

INTENÇÕES E REALIZAÇÕES DO FINANCIAMENTO FEDERAL DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

INTENTIONS AND ACCOMPLISHMENTS OF THE FEDERAL FINANCING OF EDUCATION IN BRAZIL

INTENCIONES Y REALIZACIONES DE LA FINANCIACIÓN FEDERAL DE LA EDUCACIÓN EN BRASIL

Ivan Muniz de Mesquita

Mestre em Educação pela Universidade Católica de Brasília. Professor do curso de Direito do UNICEUB. Chefe da Assessoria Jurídica da Secretaria de Economia e Finanças do Ministério da Aeronáutica

Candido Alberto Gomes

Professor titular da Universidade Católica de Brasília e consultor da UNESCO

• Resumo

Este trabalho analisa o quadro normativo do financiamento federal à educação, desde a Constituição até as leis orçamentárias, bem como o comportamento das receitas e despesas do Ministério da Educação. Durante o período observado, as verbas tiveram aumento substancial no início, em seguida à estabilização monetária, acompanhando depois a conjuntura econômica. Paradoxalmente, o piso 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 ponto de vista das despesas, o MEC continuou a ter ampla função executiva, apesar de previsto o contrário pelo seu planejamento estratégico.

Palavras-chave: Financiamento federal. Orçamento da educação. Planejamento político-estratégico

• Abstract

This paper analyses the Federal financial legislative framework from the Constitution to the budget acts, as well as the behavior of resources and expenditures of the Ministry of Education. During the analyzed period, the budget had significant increase immediately after the monetary stabilization, varying later according to the rhythm of the economic growth. Paradoxically, the minimum constitutionally earmarked resources (18%) became a precarious defense due to the budget cuts, since the Treasury's resources reached one third of the budget against the previous one fifth. From the standpoint of the expenditure distribution, the Ministry maintained its executive role, despite the changes established by its strategic plan.

Keywords: Federal financing. Budget for education. Political strategic plan.

• Resumen

Este trabajo estudia el marco legislativo de la financiación federal, incluyendo desde la Constitución hasta las leyes presupuestarias, así como las variaciones de los recursos y los gastos del Ministerio de Educación. En el período observado, posterior a la estabilización monetaria, los presupuestos tuvieron un incremento inicial sustancial, pasando después a acompañar las variaciones del crecimiento económico. Sin embargo, es paradójico que la vinculación constitucional mínima del 18% ya no es una defensa efectiva contra los recortes presupuestarios porque los recursos ordinarios del Tesoro se redujeron de un quinto a un tercio del presupuesto ministerial. La estructura de los gastos reveló que el Ministerio siguió con amplias funciones ejecutivas, al contrario de su plan estratégico.

Palabras-clave: Financiamento federal. Presupuesto de la educación. Planeamiento político-estratégico.

As injunções políticas, administrativas e de outras ordens ensejam com frequência hiatos entre as ações previstas e executadas. Anísio Teixeira (1983), em texto lapidar, analisou as contradições entre os valores proclamados e os valores reais nas instituições educacionais brasileiras. Essa diferença entre o intencionado e o realizado, ao contrário do que supõem a consciência ingênua e apressadas teorias conspiratórias, muitas vezes não decorre de uma atitude clara e deliberada de decisores. É certo que o populismo, tão conhecido na América Latina, é perito na arte de prometer o atendimento às mais irrealistas demandas e fingir que as atende. Na grande maioria dos casos, porém, condicionantes políticos e econômicos, na arena de poder, podem impor desvios, superposições e predomínio de uns objetivos sobre outros.

Por isso, sem o apelo fá-cil de lançar pedras, mas de efetuar uma pesquisa serena, este trabalho se propõe a analisar sumariamente o comportamento das receitas e despesas do Ministério da Educação entre 1995 e 1998, confrontando os dados com os principais dispositivos constitucionais e legais relativos à educação brasileira e documentos selecionados de planejamento. Para isso, com base num trabalho mais amplo, que também focalizou as interpretações constitucionais sobre o financiamento da educação (MESQUITA, 2000), foram analisados a Constituição Federal; as leis ordinárias, particularmente a Lei de Diretrizes e Bases (nº 9.394, de 20/12/1996), a Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvi-

to do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF (nº 9.424, de 24/12/1996), os Planos Plurianuais de Investimentos (PPAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias e as Leis Orçamentárias (Leis de Meios), bem como o Planejamento Político-Estratégico do Ministério da Educação – MEC (Brasil, 1995 a). De outro lado, foram efetuadas análises dos Balanços Gerais da União (Brasil, 1995, 1996, 1997, 1998) e dos Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Governo da República do Tribunal de Contas da União (Brasil, 1996 a, 1997 a, 1998 a, 1999).

As principais dificuldades encontradas e esta constitui uma limitação do trabalho são familiares a quem lida com este tipo de dados. Trata-se da relativa inexatidão das informações financeiras. Os dados do Ministério da Educação muitas vezes não coincidiam com os do Ministério da Fazenda, nem estes com as do Tribunal de Contas da

União. As diferenças, todavia, não chegaram a comprometer os resultados e se mantiveram em limites toleráveis. Às vezes tais diferenças ocorriam em virtude do enfoque que se desejava dar à análise, como, por exemplo, se a despesa tal foi realizada apenas com a atividade-fim ou se nela estavam incluídos outros gastos que diziam respeito à atividade-meio. De início, parecia impossível encontrar um caminho lógico no emaranhado de dados. Mas, paulatinamente, conseguimos clarear o caminho a trilhar, o qual nos levou a bom termo, pois, segundo Guimarães Rosa, devagar é que o escuro se faz claro.

