O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO ESTATAL NO BRASIL: VELHOS E NOVOS DESAFIOS[1]

Nicholas Davies

Este trabalho pretende examinar de forma sintética alguns aspectos básicos do financiamento da educação no Brasil, particularmente daquela oferecida pelos governos. Dada a limitação de espaço e o objetivo de oferecer uma visão panorâmica desses aspectos, abordaremos aqui: (1) a vinculação constitucional de recursos mínimos para a educação estatal; (2) o impacto da inflação, sonegação fiscal e da política fiscal/econômica do governo federal sobre as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE); (3) o não-cumprimento dessa exigência constitucional pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade; (4) o papel desempenhado pelos órgãos fiscalizadores dessa aplicação e, em particular, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à MDE; (5) a desigualdade de recursos disponíveis para a educação nas três esferas de governo; (6) o significado e implicações do Fundef (Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) para a educação dos governos estaduais e municipais e, em particular, para atenuar as desigualdades de recursos entre os governos; (7) o desvio dos recursos pela corrupção e burocratização; (8) o favorecimento constitucional/ governamental às instituições particulares de ensino através de mecanismos como isenção fiscal, subvenções, salário-educação, crédito educativo e FIES; e (9) as propostas de financiamento da educação apresentadas nos projetos de lei para o Plano Nacional de Educação, elaborados pelo MEC e pelo Coned (Congresso Nacional de Educação), em 1998, visando um período de 10 anos.

Em primeiro lugar, cabe chamar a atenção para o pouco interesse que o tema tem despertado entre os educadores no Brasil, tanto os acadêmicos quanto os que se ocupam da administração e da prática cotidiana da educação em sala de aula. Raríssimos foram e são os estudiosos dedicados ao assunto, apesar de sua importância estratégica para a garantia da melhoria da qualidade do ensino, freqüentemente apresentada nos últimos anos como um dos principais objetivos das políticas educacionais. Recentemente, no entanto, o tema vem suscitando um maior interesse, embora ainda pequeno, provavelmente por causa das expectativas geradas pela implantação do Fundef, em janeiro de 1998.

A vinculação constitucional de impostos é provavelmente o aspecto mais importante da discussão sobre o financiamento da educação estatal no Brasil. Sua história é de altos e baixos. Inserida pela primeira vez na Constituição Federal (CF) de 1934, obrigava a União (o Governo Federal) e os municípios a aplicarem no mínimo 10% da receita de impostos na educação, e Estados e Distrito Federal (município-sede do Governo Federal), 20%. Entretanto, logo esta vinculação foi suprimida pela Constituição imposta pela ditadura de Getúlio Vargas, em 1937, só sendo restabelecida pela CF de 1946, que repetia os percentuais mínimos da CF de 1934, com exceção do percentual dos municípios, que passou para o mínimo de 20%. Esta obrigatoriedade constitucional só foi alterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei 4.024), que ampliou o percentual mínimo da União de 10% para 12%. Poucos anos depois, no entanto, a ditadura militar instalada em 1964 iria suprimir novamente essa obrigatoriedade com a Constituição elaborada em 1967 por um Congresso dócil. Embora a Emenda Constitucional Nº 1, de 1969, restabelecesse a vinculação de 20% da receita tributária no caso dos municípios, as demais esferas de governo (federal e estadual) deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação. Esta desvinculação tem sido apontada como uma das razões para a deterioração da educação pública no período e o conseqüente favorecimento da iniciativa privada. Segundo Velloso (1988b, p. 360), "a participação das despesas do MEC [Ministério da Educação e Cultura] nos gastos totais da União, que variou entre 8,5% e 10,6% entre 1960 e 1965, caiu vertiginosamente para valores entre 4,4% e 5,4% no período 1970-1975, justamente na era do milagre econômi-

co". O restabelecimento da vinculação só foi acontecer em 1983, com a Emenda Constitucional do Senador João Calmon, que fixou o percentual mínimo de 13% no caso da União e 25% no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A nova Constituição Federal, elaborada em 1988, manteve o percentual dos Estados, Distrito Federal e municípios, porém ampliou o da União de 13% para 18%. As Constituições Estaduais de 1989 e as Leis Orgânicas dos municípios, de 1990, por sua vez, mantiveram os percentuais da CF de 1988 ou os ampliaram para 30% (São Paulo) ou 35% (Rio de Janeiro), por exemplo. É interessante observar a coincidência quase total da vinculação (1934-37, 1946-1967, 1984 até hoje) com os períodos relativamente democráticos e da desvinculação com os períodos autoritários (1937-45, 1964-85), o que permite inferir que a democratização da educação estatal, no sentido de garantia constitucional do seu financiamento, parece guardar estreita relação com a existência de uma certa liberdade de expressão da sociedade.

Entretanto, o avanço dessa vinculação tem sido minado por uma inflação astronômica (que em certos períodos chegou a alcançar 30% a 40% ao mês!), uma sonegação fiscal gigantesca, facilitada pela corrupção generalizada dos órgãos fiscalizadores, e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal/econômica dos governos. A corrosão dos valores reais provocada pela inflação foi tanta que a Lei 7.348, que regulamentou a Emenda Calmon em 1985, já previa a correção dos valores devidos não aplicados nos primeiros 9 meses do ano e sua compensação no último trimestre. Uma disposição semelhante foi instituída pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, promulgada em 1996, que prevê a correção em período menor: a cada trimestre. Com relação à sonegação fiscal e à corrupção endêmica, no Brasil, não parece exagerado dizer que retiram da educação estatal no mínimo 100% a 200% dos recursos vinculados. Em outras palavras, se no ano 2000 os percentuais mínimos das receitas de impostos de todos os governos (federal, estaduais e municipais) totalizam R$ 40 bilhões, não é exagerado dizer que a sonegação fiscal e a corrupção subtraem de R$ 40 a R$ 80 bilhões da educação. As perdas também são causadas por artifícios ou medidas dos governos. O governo federal, por exemplo, vem diminuindo a proporção da receita total destinada à educação mediante artifícios como a criação ou ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como impostos, não entram no cômputo dos recursos vinculados à MDE. Um estudo da evolução da receita federal desde a Constituição de 1988 até hoje revelaria que a participação percentual dos impostos na receita global vem caindo em favor de receitas que não sejam impostos, como as contribuições, cujo exemplo mais recente é a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, incidente sobre todas as retiradas em contas correntes. Cândido Gomes (1994, p. 11) oferece informações que confirmam essa suspeita, ao mostrar que as despesas do governo federal na função Educação e Cultura (conceito mais amplo do que MDE) teriam caído de 8,2%, em 1988, para 2,1%,

