União, em parte decorrente de mudanças de critérios dos balanços. A despesa total, como sintoma da má saúde financeira do Estado, cresceu muito mais rápido que o PIB, tendo incluído, porém, as despesas resultantes do financiamento do déficit público, numa escalada acumulativa.

TABELA 5
 PIB, Despesas Totais dos Tesouros Nacional e Estadual e Respectivas Despesas na Função Educação e Cultura
 (1980-1994) (Em US\$ milhões)

Ano	PIB		Despesa Pública							
	US\$	N. Índice	União				Estados e D.F.			
			Total	N. Índice	Ed. e Cultura	N. Índice	Total	N. Índice	Ed. e Cultura	N. Índice
1980	236,247	100	22,600	100	1,906	100	17,074	100	3,453	100
1981	262,282	111	24,231	107	2,849	150	20,396	120	4,225	122
1982	276,916	117	25,753	114	3,183	167	23,061	135	4,680	136
1983	197,879	84	19,273	85	1,967	103	15,705	92	3,162	92
1984	200,049	85	18,326	81	1,887	99	15,657	92	2,930	85
1985	223,635	95	21,020	93	2,703	142	20,722	121	3,621	105
1986	269,089	114	40,155	178	4,210	221	27,834	163	5,515	160
1987	294,495	125	41,097	182	5,398	283	29,945	175	5,721	166
1988	329,342	139	60,342	267	6,374	334	33,056	194	5,813	168
1989	412,800	175	186,513	852	9,241	485	48,640	285	8,545	248
1990	417,100	177	341,812	1,393	7,405	389	83,700	490	14,577	422
1991	436,800	185	112,273	497	4,664	245	73,430	430	12,563	363
1992	449,900	190	139,432	617	3,721	195	80,205	470	13,073	378
1993	484,900	205	231,183	1,023	6,285	329	87,591	513	13,758	398
1994	556,530	236	239,960	1.062	5.023	263	108,885	638	17,472	506

Fonte dos dados originais: CIP/MEC e Ministério da Fazenda (Execução Orçamentária dos Estados e Municípios das Capitais).

PIB - *Conjuntura Econômica e Boletim do Banco Central* (correção dos valores originais com base na taxa oficial do dólar dos EUA)

Quando são somadas as despesas federais e estaduais, descobre-se que, excluindo-se os gastos municipais, o Brasil aloca mais do que US\$ 20 bilhões por ano para o ensino público (todos os níveis), o que representa em torno de US\$ 700 por aluno, ou quase um quinto do total das despesas governamentais do país e aproximadamente 5,0% do seu PIB. Estes valores são relativamente altos quando comparados com os de outros países do Continente. Segundo um relatório recentemente produzido pelo Banco Mundial, na América Latina somente a Costa Rica gasta uma porcentagem maior da sua riqueza nacional com o ensino público (WORLD BANK, 1995). Este mesmo relatório indica, também, que apesar desses gastos serem relativamente altos, a situação educacional do povo brasileiro e o desempenho dos sistemas educacionais públicos do Brasil estão entre os piores da região. Este retrato desagradável (veja a Tabela 6) é evidenciado pelo seguinte:

- O índice de analfabetismo entre adultos no Brasil (19%) é quase igual ao da Bolívia (um país de baixa renda) e duas a cinco vezes mais alto do que o de seus vizinhos do “cone Sul”.
- Apenas uma criança brasileira, em cada cinco, termina o ensino fundamental dentro de oito anos e 50% nunca chegam a completar este nível escolar. Entre 19 países latino-americanos, somente o Haiti tem uma taxa de conclusão escolar mais baixa do que a do Brasil.
- Por causa dos índices altos de repetência e evasão, a criança brasileira típica completa apenas 3.9 anos de ensino, ou seja, menos da metade do ensino fundamental de oito anos. De novo, na América Latina, somente a Bolívia tem um valor mais baixo.

TABELA 6
Indicadores de Desempenho do Sistema Escolar

	PIB Per capita	Analf. Adultos %; 1990	Média de Anos Com- pletos - 1º Grau	Porcentagem de Alunos que Completam o 1º Grau
Uruguay	3,340	4	5.7	93
Argentina	6,050	5	-	-
Chile	2,730	7	5.5	77
Venezuela	2,910	8	4.5	48
Paraguay	1,380	10	4.8	59
Colômbia	1,330	13	4.5	56
México	3,470	13	4.3	69
Equador	1,070	14	5.2	63
Peru	950	15	5.1	-
Brasil	2,770	19	3.9	20
Bolívia	680	23	2.2	44

Fonte: World Bank, “World Development Report”(1994), “Improving Primary Education in Developing Countries” (1991) and UNESCO, “World Education Report” (1993).

A discrepância entre os resultados inadequados da rede pública escolar no Brasil, por um lado, e os níveis relativamente altos de gastos para o ensino, por outro, sugere a existência de problemas sérios referentes ao financiamento da educação no país. Os mais significantes destes problemas são discutidos na seção a seguir.

PROBLEMAS PRINCIPAIS (OU COMO OS MEIOS SE TORNAM FINS)

Entre os problemas principais enfrentados pelo sistema brasileiro de financiamento educacional está o fato de que, apesar da incorporação, em sucessivas Constituições, de dispositivos que obrigam a alocação de parcelas específicas das receitas públicas para fins educacionais, o financiamento da educação como um todo ressentem-se da falta de regras efetivas que orientem a distribuição dos recursos. Mais ainda, tais regras, na forma como estão definidas - incluindo-se as normas constitucionais - são freqüente-

mente burladas ou ignoradas, existindo poucos mecanismos de punição para esses casos. O acesso aos recursos para educação, portanto, continua dependente de um conjunto de fatores que incluem tipicamente a região, a riqueza e a vinculação política, mas que, freqüentemente, excluem as necessidades sociais (PLANK, SOBRINHO e XAVIER, 1994).