*A diferença
entre o
intencionado e o
realizado muitas vezes
não decorre de uma
atitude clara e
deliberada de
decisores*

O QUADRO NORMATIVO

Conhece-se o movimento pendular das Constituições brasileiras que, nos períodos democráticos, tenderam a introduzir a vinculação de recursos em favor da educação (1934, 1946 e 1988), enquanto as dos períodos autoritários se inclinavam a eliminá-la (1937 e 1967). O quadro normativo do financiamento da educação brasileira tem como esteio principal a Emenda Calmon (1983) e o aumento da vinculação de recursos de iniciativa do Senador João Calmon na ordem constitucional vigente. Uma síntese dos principais fluxos e destinações de recursos entre os níveis de ensino (Quadro 1) indica que se reservam à manutenção e desenvolvimento do ensino, no mínimo:

- 18% da receita líquida de impostos da União, dos quais 30% (ou 5,4%

do total) para o ensino fundamental (Constituição Federal, art. 212, *caput*; Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 60, § 6º);

- 25% da receita líquida de impostos próprios e transferências de impostos recebidos pelos Estados e Municípios (Constituição Federal, art. 212, *caput*), dos quais 60% (ou 15% do total) para o ensino fundamental regular, no âmbito do FUNDEF (ADCT, art. 60, *caput* e §§ 1º a 5º);

- a contribuição social do salário-educação, destinada ao ensino fundamental público (Constituição Federal, art. 212, § 5º), dos quais um terço para a União e dois terços para os Estados (Lei nº 9.766, de 18/12/1998, especialmente art. 2º).

Quadro 1

Fontes públicas e fluxos intergovernamentais para a Educação no Brasil

Impostos 18% da Receita Líquida	Impostos Próprios + Transferência da União = Mínimo de 25%	Impostos Próprios + Transferência da União e dos Estados = Mínimo de 25%
5,4% para o Ensino Fundamental	15% para o FUNDEF	15% para o FUNDEF
Salário-educação 1/3 da Receita	Salário-educação 2/3 da Receita	Salário-educação a critério dos Estados
Outras Fontes	Outras Fontes	Outras Fontes

No que se refere à despesa, importa destacar que os dados dos Balanços utilizados se referem a uma das funções orçamentárias então utilizadas, Educação e Cultura, depois Educação, que constitui um conceito mais abrangente que o de despesa em manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme a expressão constitucional regulamentada pela LDB (arts. 70 e 71).

Observa-se que a intenção do legislador tem sido a de priorizar as despesas do ensino fundamental, direito público subjetivo (Constituição Federal, art. 208, § 1º), inclusive estabelecendo, no âmbito do FUNDEF, outro tipo de vinculação, o valor mínimo por aluno, a ser complementado pela União quando não atingido pelo Fundo em cada Estado. Esta constitui outra transferência da União para os Estados e Municípios, que, no entanto, segundo constatações, tem sido subestimada (cf. MONLEVADE, 2001).

Por sua vez, o Planejamento Político-Estratégico do MEC (Brasil, 1995 a), ao delinear as linhas gerais de atuação, sem o objetivo de substituir o PPA, mas de atualizá-lo, priorizou o analfabetismo e os baixos níveis de escolaridade. Ademais, o documento enfatizou a valorização da escola e de sua autonomia, a promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como nos órgãos de gestão a; utilização e a disseminação de modernas tecnologias educacionais e a progressiva redução do papel executivo do MEC para transformar-se num órgão eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas e a articulação de políticas e esforços entre os três níveis governamentais, isto é, assumir um papel político-estratégico.

No financiamento, os recursos financeiros repassados pelo MEC, com equidade e eficiência, deveriam ser tratados como investimentos, em apoio às ações estaduais e municipais. No ensino médio, a escassez de recursos levava o MEC a privilegiar a busca de parcerias, o que realmente ocorreu, como se verá. E na educação superior, a prioridade foi a de implantar a autonomia financeira para as instituições federais, o que não se efetivou no plano constitucional e só em pequena parte ocorreu em termos infra-constitucionais.

Embora observadores considerem que o Plano teve vida curta, o grande desafio foi por ele entendido como não apenas oferecer oportunidades educacionais àqueles que se encontravam à margem do sistema escolar, mas também garantir-lhes a permanência e o ensino de qualidade, o que corresponde ao espírito de Educação para Todos em Jomtien. Para solucionar essas questões deveriam ser adotados programas diversificados, com adequação ao perfil das diversas clientelas e complementados por ações de caráter mais amplo, dirigidas à erradicação das causas da evasão, repetência e baixo rendimento escolar.

Com efeito, a ênfase ao ensino fundamental foi manifesta pela criação do FUNDEF. A LDB não só reforçou o ensino fundamental, como definiu a educação básica como um bloco integrado por este, pela educação infantil e pelo ensino médio. Além disso, a LDB estabeleceu medidas vigorosas em favor da descentralização, da autonomia da escola, da gestão democrática do ensino público e da avaliação dos diferentes níveis de ensino. A legislação também removeu os obstáculos à distribuição de

recursos diretamente às escolas, proporcionalmente ao nível de ensino e modalidade de educação e ao número de alunos, sobretudo por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola, criado em 1995. Com isso, foram introduzidos critérios universalísticos para distribuir parte ponderável dos recursos do salário-educação, quota federal.

Por sua vez, as Leis de Diretrizes Orçamentárias do período em tela estabeleceram a educação pública como prioridade e, no âmbito desta, a eliminação do analfabetismo e a universalização do ensino fundamental (em particular as Leis nºs 8.931, de 22/9/1994; 9.082, de 25/7/1995 e 9.293, de 22/7/1997). Cabe recordar que o quadriênio em exame foi inicialmente bafejado pela estabilização da moeda, iniciada em 1994. A economia brasileira alcançou níveis de crescimento destacados, inclusive do Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* e resistiu

com êxito à crise do México. No entanto, ao fim do quadriênio a vulnerabilidade externa foi evidenciada pelo abalo da crise asiática, em 1998, agravada, posteriormente pela moratória da Rússia, redundando na desvalorização do real em janeiro de 1999.

Conforme a Tabela 1, o período se caracterizou pela elevação contínua do PIB até 1997 e relativa estagnação em 1998, pelos motivos indicados. O PIB *per capita* teve variações ascensionais significativas até 1997 e declínio em 1998. Por sua vez, o resultado de caixa do Tesouro Nacional foi negativo, com valores mais altos em 1996 e 1998. A inflação refletida pelo Índice Geral de Preços Disponibilidade Interna reduziu-se cada vez mais. Pode-se dizer que, com exceção do último ano da série, a conjuntura econômica era favorável à recuperação das despesas educacionais federais, o que efetivamente ocorreu em 1995, quando comparado com 1994.

