

O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NA DÉCADA DE 90: TENDÊNCIAS LONGITUDINAIS NO ESTADO DA BAHIA

Robert E. Verhine

Com o intento de facilitar a obtenção e a análise de informações sobre o financiamento da educação no estado da Bahia, iniciou-se, em 1991, uma pesquisa em que, de forma sistemática e regular, temos levantado dados financeiros referentes às três redes de ensino daquele estado (a estadual, a municipal e a particular), de uma maneira que nos permite examinar as tendências das receitas e despesas em cada rede e explicar variações no compromisso de financiar a educação entre uma rede e outra e, no caso da rede municipal, entre os diversos municípios. Esses dados, oriundos de fontes diversas, são organizados em três bancos informatizados, tratando, respectivamente, da rede municipal (referentes aos anos 1990, 1993 e 1996-1998), da rede estadual (referentes aos anos 1991-1998) e da rede particular (referentes aos anos 1995 e 1998). Além disso, buscando compreender melhor as tendências destacadas por nossas análises quantitativas, realizamos estudos de caso em três municípi-

os baianos, cada um representando um comportamento financeiro distinto.

No presente trabalho, apresentamos os principais resultados das análises dos três bancos de dados e dos três estudos de caso, oferecendo, assim, uma perspectiva longitudinal e comparativa do financiamento da educação básica, dentro de um contexto brasileiro específico. Complementamos esta perspectiva com uma discussão mais genérica da questão, revisando a estrutura do sistema de fi-

nanciamento da educação no Brasil, apontando seus problemas principais e discutindo as iniciativas lançadas pelo presente Governo Federal para sanar as deficiências mais sérias. Esperamos, com esta exposição, inserir o caso baiano no debate, tanto nacional quanto internacional, referente ao financiamento da educação e contribuir para o desenvolvimento de novas soluções e para o acompanhamento criterioso e construtivo daquelas já implementadas.

QUADRO CONTEXTUAL: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL

A problemática do financiamento do ensino no Brasil tem sido objeto de interesse crescente por parte de estudiosos e formuladores de políticas, tanto pela percepção crescente das limitações do sistema vigente como pelas mudanças administrativas e fiscais promovidas pela Constituição de 1988 e, mais recentemente, pela Emenda Constitucional 14/96 e sua lei de regulamentação (Lei nº 9.424/96) e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96). A literatura recente sobre o assunto indica que o nível de gastos com a educação no País é baixo e que o sistema de ensino, como um todo, sofre problemas de eficiência, eficácia e equidade.

Os elementos básicos do sistema de financiamento da educação no Brasil incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam os gastos da receita tributária, um certo número de fontes de receita vinculadas aos gastos com educação e uma estrutura burocrática

complexa baseada na centralização de arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispendios (Gomes & Verhine, 1996). São também características fundamentais problemas de eficiência, eficácia e equidade e uma série de iniciativas recentes que oferecem possíveis soluções para as dificuldades enfrentadas. Os documentos oficiais geralmente conferem prioridade à alocação de verbas públicas para educação básica, porém a distribuição de recursos nem sempre tem refletido as prioridades formais definidas por essas políticas.

Desde 1934, as constituições federais brasileiras têm incluído dispositivos que fixam a percentagem dos respectivos orçamentos que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. Em 1983 foi aprovada a chamada Emenda Calmon que obrigou os governos de estados e municípios a gastar 25% de suas receitas de impostos e transferências com edu-

cação, enquanto que ao governo federal estipulou gastos mínimos de 13% (Gomes, 1992). Esta emenda foi regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24/07/85, e incorporada à Constituição Federal de 1988, em seu artigo 212, elevando o percentual da União para 18%, com as respectivas definições do que podem ser consideradas receitas e despesas com a educação. Pela primeira vez, a nova Constituição reconheceu a autonomia do sistema municipal de ensino, que deixou de ser subordinado às agências dos governos estaduais. A Constituição de 1988 também delegou às autoridades estaduais e municipais o controle de fontes importantes de receita previamente gerenciadas pelo governo federal. No entanto, visto como um todo, o sistema de finanças públicas no Brasil e, mais especificamente, o de financiamento da educação, continua sendo muito centralizado, com parte significativa dos impostos e contribuições recolhidos pela União (Melchior, 1993).

Mesmo antes da implementação do FUNDEF, os recursos financeiros para o ensino público provinham de uma variedade grande de fontes. A fonte mais importante do sistema federal é o Imposto de Renda, enquanto o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) são, respectivamente, aqueles mais importantes para os sistemas estadual e municipal. Recursos financeiros são transferidos do governo federal para os sistemas estaduais e municipais através dos chamados Fundos de Participação. Nota-se que a

importância relativa dos impostos fica reduzida na medida que passa do sistema federal para o sistema municipal, enquanto o papel relativo das transferências aumenta (Bremaeker, 1994; Castro, 1998).

O ensino fundamental possui uma fonte adicional de recursos que é o salário-educação (Martins, 1999; Plank, 1996). Criada em 1964, esta fonte é uma contribuição social por parte das empresas, recolhida e distribuída de forma centralizada pela União, aos estados e municípios, com propósitos descentralizadores e compensadores das desigualdades regionais. Os recursos do salário-educação são provenientes da alíquota de 2,5% do valor da folha de salários das empresas. Ficam isentas de contribuição do salário-educação, as instituições de ensino públicas e privadas, bem como os hospitais e as organizações culturais. A receita proveniente do salário-educação é gasta, obrigatoriamente, no ensino fundamental, sendo que dois terços retornam ao estado onde o imposto foi coletado e um terço é retido pelo governo federal - na chamada quota federal - para distribuição entre estados e municípios de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. Em anos recentes, as quotas estadual e federal têm sido aproximadamente de US\$ 1 bilhão e US\$ 0,5 bilhão, respectivamente (Martins, 1999; World Bank, 1995). Até a aprovação da Emenda Constitucional nº 14, no dia 12 de setembro de 1996, as empresas que se enquadraram entre as que deviam contribuir poderiam reter os pagamentos devidos a fim de manter suas próprias escolas ou para reembolsar despesas

com ensino fundamental de seus empregados ou com os dependentes dos mesmos. Este reembolso era normalmente efetuado através da distribuição de bolsas, sendo que uma grande parte delas era destinada a escolas particulares (Plank, 1996). O Art. 4º da Emenda Constitucional 14/96, no entanto, retirou das empresas a possibilidade de reter suas contribuições para o salário-educação e, como conseqüência, eliminou um dos mecanismos principais utilizados para a transferência de recursos públicos à esfera do ensino privado.