Um outro problema é o fato do sistema ser excessivamente complexo. A responsabilidade pelo ensino público é dividida entre os governos federal, estadual e municipal. Um número grande de escolas particulares complica ainda mais a situação. A proliferação de sistemas escolares relativamente autônomos gera confusão administrativa, abdicação de responsabilidade, ausência de mecanismos de cobrança e duplicação de esforços. Uma vez que os domínios dos vários sistemas se superpõem, fica difícil identificar onde realmente se situam as obrigações para a universalização do ensino requerida pela Constituição de 1988. Assim, ações legais para assegurar oportunidades educacionais, conforme sancionadas pela Constituição (artigo 208, parágrafos 1º e 2º), são dificilmente implementadas.

Aos problemas colocados pela falta de regras transparentes de decisão para a distribuição dos recursos e a complexidade do sistema, acrescenta-se o fato de que a maioria das fontes de financiamento exige que estados e municípios solicitem esses recursos para o desenvolvimento de projetos específicos. Como decorrência, o acesso à informação e a influência política adquirem um valor muito grande na concorrência pelos recursos. Os municípios rurais, mais pobres, distantes de Brasília, enfrentam sérios obstáculos, no acompanhamento da disponibilidade de recursos de determinadas fontes, bem como experimentam grandes dificuldades na hora de atender a exigências administrativas e contábeis complexas, podendo, portanto, ter negado o acesso ao apoio financeiro ao qual ostensivamente teriam direito. Na Bahia, em 1994, por exemplo, aproximadamente 75% dos municípios não receberam quaisquer transferências federais, embora todos a elas tivessem direito (VERHINE, 1995). Para evitar essa possibilidade, muitos municípios precisam empregar intermediários especializados para facilitar-lhes o acesso às transferências federais. Segundo depoimento de um então Ministro de Educação, estes “despachantes” freqüentemente dificultam o processo para as prefeituras, por desconhcerem a realidade local e por lesarem os recursos públicos ao cobrarem 25% do valor total do projeto de solicitação (CERQUEIRA, 1996).

Um quarto problema resulta da própria Constituição de 1988, na medida em que esta transferiu o controle de fontes adicionais de receita para governos estaduais e municipais. Esta política favorece os estados e municípios mais prósperos porque são estes que têm uma base de impostos mais ampla. Nota-se, por exemplo, que, enquanto os municípios do estado de São Paulo gastam, em média, US\$ 900 por aluno, aqueles do es-

tado da Bahia, estado localizado na região nordestina, a mais pobre do país, gastam apenas US\$ 177 por aluno (VERHINE, 1995). Portanto, a descentralização da responsabilidade financeira tem agravado o problema distributivo. Por um lado, o deslocamento de receitas do tesouro federal para os estados e municípios significa uma diminuição de recursos para transferências; por outro, em muitos municípios, especialmente os de natureza rural nas regiões Norte e Nordeste, a base é tão restrita que os gastos por aluno ficam muito aquém do desejável. Uma pesquisa realizada na Bahia, por exemplo, revelou que muitos municípios gastam menos do que US\$ 50 por aluno e que os recursos financeiros de origem local raramente superam US\$ 5,00 **per capita** (VERHINE, 1995). A situação tênue das fontes locais fica exacerbada pela manutenção de um controle central sobre os níveis dos impostos que o município pode cobrar. A impossibilidade do município alterar o valor de seus impostos faz com que sua atenção se volte, fundamentalmente para a questão da determinação do valor da propriedade, questão esta politicamente muito quente. Quando se acrescenta a esses fatores a indiferença histórica por parte das elites rurais a respeito da educação, entende-se que a tarefa de gerar receitas de fontes locais é extremamente difícil. Como consequência, a maioria dos municípios no Brasil continua sendo dependente em relação às transferências federais e estaduais.

Ademais, o sistema de transferências é caracterizado por uma série de deficiências. Estas incluem os problemas acima mencionados, referentes à interferência política e à ausência de mecanismos efetivos de monitoramento e controle de recursos. O sistema de transferências sofre também de procedimentos administrativos excessivamente burocratizados, que tendem a produzir atrasos na distribuição de financiamentos. O resultado, como já foi notado, é que muitos municípios não recebem as transferências às quais têm direito. Além disso, o sistema de transferências é comprometido pelo fato de que se baseia no financiamento de projetos. Os projetos para os quais as transferências podem ser aplicadas (construção de escolas, treinamento de professores, etc.) nem sempre representam as prioridades da escola. Essa ênfase no financiamento de projetos abre, ainda mais, a porta para abusos políticos. Projetos, muitas vezes, são aprovados somente quando apoiados por políticos influentes, e estes, comumente manipulam tal financiamento para atender interesses próprios e beneficiar seus clientes.

Um outro problema com o financiamento da educação no Brasil refere-se à existência de mecanismos que permitem a transferência de quantidades substanciais da receita pública para escolas particulares. Recursos financeiros são transferidos para escolas particulares através de incentivos fiscais e da política de comprar, com dinheiro público, vagas em estabelecimentos privados, nos casos em que as oportunidades oferecidas pelos

sistemas de ensino público não são suficientes para atender a demanda educacional.

O impacto global de gastos educacionais no Brasil é também limitado dado que uma quantidade desproporcional dos recursos financeiros serem utilizados para apoiar instituições de ensino superior. O ensino superior público no Brasil é praticamente gratuito para o usuário e, comparado com outros países, o número médio de alunos por professor é muito pequeno. No nível federal, por exemplo, o MEC aplicou, em 1990, 67,5% no ensino superior e apenas 6,5% no ensino fundamental, muito abaixo dos 50% exigidos pela Constituição (VERHINE, 1991). Quando se considera a totalidade dos gastos públicos com educação, descobre-se que 24% do total é reservado para o ensino superior, embora este nível de instrução globalize apenas 2% dos estudantes matriculados em instituições públicas. Em contraste, os países “tigres” do leste da Ásia aplicam menos do que 15% de suas despesas públicas no nível universitário (WORLD BANK, 1995). O problema do gasto público para o terceiro grau é especialmente agudo no Brasil, porque uma alta percentagem daqueles que freqüentam universidades públicas gratuitas é oriunda de grupos sócio-econômicos privilegiados. Na Universidade Federal da Bahia, por exemplo, 70% dos alunos matriculados freqüentaram escolas secundárias privadas e, nos cursos acadêmicos mais elitizados, tais como Medicina, Direito e Engenharia, o percentual excede a 90% (MOREIRA, 1996). Portanto, a manutenção do princípio “aluno não paga” no ensino superior público brasileiro resulta na transferência de recursos financeiros governamentais para aqueles que menos precisam de um subsídio público.