em 1993, em relação às despesas totais. Não dispomos de dados mais recentes, mas é provável que este percentual tenha caído ainda mais, pois o Fundo Social de Emergência, criado por Emenda Constitucional em 1994 e posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), subtraiu bilhões da educação pela desvinculação de 20% da receita de alguns impostos. A conseqüência do FEF é que o governo federal só foi obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, pois 20% dos 18% (= 3,6%) foram retidos automaticamente no FEF, para uso livre, desvinculado, pelo governo federal. Também nos Estados, Distrito Federal e Municípios a Educação foi prejudicada pelo FEF, em conseqüência da diminuição da receita do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ambos formados por dois impostos federais (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) destinados aos governos subnacionais (Estados e municípios). Embora o FEF tenha sido extinto em dezembro de 1999, a educação em âmbito federal continua sendo prejudicada, pois em março de 2000 foi aprovada a nova Emenda Constitucional Nº 27 (referente à DRU - Desvinculação de Receita da União), que reproduz parte da Emenda do FEF e desvincula 20% dos impostos federais, significando concretamente que o governo federal só continuará obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, e não 18%.

Outro prejuízo ao financiamento da educação estatal é a Lei Kandir (Lei Complementar 87/96), que, ao desonerar de ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) as exportações de alguns produtos, a pretexto de aumentar a competitividade das exportações brasileiras, reduziu a receita de impostos vinculados à MDE. Segundo notícia do diário *O Globo*, em 21 de agosto de 1997, a propósito de reunião de Secretários Estaduais de Fazenda, as perdas em 1997 teriam sido de R$ 3,6 bilhões. Considerando-se que, no mínimo, 25% deste montante seriam destinados à MDE, o prejuízo para a educação de Estados, Distrito Federal e municípios terá sido de R$ 900 milhões (até mais, tendo em vista que alguns Estados e Municípios são obrigados a aplicar mais de 25% em educação).

Entretanto, a vinculação legal de recursos nunca foi garantia de sua aplicação real em educação. Maria Malta Campos (1985, p. 84) informa, com base em trabalho de Carlos Correa Mascaro, que os recursos da educação na prefeitura de São Paulo, nos períodos anterior e posterior a 1945, não teriam sido aplicados corretamente. Sobre o âmbito federal, Jacques Velloso (1988b, p. 360) registra que a emenda Calmon foi flagrantemente violada desde seu estabelecimento, já que, em 1983, "em vez dos 13% a União aplicou apenas 4,4% da sua receita de impostos" e que o orçamento para 1984, por sua vez, previa despesas em MDE correspondentes a "algo em torno de apenas 5% da receita de impostos da União". Mais recentemente, Callegari (1999) denunciou que o governo estadual de São Paulo teria deixado de aplicar mais de R$ 5,2 bilhões devidos legalmente em MDE no período de 1995 a 1998, montante que seria acrescido de R$ 1,5

bilhão se o orçamento de 1999 fosse cumprido tal como previsto, totalizando assim R$ 6,7 bilhões em 5 anos. Isso num Estado onde as organizações ligadas aos interesses populares são menos desestruturadas e amorfas do que na maioria dos demais Estados brasileiros. No Estado do Rio de Janeiro, os estudos que realizamos sobre os gastos em MDE tanto do governo estadual quanto de 15 prefeituras constataram o não-cumprimento da exigência de aplicação do percentual mínimo. Por exemplo, o governo estadual deixou de prever mais de R$ 600 milhões em MDE em 1997 (DAVIES, 2000b), assim como a prefeitura do Rio deixou de aplicar mais de R$ 1 bilhão legalmente consignado a MDE, em 1998 e 1999 (DAVIES, 2000a).

Diante da fragilidade da vinculação de recursos, o que fazer? Seria a solução recorrer aos órgãos encarregados de fiscalizar as contas dos governos (os tribunais de contas e o poder legislativo) e de velar pelo cumprimento das leis (os ministérios públicos)? A nossa experiência, no entanto, revela que tais órgãos têm eficácia ou confiabilidade limitadíssima, para não dizer nula. Os Tribunais de Contas (TC), no Brasil, são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos, a partir de acordos entre o Executivo e os 'representantes' do povo (deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser principalmente avaliadas segundo critérios de 'afinidade' entre estes tribunais e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas 'seletivamente'. Uma frase famosa no Brasil resume bem a atitude dos TC e também do Poder dito Público como um todo: "Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei". Além de pouca confiabilidade, os TC adotam as interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais. Vale ressaltar que tais interpretações são mais importantes do que as disposições constitucionais ou da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394), promulgada em dezembro de 1996, uma vez que os governos estaduais e municipais procuram seguir (quando o fazem, é claro) tais interpretações, materializadas em instruções normativas ou resoluções dos TC, e não as disposições constitucionais ou da LDB.

