

DOURADO, Luiz Fernandes (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas : Autores Associados; Goiânia : Ed. da UFG, 1999.

A relação entre o Estado e as políticas públicas nos anos 90 tem sofrido novos contornos decorrentes, dentre outros fatores, de alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, que resultam na emergência de novos mecanismos e formas de gestão, redirecionando as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais.

Desta forma, as políticas educacionais são expressão dos embates travados no âmbito do Estado e nos desdobramentos assumidos por este.

Os artigos que compõem esta coletânea têm por objetivo analisar as políticas de financiamento da educação básica no País, além da relação entre financiamento da educação e os custos do ensino, e realizar um estudo comparativo entre o texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o da Constituição federal (CF) de 1988, no que diz respeito ao equacionamento da complexa questão da destinação de recursos públicos para o financiamento da escola privada.

No primeiro capítulo, Marisa R. T. Duarte e Vanessa Lopes Teixeira tratam da política de administração da educação básica, analisando os efeitos da Emenda Constitucional nº 14 (EC 14/96), aprovada em setembro de 1996 pelo Congresso Nacional, e que foi fundamental para vigorar uma nova organização do sistema nacional de educação básica. As autoras mostram os debates sobre a elaboração da política de financiamento e administração da educação básica relativos ao enfrentamento das desigualdades intersistemas presentes no País. Analisam, também, as ações supletivas nos textos discutidos com a sociedade, nas quais aparecem o reconhecimento da importância de medidas descentralizadoras (operadas por competência diferenciada) e a necessidade de intervenção, diante das desigualdades existentes no País, além das ações supletivas nos primeiros textos republicanos

(1889 a 1946), em torno da LDB e da União, e na reforma do Estado no campo educacional.

No segundo capítulo, Lisete Regina Gomes Arelaro discute o financiamento e a qualidade da educação brasileira, analisando o primeiro ano do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), segundo o relatório do Ministério da Educação (MEC), e faz uma crítica à atual política de financiamento de educação brasileira a partir do referido documento, destacando aspectos positivos e negativos desse financiamento e propondo soluções para a resolução de alguns problemas. Mostra, ainda, que o primeiro ano do Fundef não apresentou resultados tão satisfatórios como imagina o governo federal, mas sim uma situação de impasse, na qual os Estados e municípios vivem sem ter recursos suficientes para ampliar suas redes. Conclui que é necessário se fazer a revisão dos objetivos do Fundef, incluindo todos os níveis e modalidades de ensino que compõem a educação básica, para se chegar a resultados mais satisfatórios.

No capítulo seguinte, Romualdo Portela de Oliveira trata do principal tema de discussão na Constituinte de 1987-1988 – a transferência de recursos públicos para a escola privada –, na qual, de um lado, estavam os defensores da aplicação dos recursos públicos exclusivamente na escola pública e, de outro, os defensores de sua aplicação na escola privada. A partir disso, como objetivo principal, estabelece uma comparação entre o texto da LDB e o da CF de 1988, no que diz respeito ao equacionamento da complexa questão da destinação de recursos públicos para o financiamento da escola privada, discutindo, também, o artigo 69 da LDB. Destaca que a CF de 1988 se mostrou favorável à aplicação dos recursos públicos na escola privada, porém, com a seguinte ressalva: as escolas privadas deveriam comprovar finalidade não-lucrativa, com os excedentes sendo aplicados em educação, e assegurar seu patrimônio, caso encerre suas atividades, a outra escola, comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público. Analisa, ainda, algumas falhas nessas restrições, como por exemplo, o fato de uma escola privada poder provar finalidade não-lucrativa e ter lucro.

O autor mostra que, no entanto, a LDB atuou no sentido de restringir as amplas possibilidades de repasse previstas na CF de 1988, apesar da dificuldade em se estabelecer maiores entraves na abrangência do repasse dos recursos. O texto da LDB, talvez pela sua subordinação à CF de 1988, não introduziu mudanças significativas em relação a esta última; permitiu uma série de repasses, mas mostrou-se restritiva, continuando favorável à escola privada. Conclui-se que é importante se desenvolver novas formas de repasses de recursos, como programas de crédito educativo e isenções fiscais.