Os recursos da quota federal são administrados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A função do FNDE é servir como um banco repassador para os estados e municípios e, em princípio, ele tem o objetivo de assistir escolas que atendem estudantes sócio-economicamente desfavorecidos. Os gastos do FNDE representam, aproximadamente, 10% do orçamento do MEC e financiam uma ampla variedade de atividades e projetos relacionados com o ensino fundamental.¹ Com a implementação, em 1995, do Programa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino Fundamental, também conhecido como o programa Dinheiro na Escola, uma parte dos recursos do FNDE é repassada diretamente às escolas públicas com pelo menos 20 alunos. Estes recursos são para custeio de atividades de ensino e a distribuição é feita de acordo com o número de alunos matriculados nas escolas, sendo o maior valor repassado para as regiões mais pobres (Brasil, 1997a). Nos anos de 1996 e de 1997, o

Dinheiro na Escola chegou a mais de 100.000 unidades escolares, com impactos sinérgicos e auto-estimulantes, mas também com limitações. Segundo uma avaliação realizada em 1998, a expansão e o desempenho do programa não vem ocorrendo de forma homogênea, beneficiando as escolas de médio e grande porte e evidenciando uma tendência "sistematicamente desfavorável às regiões Norte e Nordeste" (UNICAMP, 1997, p. 41). Muitas escolas enfrentam problemas com a prestação de contas, o fluxo dos recursos e os prazos de execução. Além disso, segundo a referida avaliação, a participação da comunidade escolar na gestão e controle dos recursos é ainda insatisfatória.

Além do programa de repasse direto às escolas, o FNDE financia, por meio de convênios, projetos municipais para a melhoria do ensino. Os projetos podem ser feitos para as várias etapas ou modalidades de ensino (educação infantil, ensino fundamental regular e supletivo, educação especial) e ter como objetivo construir, ampliar, reformar e/ou equipar escolas municipais, bem como realizar treinamentos de professores e adquirir equipamentos e material didático (Brasil, 1997c). Para obter recursos do FNDE, os municípios encaminham suas solicitações ao Ministério da Educação (MEC) sob forma de projetos, que são avaliados por técnicos a partir de critérios, tanto legais como técnicos², depois compatibilizados com os recursos disponíveis. Neste processo, entram em jogo não apenas o mérito do projeto e o critério de igualdade de oportunidades educacionais, mas também a com-

petência do município em preencher os formulários de solicitação e sua força política. Este último aspecto ajuda a explicar o fato de que, apesar da função redistributiva do FNDE, seu financiamento tem favorecido de forma desproporcional os estados mais ricos do país (Gomes & Verhine, 1996; World Bank, 1995)³.

Como já mencionado, nos últimos anos, o governo federal brasileiro tem adotado uma variedade de medidas para sanar alguns dos problemas acima apresentados. Exemplos dessas medidas são: a eliminação da possibilidade de uma empresa não contribuir para o salário-educação; a especificação, nos artigos 70 e 71 da nova LDB, de precisamente quais despesas educacionais entrariam no cálculo dos recursos públicos aplicados no ensino, conforme exigido no artigo 212 da Constituição Federal; a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes por atrasos na liberação de recursos financeiros para o ensino (ver Lei 9394/96, Art. 69); e a introdução da política de repasse direto de recursos do FNDE para as escolas.

A iniciativa mais importante de todas, no entanto, é a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Conforme explicitado na Emenda Constitucional nº 14/96 e na nº Lei 9.424/96, o referido Fundo é constituído por 15% das principais fontes de receitas dos estados e municípios (FPM, FPE, ICMS, IPI) e seus recursos devem ser aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino funda-

mental público para serem distribuídos, no âmbito de cada unidade da Federação, entre os governos estadual e municipais, na exata proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das suas respectivas redes de ensino fundamental. Cabe à União complementar os recursos do Fundo, no âmbito de cada unidade federativa, sempre que seu valor por aluno/ano não alcançar o investimento mínimo definido pelo governo federal. Este valor por aluno/ano, que deveria estar ajustado anualmente, foi fixado em R\$ 315,00 para os anos 1998 e 1999. Para o controle social do Fundo, o acompanhamento e a fiscalização da repartição, transferência e aplicação dos recursos serão exercidos por conselhos instituídos especialmente para este fim, em cada esfera do governo, assegurada a participação dos diversos segmentos da comunidade escolar (Brasil, 1997b).

A exposição dos motivos que precede a proposta original da Emenda Constitucional nº 14 justifica a criação do Fundo, reportando-se a um avanço quantitativo do ensino no Brasil, paralelo a um recuo ou retardamento qualitativo, assim como a problemas como a dispersão de esforços entre os diferentes níveis do governo, a falta de uma definição clara de responsabilidades, a má distribuição dos recursos, acentuando as desigualdades regionais e o descaso em relação à formação e remuneração do magistério. O FUNDEF representa uma tentativa de alterar este cenário, estimulando a transformação de certas práticas problemáticas vigentes (Negri, 1997; Callegari & Callegari, 1997).

Segundo uma avaliação do primeiro ano do FUNDEF, realizada pelo MEC, os resultados concretos do Fundo têm sido altamente positivos (Brasil, 1999). Por exemplo, conforme o estudo do MEC, devido ao FUNDEF, os municípios brasileiros gastaram 22,7% a mais com o ensino fundamental em relação ao ano anterior. Os municípios da região Nordeste, a parte mais pobre do país, aumentaram em 87% os recursos financeiros que aplicaram no ensino fundamental. Um outro benefício marcante do FUNDEF, no seu primeiro ano, foi um aumento substancial das matrículas no ensino fundamental. Entre 1997 e 1998, a matrícula no ensino fundamental público foi acrescida em 6%, chegando-se a alcançar nas regiões mais pobres níveis bem mais elevados (12,1% no Nordeste e 7,7% no Norte). Destaca-se que o impacto positivo do FUNDEF sob as matrículas escolares ocorreu, principalmente, nas redes municipais. Enquanto estas redes, no seu conjunto, adicionaram 2,7 milhões de alunos (um aumento de 21,5%), os sistemas estaduais perderam 832 mil estudantes (-4,6%). Em relação ao sistema estadual, a porcentagem dos alunos matriculados em escolas municipais aumentou de 37,2% em 1996 para 46,7% em 1998. Outros benefícios do FUNDEF assinalados pelo relatório do MEC foram aumentos dos níveis salariais dos professores que atuam no ensino fundamental público, bem como investimentos maiores na habilitação dos mesmos, resultando redução, em 15%, do número de professores leigos no país.

Por outro lado, apesar dos avanços assinalados, pode-se dizer que a condu-

ção do FUNDEF tem sido marcada por dificuldades e limitações, decorrentes tanto da concepção e mecanismos do Fundo como de circunstâncias mais gerais inerentes ao sistema de financiamento do ensino (Monlevade & Ferreira, 1997; Davies, 1998).