A criação de instituições autônomas para perseguir objetivos educacionais específicos, como a FAE, gera ainda outras dificuldades. Uma conseqüência negativa destas instituições é que acaba-se por desviar grande volume de recursos para a manutenção de estruturas administrativas paralelas, que certamente encontrariam melhor uso na busca de objetivos mais substantivos. Como efeito colateral, esta duplicação administrativa representa um peso adicional para os agentes educacionais nos níveis estadual e municipal, que se vêem obrigados a buscar recursos para programas educacionais semelhantes, em várias agências. Além disso, a ausência de uma supervisão sistemática dessas instituições autônomas tem resultado em freqüentes escândalos, particularmente no que toca ao programa de merenda escolar da FAE. Nota-se também que, de modo semelhante ao que ocorre com o salário-educação, a criação de múltiplos canais de distribuição de recursos para governos estaduais e municipais favorece sua exploração por políticos, que procuram construir suas bases de apoio nesses níveis. Em outras palavras, a criação de instituições alternativas gera oportunidades de implementação de políticas clientelistas, identificando proje-

tos específicos com lideranças partidárias e fornecendo espaços para a distribuição paternalista de empregos e outros benefícios para correligionários políticos (VERHINE e PLANK, 1996).

Há um problema que permeia todos os demais. Refere-se à presença da corrupção e da manipulação política em diversos níveis. Os ministros da Educação tendem a desviar recursos para seus estados de origem, enquanto membros do Congresso Nacional tendem a distribuir bolsas de estudo e “projetos especiais” para seus redutos eleitorais. Em nível local, os recursos são usados para recompensar aliados e angariar apoios através de empregos administrativos ou de posições de ensino ou, ainda, para contratos de construção ou outros serviços (LEAL, 1990, PLANK, 1996 e SOUZA, 1989). A intervenção política na administração e financiamento do sistema de educação reduz a qualidade do ensino e aumenta o seu custo.

Apesar desses problemas, seria um erro caracterizar o sistema brasileiro de financiamento da educação como uma esfera de “fracasso” de política. Conforme demonstrado por PLANK (1996), o sistema atual não surgiu nem se mantém por acidente ou omissão, mas, ao contrário, resulta da importância atribuída à consecução de objetivos mais urgentes do que a educação das crianças. A “educação” representa apenas um dentre os vários benefícios que são distribuídos através do sistema educacional, na qual incluem-se ainda, empregos administrativos e de professores, licitações de obras, bolsas de estudo e merenda escolar. Manter a administração do sistema de modo a reter o controle sobre estes recursos atende aos interesses políticos dos responsáveis pelo sistema, mesmo que isto resulte em negligenciar os interesses educacionais da infância. Assim, são poderosas as forças contrárias às mudanças na estrutura atual que vise focalizar os fins da educação e não os meios, pois, pela perspectiva daqueles que detêm o poder político, os meios (ou seja, a manipulação de recursos públicos) aparecem como os fins verdadeiros.

Contrariando esta perspectiva pessimista, um número significativo de iniciativas inovadoras têm sido tomadas nos anos recentes para solucionar alguns dos problemas acima listados. A maioria dessas reformas tem sido realizadas ao nível estadual e, em geral, não são ainda assumidas pelo país como um todo. Até agora, no entanto, elas parecem ser bem sucedidas e, assim, oferecem esperança e lições proveitosas para o futuro. A seção que segue aborda as mais importantes dessas experiências inovadoras.

A ESPERANÇA: EXPERIÊNCIAS INOVADORAS

Como observamos, um dos problemas do financiamento da educação brasileira reside na centralização de recursos e nos critérios casuísticos das transferências intergovernamentais, que comprometem as exigências

de qualidade, eficiência e equidade. Ademais, o inchaço das atividades-meio, impedem grande parte dos recursos a chegar à escola e ao seu cliente, o aluno. Assim, embora sendo difícil separar o financiamento da gestão, deter-nos-emos em algumas experiências selecionadas, fazendo referência ao conjunto das áreas, das quais a financeira é uma delas.

TRANSFERÊNCIA DIRETA DE RECURSOS FINANCEIROS ÀS UNIDADES ESCOLARES

Convém informar que os antecedentes dos novos padrões de gestão educacional fincam suas raízes em experiências como as dos estados onde foram estabelecidas (não simultaneamente, nem em todas as Unidades Federativas) inovações, como os colegiados escolares e a eleição direta para diretores das escolas. Os anos 80, em geral se caracterizaram por erigir a participação como grande objetivo, deixando em segundo plano questões como a relação necessária entre as mudanças na gestão educacional e a necessidade de uma reforma do aparelho do Estado como um todo. Problemas de eficiência, qualidade e efetiva competência das escolas para tomar e implantar decisões ficavam freqüentemente ao largo, como se, para alguns, a gestão participativa fosse um fim milagroso em si mesmo e não um meio para alcançar certos fins (GOMES, 1994; XAVIER et alii., 1995). Alguns anos após a redemocratização do País, entretanto, a avaliação de resultados, a produtividade e a eficiência voltaram a ser relevantes preocupações. As eleições estaduais de 1990 e 1994 conduziram a gestões mais preocupadas em buscar novos caminhos.

Como exemplo, e sem que isso implique ordem temporal, temos o estado de Minas Gerais. Terceira economia do Brasil, este Estado se caracteriza pelos contrastes, situando-se entre o Nordeste pobre e o Sudeste relativamente rico. O governo iniciado em 1991 elegeu, entre suas prioridades, a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola; o fortalecimento da direção da escola, pela instituição de colegiados e pela adoção de novos critérios de escolha dos diretores escolares, associando o concurso público a eleição pela comunidade escolar e a avaliação do desempenho das escolas como formas de melhorar a qualidade do ensino.