Tabela 1

Brasil: Principais Indicadores Econômicos Pertinentes

Anos	Taxa de variação do PIB real (%)	Variação do PIB <i>per capita</i> (%)	Resultado negativo de caixa do Tesouro Nacional*/PIB(%)	IGP-DI Variação em 12 meses**
1995	+ 4,22	+ 26,98	0,61	14,78
1996	+ 2,66	+ 8,51	1,13	9,34
1997	+ 3,27	+ 2,81	0,63	7,48
1998	+ 0,22	- 3,79	0,99	1,70

Fonte dos dados originais: *Conjuntura Econômica*, Rio, v. 56, nº 3, mar. 2002.

* Receitas totais menos despesas totais.

** Dezembro sobre dezembro.

O COMPORTAMENTO DAS RECEITAS

A Tabela 2 indica que a evolução da receita foi favorável ao MEC em termos nominais, num quadriênio de inflação

decrecente, como observado. A composição percentual dessa receita, entretanto, é interessante. A inspeção virtual das

colunas evidencia que as principais fontes foram: 1) os recursos da receita líquida de impostos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (fonte antecessor, o Fundo Social de Emergência); 3) o salário-educação e o produto de sua aplicação; 4) os recursos não financeiros diretamente arrecadados e 5) as contribuições sociais sobre lucros das pessoas jurídicas e para financiamento da seguridade social.

Nos quatro exercícios financeiros focalizados, os recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino sofreram redução em 1997 e recuperação em 1998. Percentualmente os valores acompanharam o comportamento dos números absolutos, sem, contudo, ultrapassar a participação de 1995. Por sua vez, as verbas do Fundo de Estabilização Fiscal representam uma recentralização da receita federal, iniciada em 1994, com a retenção de um quinto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuados determinados casos, incidindo sobre os 18% vinculados à educação e ao salário-educação. A presença destacada dessas verbas no orçamento do MEC, de quase um quinto a um terço do total, indica uma compensação dos recursos subtraídos, ficando tal devolução, é claro, a critério dos gestores do Orçamento. Os valores decresceram em 1997 para ascender novamente até 1998. O salário-educação, sensível ao comportamento do emprego, por incidir sobre a folha de pagamento de pessoal das empresas, teve participação ascendente até 1996 e descendente a partir daí. Outra participação expressiva foi a dos recursos não-financeiros diretamente arrecadados, da ordem de pouco mais de seis a quase cinco por cento, com declínio no

período. Essa fonte engloba os recursos gerados pelas instituições federais de educação superior e de educação profissional por meio da prestação de serviços.

Por fim, as contribuições sociais mencionadas tiveram um papel complementar. Pelo menos parte dos recursos foram destinados aos programas suplementares de alimentação e assistência à saúde que, segundo a Constituição (art. 212, § 4º, nos termos da redação da Emenda nº 14/96), devem ser financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários. Quanto à contribuição para financiamento da seguridade social, cresceu até 1997, decaindo em 1998. A contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor começou a afluir em 1998.

É digno de nota que o sistema tributário brasileiro tem sofrido, nos últimos tempos, modificações de curto e médio prazos, mas não estruturais, inclusive com a criação da Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF) e sua nada desprezível receita. Impostos no sentido jurídico e econômico (SCHÜLER, 1987), as contribuições não são vinculadas nem integram qualquer fundo de participação, nem sobre elas incide a vinculação constitucional em favor do ensino. Assim, constituem um instrumento para centralizar o dinheiro público na União, ao mesmo tempo que escapam às vinculações, conferindo maior liberdade aos gestores do Orçamento. Do ponto de vista da manutenção e do desenvolvimento do ensino, as contribuições têm constituído uma forma de evasão.

Aliás, como retrata a Tabela 2, os 18% da vinculação constitucional de recursos,

Tabela 2**Receitas orçamentárias do MEC no período de 1995 a 1998****Demonstrativo consolidado por fontes**

em R\$

		Ano				Participação %			
Fonte	Nome	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
100	Recursos Orçamentários (Destinados ao Ensino)	32.627.802	15.450.946	977.338.340	478.072.115	0,3516	0,1654	10,1355	4,4399
112	Manutenção e Desenvolvimento da Educação	3.488.618.899	4.788.085.234	3.359.948.342	3.831.232.666	37,5981	51,2467	34,8444	35,5807
113	Salário-Educação	475.591.213	633.609.520	613.048.910	619.098.993	5,1256	6,7815	6,3576	5,7496
114	Crédito Educativo	0	0	0	88.539.038	0	0	0	0,8223
121	Renda Líquida Loteria Federal Instantânea	2.232.000	10.100.000	11.982.337	15.206.097	0,0241	0,1081	0,1243	0,1412
122	Renda Líquida Concurso Prognóstico	20.420.563	60.669.600	90.011.766	241.980.195	0,2201	0,6493	0,9335	2,2473
125	Contribuição e Adicional sobre a Receita de Prognósticos	44.543.416	0	0	0	0,4801	0	0	0
143	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional – Div. Pub.	0	0	0	36.785.527	0	0	0	0,3416
144	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional	52.689.875	55.651.134	60.935.499	34.682.423	0,5679	0,5956	0,6319	0,3221
146	Operações de Crédito Internas - em Moeda	0	0	0	9.010	0	0	0	0,0001
148	Operação de Créditos Externos - em Moeda	160.713.788	127.769.635	69.021.339	83.421.652	1,7321	1,3675	0,7158	0,7747
150	Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados	0	7.235	0	7.844	0	0,0001	0	0,0001
151	Contribuição Social sobre Lucros das Pessoas Jurídicas	270.593.156	248.965.578	39.281.253	161.340.091	2,9163	2,6647	0,4074	1,4984
153	Contribuição para Financiamento da Seguridade Social	355.514.667	787.426.173	1.099.119.846	769.498	3,8315	8,4278	11,3984	0,0071
156	Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor	0	0	0	8.378.236	0	0	0	0,0778
199	Recursos do Fundo de Estabilização Fiscal – FEF	3.388.150.557	1.632.414.744	2.439.568.799	3.733.401.729	36,5153	17,4717	25,2996	34,6721
213	Produto de Aplicação dos Recursos a Conta do Salário-Educação	241.090.625	142.698.976	108.219.855	153.532.953	2,5983	1,5273	1,1223	1,4259
250	Recursos Não Financeiros Diretamente Arrecadados	574.647.380	530.161.392	494.762.114	517.527.727	6,1932	5,6743	5,1309	4,8063
281	Recursos de Convênios	0	0	0	9.877.100	0	0	0	0,0917
290	Recursos Diversos	612.694	0	0	0	0,0066	0	0	0
292	Saldos de Exercícios Anteriores Recursos Diversos	170.601.220	310.197.245	271.760.715	256.933.923	1,8386	3,3200	2,8183	2,3861
296	Doações de Pessoas ou Instituições Privadas Nacionais	59.768	0	7.719.742	1.261.456	0,0006	0	0,0801	0,0117
329	Receita não identificada	0	0	0	495.673.234	0	0	0	4,6033
	Totais	9.278.707.623	9.343.207.412	9.642.718.857	10.767.731.507	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Orçamentos do MEC - 1995/1998 – Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR

ao nível da União, lamentavelmente já não constituem um mecanismo dos mais eficazes de defesa contra cortes orçamentários e flutuações de recursos, conforme a intenção do legislador. Idealizados para servir de piso de proteção ao setor educacional, abaixo do qual não seriam permitidas reduções, os dados indicam sensível queda da sua eficácia, menos de uma década após a promulgação da Lei Maior e apesar de o percentual haver sido elevado de 13% para 18% (na Emenda Calmon, em 1983, e no novo texto constitucional). Isso ocorreu porque os recursos vinculados de impostos já representavam pouco mais de um terço do orçamento do MEC, chegando a pouco mais da metade. Somando o salário-educação, outra fonte vinculada, chega-se a pouco menos da metade e, apenas em 1996, a cerca de três quintos do orçamento do Ministério. Cabe ponderar ainda

que outras Secretarias de Estado também têm despesas de manutenção e desenvolvimento de ensino, embora de pequeno valor, e que o MEC possui, incluídas na Tabela 2, despesas que não são de manutenção e desenvolvimento do ensino ou da função orçamentária Educação.

De qualquer modo, reduziu-se o grau de eficácia intencionado pelo Constituinte, o que tem pelo menos uma implicação positiva e outra negativa. A primeira é que a fatia de recursos para atender às necessidades do MEC aumentou sensivelmente, sobretudo a de 1995 em relação a 1994, da ordem de 64,0%, como se verá adiante. A segunda é que, em 1994, os gestores do Orçamento da União foram bem sucedidos no sentido de alcançar muito maior liberdade de escolha para as mais variadas alternativas, aplicando duro golpe nas vinculações e, ao mesmo tempo, revertendo a tendência de descentralização fiscal

Tabela 3

Demonstração dos percentuais de recursos aplicados na educação, no período de 1995 a 1998, na forma do Art. 212 da Constituição Federal

R\$ milhões

Especificação	1995	1996	1997	1998
Receita de Impostos	47.413	53.091	58.050	66.863
Transferências para Estados, DF e Municípios	23.856	22.438	23.153	27.455
Transferência ao Fundo de Estabilização Fiscal	-	-	9.547	16.044
Receita Líquida de Impostos (Base de cálculo) (A)	23.557	30.653	25.350	23.364
Despesa Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (B)	7.086	6.767	6.733	5.480
Part. da Despesa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino na Receita Líquida (B/A)	30,1%	22,1%	26,6%	23,5%

Fonte: Balanços Gerais da União 1995-1998, pp. A-34 (1995), A-22 (1996), A-28 (1997), A-24 (1998)

que se concretizou nos últimos anos do governo militar e na nova Constituição. João Calmon teve, na época, visão clara das repercussões do Fundo Social de Emergência e deixou pronunciamento candente sobre o tema (v. GOMES, 1996, 125ss.).

Outra evidência da menor eficácia do piso constitucional se encontra na Tabela 3. Considerando a sua receita líquida de impostos, a União conseguiu superar folgadoamente o piso dos 18%, chegando a 30,1% em 1995 e, num ano de vacas relativamente magras, 1998, a 23,5%. Portanto, se os

recursos recuassem para o mínimo, o MEC teria sua capacidade operacional seriamente comprometida. Sendo a lei orçamentária autorizativa, isto é, autoriza, mas não obriga a gastar neste ou naquele projeto ou atividade, os fatos citados, especialmente o Fundo Social de Emergência, podem ser encarados como um retorno de poder discricionário ao Executivo, em face da redução do efeito de balizamentos estatuídos pela Constituinte? O que estaria ocorrendo nos Estados e Municípios com os 25% da sua receita de impostos?

A DESPESA ORÇADA E REALIZADA

A Tabela 4 apresenta os dados relativos à despesa efetivamente realizada pelo MEC. Uma importante constatação é que, apesar das oscilações de 1995 a 1998, a marcha sempre foi ascendente, constatan-

do-se um salto de nada menos de 64,0% de 1995 em relação a 1994. Isso significa não só que a estabilização financeira permitiu maior disponibilidade das finanças públicas, como também, nesse processo, foi

Tabela 4

Tabela comparativa das despesas com Educação realizadas pelo MEC nos exercícios financeiros de 1995 a 1998

R\$ mil

Ano	Despesa realizada	Diferença em relação ao exercício anterior	
		Valores nominais R\$	%
1994	5.761.294	0	0
1995	9.441.040	3.679.746	64,0
1996	9.494.946	53.906	5,7
1997	10.796.627	1.301.681	13,7
1998	11.763.808	967.181	9,0

Fonte: Balanços Gerais da União / MEC

Tabela 5

MEC despesa orçamentária autorizada e realizada na função Educação de 1995-1998

Anos	Despesa autorizada *	Despesa realizada **	Percentual não realizado
1995	12,36	10,50	15,05
1996	11,63	10,80	7,14
1997	11,84	10,50	11,32
1998	16,32	10,80	33,82

Fontes: (*) Leis Orçamentárias Anuais.