No quarto capítulo, Maria Beatriz Luce e Nalú Farenzena apresentam os resultados de uma pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) sobre as fontes e o uso dos recursos financeiros e dos custos educacionais. A pesquisa revela uma amostra de 26 redes e 52 escolas, formada por municípios do Rio Grande do Sul, que foi estratificada, já que incluía municípios separados de acordo com critérios regionais, socioeconômicos e educacionais, e também intencional, por selecionar municípios nos quais se tinha a certeza do interesse e da colaboração direta na coleta dos dados utilizados.

A pesquisa enfocou mais detalhadamente os custos educacionais da educação infantil e do ensino fundamental, seu montante e sua distribuição, com alguns indicadores das fontes e dos usos dos recursos, sendo trabalhada a definição de custo educacional como recurso ou meio utilizado para a oferta do serviço educacional, expresso em valores monetários. Especialmente no que se refere a custos educacionais, a pesquisa mostrou variações significativas, nas redes municipais e nas escolas, seja nos valores do custo/aluno/ano, seja na sua distribuição entre categorias e subcategorias. Isso leva ao questionamento da validade, para a formulação de políticas e normas, da utilização de qualquer valor médio e geral associado a custo/aluno/ano. Não foi possível estabelecer relações inferenciais entre custos e variáveis educacionais, geográficas e econômico-financeiras.

A pesquisa mostra, ainda, que a nova legislação se encaminha para uma nova sistemática, em termos do financiamento da educação básica pública, na qual o parâmetro para o cálculo dos recursos financeiros necessários à educação é o padrão de qualidade do ensino, embora haja uma certa complexidade (política, administrativa e pedagógica) em se estabelecer esse padrão.

Espera-se que a pesquisa possa contribuir para as discussões sobre financiamento da educação, já que indicadores ou procedimentos generalizáveis ou padronizados são cada vez mais usados como referentes na legislação e em políticas governamentais. A definição de políticas, padrões e critérios de alocação e distribuição de recursos, seja com vistas à arbitragem do regime de colaboração ou dos investimentos associados à garantia do direito a uma educação de qualidade e à equalização das oportunidades, só poderá ser respondida pela palavra sinalizadora da complexidade e da diversidade da matéria.

No quinto capítulo, José Marcelino de Rezende Pinto analisa alguns efeitos gerados pela implantação do Fundef, suas características principais e quais os recursos necessários para implementar um ensino de qualidade no Brasil. A partir disso, o autor aponta os seus efeitos na educação, deixando claro, inicialmente, que o Fundef não traz recursos novos para essa área, mas cria uma subvinculação para o ensino fundamental a partir de recursos já existentes. Além disso, o Fundo tem prazo para acabar em 31 de dezembro de 2006, cessando, a partir daí, os repasses de recursos. As escolas estarão estruturadas com grande número de alunos e não haverá mais toda a verba.

Conclui-se que – como o próprio título do capítulo diz –, o Fundef é, na verdade, um “fundinho”: oferece como valor mínimo por aluno o mesmo que alguns sistemas de ensino do País que oferecem um padrão mínimo de qualidade, além de cobrir, e mal, apenas o ensino fundamental regular. O Fundo transfere recursos dos municípios mais ricos para os mais pobres, uma vez que o critério de distribuição é *per capita*, estabelecendo um efeito equalizador nas redes e facilitando, por exemplo, que o

governo estadual utilize os recursos repassados pelos municípios não para melhorar a rede de ensino, mas para reduzir recursos próprios.