Em estudo que iniciamos em 1998, sobre os procedimentos adotados pelos TC de todos os Estados brasileiros (são 26 tribunais estaduais, um do Distrito Federal e 6 municipais), constatamos muitas diferenças e divergências entre eles, que têm resultado em diminuição dos recursos vinculados à MDE. Por exemplo, os TC de Minas Gerais e do Rio de Janeiro não incluem os impostos atrasados (lançados na rubrica da dívida ativa tributária nos orçamentos e balanços) na base de cálculo do percentual mínimo. Outra divergência significativa está no cálculo das receitas que devem ser computadas como acréscimos ao mínimo, como as oriundas de convênios, salário-educação e ganhos com o Fun-

def. Enquanto alguns TC verificam se tais receitas são acrescidas ao montante correspondente ao percentual mínimo, calculado com base apenas na receita de impostos, outros aceitam ou aceitaram incorretamente a sua inclusão na base de cálculo, como os do município (TCM) e do Estado (TCE) do Rio de Janeiro.

Também constatamos divergência nas interpretações dos TC sobre o que consideram despesas legais em MDE. Segundo Callegari (1997 e 1999), o TC do Estado de São Paulo tem aceito a inclusão do pagamento dos inativos da educação, correspondente a cerca de R$ 1,957 bilhão em 1998, nas contas do governo estadual de São Paulo, o mesmo fazendo o de Minas Gerais. No município do Rio de Janeiro, os gastos de R$ 316 milhões em 1999 com os aposentados, cerca de 40% do total despendido com o pessoal da educação, têm sido computados pela prefeitura como MDE e aceitos pelo TCM. Entretanto, alguns TC (Pará, Maranhão e Paraíba) adotam uma interpretação contrária, a nosso ver mais correta, uma vez que os aposentados não mais contribuem para manter e desenvolver o ensino, finalidade a que se destina o percentual mínimo. Os gastos com os inativos vêm crescendo de modo acelerado e, representando, em alguns Estados, de 30 a 40% dos gastos com todo o pessoal da educação, significam concretamente a diminuição de recursos legais para as demais despesas da educação, dificultando, assim, a manutenção e sobremaneira a expansão da educação estatal, pelo menos com base no percentual mínimo. As irregularidades na classificação das despesas em MDE têm sido tantas que dois especialistas no assunto (VELLOSO, 1988a e 1988b; MELCHIOR, 1987, 1988, 1991 e 1997) dedicaram longas páginas a uma discussão e definição menos imprecisa delas e o capítulo dos recursos financeiros na LDB de 1996 reservou dois extensos artigos para definir, nos Art. 70 e 71, o que são e não são despesas em MDE. Porém, apesar do avanço legal, persistiram alguns problemas, pois a despesa com os inativos não está explicitada em nenhum dos artigos, permitindo que autoridades e TC adotassem as interpretações que mais lhes conviessem. O problema da inclusão ilegal de despesas em MDE é bem ilustrado em documento do TC do Rio Grande do Sul que relaciona 37 tipos de despesas ilegais que os governos gaúchos (e isso provavelmente valeria também para outros governos estaduais e municipais) consideravam em MDE. Alguns exemplos: construção de ginásio ou centro esportivo comunitário, pavimentação de ruas de acesso ou fronteiriças a prédios/instalações escolares, construção de abrigos em paradas de ônibus nas zonas rural e urbana, realização de eventos como festivais musicais e de teatro, shows, rodeios, construção de poços "artesianos" tubulares profundos (RIO GRANDE DO SUL, 1998, p. 58-59).

Mesmo a pormenorização das despesas admissíveis como MDE num documento legal não resolveria um problema aparentemente insolúvel nas contas da educação, que é a maquiagem contábil. Por exemplo, um governo pode lançar na documentação contábil, como

se fosse da educação, uma despesa que concretamente é de outro setor. Ou, então, na sua prestação anual de contas, declarar como gastos o montante empenhado em MDE, porém no exercício seguinte cancelar uma parte destes empenhos. O governo estadual do Rio de Janeiro fez isso em 1996 e o TC não demonstrou atenção para essa manobra contábil. Neste caso, a diferença entre o montante empenhado e o pago foi astronômica. Até 31 de dezembro de 1996, o governo estadual declarou ter pago cerca de R$ 650 milhões na Secretaria de Educação, porém, na sua prestação de contas, alegou ter aplicado o total empenhado de R$ 1,4 bilhão em 1996. Em 1997, uma proporção significativa, talvez total, da diferença de R$ 750 milhões (R$ 1,4 bilhão menos R$ 650 milhões) foi simplesmente cancelada e, portanto, não paga, mas as contas do governo estadual foram aprovadas pelo TC, na suposição de que o montante de R$ 1,4 bilhão foi efetivamente gasto em MDE. Embora estudiosos do assunto estejam atentos para essa questão - um exemplo é o parecer de Nº 26, de dezembro de 1997, do Conselho Nacional de Educação - a maioria dos tribunais de contas não demonstra conhecê-lo e não parece fiscalizar essa manobra contábil dos governos.

Mesmo quando os TC adotam procedimentos corretos de verificação das receitas e despesas vinculadas à MDE, os seus pareceres na prática não têm nenhuma força de lei, pois, segundo o art. 31 da Constituição Federal, podem, no caso das contas municipais, ser derrubados por mais de 2/3 dos vereadores. Ora, como a relação entre os governantes e os chamados 'representantes' do povo é de 'toma lá, dá cá', ou, em outras palavras, troca de favores, tais 'representantes' tendem a aprovar as contas dos governantes, mesmo quando elas foram rejeitadas pelos TC. Embora a Constituição preveja a intervenção nos Estados e municípios que não cumpram a lei, o ex-senador João Calmon, em depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito instalada em 1988 para averiguar a aplicação do percentual mínimo, informava que "a violação na área dos governos estaduais é realmente generalizada. Em relação à violação na área dos municípios, o crime que está sendo cometido é monstruoso. Existe um artigo na Constituição atual, e também em constituições anteriores, que determina que, caso a prefeitura não destine um percentual para o ensino, deverá ser decretada a intervenção. Isso existe na legislação brasileira há quatro décadas e nunca houve caso de intervenção em nenhum município brasileiro..." (DAVIES, 1999a, p. 55).