(**) MEC

dada significativa prioridade às alocações ao setor. Assim, o quadriênio 1995-1998 representa um novo patamar nas despesas educacionais federais. É o que se pode verificar pelo acompanhamento relativamente próximo dessas despesas e dos valores do PIB e do PIB *per capita* (Tabelas 1 e 4). Enquanto a curva do aumento de recursos educacionais federais a grosso modo segue o comportamento daqueles indicadores econômicos, o incremento de recursos para a educação foi proporcionalmente muito maior em 1994-1995.

Apesar disso, a Tabela 5 permite notar a variabilidade dos orçamentos autorizativos, em que, conforme observa do acima, o Legislativo autoriza a gastar, mas depende basicamente do Executivo gastar em quê, quanto e quando, introduzindo mais uma assimetria entre os poderes constitucionais. Ao passo que a despesa realizada pelo MEC na função Educação foi relativamente estável, o percentual não realizado (despesa realizada/autorizada) foi em geral elevado, chegando a atingir, no ano crucial de 1998, mais de um terço do total autorizado pela lei orçamentária. Ou seja, pelo menos na

principal função orçamentária, a evolução dos números mostra que foram aplicados critérios que produziram valores relativamente estáveis, como se as necessidades/disponibilidades fossem definidas previamente nos termos de um teto. As leis orçamentárias anuais ultrapassavam esse valor, que, na execução, era podado sistematicamente ao chegar a determinado limite. O corte maior ocorreu em 1998, cujo Orçamento alocou sensivelmente mais recursos para a função Educação no MEC, mas cujas dificuldades econômicas e financeiras, já aludidas, provocaram o maior percentual de não-realização, isto é, 34% ou mais de um terço.

Por sua vez, a Tabela 6 retrata a despesa total do MEC e não só a função Educação. Observa-se que os valores, evidentemente maiores que os anteriores, mostram o ritmo das leis orçamentárias. A dotação inicial da lei orçamentária anual se acrescentaram, ao longo do exercício, os créditos adicionais, aprovados pelo Congresso Nacional, para despesas que excedem determinados valores e devem cumprir certas condições legais. Porém, a execução ficou sistematicamen-

Tabela 6

MEC e outros órgãos do Poder Executivo Federal Percentagens não executadas das dotações orçamentárias 1995-1998

Órgãos	Exercícios Financeiros			
	1995	1996	1997	1998
MEC- função Educação*	15,05	7,14	11,32	33,82
MEC – total**	15,98	13,19	13,25	9,74
Demais órgãos do Poder Executivo Federal***	1,70	2,14	2,08	1,89

Fontes: (*) LOAs e MEC.

(**) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

(***) TCU Relatórios e Pareceres Prévios sobre as Contas do Presidente da República (1995, p. 380; 1996, p. 473; 1997, p. 59, e 1998, p. 371).

te a quem desses números. Apesar de os valores da Tabela 5 serem superiores, a média de despesas não realizadas nos quatro anos foi de 13,04%. Já no caso da Tabela 4, que envolve somente a função Educação e, portanto, grande parte das atividades-meio, os cortes foram maiores, chegando a média de não-execução a 16,83% no mesmo quadriênio.

Em princípio, portanto, em países que têm lei orçamentária autorizativa, os cortes de execução tendem a ser significativos. Esse tipo de lei embute, de certo modo, aspirações que não se concretizam, enquanto a execução obedece a outros parâmetros, de ordem macro-econômica, macro-financeira e, obviamente, política.

Entretanto, uma pergunta importante se refere ao peso dos cortes na área da educação: têm sido mais ou menos intensos do que em outras áreas? A Tabela 6 coteja as percentagens não executadas das dotações orçamentárias do

MEC e dos demais órgãos do Poder Executivo. A não-execução de despesas do MEC na função Educação foi em média menos elevada que a do total da despesa e, por sua vez, ambos os valores ficaram sistematicamente acima do nível dos demais órgãos do Poder Executivo. Portanto, de acordo com esse indicador, os cortes orçamentários sofridos pelo MEC em face da despesa autorizada foram expressivamente mais altos, o que indica, sob este particular, menor prioridade para a educação. A comparação dos percentuais de não-execução das despesas na função Educação, e do total, sugere que a não-execução no período incidiu predominantemente sobre as atividades-fim e não sobre as atividades-meio. Todavia, embora a tendência da média seja esta, a função Educação tendeu a ser preservada entre 1995 e 1997, sofrendo redução maior em 1998, o que afetou as médias citadas.

A COMPOSIÇÃO DA DESPESA REALIZADA

Passando à análise da despesa realizada pelo MEC, defronta-se com as duas missões colidentes do Ministério: de um lado, a manutenção da sua rede de instituições de educação superior e profissional e de ensino médio e, de outro lado, a assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, conforme mandamento constitucional (Constituição Federal, art. 211, § 1º), exercendo a função redistributiva e supletiva da União, no quadro do regime de colaboração. Essa competição na arena de recursos está intimamente ligada ao modo de conceber as missões do Ministério, se executiva ou coordenadora, neste último caso conforme o Plano Político Estratégico para o quadriênio em causa. Os dados

mostram que, ao contrário da intenção desse último documento, não se pode afirmar que o MEC tenha se tornado menos executivo, embora tenha tomado medidas e adotado políticas que fortaleceram a sua função coordenadora. Ao manter suas funções executivas, o apelo das necessidades de suas instituições mantidas tende historicamente a alcançar maiores repercussões que as solicitações externas de assistência técnica e financeira.