Para que a escola alcance efetiva autonomia, reconheceu-se que é preciso assegurar-lhe recursos financeiros, oferecendo-lhe condições para que ela própria determine os seus gastos, a fim de que se estabeleça uma parceria eficaz com a comunidade, de forma a que se promova a equidade e se reduzam as interferências clientelistas no relacionamento entre o órgão central e as escolas, mediante o estabelecimento de critérios transparentes nos repasses.

Parece, à primeira vista, que a economia de escala recomendaria a centralização de compras da rede escolar. Mas os custos adicionais de transporte e armazenagem, as perdas por deterioração ou extravio, as compras equivocadas e outros percalços, segundo vários estudos, revelaram ser a descentralização a melhor alternativa. A Secretaria de Educação estabeleceu dois mecanismos de transferência de recursos financeiros às escolas: 1) uma importância definida pelo número de alunos (US\$ 7,00/aluno em 1992), em parcelas ao longo do ano, diretamente à direção das escolas, destinada a pequenas despesas de custeio e manutenção; 2) um repasse para a caixa escolar (pessoa jurídica de direito privado constituída por pais e professores), destinado à aquisição de materiais e equipamentos permanentes, como mobiliário e obras civis, além de serviços de natureza técnica e de capacitação da equipe escolar. Segundo o termo de compromisso firmado em cada caso, a escola se obriga a obedecer à planilha de custos aprovada pela Secretaria (MARES GUIA NETO, 1994; XAVIER et alii, 1995).

O primeiro critério adotado foi o rateio linear de recursos, isto é, a divisão de recursos disponíveis pelo número de alunos da rede estadual, o que não contribuía para elevar o grau de equidade da rede. No entanto, os critérios evoluíram para aquele valor **per capita**, corrigido pela inflação e acrescido de: 1) 300 por cento para escolas com internato e semi-internato; 2) 150 por cento para escolas de educação especial; 3) 30 por cento para escolas com grau de carência acentuada, segundo levantamentos das delegacias de ensino; 4) 25 por cento para escolas de ensino médio com oferta de cursos profissionalizantes nos setores primário e secundário da economia; 5) 20 por cento para os conservatórios de música. Estabeleceu-se também um teto mínimo para as escolas com menor número de alunos, isto é, US\$ 159,71 **per capita**, para as escolas com até 50 discentes e US\$ 212,23 **per capita** para as escolas com 51 a 150 alunos, nas transferências realizadas em 1993 (MARES GUIA NETO, 1994).

Os demais recursos, de aplicação não vinculada e que constituem a maior parcela do montante repassado às escolas, têm sido utilizados sobretudo para despesas de assistência ao aluno, manutenção da escola e aparelhamento escolar, bem como para o atendimento complementar a escolas com alunos em precária situação sócio-econômica. Além disso, as unidades escolares foram estimuladas a elaborar e a implantar o seu Plano de Desenvolvimento, individualizando as demandas anuais de recursos, de modo que a Secretaria venha a elaborar o seu orçamento em grande parte com base nos orçamentos das escolas. Desse modo, a autonomia financeira deixará de limitar-se ao repasse e ao recebimento de recursos.

É interessante lembrar que, em todos os processos de solicitação e aplicação de recursos, os colegiados devem apresentar ampla participação.

A caixa escolar tem como presidente o diretor da escola e como Conselho Fiscal, o Colegiado.

Uma avaliação indica que a possibilidade de a comunidade influir nos processos decisórios aumenta a sua participação. Outros benefícios observados são a liberdade de gastar em prioridades estabelecidas pela própria escola; a economia de tempo do diretor na busca de recursos; a simplificação burocrática e o aperfeiçoamento da fiscalização pela participação comunitária (MARES GUIA NETO, 1994).

Outro estado onde se desenvolveu amplamente o repasse de recursos às escolas é o Paraná. No período de 1983 a 1992 diversas inovações foram introduzidas, como as eleições de diretores escolares; a descentralização administrativa da Secretaria de Educação; a promoção da participação da comunidade, primeiro por meio das Associações de Pais e Mestres e, depois de 1991, pela implantação dos Conselhos Escolares, e o repasse de recursos às escolas. Em 1984 foi implantado o Programa Suprimento de Recursos Descentralizados, para dotar as escolas de meios para a sua manutenção e funcionamento. No percurso foram enfrentados diversos obstáculos legais e burocráticos, tendo sido necessário, em caráter provisório, transferir-se as verbas, como adiantamento, a um servidor estadual, estável e lotado no estabelecimento de ensino. No entanto, em 1992, o terceiro governo a enfrentar o problema conseguiu aprovar lei estadual, autorizando a criação de um fundo rotativo em cada escola estadual, administrado pelos respectivos diretores e fiscalizado pela comunidade escolar.

A receita de cada fundo é composta pelas transferências do orçamento do Estado, admitindo-se, porém, outras fontes. Os meios podem ser destinados à manutenção, pequenos reparos e aquisição de material de consumo e outros gastos correntes. Os valores dependem do número de alunos, de turmas, de turnos de funcionamento, do porte da escola, da área física do prédio e de outros indicadores sociais e educacionais. As despesas são realizadas segundo plano de aplicação aprovado pelo Conselho Escolar e/ou Associação de Pais e Mestres. Os gastos, sujeitos às mesmas regras que regulam todas as despesas públicas, podem ser aplicados de acordo com as políticas governamentais e os interesses da comunidade. Além disso, o fundo rotativo provê recursos para projetos específicos, como hortas comunitárias, informatização do registro escolar, animação cultural e complementação pedagógica. O mesmo fundo permite a aquisição de materiais permanentes para escolas que, ao final do exercício financeiro, apresentem níveis de manutenção acima dos padrões médios.

