

# O financiamento da educação brasileira: uma revisão da literatura

*The financing of Brazilian education: a review of literature*  
*El financiamiento de la educación: una revisión de la literatura*

---

CÂNDIDO ALBERTO GOMES  
BEATRICE LAURA CARNIELLI  
WELLINGTON FERREIRA DE JESUS  
HELDER BUENO LEAL

**Resumo:** Este trabalho apresenta uma revisão da literatura brasileira sobre financiamento da educação nacional, a partir de publicações das áreas educacional, econômica e legislativa, no período de 1988 a 2004, perfazendo mais de uma dezena de livros e 190 artigos e relatórios técnicos. A produção nesta área ocupa um lugar destacado e um crescente interesse nas universidades. Os principais temas são a vinculação de recursos, os dispositivos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 e do FUNDEF, a escassez de recursos e a falha em sua administração.

**Palavras-chave:** financiamento da educação; legislação e vinculação de recursos; financiamento e administração da educação.

**Abstract:** This paper presents a review of Brazilian literature on national education financing, based on educational, economic and juridical publications from 1988 through 2004. The review covers over ten books and 190 articles and technical reports. The production in this field is primarily conducted at universities, with a growing interest on the subject. Major themes are bounded financial resources, the regulations of the 1996 Brazilian National Education Law and FUNDEF – a national fund for compulsory primary education –, lack of funding and flawed administration.

**Keywords:** educational financing; legislation and bounded resources; financing and educational administration.

**Resumen:** Este trabajo presenta una revisión de la literatura brasileña sobre financiamiento de la educación nacional, con base en publicaciones educativas, económicas y legislativas, en el período de 1988 hasta 2004, con un total de más de una decena de libros y 190 artículos e informes técnicos. La producción en este campo ocupa lugar destacado y un creciente interés en las universidades. Los principales temas son la vinculación de recursos, los dispositivos de la Ley Nacional de Educación de 1996 y el FUNDEF – un fondo nacional para el desarrollo de la educación primaria –, escasez de recursos y fallas en su administración.

**Palabras clave:** financiamiento de la educación; legislación y vinculación de recursos; financiamiento y gestión educativa.

## INTRODUÇÃO

Verbas de menos ou verbas demais tem sido tema longamente discutido no Brasil, já desde Tavares Bastos (1937), que em 1870 advertia: “Não há sistema de instrução eficaz sem dispêndio de muito dinheiro”. Rios de tinta têm corrido, pelo menos desde o Império, acerca do financiamento da educação no país, abordando numerosas controvérsias. Qual o perfil da literatura recente sobre o tema? Em que medida a literatura encontra evidências para as diversas teses em debate? Neste conjunto, avulta uma questão – a Carta de 1934 pela primeira vez adotou a proteção das verbas educacionais por meio de um piso mínimo. Retomado em 1946, 1983 e 1988 e aprofundado pelos fundos dedicados ao ensino fundamental e à educação básica, este mecanismo se tornou mais complexo. Porém, quais são a sua sustentação e os seus resultados?

### QUE PRODUZIMOS?

A pergunta básica que nos devemos fazer é: quais as características da produção intelectual nacional? Para respondê-la, foram levantados trabalhos das áreas educacional, econômica e legislativa. No primeiro caso, foram verificados os respectivos periódicos, sobretudo aqueles classificados pelo Qualis e, também, constantes do Portal da CAPES e do ProQuest. Igualmente foram identificados trabalhos apresentados em encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPEd) e relatórios do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPES-USP), UNESCO e outros. Na segunda área foram também arrolados documentos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Banco Mundial e outros órgãos, enquanto os portais do Poder Legislativo Federal forneceram uma pequena, mas não negligenciável, parte da produção. Focalizando o período de 1988 a 2004, isto é, a partir do ano em que foi promulgada a Carta vigente, depois de dois turnos de seleção de documentos que se concentrassem majoritariamente ou exclusivamente no tema, foram escolhidos mais de uma dezena de livros e 190 artigos e relatórios publicados em papel e/ou eletronicamente. Além disso, quando necessário, foram utilizados trabalhos relevantes anteriores àquele espaço de tempo.

Existe o indício de que a academia, localizada especialmente nas universidades, não teria, em princípio, um grande foco de interesse no financiamento da educação. Entretanto, a distribuição em percentagem anual se revela crescente no período, sobretudo nos últimos quatro anos. Em outras palavras, o incremento sugere que tem aumentado o interesse pelo assunto. Este sinal positivo, em face de uma área considerada hermética e pouco transparente, suscita a esperança de que a “caixa

preta” venha a ser mais do que entreaberta. Um dos obstáculos à compreensão e à gestão educacional, detectado pela própria literatura, foi a falta de familiaridade em relação aos temas financeiros (conforme, por exemplo, GOMES, 1992; PLANK, 2002), deixados para outros pesquisadores e decisores, fora do setor educacional, causando prejuízos a este último. É possível, portanto, que o panorama esteja se revertendo.

No que se refere aos veículos que disseminaram os trabalhos, verifica-se que “Em Aberto”, com os seus números temáticos, alcançou o primeiro posto, seguido da coleção “Textos para Discussão”, do IPEA; da “Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos” e da “Gestão em Ação”, da Universidade Federal da Bahia (Tabela 1 e Gráfico 1). Assim, duas revistas acadêmicas do MEC aparecem entre as principais veiculadoras de trabalhos sobre o tema. Destacam-se também algumas revistas de alcance nacional e outras consideradas usualmente de alcance regional ou local.

No que concerne aos temas, predominou a gestão dos recursos públicos, com leve concentração nos últimos anos da série histórica (Tabela 2 e Gráfico 1). Registrou-se também o foco na evolução e pormenorização da despesa pública, concentrando-se entre 1999 e 2003, anos, aliás, em que a economia nacional não alcançou brilhante desempenho. O acompanhamento da vinculação constitucional de recursos foi um dos objetos e, ao mesmo tempo, um dos pontos de discórdia.

Quanto aos níveis e modalidades de educação e ensino, poucos trabalhos analisaram a educação básica como um todo, segundo o conceito da Lei de Diretrizes e Bases – LDB, incluindo a educação infantil e o ensino fundamental e médio. Reiterando o caráter de “locomotiva” apresentado pelo ensino fundamental, este concentra a maior parte das publicações. Não se deve estranhar tal fato, desde que o mesmo não é só obrigação e prioridade constitucionais, como também dispõe de uma fonte vinculada de recursos, o salário-educação. Em torno dele gravitam outros níveis e modalidades de ensino e educação, tanto que a contabilidade pública, segundo as evidências empíricas, tem dificuldades de desagregar os gastos por programa orçamentário, superestimando aqueles incluídos no ensino fundamental, em detrimento da educação de zero a seis anos, ensino médio, educação especial e outros. O FUNDEF despertou grande interesse dos pesquisadores, tanto do governo quanto da academia. Enquanto os trabalhos sobre o ensino fundamental representaram 8,99% do todo, as publicações sobre o referido Fundo chegaram a 20,11%, somando 29,10%, conforme os dados da Tabela 2.