Com efeito, a Tabela 7 deixa claro que a maior percentagem das despesas do MEC no período foi no programa orçamentário Ensino Superior: inicialmente de 45,03%, caindo depois, talvez em função de restrições salariais e outros fatores, para 39,82%. Contudo, em termos absolutos os valores

Tabela 7**Execução orçamentária financeira do MEC, por grupo de despesa, no período de 1995 a 1998**

Em R\$

Exercícios financeiros						Participação %			
Nº	Grupo de despesa	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
1	Pessoal e Encargos Sociais	5.372.634.622	5.374.724.469	5.763.878.957	5.902.946.297	57,90	57,53	59,77	54,82
2	Juros e Encargos Dívida - Interna	1.549.558	2.136.280	1.173.095	791.026	0,02	0,02	0,01	0,01
3	Juros e Encargos Dívida - Externa	19.737.564	23.120.222	28.851.011	34.670.322	0,21	0,25	0,30	0,32
4	Outras Despesas Correntes	2.874.688.090	3.008.293.517	3.233.971.989	4.079.850.001	30,98	32,20	33,54	37,89
5	Investimentos	798.659.494	726.314.780	433.526.211	528.156.571	8,61	7,77	4,50	4,90
6	Inversões Financeiras	178.111.076	175.139.507	146.843.655	182.505.028	1,92	1,87	1,52	1,69
7	Amortização Dívida Interna	1.732.436	1.887.193	2.861.160	1.463.007	0,02	0,02	0,03	0,01
8	Amortização Dívida Externa	31.594.783	31.591.444	31.612.779	37.349.255	0,34	0,34	0,33	0,35
9	Outras Despesas Capital	0	0	0	0	0	0	0	0
	Totais	9.287.707.623	9.343.207.412	9.642.718.857	10.767.731.507	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Orçamentos do MEC - 1995/1998 – Sistema Integrado de Dados Orçamentários – SIDOR

aumentaram até 1997 e se reduziram ligeiramente em 1998, certamente em virtude das dificuldades vividas nesse exercício financeiro, já aludidas.

Seguem-se a essas percentagens a do programa Ensino Fundamental, da ordem de 13,19 a 23,40%, aumentando no período tanto relativa como absolutamente, inclusive por força do FUNDEF (implantado em todo o território nacional em 1998) e dos programas mantidos por intermédio do FNDE, como os Programas Dinheiro Direto na Escola, do Livro Didático e outros. Segue-se o ensino médio, com 5,54 a 4,31%, declinando em valores absolutos, apesar de o MEC continuar a ser mantenedor de uma rede de escolas técnicas federais e de algumas escolas de nível médio. Diante desse relativo vazio, o Ministério, conforme o seu Plano Político-Estratégico, estabeleceu parcerias para incentivar a expansão e a parceria tanto do ensino médio quanto da educação técnica, ainda mais que importantes alterações estruturais e de conteúdo foram realizadas com base na interpretação da LDB. Para isso, foram contratados dois empréstimos de meio bilhão de dólares junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento, a serem repassados aos parceiros segundo programas plurianuais. No caso do ensino médio, o Programa Escola Jovem começou as suas atividades com as Unidades Federadas em 2000, para repassar-lhes recursos, mediante contrapartida de igual valor. No caso da educação profissional, o Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) iniciou o seu comprometimento de recursos em 1998, abrangendo não só as Unidades Federativas, mas também o setor comunitário, visando a oferecer um outro tom, público e não só

estatal, à educação profissional (Brasil, 1999). Aqui também a contrapartida dos parceiros era de igual valor.

Além dos três tradicionais níveis de ensino, no que se refere às atividades-fim do Ministério, a Tabela 7 assinala modestas dotações, inferiores a 1% para a educação de zero a seis anos e para a educação especial, além de valores nulos para o programa Ensino Supletivo. Fica claro que o Ministério fixou as suas prioridades e, em consequência, deixou alguns vácuos. No caso da alfabetização de adultos, as parcerias do programa Alfabetização Solidária, com empresas, universidades e órgãos públicos, veio cobrir em parte pelo menos parte desses vazios.

Como resultado, o Tribunal de Contas da União, nos seus Relatórios e Pareceres sobre as Contas do Governo da República apresentou suas observações sobre a falta de prioridade devida ao ensino fundamental, sobretudo no que concernia ao cumprimento do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e ao § 3º do art. 212 da Constituição Federal, na forma da Emenda Constitucional nº 14/96. Ao mesmo tempo, questionou a relação entre as despesas no programa Ensino Fundamental e o piso de 30% das despesas federais vinculadas em favor da erradicação do analfabetismo e da manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Seu julgamento severo incluiu comparações internacionais de despesas em educação, concluindo o Relatório de 1995 (Brasil, 1996: 421) que, numa análise superficial, avaliando-se o percentual de execução de cada programa se poderia dizer que a política de educação é eficaz. Entretanto, em se considerando que o Brasil foi o quarto país que, em 1995, menos investiu em educação em

Tabela 8
Despesas realizadas pelo MEC, por programa, no período de 1995 a 1998

Em R\$

Exercícios financeiros						Participação %			
Nº	Nome / Programa	1995	1996	1997	1998	1995	1996	1997	1998
007	Administração	140.539.579	162.442.220	564.768.798	635.637.695	1,51	1,74	5,86	5,90
008	Administração Financeira	59.126.630	62.332.152	67.930.398	76.593.204	0,64	0,67	0,70	0,71
009	Planejamento Governamental	3.284.891	7.745.986	10.107.918	16.733.859	0,04	0,08	0,10	0,16
010	Ciência e Tecnologia	880.073	2.029.828	257.962	0	0,01	0,02	0	0
022	Telecomunicações	0	0	0	0	0	0	0	0
041	Educação de 0 a 6 anos	49.779.995	58.752.246	64.954.596	53.991.806	0,54	0,63	0,67	0,50
042	Ensino Fundamental	1.224.008.048	1.333.290.077	1.684.712.260	2.519.220.666	13,19	14,27	17,47	23,40
043	Ensino Médio	513.585.561	445.578.434	446.479.697	463.948.868	5,54	4,77	4,63	4,31
044	Ensino Superior	4.178.512.358	4.185.018.798	4.303.908.156	4.228.184.433	45,03	44,79	44,63	39,82
045	Ensino Supletivo	0	0	0	0	0	0	0	0
046	Educação Física / Desporto	55.662.061	0	0	0	0,60	0	0	0
047	Assistência ao Educando	25.810.847	21.485.862	0	0	0,28	0,23	0	0
048	Cultura	15.767.568	15.687.720	715.992	1.306.808	0,17	0,17	0,01	0,01
049	Educação Especial	10.334.548	35.819.480	36.751.199	31.517.054	0,11	0,38	0,38	0,29
072	Política Exterior	0	0	5.750.620	6.022.861	0	0	0,06	0,06
075	Saúde	1.286.097.666	1.171.804.071	456.801.953	511.734.908	13,86	12,54	4,74	4,75
078	Proteção ao Trabalhador	208.694.757	198.162.080	199.962.357	189.670.216	2,25	2,12	2,07	1,74
082	Previdência	1.489.982.991	1.626.959.600	1.788.685.777	1.967.754.399	16,06	17,41	18,55	18,27
084	PASEP	16.640.050	16.098.858	10.931.176	5.415.530	0,18	0,17	0,11	0,05
	Totais	9.287.707.623	9.343.207.412	9.642.718.857	10.767.731.507	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Orçamentos do MEC - 1995/1998 - Sistema Integrado de Dados Orçamentários - SIDOR