A prestação de contas é feita à comunidade escolar, de forma permanente, e ao Tribunal de Contas do Estado, uma vez por ano. Ao todo foram distribuídos US\$ 8,121 e US\$ 12.167 milhões, respectivamente, em 1993 e 1994 (REQUIÃO, 1995). Considerando a matrícula estadual do último

ano citado, obtém-se a média de US\$ 10,34 por aluno, valor próximo ao do custo estimado por aluno/ano para manutenção escolar, de US\$ 10,72 (XAVIER et alii., 1995). De qualquer forma, foi um grande avanço se levarmos em conta que o valor repassado em 1991 foi de apenas US\$ 1,00 por aluno/ano.

Outra inovação criada pelo estado do Paraná foi o estímulo à criação de associações de diretores de escolas estaduais, com o objetivo de propiciar maior autonomia às escolas quanto ao gerenciamento e aplicação de recursos. O colegiado de diretores permite comprar serviços e bens a preços mais baixos, remanejar máquinas e móveis, melhorar a redistribuição da merenda escolar e otimizar os recursos financeiros e procedimentos administrativos. Ademais, abre caminho para elevar o grau de equidade, ao reduzir a individualização e a competitividade entre as escolas. Uma pesquisa revelou ainda pequeno o número de associações implantadas, limitação das atividades à área administrativa e outras dificuldades. No entanto, um estudo de caso constatou destacadas vantagens, como a utilização de recursos financeiros de maneira mais organizada e racional entre as escolas filiadas, o fortalecimento da figura do diretor e o aumento do poder de negociação entre as escolas e administração central (XAVIER et alii., 1995).

A experiência de repasse direto de recursos às escolas não está, porém, circunscrita a estes Estados. Pesquisa realizada em 1992 constatou que em 20 das 22 Unidades Federativas respondentes o mesmo já era adotado, sendo provavelmente hoje maior o seu número (AMARAL, XAVIER e MARRA, 1994). Ademais, diversos municípios incluíram os repasses em um conjunto de novos padrões de gestão, destacando-se, dentre as experiências documentadas por pesquisas, as de Belo Horizonte, capital de Minas Gerais (SILVA e GROSBAUM, 1993); de Contagem, município industrial da área metropolitana de Belo Horizonte (XAVIER et alii., 1995), e de Cuiabá, cidade de acelerado crescimento do estado de Mato Grosso, situado na região amazônica (GOMES e AMARAL SOBRINHO, 1996).

A partir de 1995 também o Ministério da Educação e do Desporto, que cumpre a função de assistência técnica e financeira aos governos subnacionais, passou a transferir recursos diretamente às escolas públicas para a sua manutenção, bem como para a aquisição de um conjunto de aparelhos audio-visuais como televisão, antena parabólica e videocassete, necessários ao Programa TV Escola (voltado à utilização da televisão na sala de aula e para a atualização de professores). Os recursos, segundo a regulamentação, têm sido transferidos às escolas que tenham unidades executoras próprias (caixa escolar, conselho escolar ou associação de pais e mestres) ou às Secretarias de Educação, calculando-se o valor conforme o número de alunos. Para assinatura dos convênios figuram exigências como o esforço fiscal em termos de receita própria do estado ou município, cum-

primento das exigências constitucionais mínimas de aplicação no ensino, obediência ao teto de gastos com pessoal e existência de Estatuto do Magistério ou de lei que estabeleça Regime Jurídico Único ou Plano de Carreira para os professores. As escolas podem utilizar verbas em custeio, como manutenção e conservação do prédio, aquisição de material de consumo e de material didático-pedagógico etc., exceto pessoal.

No exercício de 1995 foram efetivamente pagos US\$ 247,951 milhões (75,8 por cento da meta), com média de US\$ 1.736,10 por escola e US\$ 8,79 por aluno. As transferências contribuíram para compensar as disparidades regionais, vez que o montante por aluno, nas regiões de menor desenvolvimento relativo, ficou acima da média nacional (por exemplo, a região Nordeste: US\$ 10,86). Pelo programa de apoio tecnológico foram pagos US\$ 73,541 milhões, ou US\$ 1.617,17 por escola e US\$ 3,02 por aluno (fonte dos dados originais: Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). Cabe lembrar que os estados e municípios são as entidades mantenedoras destas escolas, oferecendo o governo federal uma suplementação de verbas.

De modo geral, devemos observar que estas experiências de transferência direta de recursos são firmadas graças a uma luta sem quartel para modificar ou atender normas e romper a inércia das burocracias públicas. Do ponto de vista político, significam a renúncia dos governantes às formas tradicionais de fazer política, isto é, ao invés de destinarem os recursos aos seus aliados, conforme o seu poder de barganha, optam por adotar critérios técnicos e públicos que beneficiam as escolas.

A MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO FUNDAMENTAL

A legislação brasileira estabelece um regime de cooperação entre estados e municípios no ensino fundamental, de tal modo que, em 1994, 56,5 por cento das matrículas cabiam aos primeiros e 31,8 por cento aos últimos. Quando não se verifica adequada parceria entre os dois níveis governamentais, o que é freqüente, surgem sérios problemas de superposição e de equidade (BROOKE, 1992). As áreas rurais têm ficado a cargo do elo mais fraco da corrente, os governos locais, enquanto os municípios com maior poder de barganha tendem a atrair mais recursos estaduais, liberando suas próprias verbas para outros fins. Por outro lado, ante a crise fiscal, não poucos estados procuram transferir suas responsabilidades para os municípios, embora sejam freqüentemente precárias as suas condições técnicas e financeiras.