Com a crise e os cortes nos gastos públicos, o valor mínimo anual por aluno foi fixado em um nível muito baixo (R\$ 315,00 em 1998 e 1999), insuficiente não apenas para garantir um melhor padrão de qualidade do ensino, como, até mesmo, para o próprio cumprimento da Lei nº 9.424/96. Uma vez que essa Lei prevê um valor mínimo nunca inferior “*a razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas*”, para que a mesma fosse respeitada, o valor mínimo por aluno para 1998 deveria ter ficado em R\$ 444,17, conforme estimativa efetuada por Davies (1998)⁴. Por outro lado, o Banco Mundial alega que, em um país com o nível de desenvolvimento do Brasil, o mínimo necessário para o ensino fundamental ficaria em torno de US\$ 300 por aluno/ano (World Bank, 1995).

Existem muitos outros problemas com o FUNDEF. Nota-se, por exemplo, que sendo os coeficientes de participação dos sistemas estaduais e municipais definidos com base nos dados do censo educacional do ano anterior, as redes de ensino cujas matrículas crescem rapidamente, de um ano para o outro, terminam sendo prejudicadas (Monlevade & Ferreira, 1997). Mais preocupante ainda é que o FUNDEF tende a dificultar esfor-

ços para racionalizar e melhorar a divisão de responsabilidades educacionais entre os estados e os municípios, na medida em que suas redes passam a competir por uma maior parcela das verbas. Além disso, a ênfase colocada pelo FUNDEF no ensino fundamental regular não leva em conta a exigência de uma política educacional mais abrangente, que possa contemplar o sistema de ensino como um todo (Haddad, 1997; Monlevade & Ferreira, 1997). Com um caráter restrito, o FUNDEF tende a enfraquecer os outros níveis e modalidades de ensino. Constata-se, por exemplo, que entre 1997 e 1998 as matrículas nas classes de educação infantil reduziram-se e que o supletivo foi, em grande parte, incorporado ao ensino fundamental regular através de mecanismos que escamoteiam o fato de que os alunos já ultrapassaram a faixa de idade própria a esse nível de ensino (Abreu, 1999). Ao mesmo tempo, o ensino médio, que apresenta os maiores índices de crescimento da matrícula no país, conta com apenas 6% do total de gastos públicos em educação e não possui mecanismos próprios para assegurar o seu necessário financiamento (Rodríguez & Verhine, 1999). É por tudo isso que partidos políticos da oposição estão atualmente propondo a substituição do FUNDEF por um fundo mais abrangente, denominado FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (Partido dos Trabalhadores, 1999).

Observa-se, também, que apesar do estímulo recente à municipalização, o

impacto descentralizador e redistribuidor do FUNDEF é provavelmente reduzido. Conforme análise de Abrúcio e Ferreira (1998), dada a grande concentração dos recursos tributários destinados à educação na esfera estadual (quase 50% do total), os estímulos à municipalização tendem a se esgotar tão logo seja alcançado um equilíbrio entre as matrículas ofertadas pelos governos estadual e municipal e as receitas destinadas ao Fundo. Além disso, uma vez que ele opera e redistribui recursos no âmbito de cada estado e a complementação da União para aqueles mais pobres representa uma parte muito pequena (aproximadamente 4%) do seu valor total, as desigualdades existentes entre as várias unidades e regiões da Federação brasileira serão provavelmente mantidas, ou, até mesmo, acentuadas (Castro, 1998). Relacionado a esta crítica está o fato de que quase 70% dos recursos do FUNDEF são oriundos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), que é, por sua natureza, um tributo regressivo que onera mais a população de baixa renda, uma vez que este grupo é aquele que usa a maior proporção de sua renda para fins de consumo.

Finalmente, reafirmando a importância do contexto em que o FUNDEF está inserido, observa-se que as orientações e mecanismos do FUNDEF têm encontrado resistências e obstáculos em características sócio-culturais e em práticas políticas que ainda persistem na maioria dos municípios brasileiros. Notadamente em pequenos municípios e nas áreas menos desenvolvidas do país, como o Norte e o Nordeste, isto

tem levado a fraudes, desvios e má utilização dos recursos do FUNDEF; há problemas com a valorização do magistério e as práticas orientadas para neutralizar os mecanismos estabelecidos de controle e de participação⁵. Em 1998, os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social exigidos pelo programa haviam sido criados em 80% dos municípios brasileiros. A maior parte deles, contudo, é manipulada pelos prefeitos ou por seus secretários de educação, nomeando funcionários, parentes ou amigos para compô-los, não orientando os participantes sobre a natureza das suas responsabilidades, sonegando as informações necessárias ou deixando de convocar reuniões. Mesmo quando isto não ocorre, o funcionamento desses órgãos vem sendo prejudicado pela carência de pessoas mobilizadas e capacitadas para a participação, pela complexidade dos registros contábeis e

demais informações e pela velocidade com que as operações financeiras são implementadas (Abreu, 1999). Além disso, em muitos estados os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino e os Tribunais de Contas referentes aos diversos níveis de governo vêm agindo com lentidão em termos da criação de mecanismos específicos para a fiscalização do FUNDEF.

A partir dessa discussão referente ao FUNDEF, fica evidente a necessidade de realizar investigações que acompanhem e avaliem o impacto do Fundo e também das outras iniciativas recentes, com base em procedimentos e critérios cientificamente construídos. A pesquisa apresentada aqui, baseada em dados levantados desde do início da década de 90, de forma sistemática e regular, representa uma tentativa de atender a essa necessidade, pelo menos no âmbito do Estado da Bahia.

ACHADOS: UM PERFIL DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NA BAHIA

Os principais resultados da pesquisa abordam aspectos financeiros de três níveis de redes de ensino do Estado da Bahia. Iniciamos a discussão focalizando a rede particular, tratando em seguida das redes estadual e municipal, respectivamente.

A rede particular de ensino

Um aspecto de importância especial desta pesquisa é seu foco também no ensino particular. Enquanto estudos de financiamento do ensino público são cada vez mais numerosos, a rede particular é muito

pouco investigada, apesar do fato de que a mesma atende uma porcentagem significativa da população estudantil e serve como um padrão para avaliar o desempenho das redes municipal e estadual.

Nosso banco de dados referente à rede particular tem 52 variáveis básicas e atualmente aborda os anos de 1995 e 1998. Os dados foram levantados com base nas planilhas exigidas às escolas privadas pelo Ministério da Fazenda e disponíveis no Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino do Estado da Bahia (SINEPE).