Se os TC e os órgãos legislativos não são confiáveis, restaria ao Ministério Público, que é incumbido, segundo o Art. 127 da Constituição Federal, da "defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis". A nossa experiência no Rio de Janeiro não tem sido animadora, pois desde 1997 encaminhamos mais de 20 denúncias contra o governo estadual e 15 prefeituras e até hoje a única resposta que temos é a de que o processo encontra-se em exame ou aguardando resposta do governo denunciado. Pode-

ríamos pensar que tamanha morosidade se explicaria por excesso de trabalho do Ministério. Entretanto, como ele demonstra bastante agilidade em outros casos, sobretudo quando os seus interesses corporativos ou dos governantes estão em jogo, podemos supor que o excesso de trabalho é uma hipótese remotíssima.

A discussão sobre o financiamento da educação estatal não ficaria completa se não relacionasse as responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo (o governo federal, o do Distrito Federal, os 26 governos estaduais e os mais de 5.500 municipais) com a sua disponibilidade de recursos. Desde a Independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre houve uma grande discrepância entre essas responsabilidades e a disponibilidade de recursos dos governos. O governo central, por exemplo, embora detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, deixando-a ao cargo dos Estados e municípios, geralmente menos privilegiados do que o governo central, disparidade que se reflete em dados como os publicados por Barjas Negri (1997b), economista que ocupou e ocupa importante cargo no governo federal:

Tabela 1

Impostos disponíveis para MDE e estimativa de matrícula por nível de governo: 1995

Impostos e matrículas	Nível de governo			
	Federal	Estadual	Municipal	**TOTAL**
Impostos constitucionalmente vinculados (R$ bilhões)	5,423	11,659	7,192	**24,274**
Proporção	*22,3%*	*48,1%*	*29,6%*	***100,0%***
Matrícula Total (Educação Básica e Superior)	531.772	23.487.408	13.990.178	**38.009.358**
Proporção	*1,4%*	*61,8%*	*36,8%*	***100,0%***

Fonte dos dados: NEGRI, 1997b.

É verdade que as escolas mantidas pelo governo federal são mais caras porque concentradas no ensino superior e em escolas técnicas de nível médio, relativamente bem equipadas. Mesmo assim, as desigualdades são gritantes, pois o governo federal dispunha, em 1995, de 22,3% dos recursos totais vinculados à MDE para atender a apenas 1,4% das matrículas de todo o sistema público. Convém ressaltar também que os valores reais são um pouco superiores aos da tabela, pois não se levou em conta a receita adicional do salário-educação (cerca de R$ 2,3 bilhões em 1999) nem o percentual mínimo maior previsto em algumas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas municipais.

O que mais chama atenção nessa questão é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera (no âmbito dos municípios e dos Estados) e suas responsabilidades, mesmo, hoje, com a redistribuição tributária promovida pela Constituição Federal de 1988 em favor dos Estados e municípios e com uma certa equalização de recursos para o ensino fundamental no âmbito estadual promovida pelo Fundef, desde 1998, comentada mais adiante. Ediruald de Mello (1989, p. 52), com base em dados de Antonio Carlos Xavier e Emílio Sendim Marques, apontava as seguintes desigualdades:

> *O aluno da escola estadual custa 174% mais do que o da escola municipal; na escola estadual, o aluno da Região Sudeste custa 209% mais do que o da Região Norte; o aluno da escola estadual rural custa 46,7% mais do que o da escola estadual urbana; o aluno da escola municipal urbana custa 106,6% mais que o da escola municipal rural; o aluno da escola estadual urbana custa 138% mais que o da escola municipal rural; o aluno da escola municipal da Região Sudeste custa 508,4% mais que o da escola municipal da Região Norte; o aluno da escola municipal da Região Sul custa 216% mais que o da escola municipal da Região Norte.*

Corretamente, Mello (1989) argumenta que o financiamento da educação estatal, numa perspectiva democrática, não deveria depender da riqueza da região, estado ou município onde o indivíduo reside, mas sim dos recursos totais do país.

Essa desigualdade se manifesta não só entre as regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), a dependência administrativa (estadual ou municipal) e a localização (urbana ou rural), mas também entre redes municipais de um mesmo Estado. Um estudo do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES, 1994) aponta discrepâncias enormes nos gastos públicos das redes municipais do Paraná, estado relativamente próspero, em 1991. Cabe ressaltar que, embora os estudos mencionados empreguem a expressão "custos" ou "gastos", o correto seria o termo "disponibilidade contábil", pois os dados lançados nas prestações de contas e posteriormente aceitos nas estatísticas oficiais se referem muito provavelmente a recursos empenhados contabilmente, mas que não foram necessariamente gastos em educação, pois podem ser (e o são) cancelados no exercício seguinte. Dividindo a receita disponível (constituída por 25% dos impostos) pelo número de habitantes do município, o Ipardes constata grandes desigualdades, como as existentes entre Cantagalo, com Cr$ 27.180 *per capita*, e Nova Aliança do Ivaí, com Cr$ 189.020. Uma diferença de 600%! O estudo também detecta diferenças astronômicas na relação entre o gasto com pessoal da educação e a matrícula da rede municipal. Enquanto Itaguagé apresenta o gasto de Cr$ 1.222.203,00, Presidente Castelo Branco registrava 60 vezes menos, Cr$ 21.231,00 (IPARDES, 1994). Também no Rio Grande do Sul foram detectadas grandes disparidades entre a disponibilidade de

recursos de uma amostra de 26 municípios, num minucioso estudo realizado por Maria Beatriz Luce e Nalú Farenzena (1998): o custo aluno/ano variaria de R$ 544,45 a R$ 3003,61, nos municípios selecionados, com uma diferença de quase 500%! Entre os municípios do Estado do Rio de Janeiro constatamos igualmente grandes desigualdades na relação entre as despesas contábeis de 1995 e o número de matrículas. Enquanto em Niterói a disponibilidade contábil, ou gasto hipotético, era de R$ 1.863 por matrícula na rede municipal, no município vizinho de Itaboraí era 5 vezes menor (R$ 325), embora a remuneração média dos profissionais da educação em Itaboraí fosse ligeiramente superior à dos de Niterói (DAVIES, 1997a).