A pesquisa tem revelado interessantes experiências de parceria nos últimos anos, dentre elas as dos estados do Paraná e do Rio Grande do

Sul. O primeiro estabeleceu um programa de municipalização para as quatro primeiras séries do ensino fundamental, baseado no custo/aluno, de modo a assegurar a qualidade dos serviços. Por esse programa todos os prédios escolares do Estado, onde funcionam escolas até a quarta série, serão doados aos municípios, ao passo que os estabelecimentos que oferecem curso da quinta a oitava série terão administração compartilhada. Por sua vez, o Estado continua pagando aos professores do quadro do magistério estadual, porém a reposição de novos professores passa à responsabilidade local. A garantia do compromisso é dada mediante o cálculo do custo/aluno, estipulado em US\$ 189 anuais. Numa medida de correção da desigualdade, que tende a incorporar-se à nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, os municípios que, ao comprometerem 25 por cento da sua receita de impostos, conforme o piso constitucional, cobrirem as despesas do total de seus alunos matriculados não receberão repasse de recursos por parte do Estado. Neste caso, cabe ao último apenas oferecer assistência técnica. Aqueles municípios, porém, que, ao cumprirem a vinculação constitucional, não cobrirem o valor **per capita** estipulado, receberão o repasse estadual no valor total desse déficit. No último trimestre de 1992, 59 dos 260 municípios tiveram que receber transferência de recursos estaduais (MARQUES, 1995; XAVIER et alii., 1995).

Como o Paraná, o Rio Grande do Sul estabelece os processos financeiros e de gestão por meio de instrumento legais, elaborados com respeitável margem de consenso, de modo que a sua sustentabilidade política deixa de ser inerente a um partido político ou administração. O Estado consolidou três programas: 1) o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Municipal, que estabelece cooperação entre o estado e o município, visando a melhoria da qualidade do ensino por meio de repasse periódico de recursos da quota estadual do salário-educação; 2) a Nucleação, uma estratégia que visa polarizar duas ou mais escolas estaduais e/ou municipais de menos de 60 alunos, concentrando a clientela e os recursos humanos em torno de uma escola-núcleo, facilitando a locomoção por meio do transporte escolar e permitindo a desativação parcial ou total das escolas que apresentam precariedade da oferta de ensino; 3) a Municipalização, que consiste no processo de passagem gradativa do gerenciamento dos estabelecimentos estaduais de ensino fundamental e médio para os municípios, podendo ou não haver transferência do patrimônio escolar (SEVILLA, 1994; MARQUES, 1995)

OS PADRÕES MÍNIMOS DE QUALIDADE DOS SERVIÇOS EDUCACIONAIS

Há vários anos pesquisadores de políticas públicas têm estudado e proposto a adoção de padrões mínimos (ou básicos) de qualidade dos ser-

viços educacionais como alternativa para enfrentar os problemas de eficiência, qualidade e equidade do ensino fundamental. Tais padrões implicam a existência de condições mínimas de funcionamento das escolas, incluindo a relação das principais funções e atividades desenvolvidas em uma escola padrão, a organização de funções e atividades em áreas afins, denominadas conjuntos, e a definição e detalhamento dos módulos escolares a partir dos mencionados conjuntos (XAVIER, AMARAL SOBRINHO e PLANK, 1992; GOMES, 1994). Em outras palavras, seriam definidos padrões mínimos de equipamentos, instalações e recursos humanos inerentes a uma escola, digna deste nome. Isso implicaria, por exemplo, a gradual substituição de escolas rurais da Amazônia, que funcionam sob uma simples cobertura de palha (“tapiri”), por um prédio adequado às atividades e, naturalmente, ao clima regional. Ou, ainda, implicaria a complementação de equipamentos de uma escola urbana e o remanejamento de recursos humanos, de forma a evitar excesso numa unidade escolar e falta em outra.

Como é evidente, estes padrões mínimos repercutem sobre o custo/aluno que, no Brasil, se encontra freqüentemente muito abaixo do piso recomendado pela UNESCO. A elevação deste custo, por sua vez, gera a necessidade de modificar o financiamento da educação, já que muitas entidades governamentais, mesmo ultrapassando significativamente a vinculação constitucional, não teriam meios de prover os recursos indispensáveis. Para atender a esta necessidade, pesquisadores também têm proposto a complementação dos recursos em cascata: se um município, cumprido efetivamente o piso constitucional, não consegue atingir os padrões mínimos em sua rede escolar, o Estado viria em seu socorro. Por sua vez, o Estado que não alcançasse esses padrões teria o apoio da União, elevando-se, portanto, o nível de equidade do sistema. Um dos pontos-chave é o baixo salário dos professores do ensino fundamental, que, em 1982 (último dado disponível na literatura), era, em média, de US\$ 207,3 e US\$ 76,0 respectivamente, nas zonas urbana e rural do País e de US\$ 124,0 e US\$ 35,0, também, respectivamente, nas zonas urbana e rural do Nordeste (BARRETO, 1990).

Como convém que tal redistribuição de recursos seja efetuada mediante mudanças da Carta Magna, uma Emenda Constitucional foi promulgada pelo Congresso Nacional pelo Poder Executivo, estabelecendo, em resumo, as seguintes alterações: 1) a criação, em cada Estado, de um Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, para o qual os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinariam ao ensino, durante dez anos, pelo menos 60 por cento dos recursos constitucionalmente vinculados, além de outros; 2) o estabelecimento da distribuição de recursos de cada Fundo entre o respectivo estado e os seus municípios, segundo o número de alunos nas respectivas redes de ensino

fundamental e, não alcançando o rateio o padrão mínimo nacional, a União complementarará as verbas; 3) a vinculação de pelo menos 60 por cento dos recursos de cada Fundo ao pagamento dos professores do ensino fundamental.