Existem, na Bahia, aproximadamente 1300 escolas particulares reconhecidas. No levantamento, referente ao ano 1998, conseguimos registrar dados financeiros para 77 delas. Ao todo, as escolas da amostra abrangem 16 cidades diferentes, mas a grande maioria delas ($n = 56$) está localizada na capital do estado, Salvador. Dez escolas oferecem apenas educação infantil e todas as outras ($n = 67$) lidam com o ensino fundamental. Destas, vinte quatro oferecem somente o primeiro período (séries 1^a a 4^a), duas fornecem apenas o segundo período (séries 5^a a 8^a) e quarenta e cinco abrangem o ensino fundamental como um todo (séries 1^a a 8^a). Além disso, 58 das 67 escolas oferecem o ensino fundamental, 24 fornecem o ensino médio e 11 contemplam todos os níveis de ensino, da educação infantil até o último ano do ensino médio. As escolas da amostra matriculam um total de alunos que vai de 29 até 1849, sendo que a maioria delas (54,5%) tem entre 100 e 500 alunos. Em geral, as escolas da amostra

que oferecem ensino fundamental são maiores quando localizadas no interior ($m = 534$ alunos) do que quando situadas em Salvador ($m = 408$ alunos).

Como se vê na Tabela 1, a seguir, a despesa por aluno varia de acordo com o nível de ensino, sendo o fundamental aquele com a média menor. Dentro do nível fundamental, as escolas tendem a gastar um pouco mais com o 2º período ($m = R\$1467$ /aluno) do que com o 1º ($m = R\$1202$ /aluno), o que é esperado, desde que a partir da 5ª série cada turma passa a ter vários professores. A própria Lei nº 9424/96, que regulamentou o FUNDEF, reconhece essa diferença no custo aluno entre o primeiro e o segundo período do Ensino Fundamental, apesar de ser somente a partir do ano 2000 que essa diferença começa a ser, de fato, praticada nas redes públicas, com a definição diferenciada, pelo MEC, do custo aluno para os diversos níveis de ensino. Conforme demonstramos mais adiante, essas médias referentes à rede particular são bastante maiores do que aquelas calculadas, a partir desta pesquisa, a respeito das redes estadual e municipal.

Tabela 1

Média de despesa por aluno para educação infantil, ensino fundamental e ensino médio na rede particular de ensino: Bahia, 1998 (em R\$)

Nível	Média	Valor Mínimo	Valor Máximo
Educação Infantil	450,67	208,78	2810,00
Ensino Fundamental	1311,65	307,41	2924,04
Ensino Médio	1799,28	495,51	3487,27

Fonte: Banco de dados sobre a rede particular da Bahia. Pesquisa Financiamento da Educação Básica (UFBA).

Utilizando a técnica estatística para análise de variância (ANOVA), tentamos determinar se o tipo da escola, dado pelos níveis oferecidos, seu local (Sal-

vador/interior) e seu número total de alunos interferiam no gasto por aluno. O único resultado estatisticamente significativo desta análise revelou que as

escolas que gastam mais por aluno são aquelas localizadas no capital do estado. Para que possamos oferecer uma interpretação deste resultado, análises mais aprofundadas são necessárias.

Examinando as despesas das escolas particulares pertencentes à amostra por categoria orçamentária, verificamos que, em média, aproximadamente dois terços (64,3%) do total de despesas são aplicados para o pagamento de pessoal e, dentro da categoria de pessoal, três quartos (76,6%) vão para os salários e encargos sociais dos professores. Quando focalizamos as “outras despesas”, ou seja, despesas que não se destinam a pessoal, descobrimos que, em média, as escolas particulares da Bahia gastam muito pouco com itens normalmente considerados importantes para a qualidade do ensino. Os itens biblioteca, material de laboratório, material de informática, material didático e a reciclagem e treinamento de professores representam, em seu conjunto, apenas 1,4% do total de despesas das escolas particulares sob estudo. Um valor praticamente igual é aplicado pelas escolas em festividades, promoções, propaganda e publicidade.

O item de despesa que predomina entre as “outras despesas” refere-se ao pagamento de *pró-labore* (representando, em média, 5,2% do total de despesas). Este achado é importante porque, conforme informações obtidas no Sindicato de Escolas Particulares, os donos das escolas privadas utilizam o mecanismo do *pró-labore* como forma de aumentar seus próprios lucros. Sendo que os lucros das escolas particulares são oficial-

mente registrados com um valor que equivale a 10% da receita total, calcula-se que os donos, através do artifício do *pró-labore*, conseguem acrescentar a seu retorno pessoal mais do que 50%.

Comparando nossos resultados para a rede particular, referentes ao ano 1999, com os dados correspondentes, levantados em 1995 e 1997, observa-se uma certa constância nas tendências identificadas. O gasto médio por aluno do ensino fundamental, calculado a partir de nossas amostras, aumentou em 32,2% entre 1995 e 1998, valor este menor do que a taxa de inflação acumulada para o período. A distribuição de despesas por categoria orçamentária permaneceu praticamente idêntica, com a única exceção sendo o peso relativo da categoria *pró-labore* que diminuiu, passando de 13,5% das despesas totais, em média, em 1995 para 5,4% em 1998. Por outro lado, entre os dois períodos, surgiu uma nova categoria orçamentária, denominada “honorários”, que possivelmente serve à mesma finalidade, ou seja, se constitui em artifício para aumentar os lucros percebidos pelos donos das escolas particulares.

A rede estadual de ensino

O banco referente à rede estadual de ensino é composto, atualmente, de 36 variáveis e tem sido alimentado anualmente com dados oriundos do Balanço Geral do Estado da Bahia (Secretaria de Estado da Fazenda), publicado pelo Governo do Estado. Nossas análises dos referidos dados têm focalizado tanto o nível fundamental quanto o nível médio. Estimamos

índices de despesa por aluno de duas formas: despesas diretas por aluno e despesas totais por aluno (diretas + indiretas). Na nossa estimativa de despesas indiretas, utilizamos procedimentos adotados pelo Banco Mundial, atribuindo, a cada nível de ensino, uma porção diferenciada dos valores das categorias orçamentárias administração, administração financeira, planejamento governamental, ciência e tecnologia, telecomunicação e assistência a educandos. Os resultados para o período abordado pelas quatro fases da pesquisa já realizadas estão sumarizados nas

Tabelas 2 e 3. Observa-se que, devido a problemas de ordem política, na Bahia, nos anos 1990 e 1991, não existe um registro disponível de dados financeiros para o Estado referentes ao ano 1990. O Balanço Geral não foi publicado para aquele ano e não conseguimos localizar uma fonte alternativa. Assim, nosso banco de dados relativos à rede estadual de ensino abrange os anos 1991-1998. Nota-se que os valores apresentados nas tabelas a seguir foram transformados em US\$, assim facilitando comparações intertemporais.