É verdade que as enormes disparidades de recursos entre os governos estão sendo atenuadas (parcialmente) por aquela que é, talvez, a principal medida de política educacional do governo federal de FHC (Fernando Henrique Cardoso): o Fundef. Criado pela Emenda Constitucional Nº 14 e regulamentado pela Lei 9.424, de dezembro de 1996, o Fundef passou a vigorar em 1º de janeiro de 1998 e tem vigência prevista até 31 de dezembro de 2006, se uma reforma tributária proposta pelo Executivo federal não suprimir alguns dos impostos que o compõem. Inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, de priorização do ensino fundamental (correspondente a 8 anos de escolaridade), o Fundef, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, praticamente não traz recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribui, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municípios, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular, uma parte dos impostos que já eram vinculados à MDE antes da sua criação.

O princípio básico do Fundef é o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal considera suficiente para um padrão mínimo de qualidade. Em 1997, este valor foi de R$ 300, passando para R$ 315 em 1998 e 1999, e R$ 333 para as matrículas de 1ª a 4ª séries e R$ 349 para as matrículas de 5ª a 8ª séries em 2000. Como o número anual de dias letivos é de 200, isso significa um valor aproximado de R$ 1,70 por dia, ou o equivalente a menos de US$ 1 dólar! Embora o Fundef seja uma iniciativa do governo federal, é minúscula sua contribuição, feita à guisa de complementação para os fundos estaduais que, formados por 15% de alguns impostos do governo estadual e dos governos municipais do respectivo estado, não conseguem alcançar este valor mínimo. Segundo o Balanço do Fundef, divulgado na *homepage* do MEC, em outubro de 2000, a complementação federal, em 1998, foi de apenas 3,7% do total dos fundos estaduais, ou seja, de apenas R$ 486,6 milhões, num total nacional de R$ 13,273 bilhões. Em 1999, o percentual só atingiu 3,8% (R$ 579,9 milhões), num total nacional de R$ 15,200 bilhões, sendo de 3,7% (R$ 634,2 milhões) a previsão para o ano 2000. Além de dar uma con-

tribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda faz dos milagres que o Fundef é capaz de operar, o governo federal não cumpre a própria Lei do Fundef (Lei 9.424, de sua autoria) no critério que estabelece para de cálculo da sua complementação. Se tivesse cumprido tal critério, em 1998, a sua complementação teria sido superior a R$ 2 bilhões e não apenas R$ 486,6 milhões. A origem estadual ou municipal do total de quase todo o recurso do Fundef e a insignificância da complementação federal levaram as entidades que participaram da elaboração do projeto de lei para o Plano Nacional de Educação, no Congresso Nacional de Educação, de Belo Horizonte, em 1997, a afirmarem que o governo federal, com o Fundef, estaria fazendo "cortesia com o chapéu dos Estados e municípios".

É verdade que essa complementação, ainda que ilegal e muito aquém das possibilidades financeiras do governo federal e das necessidades educacionais da população brasileira, vem contribuindo para diminuir a miséria de recursos educacionais dos municípios e estados mais pobres do Brasil, sobretudo do Nordeste; assim como a sistemática de redistribuição de recursos do Fundef entre o governo estadual e os municipais vem promovendo uma redução das desigualdades de recursos educacionais dentro de cada estado (porém, não entre um estado e outros). Entretanto, estes pontos positivos precisam ser vistos com cautela, pois, tendo em vista a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras, trazidos pela complementação ou pela redistribuição em âmbito estadual, sejam canalizados para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino. As denúncias divulgadas pela imprensa brasileira ao longo de 1999 e 2000 só confirmam essa suspeita. O potencial equalizador do Fundef também é minado pelo fato de não incluir o percentual mínimo (25%) de todos os impostos, mas apenas 15% de alguns, fazendo com que as desigualdades entre os Estados e os municípios continuem existindo, se bem que num grau menor que antes. Para exemplificar, em 1998, os 15% dos impostos do Fundef no Brasil inteiro totalizaram R$ 12,787 bilhões, porém o montante vinculado à educação, não integrante do Fundef, passou de R$ 17 bilhões. A fragilidade equalizadora do Fundef está em que, como está previsto para durar até 31 de dezembro de 2006, após essa data as desigualdades de recursos entre os governos voltem aos altíssimos níveis anteriores.

Mesmo que os problemas apontados acima não existissem, o financiamento da educação pública enfrentou e enfrenta outros tão ou mais sérios, que impossibilitam a oferta de um ensino de qualidade para todos. Não basta garantir a disponibilidade contábil de recursos para o sistema educacional. É preciso assegurar a sua destinação real,

sobretudo às atividades-fim da educação. Conforme explica Germano (1994, p. 205), "a alocação de uma soma adequada de recursos é uma condição necessária para o desenvolvimento do sistema educacional, porém não é uma condição suficiente". Segundo o autor, a corrupção, a burocratização, o clientelismo e a excessiva centralização administrativa "impedem que o dinheiro público chegue às escolas" (idem). O peso destes fatores é revelado por relatório do Banco Mundial, divulgado pelo jornal paulista *Folha de São Paulo,* em 10/10/1989, dando conta de que "de cada dólar encaminhado para a educação no Nordeste, apenas 20 centavos chegam à sala de aula" (GERMANO, 1994, p. 205).