A AUTONOMIA FINANCEIRA DAS UNIVERSIDADES

Como em muitos países, o Brasil tem amplas discussões sobre a autonomia das universidades públicas, a escassez de recursos e as restrições legais. Enquanto estas discussões se processam, duas das melhores instituições do País, a Universidade de São Paulo (USP) e a Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), ambas de São Paulo, passaram por grandes mudanças administrativas e financeiras. Em 1989, em meio a uma greve geral, com manifestações em frente ao Palácio do Governo, o Decreto nº 29.598, de 02.02.89, estabeleceu a vinculação de uma percentagem da receita do principal tributo estadual, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços, às duas Universidades acima referidas e ainda à Universidade do Estado de São Paulo. A percentagem inicial foi de 8,4 por cento, elevando-se, em 1992, para 9,0 por cento e, em 1995, para 9,57 por cento, sem todavia, compensar as quedas reais de receita. A primeira impressão à respeito da medida, nos meios universitários, foi a de que o governo havia se livrado habilidosamente das universidades e das suas greves. Entretanto, os resultados têm sido altamente positivos, conforme pesquisa realizada por CASTRO (1995), conquanto as instituições não estejam imunes aos efeitos da baixa conjuntura econômica. Ao invés dos cortes lineares, as unidades de cada universidade passaram a receber a sua quota do Imposto em função de indicadores de necessidades e de produtividade. Aprendendo a conviver com as oscilações provocadas pela crise fiscal, pela elevada inflação e pelas recessões econômicas, as Universidades analisadas passaram a prover recursos para necessidades imprevistas e as variações de caráter anual, como o pagamento de férias (os recursos são entregues em duodécimos). O próprio perfil dos reitores alterou-se, passando a ser o de equilibrados gestores, em vez de alguém com grandes habilidades políticas para obter um orçamento vantajoso junto ao Governo do Estado (vantagens que, com frequência, eram erodidas pela inflação). Como exemplo das novas regras do jogo, a Universidade Estadual de Campinas fixou as seguintes normas para a sua política de pessoal: 1) a unidade que elimina uma vaga de funcionário pode reter 70 por cento dos recursos a ela antes destinados e fazer deles o uso que desejar (o percentual restante vai para o Fundo para Treinamento da Administração Central); 2) a unidade que coloca um funcionário à disposição da Reitoria, perde a vaga; 3) a unidade que demite um funcionário por justa causa, mantém a vaga e pode substi-

tuí-lo; 4) a unidade que desliga um docente só pode reter 45 por cento dos recursos correspondentes à vaga; 5) a unidade que aprovar o afastamento de docentes não pode substituí-los; 6) a unidade pode contratar funcionários ou docentes se possuírem recursos para isso.

Com base no princípio da descentralização de responsabilidades na avaliação e profissionalização do pessoal e nas novas formas de formular as políticas de administração financeira, o desempenho das duas Universidades em tela sofreu significativas alterações, entre 1989 e 1994: 1) o número de docentes ativos reduziu-se em 15,0 e 9,4 por cento, respectivamente, na UNICAMP e na USP; 2) o número de funcionários diminuiu, na mesma ordem, em 6,5 e 12,4 por cento; 3) as matrículas nos cursos de graduação aumentaram 63,0 e 3,0 por cento, respectivamente; 4) as matrículas nos cursos de pós-graduação se elevaram em 16,0 e 25,5 por cento; 5) o número de dissertações de mestrado e teses de doutorado defendidas sofreu incremento de 75,0 e 35,3 por cento; 6) a relação de alunos por docente ativo teve aumento de 68,0 e 20,5 por cento, respectivamente, na UNICAMP e na USP (CASTRO, 1995). Outro ponto nevrálgico é a recuperação dos salários docentes por 10 por cento reais no período, uma vez que a política salarial das Universidades não está mais atada às duras regras e limitações da folha do Estado.

Tais mudanças, embora tenham ocorrido em Universidades de alto padrão, sinalizam novos caminhos para as questões do financiamento e do desempenho das instituições públicas de ensino superior em geral. A chamada “revolução silenciosa”, embora hoje implique a vinculação de 9,57 por cento da receita do maior tributo estadual, o que, relativamente, não é pouco, dá seus frutos e não exigiu modificações quer das Constituições Federal e Estadual, quer de leis dos dois níveis governamentais. Como pela árvore se conhecem os frutos, árvores semelhantes podem ser plantadas no setor público.

CONCLUSÕES

A complexidade dos males mostra que os remédios são em grande parte apropriados. Em certos casos, no entanto, eles são necessários, porém não suficientes para debelar as doenças. No caso, por exemplo, da transferência de recursos diretamente às unidades escolares, o cidadão pode se transformar num fiscal. Isto, porém, não basta para evitar eventuais desvios de verbas. Os sistemas de controle e fiscalização devem, portanto, ser aperfeiçoados e a legislação, sob certos aspectos, deve ser mais estrita e, sob outros, menos formalista. A descentralização, por seu lado, por ser um perigoso processo, devendo ser constantemente avaliada.

Dependendo das suas motivações, ela poderá agravar problemas de qualidade e equidade, enquanto alivia momentaneamente o déficit de um governo. Já a redistribuição de recursos proporcionada pela Emenda Constitucional aludida dependerá em ampla medida da sua regulamentação, submetida ao Poder Legislativo por meio de projeto de lei ordinária. Seu mérito será grandioso se melhorar substancialmente a alocação dos recursos existentes e será ainda maior se a União acrescentar significativos recursos destinados ao ensino fundamental público, demonstrando, com dinheiro novo, a coerência de prioridades. Por fim, a questão da autonomia universitária ainda é uma questão difícil, cujo consenso, a ser cuidadosamente tecido, deve refletir-se em Emenda Constitucional ou, preferentemente, em lei ordinária. Todavia, existe experiência demonstrando o que se pode fazer sem alterar a letra da lei.

Há, portanto, uma estratégia de mudar cada setor na sua vez - e, assim, poder-se-á chegar, dentro de certo prazo, a um cenário otimista da educação brasileira. Para que as mudanças prossigam e sejam efetivas há uma vertente pouco explorada de pesquisas avaliativas. Age-se conforme a urgência de resolver os problemas, faltando ainda um acompanhamento mais adequado para saber em que medida os remédios combatem as doenças e em que medida os primeiros podem ser aperfeiçoados. Investir neste aperfeiçoamento, da mesma forma que nos laboratórios, é imperioso, já que soluções não nascem prontas e amplamente eficazes. Esta é, pois, uma área de interesse, inclusive para a educação comparada e internacional: mapear o caminho palmilhado, analisar êxitos e desvios, de modo a saber-se o rumo a tomar.

Não se trata de simples pesquisa, mas daquela que favoreça e facilite o diálogo entre pesquisadores e os que detêm o poder de decisão, para proveito mútuo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMARAL SOBRINHO, J., XAVIER, A.C.R., MARRA, F.
1994 *Gestão da escola fundamental: situação atual e tendências*. In: XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. (orgs.). **Gestão escolar: desafios e tendências**. Brasília: IPEA, p. 51-86.
- BARRETO, A.M.R.F.
1990 **Professores do primeiro grau: quem são, onde estão e quanto ganham**. Brasília: IPEA.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
1990 **Salário-educação: séries históricas**. Brasília: FNDE.