Tabela 2

Despesas por aluno, diretas e totais, no ensino fundamental realizadas pela rede estadual de ensino: 1991-1998 (em US\$)

Despesas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Diretas	136,09	197,18	215,54	149,09	208,25	248,39	233,39	225,84
Totais	161,38	232,84	276,74	190,11	326,11	340,66	323,62	267,91

Fonte: Banco de dados referente à rede estadual de ensino da Bahia. Pesquisa Financiamento da Educação Básica (UFBA).

Tabela 3

Despesas por aluno, diretas e totais, no ensino médio realizadas pela rede estadual de ensino: 1991-1998 (em US\$)

Despesas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Diretas	341,44	381,40	492,66	429,58	582,12	643,20	559,22	450,80
Totais	393,34	449,88	588,27	504,22	717,03	767,96	669,81	564,45

Fonte: Banco de dados referente à rede estadual de ensino da Bahia. Pesquisa Financiamento da Educação Básica (UFBA).

Verifica-se, nas tabelas acima, que entre 1991 e 1996 houve uma tendência de acréscimo em despesas por aluno na rede estadual, com os valores para 1996 sendo mais do que o dobro daqueles referentes ao ano de 1991. No período 1997-1998, por outro lado, as despesas por aluno diminuíram substancialmen-

te, tanto no nível fundamental quanto no nível médio. O decréscimo foi especialmente destacado em 1998, o ano da implementação do FUNDEF. Esta tendência se explica, pelo menos em parte, pelo fato de que o FUNDEF redistribuiu os recursos financeiros destinados ao ensino fundamental público na Bahia de

tal forma que o Governo do Estado perdeu, em relação ao ano de 1997, uma quantia estimada em R\$ 14 milhões. Uma segunda explicação para a redução nos gastos com o ensino estadual em 1998 foi destacada por alguns funcionários da SEC/BA, quando questionados a respeito do assunto. Segundo esses informantes, 1998 foi um ano eleitoral e provavelmente houve um desvio do dinheiro público naquele ano para fins político-partidários. Neste sentido, vale a pena observar que houve um decréscimo significativo em despesas por aluno também em 1994, outro ano eleitoral. Fica evidente que, apesar de avanços nos anos recentes, a interferência política continua sendo um fator prejudicial à qualidade do ensino oferecido pelo Governo do Estado da Bahia. Este resultado é importante uma vez que vem fundamentar, de forma empírica, um pensamento que já se tornou consensual entre os educadores baianos, mas que até agora não havia sido confirmado cientificamente.

A Tabela 4, apresentada a seguir, indica a porcentagem das despesas totais da SEC/BA diretamente aplicada em cada

nível de ensino, por ano. O ensino fundamental tende a absorver perto da metade do total, enquanto que a participação relativa do ensino médio e do superior é bastante menor. Observa-se que a porcentagem atribuída ao nível fundamental aumentou significativamente em 1998, em relação ao ano anterior, uma consequência, provavelmente, da implementação do FUNDEF. Assim, nossos dados sugerem que o impacto do FUNDEF no ensino fundamental estadual assumiu duas formas, aparentemente contraditórias. Por um lado, o FUNDEF resultou num decréscimo de despesa por aluno; por outro, contribuiu para aumentar a participação relativa do ensino fundamental no orçamento global da SEC/BA. Um outro aspecto destacado pela Tabela 4 é a situação precária em que o ensino médio atualmente se encontra. Em 1998, pela primeira vez na década de 90, o Governo do Estado da Bahia gastou menos para este nível do que para seu sistema universitário. Esta tendência é de preocupar, especialmente ao se considerar que, conforme a nova LDB, o nível médio deve ser uma prioridade dos sistemas estaduais de ensino.

Tabela 4

Distribuição de gastos por nível escolar na rede estadual de ensino: 1991-1998 (em %)

Nível	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ensino Fundamental	51,01	48,76	48,89	43,67	36,77	40,89	38,44	48,76
Ensino Médio	18,02	12,71	14,18	18,06	16,47	16,97	16,90	12,71
Educação Superior	12,06	12,83	7,73	8,05	9,29	9,95	11,58	12,83

Fonte: Banco de dados referente à rede estadual de ensino da Bahia da pesquisa Financiamento da Educação Básica (UFBA)

A REDE MUNICIPAL DE ENSINO

O banco de dados referente à rede municipal de ensino é composto, atualmente, de 58 variáveis básicas, escolhidas para representar aspectos sócio-econômicos do município, características do seu sistema escolar, o total de suas receitas, por fonte, e o total de suas despesas com a educação, por nível de ensino. Os dados principais foram levantados no Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, com informações complementares coletadas em Salvador no IBGE, na Secretaria Estadual de Educação (SEC/BA), na Superintendência de Estudos Econômicos do Estado da Bahia (SEE-SEPLANTEC) e na sede baiana da União dos Municípios. Outros dados importantes foram obtidos através de arquivos do escritório estadual do Ministério da Educação e Desportes (DMEC/BA), fechado em 1997, e através dos *sites* do INEP/MEC e da Fundação Getúlio Vargas.

Nossa análise focaliza dois indicadores de comprometimento financeiro: despesa por aluno e porcentagem da receita aplicada na educação. Ao examinar o primeiro, levamos em conta duas medidas distintas: despesa por aluno no ensino fundamental (DESALEF) e despesa por aluno na educação básica (DESALEB). A segunda difere da primeira no sentido de que engloba não apenas o nível fundamental mas também a educação infantil, o ensino médio e o ensino supletivo de jovens e adultos. Deve-se notar ainda que DESALEB só considera despesas realizadas pela Secretaria de Educação do Município, enquanto DESALEF abrange todos as des-

pesas do governo local, independente da secretaria ou órgão de origem.

Infelizmente, o prédio do TCM foi destruído por fogo em dezembro de 1998, prejudicando seu trabalho e gerando atrasos no registro, sistematização e verificação dos dados financeiros por nós requeridos. Assim, não foi possível incluir uma análise dos dados referentes ao ano 1998 no presente trabalho.

Os dados levantados para o ano 1997 referem-se a todos os 415 municípios da Bahia. Eles revelam que a despesa por aluno no ensino fundamental (DESALEF) variou de US\$ 74.88 a US\$ 1,968.09, com uma média para o estado como um todo de US\$ 321.87. Nos extremos da distribuição, três municípios da Bahia gastaram menos do que US\$ 100/aluno enquanto um igual número deles ultrapassou o valor de US\$ 1000/aluno. Aproximadamente 60% dos municípios não alcançaram o valor de US\$ 300/aluno, valor esse considerado pelo MEC, em 1997, como o mínimo necessário para garantir padrões mínimos de qualidade no ensino fundamental.