todo o mundo, acaba-se por concluir pela inexpressividade de tal eficácia. O juízo pode ser considerado muito rigoroso se se leva em conta o incremento de despesas educacionais federais de 1994 a 1995 e, ainda, ao longo do quadriênio em tela.

Outra dimensão das despesas do MEC, desta vez por grupo de despesa, é oferecida pela Tabela 8. Como a educação utiliza intensivamente o trabalho, o principal item foi o de pessoal e encargos sociais, que se elevou em termos nominais no período em foco, mas que teve um declínio em 1996 e 1998, possivelmente como resultado de contingenciamento de salários. A segunda categoria em valor foi a das outras despesas correntes, que inclui a merenda escolar, o livro didático e todo o material de consumo ne-

cessário não só ao funcionamento do Ministério, como das suas entidades supervisionadas, incluindo as numerosas instituições federais de ensino. Essas importâncias foram nitidamente ascendentes em termos absolutos e relativos. Em terceiro lugar, os investimentos, representados sobretudo por prédios e equipamentos, tiveram comportamento oscilante, alcançando o seu valor mais baixo em 1997. Por fim, os juros, encargos e amortização das dívidas interna e externa, embora não negligenciáveis no cômputo geral, não passaram de décimos de percentual, indicando que é modesta a contribuição da educação para o total da dívida pública brasileira. Ou seja, se esta é vultosa, não se deve essencialmente à educação.

CONCLUSÕES

Esse rápido exame dos dados financeiros federais nos permite efetuar algumas observações conclusivas:

1. O quadro normativo do financiamento da educação brasileira deu passos importantes no que se refere à manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. A principal mudança foi a criação do FUNDEF, que constitui, ao mesmo tempo, uma forma de vinculação de recursos por aluno e um conjunto de critérios universalísticos de alocação de recursos, que também se estenderam a outros programas do MEC, utilizando a matrícula por nível de ensino e modalidade de educação, como os Programas Dinheiro Direto na Escola, Nacional do Livro Didático e outros. Houve, portanto, mudanças singificativas no campo do ensino fundamental regular, com uma proporção

de recursos crescente, mas não dominante. Deve-se notar, porém, que a vinculação por aluno do FUNDEF não aumenta o volume de recursos (não dispensando, por isso, o percentual sobre a receita de impostos), mas os redistribui, com maior eqüidade, no âmbito de cada Estado.

2. Ao contrário do previsto pelo planejamento Político-Estratégico, o MEC não conseguiu tornar-se um órgão eminentemente de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas. Se bem que a sua capacidade tenha aumentado sensivelmente nessa área, inclusive com maiores recursos despendidos com a avaliação, o MEC continuou a ser um órgão de execução, como atestam os números do programa orçamentário Ensino Superior. O Ministério descentralizou (desconcen-

trou?) recursos rumo às escolas de outras redes escolares, porém manteve a sua rede de instituições, só tendo conseguido abrir possibilidades para o setor comunitário no PROEP, de modo a incentivar uma atuação mais abrangente na educação profissional. Com isso, conforme a tendência histórica, o Ministério continuou dividido entre duas missões que competem entre si: de um lado, as instituições federais e suas demandas de recursos, dentro de casa; de outro, a assistência aos governos subnacionais. Pode-se dizer que, com o aumento substancial de meios a partir do exercício de 1995, essa dualidade interna ficou mais bem resolvida, embora não haja garantias de que assim continue no futuro, em cenário de contração de verbas. De qualquer modo, ainda que em situação favorável e apesar da expansão da matrícula e da chamada onda populacional jovem, o ensino médio permaneceu como primo pobre, dependente de parcerias.

3. O comportamento das receitas mostrou que a relativa estabilidade monetária e a expansão econômica foram fatores favoráveis das despesas educacionais, que tenderam a crescer em tempos de vacas gordas (o contrário, certamente, é verdadeiro). É claro que, para isso, contribuíram decisões políticas sobre os setores a que os recursos deveriam ser alocados. A vontade política se revelou muito importante, sobretudo no incremento de 1994 para 1995, em seguida à estabilização da moeda. No entanto, dificilmente tal vontade se poderia concretizar caso o quadro econômico não fosse de redução inflacionária e crescimento econômico.

Uma visão para a frente do período observado indica que, em 1999, ano da crise cambial, os recursos do MEC recuaram 2,0%, havendo um aumento de 7,5% em 2000 em face do ano anterior. Ou seja, as oscilações da conjuntura econômica são fundamentais, tendo em vista que o crescimento do PIB e da arrecadação fiscal, no sistema vigente, afeta diretamente as alocações para a educação.