O autor faz, ainda, uma análise da demanda de recursos necessários para um ensino de qualidade no Brasil e afirma que, para isso, se deve investir na redução de recursos públicos via incentivos fiscais e se livrar do grave problema da sonegação de impostos. O fundamental é que se instale uma política de distribuição de renda no Brasil para fazer crescer a receita tributária, aumentando a arrecadação e possibilitando maiores investimentos em importantes áreas tão carentes de recursos no País.

Jorge Abrahão de Castro (Ipea)
Helenne Simões (Ipea)

FINANCIAMENTO da educação na América Latina. Tradução de Paulo Martins Garchet. Rio de Janeiro : FGV, 1999. 261 p. Trabalho resultante do seminário internacional do programa Promoção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe – Preal.

O programa “Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe” (Preal) promoveu, em Bogotá, em julho de 1997, um seminário internacional que reuniu diversos especialistas na questão do financiamento da educação. O presente livro corresponde à edição brasileira da coletânea de artigos, composta a partir desse evento, reunindo contribuições extremamente relevantes, principalmente pela carga intensiva de informações que apresentam. Este livro se configura, então, como instrumento muito útil a pesquisadores, gestores e demais atores do setor educacional pois consolida, de forma eficaz, várias discussões fundamentais, até aqui dispersas em uma bibliografia por demais extensa.

O objetivo central do livro é justamente difundir o conhecimento sobre os sistemas nacionais de financiamento da educação, como uma forma de contribuir para o debate de questões cruciais para os sistemas educacionais em todo o mundo: quanto custam tais sistemas, como são gerados os recursos que

os financiam, qual a divisão e o fluxo de recursos e encargos que apresentam, como avaliá-los.

Desde a apresentação, a edição brasileira merece uma leitura cuidadosa. Escrita pela coordenadora do Preal no Brasil, Helena Bomeny, o texto vai além da introdução do tema e das contribuições de cada artigo, trazendo também uma série de informações introdutórias sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), que podem ser úteis àqueles que estiverem travando os primeiros contatos com o tema.

O primeiro capítulo, de Stephen Barro (p. 20-12), apresenta um quadro comparativo sobre o financiamento dos distintos sistemas educacionais da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Após constatar que,

... embora tenham-se levantado algumas questões relativas às diferenças qualitativas entre os sistemas nacionais de custeio, os aspectos quantitativos vêm predominando até o momento. (...) Relativamente, pouco se fez para estabelecer comparativos qualitativos entre os sistemas nacionais de financiamento das escolas, apesar de tais comparações serem tanto potencialmente valiosas em si mesmas, quanto essenciais para se fazer um bom uso das estatísticas comparativas do financiamento da educação,

o autor apresenta seu objetivo principal, que é o de comparar os sistemas que os países analisados desenvolveram para desempenhar as funções básicas que todo sistema nacional de financiamento escolar precisa realizar:

- a) gerar fundos para as escolas;
- b) determinar o volume total de recursos destinado à educação;
- c) distribuir os fundos e demais recursos destinados à educação entre os governos subnacionais (regiões, estados, províncias, municípios), autoridades locais e escolas;

d) alocar tais fundos segundo os diversos níveis de ensino e diferentes espécies de programas e distribuí-los entre as várias categorias de recursos usados nas escolas;

e) distribuir proporcionalmente os custos do ensino entre as diferentes classes de contribuintes (Barro, p. 21-22).

O autor estabelece, então, uma taxionomia, mostrando que os distintos sistemas educacionais apresentam convergências que permitem sua classificação em quatro categorias: um modelo norte-americano, característico dos Estados Unidos e do Canadá; um modelo britânico, existente a partir da reforma educacional realizada no Reino Unido em 1988; um modelo europeu centralizado, apresentado pela França, Bélgica, Holanda e alguns países nórdicos; e um modelo europeu federativo, exemplificado pela Alemanha e Áustria, mas que vem recebendo a adesão da Espanha. A partir daí, o autor discorre, com minúcia, sobre o funcionamento desses sistemas em relação aos cinco itens listados no parágrafo anterior.