Outros níveis e modalidades de educação e ensino tiveram menor representação, destacando-se o crescente interesse no ensino médio, cujas matrículas aumentaram celeremente no período. À educação do povo segue-se aquela que foi a educação da elite, isto é, a educação superior, com, ao todo, 16,93% das publicações (Tabela 2). A maior concentração incidiu sobre a dependência administrativa minoritária neste nível quanto às matrículas, a saber, a educação superior pública (13,23%), ao passo que a educação superior particular, inclusive talvez pelas dificuldades de

TABELA 1  
Distribuição das publicações por ano, segundo o veículo: 1998-2004

Veículos	1988/ 1989	1990/ 1991	1992/ 1993	1994/ 1995	1996/ 1997	1998/ 1999	2000/ 2001	2002/ 2003	2004	Total	%
Ande			1							1	0,5
Banco Mundial						1	1	1		3	1,6
Boletim Técnico do Senac							1			1	0,5
Caderno CRH					1					1	0,5
Cadernos ANPAE								1		1	0,5
Cadernos da Católica, Série Educação					1					1	0,5
Cadernos de Educação					1					1	0,5
Cadernos de Pesquisa				2	1	1	2			6	3,2
Cadernos de Política e Administração da Educação						1				1	0,5
Cadernos Unesco Brasil						1				1	0,5
Assessoria Legislativa (CD)								3	4	7	3,7
Carta					1					1	0,5
CEPAL									1	1	0,5
Comunicações						1	1	1		3	1,6
Publicações de Congressos						1	5	3		9	4,7
Contexto e Educação		1				1				2	1,1
Dados: Revista de Ciências Sociais					1					1	0,5
Eccos								1		1	1,0
Educação & Sociedade	1		2	1		1	1	1	1	8	3,7
Educação Brasileira		1		2			2			5	2,6
Educação em Foco						1	1			2	1,1
Educação PUC-RS								1		1	0,5
Educar em Revista								1		1	0,5
Educativa							1			1	0,5
Em Aberto	5					2	10	1		18	9,5
Ensaio: Aval. e Polit. Púb. em Educação			1	1			2	2	1	7	3,7
Escola de Gov. da Fund. João Pinheiro									2	2	1,1
Gestão em Ação								9	1	10	5,3
INEP					1	1				2	1,1
Intermeio: Rev. do Mestrado em Educ.								1		1	0,5

IPEA - Textos para Discussão		2	1	1	3	4	4	3		18	8,5
Movimento							1	1		2	1,1
NUPEUS/USP	1	2		1		2			1	7	3,7
Perspectiva							1			1	0,5
Pesquisa e Planejamento Econômico			1							1	0,5
Planejamento e Políticas Públicas			1				2			3	1,6
Políticas, Gestão e Financ. da Educ.							1			1	0,5
Pro-Posições			1							1	0,5
Prospects			1							1	0,5
Relatórios Oficiais						1	2	2	1	6	3,2
Revista ADUSP					2		3	1	1	7	3,7
Revista Advir								1		1	0,5
Rev.Brasileira de Estudos Pedagógicos	4	1		2		1	1	2		11	5,8
Rev.Brasileira de Polít. e Adm. da Educação					1		1	1	1	4	2,1
Revista da FACED							1			1	0,5
Revista da Faculdade de Educação						1				1	0,5
Revista da FAEEDA						1				1	0,5
Revista de Administração Educacional							1			1	0,5
Revista de Administração Pública – FGV									1	1	0,5
Revista de Educação AEC	1									1	0,5
Revista Educação Municipal	1							1		2	1,1
Revista Educar									1	1	0,5
Revista Educação Pública							1			1	0,5
Revista Estudos							3			3	1,6
Revista Iberoamericana de Educación				1	2					3	1,6
Revista Universal da UCB				2						2	1,1
Tecnologia Educacional								1		1	0,5
Temas em Educação						1				1	0,5
Trabalho, Educação e Saúde									3	3	1,6
Universidade e Sociedade				1				2	1	4	2,1
Total Geral por Ano	13	7	9	14	15	23	49	40	20	190	100,0

Fonte: pesquisa bibliográfica.

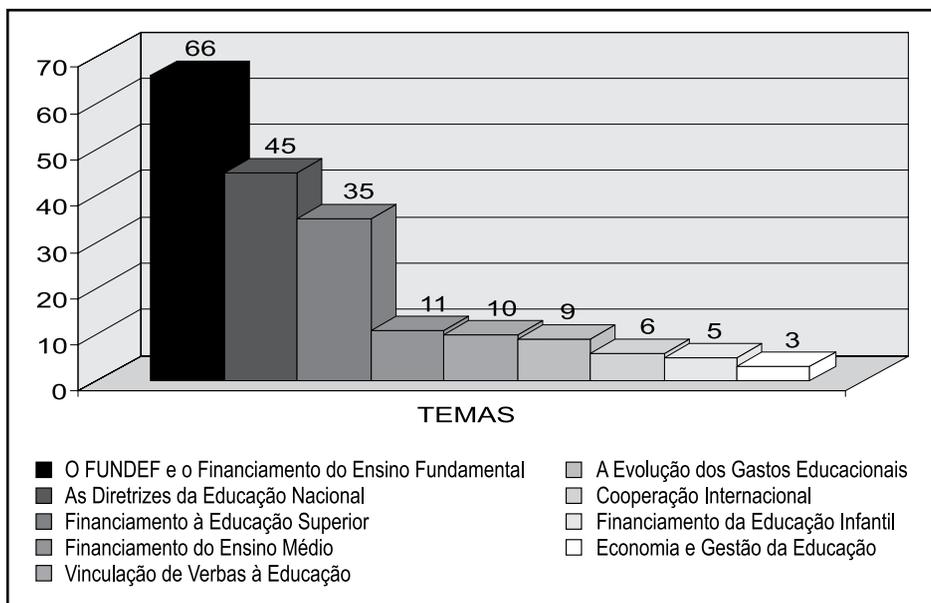
TABELA 2  
Distribuição das publicações por ano segundo os temas: 1988-2004

TEMAS	1988/ 1989	1990/ 1991	1992/ 1993	1994/ 1995	1996/ 1997	1998/ 1999	2000/ 2001	2002/ 2003	2004	Total	%
Economia e Gestão da Educação				1	1		1			03	1,58
Vinculação de verbas à educação	4		1	1	1	1		1	1	10	5,26
Diretrizes da Educação Nacional	6	3	4	4	6	7	5	7	3	45	23,68
Evolução dos Gastos Educacionais		1		1		1	5	1		09	4,74
Cooperação Internacional						1	2	2	1	06	3,16
Educação Básica											
Financiamento da Educação Infantil						1	1	2	1	05	2,63
O FUNDEF e o Financiamento do Ensino Fundamental	2		2	1	3	8	21	21	8	66	34,74
Financiamento do Ensino Médio		1			1	1	2	3	3	11	5,79
Financiamento da Educação Superior	1	3	1	3	4	2	10	7	4	35	18,42
<b>TOTAL GERAL POR ANO</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>16</b>	<b>22</b>	<b>47</b>	<b>44</b>	<b>21</b>	<b>190</b>	<b>100,00</b>

Fonte: pesquisa bibliográfica.

dados, reuniu apenas 3,70% da produção selecionada. Em suma, prevaleceram a justa preocupação com a gestão dos recursos públicos, inclusive o cumprimento das vinculações constitucionais, bem como, por outro lado, a velha polarização da literatura educacional entre o ensino fundamental e a educação superior.

Quanto ao teor e à metodologia dos trabalhos, cabe considerar que grande parte da literatura, pouco mais da sua metade, corresponde a ensaios, que, frequentemente, com o auxílio de dados quantitativos secundários, defendem posições, analisam a legislação e normas e propõem medidas de políticas públicas. Além dessa maioria, encontram-se trabalhos estritamente de pesquisa. Mais de um terço exploram os diversos conjuntos de dados agregados sobre as finanças da educação, constituindo pesquisas de dados secundários. Em geral, o aparato estatístico é bastante simples, com algumas exceções. Neste grupo se incluem relatórios governamentais e de organizações internacionais. As pesquisas de campo são escassas, não correspondendo



**Gráfico 1** – Distribuição das publicações segundo os temas

a um décimo do total. Suas metodologias são quantitativas e qualitativas, sem clara predominância de nenhuma delas.

Assim, do ponto de vista metodológico, a literatura sobre o tema é relativamente frágil, com métodos quantitativos pouco sofisticados e participação relativamente alta de ensaios, em sua maior parte apologéticos, do lado da produção educacional, mas não da produção econômica. Igualmente, o panorama esboçado indica o hermetismo do campo, a dificuldade de não iniciados romperem as suas barreiras, uma vez que, além da complexidade, parece haver fortes interesses no sentido de manter pouca transparência das contas públicas, embora tenham sido assinalados grandes avanços neste sentido desde a nova Constituição.