A vulnerabilidade da educação

No entanto, os anos de vacas gordas nos remetem à necessidade de proteção dos setores sociais, entre eles a educação, nos ciclos de vacas magras. Num sistema político de poderes compartilhados, o legislador criou um piso vinculado ao esforço e aos resultados fiscais, isto é, um percentual da receita de impostos. Essa defesa se revelou pouco eficaz no plano federal porque os 18% mais o salário-educação correspondiam a apenas modesta parte do orçamento do MEC, ainda mais com a retenção do FEF. Num cenário de cortes orçamentários, além da compressão das despesas das instituições federais, com o seu poder de inércia, a maior vítima seria a assistência aos governos subnacionais, sobretudo no ensino fundamental. Pode-se objetar que este passou a contar com a vinculação por aluno do FUNDEF, porém as discussões sobre o valor da complementação federal à despesa mínima por discente, mostra a notável flexibilidade política da aplicação de critérios, apesar de a fórmula do Fundo ser tão simples.

Por outro lado, cabe salientar que o FEF, no período analisado, compensou,

com ampla folga, a retenção dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino e do salário-educação. É claro que se tratou mais uma vez de decisão política, mas patenteou que os recursos podados eram indispensáveis ao funcionamento do Ministério. Assim, não eram os 18% e o salário-educação que engessavam o Orçamento da União, atribuindo ao MEC mais recursos que os necessários e contribuindo supostamente para o déficit público. Ao contrário, a necessidade de proteção aos setores sociais é de tal ordem que o Poder Legislativo aprovou Emenda Constitucional vinculando recursos também à saúde. Não deixa de ser preocupante, todavia, que as soluções da área tributária sejam antes conjunturais que estruturais, com contribuições e fundos de caráter transitório (como o próprio FUNDEF), cuja duração se renova sucessivamente, como se os remendos, pela possível perenização, viessem a perder o caráter de remendos.

Desse modo, a vulnerabilidade do financiamento federal à educação aumentou no período: 1) paradoxalmente pelo aumento das despesas e conseqüente realização de novas funções pelo MEC. No caso de ausência dos mesmos, com certeza haverá expressivos prejuízos; 2) pela retenção de direito de parte das vinculações, porém amplamente compensadas de fato; 3) pelo aumento da receita sem vínculos das contribuições, definitivas ou provisórias, que, na verdade, atuam como impostos dos pontos de vista econômico e jurídico. Como os anos de vacas magras costumam suceder aos de vacas gordas, é preciso que se encontrem defesas adequadas para os setores sociais. Não por acaso, apesar do inequívoco aumento de recursos para a educação, durante todo o

quadriênio, o MEC ficou abaixo da média dos demais órgãos do Poder Executivo em termos de execução orçamentária. Fato que, se não é um sinal vermelho, bem pode ser um sinal amarelo.

O controle

O controle se revelou outro ponto frágil do financiamento educacional. Foi consignada a dificuldade de conhecer com exatidão os dados disponíveis, visto que os do MEC não coincidiam com os do Ministério da Fazenda, que, por sua vez, não conferiam com os do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e estes não correspondiam, exatamente, àqueles apresentados pelo Tribunal de Contas da União. Considerando-se que os dados financeiros federais são os melhores do País, pode-se ter uma idéia das dificuldades de analisar os estaduais e municipais. Sabe-se que o Brasil tem um sistema de vinculação de recursos para a educação; conhece-se que o total do mínimo a ser aplicado é bastante expressivo, mas faltam elementos precisos sobre o quanto e como é efetivamente despendido.

Além disso, a organização e análise dos dados sugerem que o controle da aplicação dos recursos do FUNDEF tende a ser muito deficiente, entre outros motivos, por falta de pessoal preparado nas escolas. Por isso, há que melhorar o controle da aplicação dos referidos meios. Com a descentralização e democratização dos recursos da educação, surge a necessidade de o gestor escolar e outros membros da comunidade educativa dominarem conhecimentos básicos de orçamento público, execução financeira, contabilidade pública e licitações, a fim de que possa bem gerir os recursos colocados à disposição

de sua escola. Tal capacitação pode ser feita por meio da telemática e também inserir-se na TV Escola, entre outros meios.

Por fim, apesar de a centralização ter limites e inconvenientes, sugere-se a criação de um órgão central com a finalidade de coordenar e controlar todos os recursos destinados à educação brasileira. Tal órgão deverá ser subordinado dire-

tamente ao Ministro de Estado da Educação, que poderá descentralizar as suas atividades por regiões ou por Estado, o mesmo devendo ocorrer com estes em relação aos seus Municípios. Assim, passaríamos a contar com um controle informatizado, centralizado, eficiente e, ao mesmo tempo, manter-se-ia a execução e as contas descentralizadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRASIL. **Balanco Geral da União** 1995. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.
- _____. **Balanco Geral da União** 1996. Brasília: Imprensa Nacional, 1997.
- _____. **Balanco Geral da União** 1997. Brasília: Imprensa Nacional, 1998.
- _____. **Balanco Geral da União** 1998. Brasília: Imprensa Nacional, 1999.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. SECRETARIA DE EDUCAÇÃO MÉDIA E TECNOLÓGICA. **PROEP Programa de Expansão da Educação Profissional: Relatório anual de atividades** 1999. S/l.: MEC, s/d.
- BRASIL, MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO. **Planejamento político-estratégico: 1995/1998**. /S.n.t./, 1995.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, 1995**. Brasília; TCU, 1996.
- _____. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, 1996**. Brasília; TCU, 1997.
- _____. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, 1997**. Brasília; TCU, 1998.
- _____. **Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo da República, 1998**. Brasília; TCU, 1999.
- GOMES, C. A. (org.). **João Calmon: batalhador da educação**. Campinas: Autores Associados, 1996.
- MESQUITA, I. M. **Aspectos constitucionais e legais da política de financiamento da educação brasileira e a sua execução em nível federal (1995-1998)**. Dissertação de Mestrado em Educação. Brasília: Universidade Católica de Brasília, 2000.
- MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil: contos & de\$contos**. Ceilândia, DF: Idéa, 2001.
- SCHÜLLER, H. C. A distribuição dos tributos na federação brasileira. In: **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 24, n. 95, p. 183-252, jul./set. 1987.
- TEIXEIRA, A. Valores proclamados e valores reais nas instituições escolares brasileiras. In: **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 64, n. 148, p. 243-256, set./dez. 1983.

Recebido em 10 de dezembro de 2002.