Além disso, o texto atinge um objetivo específico extremamente importante, ao revelar como cada país trata, no tocante ao financiamento,

- a) a educação pré-primária;
- b) a capacitação profissional no nível do ensino médio;
- c) a educação oferecida pelas escolas privadas.

O segundo capítulo traz um artigo de Alan Mingat sobre o custo e o financiamento da educação nas economias asiáticas que tiveram um bom desempenho nos últimos trinta anos, especialmente no leste do continente, onde a maioria dos países apresentou um crescimento global positivo em termos de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*. Diversos tipos de estatísticas educacionais e econômicas são apresentadas – principalmente sobre o Japão, a Coreia, Formosa e Cingapura –, de modo a permitir análises comparativas, *vis-à-vis* aos demais vizinhos do Extremo-Oriente e aos países da OCDE, no que se refere às trajetórias percorridas pelos seus sistemas educacionais.

O objetivo central desse capítulo é o de apontar convergências que comprovem a existência de um sistema educacional

distinto nesses países. Embora não tenha a pretensão de compor um modelo aplicável a qualquer país em desenvolvimento, o autor considera que o sucesso da economia daqueles países torna o seu sistema educacional num potencial fonte de lições a serem levadas em conta no desenho das políticas públicas educacionais.

Algumas das principais conclusões sobre a configuração do sistema educacional desses países:

a) foi dada inequívoca prioridade à educação primária, nas primeiras etapas de desenvolvimento econômico;

b) é bastante elevada a parcela de recursos privados no financiamento dos ensinos secundário final e superior; e

c) o ajuste nos custos e na eficiência do sistema foi propiciado, em parte, por uma alta relação professor/aluno combinada com um nível de remuneração docente significativamente superior aos níveis salariais médios encontrados no mercado.

O terceiro capítulo trata da importância do financiamento e da reforma educacional, principalmente no que diz respeito à sua sustentabilidade. Gustavo Arcia, Carola Alvarez e Tanya Scobie analisam os problemas de financiamento da educação básica na América Latina e o custo da educação, dando ênfase à questão da responsabilidade social e da prestação de contas, além de identificarem algumas estratégias destinadas a evitar que seus recursos continuem dependendo de transferências fiscais.

Um ponto fundamental para alcançar essa sustentabilidade da reforma educacional é o condicionamento do financiamento do ensino à criação de um sistema de prestação de contas, que gera maior competência ao sistema e melhores resultados em termos de aprendizagem. Além disso, é importante também que se estabeleça onde serão aplicados os fundos, utilizando, para isso, um conjunto de políticas educacionais, em que o aumento dos fundos destinados ao ensino básico se traduza em um ensino de melhor qualidade e maior equidade.

No quarto capítulo, Pablo González aborda o financiamento da educação no Chile, analisando a trajetória das políticas educacionais do país, nos últimos vinte anos, a partir de sua

descentralização nos anos 80, marcada por uma série de reformas na administração e no sistema de financiamento da educação. O contexto era o de um regime de exceção, em que todos os poderes estavam centralizados em uma junta de governo, e o objetivo era gerar a institucionalização de um sistema com incentivos adequados para a melhoria da qualidade do serviço e a eficiência na aplicação de recursos.

O autor discute, ainda, uma série de problemas gerados com a mudança radical ocorrida no Chile, como os incentivos à concorrência e o sistema de subsídio à demanda, entre outros. Mas também apresenta as conseqüências positivas dessa reforma, como, por exemplo, o aumento de recursos, a prioridade dada à educação, a criação de um sistema de avaliação de qualidade, a criação de modelos para corrigir desigualdades, a política de melhoria das remunerações e a ausência de barreiras, que melhorou a atuação em zonas rurais.