### A VINCULAÇÃO DE RECURSOS

Um dos pilares da literatura resenhada e do próprio sistema de financiamento da educação nacional é a vinculação de recursos. Unindo os diversos temas relacionados, corresponde a pouco mais de um terço das publicações resenhadas. Com efeito, a história a partir dos anos 30 é marcada pela proposta de proteger os seus recursos por meio de um piso mínimo de verbas públicas. Na verdade, a vinculação

em si não era novidade, pois o desastrado início da atuação do poder público na colônia, com a expulsão dos jesuítas e as reformas pombalinas, seria financiado por um tributo especial, o subsídio literário (AZEVEDO, 1963), mal arrecadado e pior aplicado. Todavia, a partir do fim da “República Velha”, o financiamento da educação no Brasil seguiu um movimento pendular. O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932, clamando pela escola pública e gratuita, teve impacto imediato sobre a Constituinte de 1934, apesar do embate entre as forças sociais voltadas para o ensino público e aquelas voltadas para o ensino particular, em especial a Igreja Católica. Para assunção das responsabilidades por parte dos governos iniciou-se a vinculação de recursos de impostos.

A preocupação com a educação pública e, sobretudo, com os recursos para mantê-la com qualidade compunham a agenda dos Pioneiros. Em janeiro de 1932, Anísio Teixeira, então diretor de instrução pública do Distrito Federal, por meio do Decreto n. 3.757, organizava e regulamentava a aplicação do Fundo Escolar do Distrito Federal (AMARAL SOBRINHO, 2001). Este seria aplicado na compra de terras, construção e manutenção das escolas públicas e sua infra-estrutura, sendo composto de doações, impostos sobre casas e diversões, sobre corridas de cavalos, desportos e loterias, entre outras fontes. Em 1933, na Assembléia Constituinte, a Emenda Miguel Couto defendeu a vinculação de verbas, no valor de 20% para a União, Estados e Municípios, destinadas à educação e à saúde, recursos obtidos por meio do imposto sobre a renda, sobre o álcool, o “selo educação” e multas por faltas e contravenções (JESUS, 2006).

Entretanto, a Constituição de 1937, como guia do Estado Novo, omitiu tal dispositivo. Este veio a ser restabelecido, com a redemocratização, pela Carta de 1946, junto com outras vinculações orçamentárias. Por seu lado, o percentual foi eliminado pela Constituição de 1967 e pela Emenda Constitucional n. 1, de 1969, durante os governos militares.

No entanto, em 1976, o senador João Calmon iniciou a sua primeira tentativa de aprovar uma Emenda Constitucional, restabelecendo o mandamento da Lei Maior de 1946. Nova tentativa ocorreu em 1983, com base, inclusive, em constatações de Melchior (1981, 1986, 1987), segundo as quais o fim da vinculação de recursos após 1967 produziu a redução das despesas educacionais públicas, em contraste com o período anterior. Mais precisamente, as aplicações em educação, que haviam alcançado 11,5% da receita de impostos, decresceram para cerca de 4% (MELCHIOR, 1993). Com a abertura política e a redemocratização, Calmon (1991) fez nova tentativa, desta vez bem sucedida, com a aprovação da Emenda que recebeu o seu nome (EC n. 24/83).

Promulgada no fim de 1983 e sem que o Congresso Nacional tivesse ingerência real na aprovação do Orçamento da União, o Poder Executivo se recusou a cumpri-la, por não a considerar auto-aplicável. Então, enviou ao Legislativo um Projeto de Lei que praticamente reduzia os montantes aplicados na educação ao

nível pré-existente, senão menos. Tornou-se necessário aprovar, em cumprimento à promessa de Tancredo Neves quando candidato à presidência, a Lei n. 7.348, de 24 de julho de 1985, chamada Lei Calmon, para que efetivamente a alteração constitucional começasse a dar frutos (GOMES, 1996; SENA, 2004). Por outro lado, a Carta de 1988 veio não só incorporar, mas ampliar os efeitos da vinculação, ao elevar de 13% para 18% a incidência de recursos federais para a manutenção e desenvolvimento do ensino e ao manter 25% para os Estados e Municípios, que se beneficiaram com a descentralização de recursos tributários. Assim, o movimento pendular implicou conferir recursos protegidos para a educação nos períodos democráticos, enquanto nos regimes autoritários foi privilegiado o arbítrio dos governantes na alocação de recursos, com redução das verbas, segundo as evidências disponíveis.

### O CUMPRIMENTO DA VINCULAÇÃO

Não são muitos os trabalhos que se têm dedicado a verificar o impacto da vinculação de recursos, além daqueles pioneiros de Melchior. Uma Comissão Parlamentar de Inquérito foi instalada pela Câmara dos Deputados (REIS, 1989) para verificar o exato cumprimento da Emenda Calmon. O relatório constatou que, de modo geral, os mínimos eram cumpridos, mas, na difícil transição da Nova República, faltava um plano consistente para transformar em retorno para a sociedade a elevação de recursos. Por seu lado, enfocando os quatro primeiros anos da Emenda Calmon, Gomes (1988) constatou que, considerando o período de 1977-86, a mudança constitucional proporcionou aumento significativo de recursos, enquanto a futura Carta de 1988 asseguraria incremento líquido dos mesmos recursos, em face de proposta de iniciativa do senador Calmon. Utilizando os dados secundários disponíveis, verificou que a elevação dos recursos foi mais significativa na esfera federal que na estadual, porém, no caso da primeira, o ensino superior captara parte apreciável das verbas, beneficiando, portanto, os estratos sociais mais aquinhoados da população do país. Além disso, manifestava-se a tendência de alcançar uma base de recursos menos sensível à conjuntura econômica, pelo menos em âmbito federal, conforme a intenção do legislador. Vários Estados, pelos dados contábeis existentes, manifestavam, em princípio, já aplicar o piso constitucional, porém problemas similares de focalização de recursos já então se manifestavam, com a criação de universidades estaduais, enquanto o panorama do ensino fundamental deixava muito a desejar.

O artigo de Gomes (1988) levantou polêmica. Mendes (1988) concordou com as exacerbadas diferenças de custo entre o ensino superior e o fundamental, todavia, ponderou que reduzir impensadamente os recursos para o ensino superior poderia aumentar a sua privatização, o que nunca foi proposta do autor. Velloso (1988), por sua vez, entre outros pontos, contestou os dados disponíveis e contrariou a tese de que a Emenda tivesse aumentado os recursos de manutenção e desenvolvimento de ensino. Gomes (1988) refutou os argumentos, esclarecendo que os objetivos propos-

tos pelo seu artigo haviam sido plenamente alcançados, uma vez que se propusera a trabalhar com os dados existentes e suas limitações. Dados mais refinados deveriam ser produzidos por pesquisas ulteriores.

Efetivamente, Velloso (1990) dois anos depois apresentou trabalho em que afirmou que, depurando os dados de receita e despesa, a União em 1986-87 e na previsão para 1988 não havia alcançado o mínimo de 18% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. Para isto utilizou os dados dos Quadros de Detalhamento de Despesas – QDDs do Ministério da Educação, uma fonte primária. Estes dados têm a vantagem de incluir o Tesouro Nacional e outras fontes, porém os QDDs são uma previsão atualizada trimestralmente das despesas ainda a serem realizadas, com base na execução do trimestre anterior. Portanto, trata-se ainda de uma aproximação. No entanto, os resultados muitas vezes não coincidem com os do Tribunal de Contas da União, deixando clara a falta de transparência da contabilidade pública brasileira e a sua maleabilidade para defender posições até contrárias entre si.

Ainda que os números possam conduzir a diversas conclusões, a literatura desvela diferentes mecanismos de preterição do setor e de descaminho de verbas. Gomes (1994) aponta, entre os principais, a desvinculação inflacionária dos recursos, a liberação meramente formal ao fim do exercício financeiro, a distribuição silenciosa de verbas, a cessão de funcionários da educação a outros setores, as despesas previdenciárias crescentes, a falta de objetivos nítidos, a máquina administrativa dispendiosa e a debilidade dos processos de fiscalização e controle.