Quando se consideram as despesas por aluno na educação básica (DESALAB), verifica-se uma média global de US\$ 378.54, com um valor mínimo de US\$ 96.28 e um valor máximo de US\$ 2038.50. Que os valores da variável DESALEB são maiores que os observados para DESALEF provavelmente se explica, pelo fato de que o primeiro inclui o ensino médio, onde a despesa por aluno ultrapassa, tradicionalmente, à do ensino fundamental, confor-

me demonstram os dados apresentados acima, referentes à rede estadual. Infelizmente, nossos dados para os municípios não permitem análises específicas para os níveis médio, infantil e supletivo.

Ao considerar nosso segundo indicador, ou seja, a porcentagem da receita aplicada na educação, também levamos em conta duas medidas, uma relacionando a despesa total no ensino com a receita total do governo municipal e outra relacionando a despesa total no ensino com a receita formalmente contabilizada para o atendimento do percentual estabelecido pelo Art. 212 da Constituição Brasileira. Quanto ao primeiro, os dados indicam uma média global para todos os municípios do estado de 29,19%, com um valor mínimo de 15,04% e um valor máximo de 51,58%. Os valores para a segunda medida são um pouco mais elevados, apresentando média global de 30,97%. Ao todo, 28 municípios baianos, ou seja, quase 7% do total deles, não gastaram os 25% exigidos pela Constituição e dos que gastaram não se pode afirmar que os recursos foram, de fato, bem aplicados.

Comparando os resultados obtidos para 1997 com aqueles estimados nas fases anteriores do projeto, referentes aos anos de 1990, 1993 e 1996, nota-se um avanço significativo nos níveis de despesa por aluno na educação básica, com os municípios gastando por aluno, em média, aproximadamente três vezes mais em 1997 do que gastaram em 1990. Quanto ao gasto por aluno no ensino fundamental, o acréscimo entre 1990 e 1996 foi substancial, mas em 1997 o valor baixou, em grande parte devido ao aumento brusco na matrícula de alunos no ensino fundamental municipal neste período. Entre 1996 e 1997, a referida matrícula aumentou em 11,9%, devido, principalmente, a dois fatores: (1) a política de municipalização do ensino fundamental implementada pela SEC/BA, e (2) o esforço por parte dos municípios de ampliar o número de alunos matriculados na sua rede para receber uma parcela maior do FUNDEF. Considerando apenas os 54 municípios que têm contribuído para todas as quatro fases da pesquisa, os resultados para as variáveis DESALEF e DESALEB são os seguintes:

Tabela 5

Despesa média por aluno no ensino fundamental (DESALEF) e na educação básica (DESALEB) dos municípios baianos: 1990, 1993, 1996 e 1997 (em US\$)

Nível	1990	1993	1996	1997
Ensino Fundamental	198,88	232,86	377,88	314,42
Educação Básica	123,25	191,06	277,28	377,06

Fonte: Banco de dados sobre os municípios da Bahia. Pesquisa Financiamento da Educação Básica (UFBA).

Houve uma correlação relativamente alta entre os anos 1996 e 1997 a respeito do que os municípios gastaram por aluno na educação básica ($r = 0,74$).

Por outro lado, a correlação correspondente aos anos 1990 e 1997 foi muito menos expressiva ($r = 0,31$), indicando que o comprometimento financeiro dos

municípios baianos com o ensino tem sido pouco estável no decorrer do tempo. De fato, quando ordenamos os municípios em cada ano por nível de despesa por aluno, verificamos que, de um período para outro, o *ranking* relativo de cada um varia muito. Menos da metade dos municípios que se situaram no topo da lista em 1990 permaneceram nesta posição em 1997. Alguns municípios, no decorrer desses sete anos, passaram do primeiro quartil do *ranking* para o último, enquanto outros fizeram o contrário, passando do último quartil para o primeiro. Foi a tentativa de melhor entender as razões que estão por trás dessas tendências no fluxo relativo de despesas por aluno que orientou nossos estudos de caso, como veremos mais adiante.

Os dados da pesquisa confirmam que, para qualquer um dos quatro anos em estudo, é grande a variação entre os municípios em termos de seu gasto por aluno. Ao tentar explicar esta variação, criou-se um modelo de regressão múltipla contendo nove variáveis dependentes. Para todos os três períodos, o modelo conseguiu explicar uma porcentagem significativa da variação, embora o peso relativo dos fatores explicativos mude de um período para outro. Em 1990, o grau de urbanização do município, a intensidade do esforço da arrecadação local e o partido político do prefeito eram os principais determinantes. Para os anos 1996 e 1997, no entanto, o valor das transferências oriundas da União e a riqueza do município, mensurado através do valor do ICMS *per capita*, apareceram como sendo os fatores de maior peso. Embora as aná-

lises multivariadas estejam ainda em andamento, os resultados preliminares sugerem que, no decorrer do tempo, os fatores políticos (partido, esforço) estão perdendo influência, relativamente, com os aspectos financeiros da educação e elementos mais racionais (a riqueza do município e o dinheiro público disponível) tornando-se os determinantes principais. Se mais análises confirmarem que esta tendência é verdadeira, significará algo positivo no cenário da política educacional brasileira.

Conforme já explicitado ainda não conseguimos avaliar o impacto do FUNDEF no financiamento das redes municipais de ensino, da forma proposta. O TCM do Estado da Bahia demorou em nos fornecer os dados referentes às receitas e aos gastos dos municípios no ano de 1998 e, assim, não tem sido possível, até o presente momento, comparar as tendências quanto às despesas educacionais dos municípios baianos antes e depois da implementação do Fundo. No entanto, é possível abordar o impacto do FUNDEF através de estratégias alternativas. Uma delas é a análise de dados fornecidos pelo MEC sobre a distribuição dos recursos financeiros do FUNDEF, em 1998, o que permite avaliar, para cada município baiano, a contribuição do Fundo em relação aos gastos no ensino dos anos anteriores à sua implementação. Na Bahia, em 1998, cada município recebeu do FUNDEF, em média, R\$ 267, 87/aluno do Fundo do Estado mais R\$ 43,13/aluno do Governo Federal. Para a grande maioria deles (89,9%), o valor total recebido representou um ganho em relação ao que eles

iriam receber naquele ano se o FUNDEF não existisse. Por outro lado, este ganho relativo não significa, necessariamente, que os municípios gastaram mais no ensino fundamental em 1998 do que no ano anterior, uma vez que em 1997 praticamente todos eles aplicaram, neste nível de ensino, mais do que 15% da sua receita tributária. Nossos dados revelam que o repasse do FUNDEF, em 1998, foi maior do que o dispêndio total no ensino fundamental para aproximadamente a metade dos municípios baianos (54%). Houve um ganho médio global, neste sentido, de 13%, embora seja importante registrar que 32 municípios do estado (inclusive o maior deles, Salvador) acabaram recebendo do FUNDEF menos do que a metade daquilo que gastaram no EF no ano anterior. Através de análise de correlação, verificamos que os municípios que mais se beneficiaram com o FUNDEF, em relação ao seu comprometimento financeiro com EF em 1997, tenderam a ser os que são mais distantes da capital, menos populosos, menos urbanizados (medido através da relação população/área geográfica) e que apresentam menor grau de riqueza (mensurado através do ICMS *per capita*). Análises mais aprofundadas esperam o recebimento dos dados prometidos pelo TCM, referentes aos gastos educacionais realmente efetuados em 1998.