Como se não bastassem todos estes percalços, a educação estatal no Brasil sofreu e sofre ainda a interferência dos interesses das instituições privadas de ensino. Um breve retrospecto da legislação educacional referente ao público e ao privado mostra como, apesar do avanço do Estado no setor educacional no século XX, sobretudo após 1930, a educação privada continuou a gozar e ainda goza de vantagens e proteção por parte do Estado. Um tipo de vantagem consistiu na isenção fiscal às instituições privadas, prevista nas Constituições Federais de 1934, 1946, 1967 e perdurando, com pequenas alterações, até a Constituição mais recente, de 1988. Ela significou e significa concretamente que os governos federal, estadual e municipal não podiam cobrar impostos a tais instituições. A diferença mais significativa foi introduzida pela Constituição de 1988, que exigiu fossem tais instituições sem fins lucrativos. Entretanto, tal exigência não é difícil de ser contornada, uma vez que, segundo Velloso (1988a), mesmo quando as escolas particulares apresentam receita superior à despesa, a diferença positiva nunca é apresentada como lucro porque é repassada como contribuição a entidades mantenedoras, as quais, na verdade, são as mantidas. Ou, então, quando suas receitas igualam às despesas, estas últimas encobrem remunerações e privilégios astronômicos, concedidos a seus diretores, ou dispêndios para a ampliação do patrimônio. Em outras palavras, o que seria considerado lucro em qualquer empresa nunca é registrado como tal nas escolas particulares, que, assim, "comprovam" não ter fins lucrativos.

Outro tipo de desvio de recursos públicos para instituições privadas consistiu na concessão de subvenções e empréstimos a juros subsidiados ou a fundo perdido, que vem desde o período monárquico (século XIX) até hoje. Cury (1992), por exemplo, informa que o art. 8º do Decreto 7.247, do Império, permitia subvenção às escolas particulares, desde que não houvesse escolas públicas por perto. No início do período republicano, o art. 71 do Decreto 981, de 8/11/1890, permitia a subvenção de "escolas particulares, que receberem e derem instrução gratuitamente a 15 alunos pobres, pelo menos" (CURY, 1992, p. 53). A primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1961, permitia que o governo federal financiasse estabelecimentos particulares para a compra, construção ou reforma de prédios esco-

lares e respectivas instalações e equipamentos (Art. 93, alínea c), além de conceder outras vantagens a eles. A Lei 5.692, de 1971, que reformou o ensino de 1º e 2º grau, manteve vários itens privatistas, como o que permitia ao Poder Público oferecer amparo técnico e financeiro a instituições particulares (Art. 45). O favorecimento a instituições particulares com recursos públicos continuou na Constituição de 1988, se bem que com algumas ressalvas legais, de pouca eficácia real. O seu art. 213, por exemplo, permite a destinação de recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que "comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades", exigências facilmente contornáveis, segundo Velloso (1988a).

Além das várias Constituições e leis federais, como as LDB e a Lei 5.692/71, desde 1934, a iniciativa privada foi favorecida também pela criação do salário-educação, em 1964, que, embora apresentado como um instrumento para financiar o ensino primário público (constituído na época pelas quatro primeiras séries do ensino obrigatório), permitia que as empresas, em vez de fazer o seu recolhimento aos cofres públicos, adquirissem vagas em escolas particulares para seus funcionários e dependentes que não tivessem cursado o ensino primário (até 1971) ou o ensino de 1º grau (a partir de 1971). A liberdade para o uso privado destes recursos possibilitou não só fraudes - como a compra de recibos relativos a alunos-fantasmas junto a escolas particulares - como também a expansão do ensino privado. Contribuição social calculada com base na folha de pagamento das empresas e em critérios e percentuais que variaram desde 1964, sendo atualmente de 2,5%, o salário-educação movimentava - em 1999, sua receita anual alcançou R$ 2,35 bilhões (BRASIL. FNDE, 2000) -, um volume considerável de recursos públicos que beneficiaram a rede privada. Segundo Velloso (1987), em 1981 os recursos do salário-educação canalizados através do SME - Sistema de Manutenção de Ensino chegaram a financiar 70% das vagas (muitas delas falsas) da rede privada do ensino fundamental no país. É verdade que a Lei 9.424, de 1996, que regulamentou o Fundef, extinguiu a possibilidade de continuação do traço privatizante do salário-educação, uma vez que as empresas não poderão financiar novas bolsas com os recursos do salário-educação, podendo, no entanto, continuar pagando as bolsas de alunos beneficiados com tais recursos antes da Lei 9.424. Outro instrumento legal de canalização de recursos públicos para instituições particulares foi o crédito educativo, criado pelo governo federal, em 1975, e substituído pelo FIES - Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, em 1999, quando, segundo o relatório do TCU (2000), sobre as contas do governo federal em 1999, teria contado com uma dotação orçamentária de R$ 244 milhões, dos quais R$ 141 milhões teriam

sido utilizados para "beneficiar" 104.736 estudantes. Basicamente, o crédito educativo consistiu num empréstimo para o pagamento de mensalidades e manutenção de estudantes supostamente carentes, matriculados em instituições particulares de ensino superior. Financiado com recursos públicos, o programa, embora justificado como auxílio aos estudantes pobres, serviu para subsidiar instituições particulares que, sem o programa, perderiam uma parcela de sua clientela. Além de subsidiar instituições particulares, o programa trouxe grandes prejuízos aos cofres públicos, pois uma grande proporção dos empréstimos não foi paga pelos estudantes após a conclusão do curso (SCHWARTZMAN, 1995).