Fernandes (1998), por sua vez, ressalta que a sistemática de controle orçamentário por parte do Poder Legislativo tem sido enfraquecida pela flexibilidade conferida ao Executivo na gestão orçamentária. A literatura avalia negativamente o papel dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Plank e Verhine (1989) e Verhine (1996), encontraram enganos grosseiros em balanços municipais da Bahia, como rasuras, erros de soma e inclusão ou exclusão indevida de receitas e despesas. Concluíram que os procedimentos de prestação de contas eram inadequados e que muitos governos municipais não conseguiam satisfazer aos pisos constitucionais, embora recebessem aprovação da Corte estadual.

Davies (2004) tem chegado às mesmas constatações em numerosos trabalhos que opõem a ordem legal, orçamentos e balanços (conforme, por exemplo, 1999, 2001, 2002, 2003). Para o autor, há um conjunto de problemas que acarretam perdas para a educação: o desvio de recursos, a corrupção, a sonegação fiscal, a deficiente fiscalização pelos Tribunais de Contas, a inexistência de controle social, a isenção fiscal para escolas filantrópicas e privadas, os subsídios às escolas particulares, o clientelismo e o peso da burocracia. Na sua perspectiva, longe de serem isolados, tais problemas fazem parte da lógica da privatização do Estado, característica do atual neoliberalismo. Ressalta que uma das formas de drenagem de recursos educacionais é a criação de contribuições de receita relativamente alta, como a CPMF, que, em-

bora sendo impostos no sentido econômico, não são juridicamente considerados como tais e, portanto, não se encontram sujeitos à vinculação. De igual modo, tem provocado perdas a desvinculação parcial de recursos da União, desde 1994, com o Fundo Social de Emergência (FSE), até o momento atual, com a Desvinculação de Verbas da União (DRU). Com isso, a obrigação legal é de aplicar 14,4% da receita de impostos e não 18%. Quanto aos Tribunais de Contas, sua eficácia é reduzida. Suas interpretações divergem entre si, abrindo possibilidades de contrariar ou abrandar a Constituição e a lei. Também a desigual disponibilidade de recursos no território nacional conduz à acentuação das desigualdades de verbas para o setor educacional, o que não tem sido corrigido por sucessivas iniciativas, como o FUNDEF. Em outras palavras, os recursos protegidos pela vinculação, num país de controle e fiscalização fracos, correspondem não raro ao “faz de conta”, de tal modo que não se pode ter certeza do que se aplica, para exigir os correspondentes resultados. Faltando o elo da fiscalização, pelas incertezas geradas, fica também em parte prejudicada a prestação de contas a ser exigida pelo Estado e pela sociedade. Os males, portanto, não fazem parte da vinculação em si, mas do jogo de ficção, representado pelos orçamentos e balanços. Da mesma forma que as despesas educacionais vinculadas podem ser objeto de maquiagem contábil, o mesmo pode acontecer com outros números.

### A CAMINHO DA LDB

Antes mesmo de aprovada a nova Constituição, a literatura apontava sugestões para a futura Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, baseada na curta experiência da vinculação de 1983 em diante, no sentido de apertar a malha de controle, de melhor definir despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino e de retirar destas últimas as despesas previdenciárias, tal como havia proposto a Emenda da Comissão de Educação do Senado Federal ao Projeto que resultou na Lei n. 7.348, de 24 de julho de 1985, ou Lei Calmon (MELCHIOR, 1988, 1989; GOMES, 1989; VERAS, 1989). Apontando deficiências da fiscalização e controle internos e externos, Melchior (1993) chegou a sugerir como solução o controle social, prevendo um antecedente dos conselhos do FUNDEF.

No conjunto de críticas e sugestões, Mello e Souza (1989) afirmou que a ênfase na discussão dos recursos financeiros obliterava o excesso de recursos reais, sob a forma de prédios escolares, tempo de professores e complexas máquinas administrativas, que precisavam ser mais bem empregados. Sugeriu que fosse utilizado um coeficiente de custo/aluno/qualidade, que apareceu na literatura posteriormente sob formas mais ou menos diversas. Romão (1989), por sua vez, defendeu a descentralização de recursos, inclusive em favor dos municípios, porém isso de nada adiantaria se persistissem vícios como a cassação de competências delegadas, a corrupção e o fisiologismo.

Quanto ao aproveitamento dos recursos, Melchior (1993) ainda destacou, como alternativas, pontos comuns a toda a administração pública, dificilmente re-

futáveis: leis de diretrizes orçamentárias melhor elaboradas; técnicas modernas de preparação dos orçamentos; combate às fraudes, sonegação e corrupção e enxugamento das máquinas burocráticas. Os orçamentos públicos constituíam uma “caixa preta” até mesmo para os seus elaboradores. Com as receitas sistematicamente subestimadas, o Congresso Nacional tinha pouca ingerência, ficando a execução a cargo do arbítrio e da improvisação do Poder Executivo, conforme o sabor das circunstâncias e conveniências políticas.

Em outro trabalho, Melchior (1994) protestou contra a baixa participação relativa da União nas despesas educacionais públicas, incompatível com as desigualdades regionais e, ao mesmo tempo, e a falta de esforço integrado e contínuo das três esferas governamentais. Com as mesmas preocupações quanto ao rendimento dos recursos, recomendou a desconcentração e a descentralização dos serviços administrativos da educação, o combate aos desvios do emprego do salário-educação na iniciativa privada e a atribuição aos Estados do papel de eixo na luta contra o analfabetismo e a universalização do ensino fundamental, aparecendo os municípios em posição secundária.

Brooke (1992), Gomes (1992, 1994), Plank (1992, 2001), Xavier, Amaral Sobrinho e Plank (1992), Oliveira (1992) e Xavier (1991), entre outros, coincidem na necessidade de clarificação das competências de cada nível governamental, nos padrões mínimos de qualidade, na distribuição equitativa de recursos dos pontos de vista intra e interestadual, por meio de mecanismos claros de alocação de recursos, para isso resenhando, em vários casos, experiências internacionais. Plank (2002) chegou a afirmar que o Brasil havia combinado as piores facetas da centralização e da descentralização no seu sistema educacional. Mais ainda, na sua obra original (1996), depois traduzida e atualizada (2002), trouxe evidências de que o acesso à educação no Brasil dependia intimamente de fatores como a região, a riqueza e a interferência política. Ademais, Gomes e Verhine (1996) apontaram a falta de regras efetivas e transparentes para a distribuição de recursos, o que resulta em despesas relativamente altas e resultados modestos. Analisaram experiências inovadoras, como a transferência direta de verbas às escolas, a municipalização do ensino fundamental e a autonomia financeira das universidades estaduais paulistas.

## A VIGÊNCIA DA LDB

Mesmo com reconhecidos avanços em relação à legislação anterior, a nova Lei despertou comentários diversos. Davies (1999) assinalou pontos positivos da LDB, como o aperfeiçoamento da vinculação de recursos e das normas para definir, divulgar e fiscalizar as despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, vergastou a destinação de recursos às escolas privadas, esquecendo-se de que a Lei seguiu fielmente a Constituição e não podia restringi-la, em respeito à hierarquia jurídica.

Por sua vez, Soares (1998) tratou do financiamento desigual dos governos subnacionais, assinalando a introdução de desigualdades, sobretudo pelas diferenças de arrecadação do ICMS (CASTRO, 1998). As transferências voluntárias, muito reduzidas e com duvidosos critérios, não logravam compensar as disparidades entre as regiões. Nesse sentido, o FUNDEF despertava a expectativa de melhor focalização social dos gastos. Já Oliveira (1998, 1999) apresentou visão diferente do Fundo no Estado de São Paulo. Assinalando que a Emenda Constitucional n. 14/96 induzia à municipalização do ensino fundamental, viu com preocupações a normatização do ensino no contexto de uma proposta de reforma do Estado, condicionada pela globalização e pelo neoliberalismo. Considerando as deficiências de pessoal qualificado para a gestão ao nível dos municípios, o comprometimento inadequado com a educação de jovens e adultos e o congelamento da educação infantil, declarou que os municípios só deveriam expandir o ensino fundamental até o limite da sua capacidade de absorção, isto é, os 15% de recursos a ele subvinculados.