Uma atividade importante da nossa pesquisa sobre o financiamento do ensino na Bahia foi a realização de três estudos de caso, conduzidos com o intuito de compreender melhor as variações intermunicipais e intertemporais no comprometimento financeiro do

município com sua rede de ensino. Os municípios escolhidos foram da mesma região e parecidos em termos de população e número de alunos matriculados, mas diferentes quanto ao seu comportamento financeiro no decorrer do período desta investigação. O município de São Sabastião do Passé situa-se entre aqueles que permaneceram, de 1990 a 1997, sempre no último quartil em termos de despesas por aluno/ano, enquanto o município de Conceição da Feira passou, no período, do último para o primeiro quartil e o município de Governador Mangabeira andou na direção contrária, passando do primeiro quartil para o último. Visitamos cada município várias vezes, entrevistando, de forma semi-estruturada, pessoas em posição de opinar sobre o financiamento da rede municipal de ensino, inclusive secretários de educação (atuais e do passado), funcionários, vereadores e membros dos conselhos que acompanham o FUNDEF e a Merenda Escolar. Os estudos foram concebidos como sendo levantamentos-piloto, servindo como base para outros estudos de caso a serem desenvolvidos na fase subsequente da pesquisa. Seus resultados, ainda preliminares, podem ser sumarizados da seguinte maneira:

- A situação do ensino municipal varia muito de um município para outro. Dos três municípios visitados, um apresentou indicadores qualitativos referentes ao funcionamento da sua rede bastante positivos, enquanto outro demonstrou resultados mistos e o terceiro revelou um quadro alta-

mente negativo, com denúncias por diversas fontes de desvio de verbas e de outras irregularidades por parte da prefeitura. As tendências observadas não correspondem àquelas identificadas por nossas análises quantitativas, uma vez que o município em condições melhores foi aquele que, segundo nossas análises, tinha passado do primeiro para o último quartil e o município com o quadro mais precário foi aquele com tendência contrária, avançando do último quartil para o primeiro.

- As decisões financeiras referentes à rede municipal são normalmente feitas pela prefeitura sem a participação do Secretário de Educação, seus funcionários e demais membro da comunidade. Esta tendência, evidente em todos os três municípios investigados, não tem mudado com a implementação do FUNDEF. Os Conselhos de Acompanhamento do FUNDEF ou existem apenas no papel ou funcionam de forma precária, sem uma regularidade nas suas reuniões e sem as informações necessárias. Os informantes confirmaram que é comum o uso indevido dos recursos financeiros destinados à educação e que, na sua opinião, os dados financeiros oficialmente reportados, como aqueles levantados por nós no TCM, não correspondem à realidade.
- O FUNDEF tem tido um impacto positivo, embora os resultados estejam aquém do esperado. Por exemplo, devido ao FUNDEF, os salários dos professores municipais dos três casos aumentaram em 90, 43 e 01 reais,

respectivamente, sendo o valor médio (depois do aumento) de apenas R\$ 180. Por outro lado, o FUNDEF, em conjunto com a nova LDB, tem servido para motivar os professores a participarem em cursos de capacitação, reciclagem e aperfeiçoamento, e tais cursos, oriundos em sua maioria das universidades estaduais, estão mais disponíveis do que anteriormente. Desde que 60% do FUNDEF deve ser gasto com pagamento de profissionais de magistério e pode ser usado, ainda, por um período de cinco anos, para habilitação de professores leigos, os municípios possuem agora uma verba vinculada que precisa ser gasta e professores que precisam ser habilitados, o que explica a procura por cursos nas universidades estaduais, mais próximas espacialmente desses municípios.

Concluindo esta seção do texto, vale a pena destacar que um dos principais achados de nossa pesquisa refere-se a má qualidade dos dados disponíveis na Bahia sobre o financiamento do ensino municipal. Os problemas decorrentes de uma capacidade administrativa e contábil limitada, a ausência de procedimentos padronizados e práticas financeiras questionáveis têm ficado claramente evidentes. Ao examinar as contas apresentadas pelos municípios ao Tribunal de Contas, verificamos que, em muitos casos, os números são ilegíveis, as colunas de números estão somadas incorretamente e muitas informações formalmente exigidas não foram fornecidas. Notamos que entre 1990 e 1997 a qualidade

dos dados melhorou, com uma maior padronização de registro e o uso mais freqüente do computador. Essa melhoria, no entanto, não tem acontecido pa-

ra todos os municípios e, conforme indicado acima, permanecem dúvidas quanto à confiabilidade das informações oficialmente apresentadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para que as mudanças políticas referentes à gestão financeira da educação prossigam e sejam efetivas, é necessário implementar pesquisas avaliativas que sirvam para saber em que medida os remédios de fato combatem as doenças e em que medida os primeiros podem ser aperfeiçoados. Neste sentido, é importante destacar que não se trata de qualquer pesquisa, mas daquela que favoreça e facilite o diálogo entre pesquisadores e decisores, para proveito mútuo. No âmbito do Estado de Bahia, é nossa esperança que a pesquisa que estamos desenvolvendo desde o início da década de 90 chegue a exercer este papel. Mas no cenário maior, tanto no nível nacional como mundial, é necessário juntar esforços para garantir pesquisas que ajudem a universalizar o ensino de qualidade dentro de um contexto de recursos financeiros limitados. Ao meu ver, cabe aos membros da comunidade acadêmica brasileira criar as técnicas, montar as pressões políticas e estabelecer os canais de comunicação necessários para garantir um ambiente em que tais pesquisas possam florescer.

vendo desde o início da década de 90 chegue a exercer este papel. Mas no cenário maior, tanto no nível nacional como mundial, é necessário juntar esforços para garantir pesquisas que ajudem a universalizar o ensino de qualidade dentro de um contexto de recursos financeiros limitados. Ao meu ver, cabe aos membros da comunidade acadêmica brasileira criar as técnicas, montar as pressões políticas e estabelecer os canais de comunicação necessários para garantir um ambiente em que tais pesquisas possam florescer.