BROOKE, N.

- 1992 A equalização de recursos para o ensino de 1º Grau nos Estados. In: GOMES, C. A., AMARAL SOBRINHO, J. (orgs.). **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA, p.922.

CASTRO, M.H. de M.

- 1995 **A revolução silenciosa**: autonomia financeira da USP e UNICAMP. Washington, D.C: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Divisão de Programas Sociais, Departamento de Programas Sociais e Desenvolvimento Auto-Sustentado.

CERQUEIRA, S.B.

- 1996 **Políticas públicas de financiamento da educação**. Salvador:UFBA - Faculdade de Administração, (Dissertação de Mestrado não publicada).

GOMES, C.A.

- 1994 Gestão participativa nas escolas - resultados e incógnitas. In: XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. (orgs.). **Gestão escolar**: desafios e tendências. Brasília: IPEA, p. 23-50.

GOMES, C.A.

- 1992 Financiamento e equidade. In: GOMES, C. A., SOBRINHO, J.A. (orgs.). **Qualidade, eficiência e equidade na educação básica**. Brasília: IPEA. (Série IPEA, 136).

GOMES, C.A.

- 1988 Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 69, n. 162, p. 237-255, mai./ago.

GOMES, C.A.

- 1994 Relações entre estados e municípios: um elo esquecido no financiamento educacional. BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS: **Anais**. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto/Secretaria de Ensino Fundamental, p. 472-482.

GOMES, C.A., AMARAL SOBRINHO, J.

- 1996 **Educação especial no Brasil**: perfil do financiamento e das despesas. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto/Secretaria de Educação Especial/UNESCO. (Colaboradores: Dalva Guaracyra Cardoso et al).

LEAL, M. C.

- 1990 **Os des(mandos) do clientelismo de estado sobre os recursos públicos da educação de 1º e 2º graus**. Rio de Janeiro: UFRJ.

MARES GUIA NETO, W.S.

- 1994 Repasse de recursos para a escola: critérios, mecanismos e tendências - A experiência de Minas Gerais. XAVIER, A.C.R., AMARAL SOBRINHO, J., MARRA, F. (orgs.). **Gestão escolar**: desafios e tendências. Brasília: IPEA, p. 87-106.

- MARQUES, A.E.S.
1995 Por que não se consegue municipalizar o ensino básico: recursos financeiros e leis não são suficientes? **Universa**, v. 3, n. 1, p. 137-144, mar.
- MELCHIOR, J. C. de A.
1993 Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil. In: **AVALIAÇÃO e políticas públicas em educação**, Brasília: IPEA.
- MELCHIOR, J. C. de A.
1987 **O financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária.
- MOREIRA, D.H.S.
1996 **A influência de ensino superior sobre o acesso aos cursos de graduação**. Salvador: UFBA - Faculdade de Educação (Dissertação de Mestrado não publicada).
- MUSSI, C., OHANA, E.E., GUEDES, J.R.M.
1992 **Análise da estrutura de gasto público no Brasil: 1986-90**. Brasília: IPEA.
- PLANK, D. N.
1996 **The means of our Salvation**. Boulder, CO.: Westview.
- PLANK, D. N , VERHINE, R.E.
1993 Níveis e determinantes do financiamento local à educação básica: um estudo de 115 municípios na Bahia. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v.23, n.3, p. 461-486.
- PLANK, D. N., XAVIER, A. C. da R., SOBRINHO, J. A.
1994 Why Brazil lags behind in educational development. **Journal of Latin American Studies**, v. 26, n. 3, p. 633-651.
- REQUIÃO, R.
1995 **Descentralização de recursos financeiros para a escola pública**. Brasília: ed. do autor.
- SENADO FEDERAL.
1988 **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília.
- SOUZA, A. M.
1989 Considerações sobre a distribuição dos recursos educacionais. **Em Aberto**, 42, abr./jun.
- SEVILLA, M.A.F.
1994 Municipalização do ensino fundamental no Estado do Rio Grande do Sul. **Relatório Interno IPEA**, n. CPS 23/94.
- SILVA, M.A.S.S., GROSBaum, M.W. (coords.).
1993 **Trabalhando em benefício da escola e da comunidade: a experiência de Belo Horizonte, 1989/1992**. Brasília: UNICEF/Ministério da Educação e do Desporto.

- VELLOSO, J.
1988 Política educacional e recursos para o ensino: O salário-educação e a universidade federal. **Cadernos de Pesquisa**, n. 61, maio.
- VERHINE, R.E.
1995 Financiamento local e educação básica. **Boletim ANPED**, n.1, p. 186-187, set.
- VERHINE, R.E.
1991 Higher education in Brazil. In: **International Higher Education: An Encyclopedia**. New York: Garland, p. 885-899.
- VERHINE, R.E., PLANK, D.N.
1996 O financiamento da educação básica: Um estudo de receitas e gastos dos redes municipais de ensino da Bahia. In: C.A.E.M. (org.), **Políticas municipais de educação**. Salvador: EDUFBA, p.31-62.
- WORLD BANK
1986 **Brazil: finance of primary education**. Washington, IBRD.
- WORLD BANK
1995 **Policies to improve public spending for education in Brazil**. Washington D.C. (trabalho interno não publicado).
- XAVIER, A.C.R. et al. (orgs.).
1995 **Gestão educacional: experiências inovadoras**. Brasília: IPEA.
- XAVIER, A.C.R, AMARAL SOBRINHO, J., PLANK, D.N.
1992 Os padrões mínimos de qualidade dos serviços educacionais: uma estratégia de alocação de recursos para o ensino fundamental. In: GOMES, C.A., AMARAL SOBRINHO, J. (orgs.). **Qualidade, eficiência e eqüidade na educação básica**. Brasília: IPEA, p. 71-98.