Souza e Costa (1999) e Carnielli (2000) convergiram, em grande parte, quanto ao descompromisso do poder central com a educação elementar, cujas raízes se encontram no Ato Adicional de 1834, quando a educação do povo foi descentralizada e a educação da elite, centralizada. O FUNDEF revelava, uma vez mais, o pequeno aporte da União, apesar de introduzir maior transparência nas contas federais.

Castro (2001), descrevendo a organização do financiamento educacional, menciona a estrutura financeira complexa, com parte dos recursos oriundos de fontes do aparato fiscal, parte do salário-educação e de contribuições sociais originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social. Os recursos carimbados pelos pisos constitucionais são, porém, a base do sistema, apesar da sucessão de Emendas que desvincularam parte dos recursos educacionais federais para a educação, nos anos 80. O retorno destes valores ao MEC foram bastante irregulares, entre 1994 e 1999 (16% do financiamento do Ministério em 1994, 37% em 1995 e 20% em 1999), por terem se tornado sujeitos a negociações políticas. De modo geral, nos anos 90, se mantém um sistema misto, com a receita de impostos, o salário-educação (discutível por incidir sobre a folha de pagamentos e, assim, concorrer para a limitação do emprego), marcado pela arrecadação cadente, e outras contribuições sociais destinadas à assistência aos estudantes, estas passando pela negociação política. Tal sistema precisa adequar as fontes de financiamento à natureza dos bens e serviços oferecidos, ao mesmo tempo em que a União precisa ter uma presença maior no ensino fundamental, por meio de complementação. Todavia, o grande foco de resistência para elevar o valor mínimo/aluno está precisamente no aumento da complementação do MEC.

Abordando especificamente o financiamento federal, Mesquita e Gomes (2003), com a análise limitada ao período de 1995 a 1998, constataram que as verbas tiveram aumento substancial após a estabilização monetária, com os valores desvinculados sendo compensados a maior. No entanto, paradoxalmente, o piso constitucional de 18% passou a ser defesa insuficiente em face de cortes orçamentários,

já que os recursos do Tesouro passaram a representar de um quinto a um terço do orçamento do MEC. Embora os anos em tela fossem de “vacas gordas”, os autores sugeriram cautela para os eventuais anos de “vacas magras”, quando os recursos protegidos se tornam essenciais.

## DILEMAS E OSCILAÇÕES

O conjunto da literatura patenteia algumas tendências marcantes na história do financiamento, sintetizadas no Quadro 1.

QUADRO 1  
Tendências pendulares do financiamento educacional brasileiro

POSIÇÃO “A”	POSIÇÃO “B”
Estado democrático de Direito (1934-37, 1946-64, 1985-)	Estado autoritário (1937-45, 1964-85)
Vinculação constitucional de recursos (Cartas de 1934, 1946, Emenda Calmon à Carta de 1969, Carta de 1988)	Desvinculação constitucional de recursos (Cartas de 1937, 1967 e 1969)
Aumento líquido de recursos, apesar da substituição de fontes, em certos casos	Diminuição dos recursos
Descentralização da gestão	Centralização da gestão

Nos períodos de pleno funcionamento do estado democrático de direito as Leis Maiores acolheram a vinculação de recursos em favor da educação. A primeira delas foi a de 1934, cuja proteção de recursos educacionais refletiu as teses dos Pioneiros da Educação Nova, em favor da escola pública, universal e gratuita. Como mencionado, as poucas evidências obtidas indicam que, quando a vinculação entrou em vigor, ocorreu aumento líquido de recursos. Ao mesmo tempo, o pacto federativo valorizou a descentralização da gestão, enfatizando o papel dos Estados e, no caso da Carta de 1988, também os municípios como entes federativos.

Todavia, quando o estado democrático de direito foi substituído pelos regimes de exceção, o Brasil trilhou o caminho inverso, ou seja, as Constituições que estabeleceram os lineamentos gerais desses períodos excepcionais eliminaram os pisos, bem como a reserva de recursos. Assim, aumentaram os poderes das autoridades instituídas, enquanto a tônica da gestão foi centralizadora, especialmente no que tange às receitas e despesas públicas. No caso do Estado Novo (1937-45) o regime se inclinou de federativo para unitário, inclusive com a queima emblemática dos símbolos estaduais. No período militar (1964-85) a centralização se manifestou, inclusive, na concentração tributária federal, sobretudo a partir da reforma tributária

de 1967, tendo como conseqüência o aumento das transferências negociadas para os governos subnacionais que atendessem às orientações das políticas federais.

Cabe assinalar que, antes do fim do regime militar, em 1983, o senador João Calmon conseguiu aprovar a Emenda Constitucional que leva o seu nome, restabelecendo a vinculação. Ao mesmo tempo, outras emendas descentralizaram a receita tributária gradualmente, tendência que se acentuou com a Constituição de 1988. Ainda segundo as evidências encontradas, nos períodos excepcionais ocorreu a diminuição de recursos para a educação, apesar dos aumentos às vezes notáveis do PIB.

## QUADRO 2

### Dilemas alocativos de recursos públicos revelados pela literatura: 1988-2004

DILEMAS	POSIÇÕES	
Forma geral de alocação de recursos	Vinculação – recursos protegidos	Livre competição nas arenas orçamentárias – recursos flexíveis
Teses críticas	Defesa do aumento dos gastos educacionais	Defesa da melhor aplicação dos recursos existentes
Competição básica por recursos	Despesas financeiras (juros e amortização da dívida pública)	Setores sociais, inclusive educação
Alocação por dependência administrativa	Somente setor público	Apoio ao setor particular
Ênfase da política educacional	Quantidade (expansão das matrículas) em detrimento da qualidade	Qualidade (melhoria do processo educativo), com redução das matrículas ou do seu ritmo de incremento
Níveis de ensino	Ensino fundamental	Educação superior
Prioridades para alocação dos recursos federais	Manutenção e desenvolvimento da rede federal de ensino	Apoio técnico e financeiro aos governos subnacionais; União com papel supletivo e/ou redistributivo
Critérios de alocação	Critérios públicos e transparentes, como o valor/aluno/ano	Transferências negociadas
Destinatários das transferências de recursos	Alocação às escolas	Alocação aos Estados e municípios
Categorias de despesas educacionais	Pessoal ativo e inativo	Outros custeios e capital

Além desse movimento pendular, a literatura do período resenhado revelou, ainda, diversos dilemas alocativos governamentais de recursos, que se manifestaram nas arenas políticas e, particularmente, orçamentárias, conforme o Quadro 2. Ensaios e pesquisas tendem a defender as diversas posições, notando-se a divisão em grupos sociais defensores de diferentes teses e atuantes nas diversas instâncias de disputa. Não se trata apenas de ensaios de natureza político-ideológica, mas também de pesquisas que espelham as oscilações entre prioridades, examinam suas conseqüências e mostram que o cobertor curto tem sido puxado em várias direções.