NOTAS

Uma versão preliminar deste trabalho foi apresentada na Reunião Anual da Sociedade Brasileira de Educação Comparada, realizada na Universidade Católica de Brasília em outubro de 2000. O autor agradece o valioso apoio dado por Lilian Bengard Mosquera Navarro e Marcos Paulo Pereira da Anunciação, bolsistas do PIBIC/CNPq.

¹ Em 1998, o FNDE aplicou seus recursos em 15 projetos principais, tratando, entre outras coisas, do livro didático, da educação infantil, da educação especial, da saúde do escolar, da TV Escola e do combate ao analfabetismo de jovens e adultos (Martins, 1999).

² Os requisitos legais são: ter aplicado em educação o percentual mínimo de recursos municipais previstos em lei (25% da receita oriunda de impostos), estar em dia com as prestações de contas dos recursos transferidos pelo MEC, não ter quaisquer débitos com entidades do governo federal e ter instituído o Estatuto do Magistério e o concurso público no município. Os requisitos técnicos são: elaborar os projetos de acordo com formulários do MEC, ajustar as ações à realidade educacional do município, prever despesas compatíveis com o orçamento e a capacidade de gerenciamento municipal, especificar uma contrapartida por parte da prefeitura equivalente a 10% do valor financiado (Brasil, 1997c; Cerqueira, 1996).

³ Um estudo do Banco Mundial determinou que seis dos dez estados com a menor transferência do FNDE estão entre os estados mais pobres do Brasil, enquanto seis dos dez estados recebendo a maior transferência estão entre aqueles mais ricos (World Bank, 1995).

⁴ Segundo o artigo publicado na Folha de São Paulo de 12/6/99, o valor mínimo definido pela lei alcançaria R\$ 420,00. A conversão do valor proposto pelo Banco Mundial em reais foi feita com base no câmbio de julho de 1999.

⁵ Nos estados de Espírito Santo e Maranhão, por exemplo, recursos do Fundo foram usados para o pagamento da folha do funcionalismo (Folha de São Paulo, 21/5/1999, p. 3-6). Na Bahia, dossiê encaminhado pela Associação dos Professores Licenciados à Procuradoria Geral da República denunciou 100 prefeituras por problemas como a compra de veículos para o gabinete do prefeito e o pagamento de despesas alheias à educação (como o salário de telefonistas, subdelegados, auxiliares de escritório ou do conjunto do funcionalismo) com os referidos recursos; fraudes na declaração de matrículas (com a inclusão de alunos “fantasmas”), admissão de professores sem concurso ou através de contratos irregulares e lesivos, salários ínfimos ou pagos com atrasos freqüentes e prolongados e privilégios para aqueles “amigos” (APLB, 1999 e A Tarde, 18/3/99 e 21/5/99).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, M. *Consensos e dissensos na avaliação do Fundef*. Texto não publicado, elaborado como apoio à equipe técnica do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM/MEC/FUNDESCOLA, 1999.
- ABRÚCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. *Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1998.
- BIRDSALL, N.; SABOT, R. *Opportunity forgone - education in Brazil*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University, 1995.
- BRASIL. Ministério da Educação. *FUNDEF: Balanço do primeiro ano do FUNDEF*. Brasília, MEC, 1999.
- BRASIL, Ministério de Educação e Desporto. *Dinheiro na escola: procedimentos operacionais*. Brasília, MEC/FNDE, 1997a.
- BRASIL, Ministério de Educação e Desporto. *Fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério*. Brasília, MEC/FNDE, 1997b.
- BRASIL, Ministério de Educação e Desporto. *Sistemática de financiamento do ensino fundamental - 1997*. Brasília, MEC/FNDE, 1997c.
- BREMAEKER, F.E.J. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, v. 41, n. 212, p. 06-21, jul/set de 1994.
- CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: SENAC, 1997.
- CASTRO, J.A. *O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental*. Brasília: IPEA, 1998.
- CERQUEIRA, S.B. *Políticas públicas de financiamento da educação*. Salvador: UFBA-Faculdade de Administração, 1996 (Dissertação de mestrado).
- DAVIES, N. *O FUNDEF e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Niterói, RJ: autor, 1998.
- GOMES, C. A.; VERHINE, R. E. O financiamento de ensino público no Brasil: uma perspectiva político-econômica. *Caderno CRH*, 24/25, p. 193-220, 1996.
- HADDAD, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BREZEZINSKI (org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, p. 106-122, 1997.
- LEAL, M. C. *Os (des)mandos do clientelismo de estado sobre os recursos públicos da educação de 1º e 2º graus*. Rio de Janeiro, UFRJ (Tese de Doutorado), 1990.
- MARQUES, A. E. S. Por que não se consegue municipalizar o ensino básico: recursos financeiros e leis não são suficientes? *Universa*, v. 3, n. 1, p. 137-144, 1995.

- MARTINS, R. S. Financiamento da educação no município. In: *Guia de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação*. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, p. 139-169, 1999.
- MELCHIOR, J. C. de A. Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: captação e aplicação. In: *Avaliação e políticas públicas em educação*, Brasília, IPEA, 1993.
- MONLEVADE, J.; FERREIRA, E.B. *FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia, D.F.: Idéa Editora, 1997.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *FUNDEB – Fundo da Educação Básica*. Brasília: ADN – Comunicação, 1999.
- PLANK, D. N. *The means of our salvation: public education in Brazil, 1930-1995*. Boulder, CO, Westview, 1996.
- PLANK, D. N.; VERHINE, R.E. Níveis e determinantes do financiamento local à educação básica: um estudo de 115 municípios na Bahia. *Pesquisa e planejamento econômico*, v. 23, n. 3, p. 461-486, 1993.
- _____. Schooling for some: local financial commitment to basic education in Bahia, Brazil. *Education Economics*, v. 3, n. 1, p. 43-60, 1995.
- RODRIGUEZ, A.; VERHINE, R. E. Lost in the middle: the plight of secondary education in Brazil. Trabalho apresentado na 43ª Reunião Anual da International and Comparative Education Society, Toronto, Canada, 1999.
- VERHINE, R. E.; PLANK, D. N. O financiamento da educação básica: um estudo de receitas e gastos das redes municipais de ensino da Bahia. In: Boaventura E. M. (org.), *Políticas Municipais de Educação*. Salvador: EDUFBA, p. 31-62, 1996.
- UNICAMP. NÚCLEO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *Síntese dos resultados*. Campinas, S.P.: NEPP/UNICAMP, 1998.
- WORLD BANK. Brazil public expenditure study: the education sector. Washington: BIRD, 1995 (texto não publicado).