Para finalizar este rápido panorama de alguns aspectos do financiamento da educação estatal, convém fazer um breve comentário sobre o Plano Nacional de Educação (PNE) encaminhado pelo MEC como projeto de lei ao Congresso Nacional em fevereiro de 1998, assim como o Plano também encaminhado como projeto de lei, alguns dias antes, por entidades da sociedade civil, sobretudo sindicatos de profissionais da educação, reunidas no Congresso Nacional de Educação, em novembro de 1997. O Plano do MEC prevê uma série de metas para os próximos 10 anos, para os vários níveis de ensino, porém curiosamente não prevê aumento dos gastos governamentais com educação. Segundo o MEC, bastaria a aplicação do percentual mínimo e a racionalização no uso dos recursos para a consecução das metas, porém em nenhum momento estima os custos de tais metas e o montante de recursos necessários. Embora seja verdade que a diminuição ou eliminação dos desperdícios dos governos possibilitaria um volume significativo de recursos adicionais para o cumprimento de tais metas, é pouco provável a concretização das metas do MEC apenas com o uso "judicioso" dos recursos constitucionalmente vinculados à educação. Se até hoje as práticas dos governantes muito têm deixado a desejar, em termos do uso judicioso desses recursos, por qual razão mudariam a partir de agora? Como o Plano não aponta elementos concretos que permitam esperar a aplicação correta e racional dos recursos, as suas metas carecem de fundamentação por não definirem a origem estatal dos recursos adicionais para a sua realização. Isso talvez explique porque o governo federal atual, seguindo o receituário neoliberal, vê a educação como responsabilidade de todos, e não apenas do Estado (tido como incompetente e ineficiente), o que significa transferir à família, aos meios de comunicação de massa, às organizações não-governamentais, leigas ou confessionais, à ação da iniciativa privada, papéis crescentes na oferta da educação que seria responsabilidade estatal.

Ao contrário do MEC, o projeto de Plano das entidades prevê aumento significativo dos recursos públicos ao longo dos próximos 10 anos, para 10% do PIB. O contraste entre essa proposta e a do MEC sintetiza uma das mais antigas e equivocadas polêmicas do financiamento da educação, sendo um lado representado pelos que argumentam que

os recursos já são suficientes e que bastaria a sua aplicação mais racional, em geral autoridades governamentais ou pessoas e instituições com elas identificadas, e o outro pelos que enfatizam a necessidade de mais verbas, geralmente os sindicatos de professores. Ora, conforme vimos ao longo deste texto, o financiamento da educação é tanto uma questão quantitativa, de mais recursos, quanto qualitativa, de sua melhor utilização. Portanto, o simples aumento dos recursos contábeis preconizado pelo Plano do Coned não resultará necessariamente no atendimento das suas metas quantitativas e qualitativas, uma vez que a inflação, conquanto debelada parcial e temporariamente pelo Plano Real, decretado em julho de 1994, mais a corrupção, o desperdício, a burocratização e tantos outros males podem consumir grande parte do aumento das verbas. Além do que, a aplicação dos 10% do PIB não é operacionalizável pelo fato de a arrecadação dos governos não equivaler ao PIB e de os gastos governamentais serem distribuídos por três esferas de governos e milhares de governos (1 federal, 1 do Distrito Federal, 26 estaduais, e mais de 5.500 municipais), impossibilitando, assim, a responsabilização de qualquer governo individualmente.

Os dois projetos de PNE tramitaram na Câmara dos Deputados em 1998 e 1999 e o deputado responsável por relatá-los, Nelson Marchesan, pró-governo, apresentou um substitutivo a eles, aprovado em junho de 2000 pela Câmara dos Deputados e em dezembro de 2000 pelo Senado. Embora o substitutivo tenha se inspirado principalmente nas propostas do governo, mesmo assim sofreu vetos do presidente da República ao sancioná-lo como Lei 10.172 em 9/1/2001. Como era de se prever, um dos artigos vetados foi justamente o que trata do aumento, muito modesto, no substitutivo, dos gastos em educação para o mínimo de 7% do PIB. A conseqüência é que o Plano sancionado pelo presidente padece do equívoco primário de não estipular percentuais de gastos para atender às metas de expansão nos vários níveis e modalidades de ensino, o que significa usar os mesmos recursos atuais para atender a um número bem maior de alunos em todos os níveis de ensino, contradizendo, assim, o discurso oficial de ênfase na qualidade de ensino, a qual só pode ser concretizada, não apenas através de uma melhor gestão dos recursos legalmente disponíveis, como preconiza o governo federal, mas também por um aumento significativo deles.

Este breve panorama de alguns aspectos do financiamento da educação estatal no Brasil permite concluir que a questão central é a falta de vontade política dos governantes e das várias frações das classes dominantes a quem representam, de oferecer uma educação estatal em **quantidade e qualidade** para todos os brasileiros, o que só seria possível numa nova sociedade, não regida pela lógica do capital, mas sim pelo atendimento das necessidades materiais e culturais de todos. Mesmo quando essa educação estatal é oferecida em quantidade para todos - o que, de qualquer maneira, nas sociedades desiguais, só tende a acontecer no nível básico de es-

colaridade -, a sua qualidade desigual é fator estruturalmente necessário, juntamente com outros, para a reprodução da desigual sociedade de classes. A qualidade desigual do ensino estatal não acontece por acaso, sendo apenas mais uma das tantas armas usadas pelas classes dominantes para a manutenção da dominação sobre as classes populares/exploradas.

NOTA

[1] Trabalho aceito pelo Simpósio Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação, realizado na Universidade do Minho (Braga, Portugal), de 19 a 21 de janeiro de 2001. Não apresentado por falta de financiamento oficial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. *Constituição Federal de 1988* (atualizada até a Emenda Constitucional 19/98). 2ª edição. São Paulo: Editora Oliveira Mendes, 1998.

BRASIL. *Constituições do Brasil* (de 1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações). Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

BRASIL. *Emenda Constitucional 14*, de 12/09/96, publicada no DOU em 13/09/96.

BRASIL. *Lei 7.348*, de 24/7/85 (Regulamentou a Emenda Constitucional Calmon, de dezembro de 1983).

BRASIL. *Lei 9.424*, de 24/12/96 (dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e dá outras providências).

BRASIL. *Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional*, de 20/12/96, publicada no *Diário Oficial da União* (DOU) em 23/12/96.