As teses relativas à forma geral de alocação de recursos à educação seguem o movimento pendular acima, com a defesa da vinculação, constituindo uma fonte protegida, ou a livre competição nas arenas orçamentárias, que favoreceria a eficiência e a eficácia. Com o Brasil há mais de um século limitado pelo dilema quantidade *versus* qualidade da educação, a literatura mostra que oscilamos como um pêndulo entre dois diagnósticos extremos: a) dispomos de recursos demais para a educação e não sabemos aproveitá-los, geralmente uma posição defendida por economistas; b) as mazelas da nossa educação decorrem da crônica insuficiência de recursos, conforme as teses de educadores. Assim, cabe refletir sobre alguns argumentos contrários à vinculação que se podem extrair da literatura:

a) *A vinculação de recursos estimula as deficiências da gestão educacional*: Lamentavelmente tais deficiências são partilhadas, na administração pública, por todos os setores, não havendo evidências claras de que são mais intensas na educação, nem durante os períodos em que os seus recursos foram ou são vinculados.

b) *A vinculação desestimula a competição pelos recursos*: A visão teórica de que a disputa de recursos, nas arenas orçamentárias, fortaleceria os critérios de eficiência e eficácia não parece ser confirmada ante as numerosas influências políticas e eleitorais na alocação de recursos públicos (GOMES, 1994), que não correspondem à racionalidade burocrática. Nisso o Brasil não é exceção internacional. Por outro lado, dividindo-se os recursos em protegidos (vinculados) e flexíveis, as despesas educacionais federais, em 2000, financiadas por meios protegidos corresponderam a dois terços. Portanto, cerca de um terço se constitui de recursos negociados. Não se sabe das proporções para os Estados e municípios (CASTRO; SADECK, 2003).

c) *As vinculações “engessam” os orçamentos públicos*: Se o nível relativamente modesto de investimentos públicos puder de fato ser atribuído a tal “engessamento”, a responsabilidade da educação se torna cada vez menor. Entre 1988 e 2002, a receita da União aumentou de 15,01% para 24,64% do PIB. As vinculações teriam se elevado de 9,69% para 16,00% no mesmo período. No entanto, as fontes protegidas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino declinaram de 0,88% para 0,61% do PIB (CARVALHO et al., 2003). Mais ainda, o cálculo das vinculações é superestimado por ter como base a letra da Constituição, quando na realidade certas fontes foram substituídas para cumprir formalmente a ordem constitucional e legal, como nos casos da CPMF e do Fundo de Combate à Pobreza.

d) *O Brasil gasta muito para obter poucos resultados*: Efetivamente, há necessidade de uma relação mais estreita entre recursos e resultados, elo que se tem construído inclusive por meio da avaliação educacional. Todavia, considerando a falta de transparência de orçamentos e balanços públicos, quanto de fato o Brasil gasta na educação? Caso se considere que um dos mais indesejáveis efeitos negativos da vinculação é a “maquiagem” contábil, estaremos de acordo que o nível de gasto declarado pode padecer de superestimativa.

Por outro lado, cumpre reconhecer que há evidências de que os recursos disponíveis são malbaratados. Com efeito, entre outros trabalhos, estudo da CEPAL e UNESCO (2005) apontou que o PISA 2000 apresentou resultados preocupantes para a América Latina e o Brasil. Relacionando-se o gasto acumulado por aluno e o desempenho educativo na escala combinada de leitura, verificou-se que o desempenho dos países latino-americanos se encontrava abaixo da expectativa. Mais ainda, Argentina, Chile, Brasil e México obtiveram resultados semelhantes com variações significativas de gasto por aluno, o que sugere prováveis diferenças de efetividade dos sistemas escolares da região. Embora as diversidades de desenho amostral entre países devam ser consideradas com cautela, o Brasil atingiu resultados pouco superiores aos da Indonésia, apesar de o primeiro apresentar um gasto acumulado bem maior. Entretanto, não está realmente claro se os gastos por aluno no Brasil são crescentes, nem se os dados e a variedade de indexadores à disposição apresentam plena segurança.

Apesar de tais limitações, o conjunto dos trabalhos delinea problemas estratégicos a resolver, que chegam à medula do pacto federativo. Sem pretender a exaustividade ou a prioridade, a resenha da literatura evidencia algumas portas trancadas, para as quais é preciso encontrar as chaves:

*Falta de perspectiva de longo prazo*: O Plano Nacional de Educação, nascido de um processo conciliatório entre duas propostas parcialmente excludentes, tem metas ambiciosas e sofreu vetos quanto aos recursos financeiros. Tais vetos se tornaram uma ducha de água fria, que não contribuiu para que a orquestra da Federação tocasse afinada. Ao contrário, subtraiu legitimidade e, segundo estimativas de custos, viabilidade das suas metas. Os impasses mostram que a educação tende ainda a ser mais uma questão governamental que uma questão de Estado.

*Os pontos fracos da gestão*: Enquanto parte dos autores insiste em mais verbas, outra parte acusa a negligência no aproveitamento delas e o não relacionamento entre recursos e resultados. Se este elo fosse fortalecido, a alocação não seria baseada em pisos incondicionais, porém se encaminharia para o atingimento de metas previamente consensuadas. Igualmente, decisores se esquecem de recursos como espaços de prédios, materiais, tempo de professores, tempo de alunos. Portanto, é preciso responsividade e prestação de contas das secretarias de educação e das escolas.

*Atropelos dos entes federativos*: A Constituição vigente foi clara na divisão de receitas, mas não utilizou o mesmo peso e a mesma medida para as competências. Jamais

foi aprovada a lei complementar que as definiria. A Lei Maior previu o regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios na organização dos seus sistemas de ensino. Contudo, até hoje ele não foi regulamentado, nem foram superados obstáculos do direito administrativo que o entravam. A Lei de Diretrizes e Bases procurou fixar as competências dos diversos níveis governamentais, contudo, ainda assim continua a haver superposições e competições danosas ao interesse público. Assim, há necessidade de uma reconfiguração de recursos e de responsabilidades.

*Transparência ou opacidade?* As contas públicas, em que pesem os grandes progressos desde a promulgação da Carta Magna, ainda carecem de transparência adequada. Quando, por exemplo, são considerados balanços do poder público, o gasto por aluno do ensino médio não raro parece superior ao ensino fundamental (GOMES, 1998). Outro ponto de divergência foi o gasto por aluno nas instituições públicas de educação superior: são altos ou baixos? Antes disso, é preciso perguntar: o que incluem e o que excluem? Neste verdadeiro inferno para a educação comparada, grande parte da discussão sobre recursos se prevalece dessa penumbra. Por outro lado, 73,3% dos municípios brasileiros têm apenas até 20 mil habitantes (Censo Demográfico de 2000). Mais de 90% são dependentes da transferência de receitas federais e estaduais. Num país com território superior a 8,5 milhões de quilômetros quadrados e 5.561 municípios, como podemos saber com exatidão sobre a dinâmica dos seus gastos educacionais, já que números mais abrangentes, que constam de pesquisa recente do IBGE foram autodeclarados (BRASIL, 2004)?

A literatura está cheia de exemplos da fragilidade dos controles internos e externos. Além do pomo de discórdia da vinculação, outro dilema revelado pela literatura nacional e internacional é que os gastos sociais tendem a ser comprimidos quando crescem os compromissos com o endividamento externo e interno. Assim, considerando as conseqüências das moratórias, os decisores financeiros tendem a fazer uma “escolha de Sofá”, entre atender às despesas financeiras e cortar os gastos sociais, inclusive da educação. Este foi um dos grandes dilemas da chamada “década perdida” e dos tempos atuais (GOMES, 1995).

Outro dilema, desta vez interno do setor educacional, é o embate entre a destinação de recursos ao setor público e ao setor particular. Tendo raízes no Manifesto dos Pioneiros, o embate entre escola pública e particular se tornou mais aceso na tramitação das Leis de Diretrizes e Bases e na Assembléia Nacional Constituinte de 1987-88. As vantagens invocadas em favor do setor privado em geral são as de uma gestão mais eficiente que a pública, bem como a agilidade e a flexibilidade por obedecer às leis de mercado e atender à demanda onde esta se encontra. Por outro lado, os defensores do setor público acusam o setor particular de corrupção no uso dos recursos governamentais e de gerar desigualdades sociais, em vez de favorecer a democratização.

Ainda um dilema adicional, apontado como falso, é o da expansão quantitativa ou melhoria qualitativa. Uma das posições tradicionais tem sido a de que a quanti-

dade excluiria necessariamente a qualidade, uma vez que seria necessário baratear os custos. No entanto, a repetência e a evasão, para tratar apenas de duas questões mais tangíveis, relacionadas à deficiente qualidade, obrigam a ocupar várias vagas para o mesmo aluno, multiplicando um custo supostamente baixo. A conclusão, portanto, é de que o barato sai caro.

Outro dilema manifesto pela literatura é a destinação de recursos ao ensino fundamental ou à educação superior. Os trabalhos focalizam as oscilações de políticas federais, mas não tratam das opções estaduais, cuja instância tem abrigado cada vez maior número de matrículas no nível superior. Neste caso, após o FUNDEF, a competição tende a ocorrer, aparentemente, entre o ensino médio em expansão, a cargo da esfera estadual, e as demandas dos estratos sociais médios por educação superior pública e gratuita. No caso do MEC, rivalizam entre si duas missões (constitucionais desde 1988): manter e desenvolver a rede federal e prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e Municípios. Especialmente no período inflacionário, as necessidades da rede federal no âmbito do próprio Ministério tiveram grande poder de pressão, levando à captura de parte do aumento de recursos proporcionado pela Emenda Calmon em favor da educação superior. Pelo menos em parte do período da relativa estabilização monetária, a literatura provê evidências de certo grau de priorização do ensino fundamental e, desse modo, do exercício de função redistributiva em prol dos governos subnacionais. Ainda assim, são recorrentes as críticas à relativamente pequena participação federal no âmbito dos gastos educacionais, enquanto os Estados, sucedidos pelos municípios, ficam com os maiores percentuais. A complementação federal do FUNDEF e suas subestimativas constituem um foco constante da literatura, preocupada com os contrastes regionais.

O material resenhado também dá conta de uma tendência residual em favor das transferências negociadas caso a caso para os Estados e municípios, procedimento típico dos anos 80 e de parte dos anos 90, embora elas continuem a existir. A tendência emergente, defendida pelos propositores da renovação das finanças educacionais, foi a de utilizar critérios claros e universais de alocação de recursos, como a matrícula, assim como a de descentralizar a gestão, concedendo autonomia às escolas. Tal autonomia, que começou a se manifestar antes da redemocratização, se inscreveu na segunda LDB e teve como um dos meios mais tangíveis a canalização direta de verbas federais às escolas. Por seu lado, o FUNDEF consagrou a matrícula como critério básico de distribuição de meios.

Por fim, um dilema dos decisores em qualquer nível governamental tem sido a opção entre as despesas de pessoal (ativo e inativo) e as despesas de outros custeios e capital. Nos períodos de escassez, as primeiras tendem a comprimir as últimas, com prejuízos, inclusive, para a conservação da infra-estrutura. As goteiras, a falta de giz, de papel e até os desabamentos de escolas são um cortejo decorrente destas restrições de recursos para outros custeios e capital. Como a educação é um setor que depende em grande parte do trabalho, sobretudo docente, mas também

não-docente, as opções não raro podem adquirir tons dramáticos e os cortes podem ser pouco apropriados à continuidade dos serviços e menos ainda para o seu aperfeiçoamento. Cumpre lembrar que é preciso haver compatibilidade entre a distribuição das despesas de pessoal e as demais, para que o serviço público seja bem prestado ao cidadão.

Passando aos níveis e modalidades de educação e ensino, confirma-se a polaridade entre o ensino fundamental e a educação superior. O primeiro é como um tronco que alimenta vários ramos considerados de prioridade menor, ou seja, a educação infantil, a educação especial e a educação de jovens e adultos. Dispondo do salário-educação desde 1964, sua prioridade assumiu proporções mais claras com o FUNDEF. Ao conviver com o ensino fundamental sob os mesmos tetos e nos mesmos tempos letivos, não é difícil supor que as fontes exclusivas do ensino fundamental acabem por beneficiar outros níveis e modalidades, considerando-se, inclusive, a falta de transparência da contabilidade pública e a menor ênfase na aplicação e resultados dos recursos, isto é, a falta de responsividade ou *accountability*.

O conjunto de evidências sobre o FUNDEF indica que houve uma notável redistribuição intra-estadual de recursos, com a participação federal considerada abaixo das expectativas. Por outro lado, o Fundo instituiu um critério claro e universal de distribuição de verbas, isto é, a matrícula. Estas transferências passaram a ser determinadas e não negociadas com a intervenção de um amplo leque de critérios universais. Ao mesmo tempo, foi introduzido um mecanismo de quase mercado, que constituiu incentivo à descentralização, isto é, a assunção das obrigações constitucionais pelos municípios. A competição por recursos, entretanto, gerou ou manteve vários inconvenientes, como a falta de nitidez de competências, a persistência de lacunas e superposições de ações governamentais e a colocação em segundo plano da educação infantil e da educação de jovens e adultos. Aparentemente, poderia ser um dos objetivos implícitos do Fundo, já que, se tudo é prioridade, nada é prioritário. Ao designar o ensino fundamental como alvo maior, os novos processos de financiamento conseguiram elevar substancialmente o acesso, a titulação dos professores e outros indicadores educacionais, embora suas falhas quanto ao controle e fiscalização sejam assinaladas reiteradamente pela literatura resenhada.

A outra face das preocupações da literatura, como ficou patente, revelando um dos dilemas alocativos de maior relevância, é a educação superior. Sua importância está relacionada ao peso político, derivado do seu passado de educação de elite e do seu papel de proporcionar educação como canal de mobilidade social ascendente. Apesar das discussões, fica claro que coexistem vários sistemas de financiamento: o primeiro, aparentemente incremental, das instituições federais; o segundo, por fórmulas, do Estado de São Paulo; o terceiro, rejeitado, é o do contrato de gestão, isto é, da transferência de recursos relacionada à obtenção de resultados; e o quarto é o da transferência de meios para os estudantes pagarem os seus estudos por um custo talvez inferior àquele pelo qual o poder público faria. Portanto, este nível educacional

está mais intimamente ligado a dois dilemas acima citados: entre ensino fundamental e educação superior e entre setor público e setor privado.

Assim, o conjunto de dilemas alocacionais revela não só a escassez de recursos, como também falhas ao administrá-los. Em muitos casos, em vez da oposição entre alternativas, há necessidade de complementação. No que se refere aos recursos vinculados, a discussão se tinge com freqüência de interesses e ideologias. As evidências mostram que, na nossa história recente, ela tem sido defendida e combatida com grande vigor. De qualquer modo, os resultados da educação nacional indicam que ela é necessária, porém não suficiente para resolver as nossas deficiências. Ao contrário, ela mais parece um ponto de partida do sistema de financiamento do que um ponto de chegada, conforme parecem pensar muitos dos seus defensores. Como se poderia esperar, não se encontram dogmas nem verdades absolutas.

## REFERÊNCIAS

AMARAL SOBRINHO, J. Um novo FUNDEF? As idéias e Anísio Teixeira. *Educação & Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 75, p. 277-290, ago. 2001.

AZEVEDO, F. *A cultura brasileira*. Brasília: Ed. UnB, 1963.

BASTOS, T. *A Província: estudo sobre descentralização no Brasil*. 2.ed. São Paulo: Nacional, 1937.

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Perfil dos municípios brasileiros: finanças públicas: 1998-2000*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

BROOKE, N. A equalização de recursos para o ensino de 1º grau nos Estados. In: GOMES, C. A.; AMARAL SOBRINHO, J. (Org.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992, p. 99-122.

CALMON, J. *João Calmon*. Brasília: INEP, 1991 (Memória Viva da Educação Brasileira, 2).

CARNIELLI, B. L. Recursos Federais para Educação Fundamental: a longa história do descompromisso. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 8, n. 26, p. 81-100, jan./mar. 2000.

CASTRO, J. A. de. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: IPEA, 1998.

\_\_\_\_\_. Financiamento da educação no Brasil. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 11-32, dez. 2001.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL); ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (UNESCO). *Invertir mejor para invertir más: financiamiento y gestión de la educación en América Latina y el Caribe*. Santiago do Chile: CEPAL-UNESCO, 2005.

COSTA, B. L.; DUARTE, V. C. *O FUNDEF e a valorização do magistério em Minas Gerais: alcances e limites de um mecanismo institucional de indução*. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004.

COSTA, B. L.; AZEREDO, T. M. *Inovação, eficiência e eficácia em políticas sociais: reflexões a partir do programa bolsa escola em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2004.