BRASIL. MEC. *Balanço do Fundef em 1998-2000*. Brasília, outubro de 2000.

BRASIL. MEC. *Balanço do Primeiro Ano do Fundef*. Brasília, março de 1999.

BRASIL. MEC. FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação). *O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação*. Brasília: 2000.

BRASIL. MEC. *Parecer No. CP 26/97*, de 2 de dezembro de 1997. Brasília: Conselho Nacional de Educação. Conselho Pleno, 1997.

BRASIL. MEC. *Plano Nacional de Educação*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais, 1998.

BRASIL. *Plano Nacional de Educação* (Lei 10.172). Brasília: Editora Plano, 2001.

BRASIL. TCU. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Exercício de 1999. Brasília, 2000.

CALLEGARI, Cesar. *As verbas da educação*. A luta contra a sonegação de recursos do ensino público no Estado de São Paulo. São Paulo: Editora Entrelinhas, 1997.

CALLEGARI, Cesar. *CPI da educação*: uma ampla exposição de motivos. São Paulo: Assembléia Legislativa, novembro de 1999.

CAMPOS, Maria Machado Malta. "Escola e Participação Popular" In: MADEIRA, Felícia Recher & MELO, Guiomar Namo de (Orgs.). *Educação na América Latina* - os modelos teóricos e a realidade social. São Paulo: Cortez Editora/Editora Autores Associados, 1985.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação escolar como concessão. *Em Aberto*, Brasília, Ano 10, n. 50/51, abr./set. 1992.

DAVIES, Nicholas. A vinculação constitucional de recursos para a educação: o legal x o real. Trabalho apresentado no III Seminário da Anpae (Associação Nacional de Política e Administração da Educação)-Região Sudeste, em Vitória, ES, em setembro de 2000a.
DAVIES, Nicholas. *Eficácia e confiabilidade dos tribunais de contas na avaliação das receitas e despesas vinculadas à educação.* Niterói: Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, 2001. 78 p (no prelo).
DAVIES, Nicholas. *Estudo sobre a relação entre despesas contábeis em educação e número de matrículas e funções docentes nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro.* Niterói: UFF, Faculdade de Educação, 1997a.
DAVIES, Nicholas. *O estatal, o público e o privado em educação*: tensões e ambigüidades. São Paulo: Universidade de São Paulo (USP), 1999b (tese de doutorado em sociologia).
DAVIES, Nicholas. *O Fundef e o orçamento da educação*: desvendando a caixa preta. Campinas, SP: Autores Associados, 1999a.
DAVIES, Nicholas. Os recursos financeiros na LDB. *Universidade e Sociedade,* Ano VII, No. 14, São Paulo, ANDES, outubro 1997b.
DAVIES, Nicholas. Política fiscal golpeia política educacional. *Universidade e Sociedade*, No. 15, São Paulo, fev. 1998.
DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: faz as contas ou "faz de conta" na avaliação dos gastos governamentais em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* v. 80, n. 194, jan./abr. 1999c.
DAVIES, Nicholas. *Verbas da educação*: o legal x o real. Niterói: Eduff (Editora da Universidade Federal Fluminense), 2000b.
DOURADO, Luiz Fernandes (org.). *Financiamento da educação básica.* Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da Universidade Federal de Goiás, 1999.
GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985).* 2ª edição. São Paulo: Cortez Editora; Campinas: Editora da Unicamp, 1994.
GOMES, Cândido Alberto. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos,* Brasília, v. 75, n. 179/180/181, pp. 9-32, jan./dez. 1994.
IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). *Análise dos gastos públicos municipais em educação.* Curitiba: IPARDES, 1994. 50 p.
LUCE, Maria Beatriz & FARENZENA, Nalú. *Financiamento da educação infantil e do ensino fundamental nos municípios do Rio Grande do Sul*: estudo das fontes e usos dos recursos e dos custos educacionais: relatório de pesquisa. Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEGU/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 1998.
MACHADO Jr., J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada.* 28ª edição. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1997. (A lei dispõe sobre a elaboração de orçamentos públicos no Brasil)
MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da educação e gestão democrática dos recursos financeiros públicos em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 72, n. 172, pp. 262-290, set./dez. 1991.
MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil.* Campinas: Editora Autores Associados, 1997.
MELCHIOR, José Carlos de Araújo. O financiamento da educação e a nova LDB. *Educação Municipal*, São Paulo, n. 3, dez. 1988.
MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *O financiamento da educação no Brasil.* São Paulo: EPU, 1987.
MELLO, Edirauld de. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, ano 8, n. 42, abril/junho 1989.

NEGRI, Barjas. *Financiamento da educação no Brasil.* Brasília: INEP, 1997a.
NEGRI, Barjas. O *Fundo de manutençãoe desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério.* Brasília: INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais), 1997b.
O GLOBO (Jornal). Rio de Janeiro, 21/8/97.
PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. Proposta da Sociedade Brasileira. Plano elaborado pelas entidades participantes do II Coned (Congresso Nacional de Educação), realizado em Belo Horizonte, de 6 a 9 de novembro de 1997.
RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *O papel dos tribunais de contas na reforma educacional.* Porto Alegre, maio de 1998 (Painel apresentado no I Seminário Comparativo de Procedimentos de Fiscalização, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em maio de 1998).
SAVIANI, Dermeval. *A nova lei da educação.* Campinas: Editora Autores Associados, 1997.
SCHWARTZMAN, Jacques. O crédito educativo no Brasil. *Educação Brasileira*, Brasília, v. 17, n. 34, p. 71-84, 1º semestre de 1995.
UNDIME. *O Fundef na avaliação da Undime.* Brasília: Undime, 1999. 5 p.
VELLOSO, Jacques. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*, São Paulo, n. 30, agosto 1988a.
VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde? *Ciência e Cultura*, São Paulo, 40 (4): 359-365, abril 1988b.
VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo (61): 03-29, 1987.