- DAVIES, N. Os recursos financeiros na LDB. *Cadernos de Política e Administração da Educação*, Vitória, v. 1, n. 2, p. 7-19, 1999.
- \_\_\_\_\_. O Tribunal de Contas de Minas Gerais e sua eficácia na avaliação dos gastos governamentais em educação. *Educação em Foco*, Juiz de Fora, v. 6, n. 1, p. 73-86, mar./ago. 2001.
- \_\_\_\_\_. Educação estadual do Rio de Janeiro perde centenas de milhões de reais todo ano com artifícios contábeis do governo. *Revista Advir*, Rio de Janeiro, v. 15, p. 6-15, 2002.
- \_\_\_\_\_. O financiamento da educação no governo Lula: o “ajuste fiscal” continua. *Universidade e Sociedade*, São Paulo, v. 13, n. 30, p. 69-75, 2003.
- \_\_\_\_\_. O financiamento da educação e seus desafios. *Eccos*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 43-63, jun. 2004.
- FERNANDES, F. das C. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – FUNDEB. COELHO, R. C.; BARRETO, A. R. (Org.). *Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate*. Brasília: UNESCO, 2004, p. 125-132.
- GOMES, C. A. Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto? *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 69, n. 162, p. 237-255, mai./ago. 1988.
- GOMES, Candido Alberto. Manutenção e desenvolvimento do ensino: propostas para a reformulação da Lei 7348/85. *Em Aberto*, Brasília, v. 8, n. 42, p. 35-41, abr./jun. 1989.
- \_\_\_\_\_. Financiamento e equidade. In: GOMES, C. A.; AMARAL SOBRINHO, J. (Org.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992, p. 47-70.
- \_\_\_\_\_. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 75, n. 179/180/181, p. 9-32, jan./dez. 1994.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *João Calmon: batalhador da educação*. Campinas: Autores Associados, 1996.
- \_\_\_\_\_. Financiamento e custos da educação infantil ou a corda arrebenta do lado mais fraco. In: COELHO, R. C.; BARRETO, A. R. (Org.). *Financiamento da educação infantil: perspectivas em debate*. Brasília: UNESCO, 2004, p. 31-72.
- GOMES, C. A.; VERHINE, R. E. O financiamento do ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. *Caderno CRH*, Salvador, n. 24/25, p. 193-220, jan./dez. 1996.
- GOMES, C. A.; PASCOALINO, H. Recursos financeiros: indispensáveis, mas não suficientes – um estudo de caso. *Em Aberto*, Brasília, v. 18, n. 74, p. 136-146, 2001.
- JESUS, W. F. “Despesa sagrada”: um estudo sobre a vinculação de verbas para a educação nas Constituições brasileiras: projeto de pesquisa. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2006.
- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *A política de vinculação de recursos públicos e o financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, Tese de Doutorado, 1981.
- \_\_\_\_\_. *O financiamento da educação no Brasil e a revolução: 1965 a 1982*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Educação, 1986, Tese de Livre Docência, 3 v.
- \_\_\_\_\_. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo: EPU, 1987.
- \_\_\_\_\_. O financiamento da educação e a nova LDB. *Revista Educação Municipal*, v. 1, n. 3, p. 3-20, dez. 1988.
- \_\_\_\_\_. Algumas políticas públicas e o financiamento da educação na nova LDB. *Em Aberto*, Brasília, v. 8, n. 42, p. 3-18, abr./jun. 1989.

- \_\_\_\_\_. *Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil*. Brasília: IPEA, 1993.
- \_\_\_\_\_. Financiamento da educação pública. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 16, n. 32, p. 109-152, 1º sem. 1994.
- MENDES, A. Considerações sobre o texto “Os quatro anos da Emenda Calmon: qual o seu impacto?”. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 69, n. 162, p. 256-259, mai./ago. 1988.
- MELLO E SOUZA, A. Considerações sobre a distribuição de recursos educacionais. *Em Aberto*, Brasília, v. 8, n. 42, p. 31-33, abr./jun. 1989.
- MELLO E SOUZA, A.; COSTA, M. de A. O nó górdio e a ponte de safena. *Revista Brasileira de Políticas e Administração Educacional*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 1, jan./jun. 1997.
- OLIVEIRA, J. B. A. União, Estados e Municípios e o sistema de ensino fundamental: atribuições e perspectivas. In: GOMES, C. A.; AMARAL SOBRINHO, J. (Org.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992, p. 123-158.
- OLIVEIRA, C. A Emenda Constitucional 14/96 e os municípios paulistas: algumas implicações. *Comunicações*, Piracicaba, v. 5, n. 2, p. 112-124, 1998.
- \_\_\_\_\_. A Emenda Constitucional 14/96, o financiamento e a gestão do ensino brasileiro. *Educação em Foco*, Juiz de Fora, v. 4, n. 1, p. 11-26, mar./ago. 1999.
- PINTO, J. M. de R. Municipalização do ensino fundamental: quem paga a conta? *Pro-Posições*, v. 3, n. 9, p. 24-35, dezembro de 1992.
- PLANK, D. N. *The means of our salvation: public education in Brazil, 1930-1995*. Boulder, Colorado e Oxford: Westview, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Política educacional no Brasil: caminhos para a salvação pública*. Porto Alegre: Artmed, 2001.
- PLANK, D. N.; VERHINE, R. E. Níveis e determinantes do financiamento local à educação básica: um estudo de 115 municípios na Bahia. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 23, n. 3, p. 461-486, dez. 1993.
- REIS, S. B. (Relator). Relatório final da Comissão Parlamentar de inquérito destinada a investigar o destino da aplicação, pelo Ministério da Educação, dos recursos provenientes da Emenda Calmon. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, v. 44, n. 84, suplemento, 29 jun. 1989.
- ROMÃO, J. E.. Financiamento da educação: implicações para a educação municipal. *Em Aberto*, v. 8, n. 42, p. 43-50, abr./jun. 1989.
- SENA, P. de. *Financiamento da educação no município*. Brasília: Câmara dos Deputados, Assessoria Legislativa, 2004.
- SOARES, S. *The financing of education in Brazil: with special reference to the North, Northeast and Center-West Regions*. [s/l]: The World Bank, Latin America and Caribbean Regional Office, 1998.
- VELLOSO, J. Os quatro anos da Emenda Calmon e seu impacto: um comentário. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 69, n. 162, p. 260-270, maio/ago. 1988.
- \_\_\_\_\_. A Emenda Calmon e os recursos da União. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 74, p. 20-39, ago. 1990.
- VERAS, M. E. B. Financiamento da educação pelo município: juntando pedras da base legal. *Em Aberto*, Brasília, v. 8, n. 42, p. 19-29, abr./jun. 1989.

VERHINE, R. E. O financiamento do ensino fundamental no Brasil: uma análise de tendências nacionais e realidades locais. *Temas Em Educação*, João Pessoa, v. 5, p. 76-92, 1999.

XAVIER, A. C. da R. *O financiamento da educação em período de crise: pontos para discussão*. Brasília: IPEA, 1991.

XAVIER, A. C. da R.; AMARAL SOBRINHO, J.; PLANK, D. N. 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. (Org). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992, p. 71-98.

---

**✉ CANDIDO ALBERTO GOMES** é Professor da Universidade Católica de Brasília (UCB); Doutor em Sociologia e Antropologia da Educação pela University of Califórnia (USA). E-mail: clgomes@terra.com.br

**✉ BEATRICE LAURA CARNIELLI** é Professora da Universidade Católica de Brasília (UCB); Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: beatrice@pos.ucb.br

**✉ WELLINGTON FERREIRA DE JESUS** é Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB); Professor no Ensino Médio. E-mail: wellingtonfj@pop.com.br

**✉ HELDER BUENO LEAL** é Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília (UCB); Analista de projetos de pesquisa na Universidade Católica de Brasília. E-mail: helderleal@ucb.br

*Recebido em janeiro de 2007  
Aprovado em abril de 2007*