O capítulo seguinte parte de uma pesquisa nacional realizada no México sobre as rendas e os gastos domiciliares com educação, para examinar o comportamento destes. Teresa Bracho e Andrés Zamudio procuram estabelecer os custos reais da educação no México identificando, para isso, uma série de problemas, como, por exemplo: quanto representam as despesas com educação em relação à renda e aos gastos familiares; como se distribuem os custos privados da educação pelas várias faixas de renda; e qual a divisão dos gastos entre educação primária e secundária e entre as escolas oficiais e privadas.

Os autores concluem que a escola pública, na verdade, não é gratuita para, pelo menos, um terço da população, gerando com isso exclusão no acesso ao nível básico. Deve-se ressaltar a importância de ter a contrapartida do lado do investimento público nos gastos relacionados com o ensino, tanto com serviços educativos quanto com materiais escolares, além de uma reavaliação do papel e da destinação do financiamento público do ensino.

No capítulo final, Jaime Saavedra e Roberto Melzi analisam o gasto do Estado e o gasto das famílias com educação no

Peru, nos sistemas privado e público, nas duas últimas décadas, e avaliam suas diferenças regionais. A análise revela que os níveis de gasto por aluno no país são baixos e que a estrutura administrativa do sistema educacional é altamente centralizada. Há também problemas com a qualidade da educação ministrada pelos centros educacionais do governo e uma clara correlação negativa entre o índice de pobreza e o gasto público por aluno.

Após a leitura dos trabalhos apresentados neste livro, constata-se que a análise dos sistemas educacionais dos diferentes países revela uma grande diversidade de configurações, experiências, trajetórias, problemas e soluções, formando, assim, um mosaico ao mesmo tempo caótico e complexo, porém estimulante para a busca de soluções inovadoras, por parte dos profissionais interessados na questão educacional no Brasil.

José Aparecido Carlos Ribeiro (Ipea)
Helenne Simões (Ipea)

PINTO, José Marcelino de Rezende. *Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília : Ed. Plano, 2000.

O livro discute as principais fontes de financiamento do ensino público no Brasil, de acordo com seus fundamentos legais, valores envolvidos e evolução histórica, mostrando que os recursos aplicados em educação no Brasil, apesar de terem melhorado, não têm sido suficientes para assegurar um patamar mínimo de qualidade no ensino.

O primeiro capítulo trata dos recursos públicos no sistema tributário brasileiro a partir de sua evolução histórica desde o Brasil Colônia até o sistema que vigora atualmente. O autor apresenta um estudo sobre as transferências dos três poderes, do qual se conclui que quem menos destina recursos ao ensino, proporcionalmente às suas receitas, é a União, justamente quem teria mais condições para isso. Analisa a importância das

contribuições sociais e econômicas, operações de crédito e o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), além de fazer um rápido comentário sobre a proposta de reforma tributária.

O segundo capítulo analisa a evolução histórica do financiamento da educação no Brasil, comentando o salário-educação e outras fontes de recursos para a educação, manutenção e desenvolvimento do ensino, Projeto Nordeste, Fundo de Fortalecimento da Escola (Fundescola), aprofundado um estudo sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

O terceiro capítulo apresenta os recursos necessários para assegurar um ensino de qualidade no Brasil, iniciando o estudo com o quadro atual dos sistemas de ensino e a realidade fiscal do País. Analisa quais devam ser os recursos necessários e suas fontes possíveis para se chegar a um ensino de qualidade. Apresenta, como soluções, uma política consistente de combate à sonegação e de distribuição de renda e de terra, que permitiria ganhos significativos na arrecadação. E, ainda, afirma que o problema de obtenção de recursos públicos no Brasil não está no sistema tributário, e sim no modelo social e econômico, que é excludente, impedindo o acesso ao capital e ao trabalho à maioria da população e, conseqüentemente, vetando o consumo e o desenvolvimento do País.

Jorge Abrahão de Castro (Ipea)
Helenne Simões (Ipea)

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. *Mudanças no financiamento da educação no Brasil*. Campinas : Autores Associados, 1997.

O texto foi escrito durante as discussões legislativas sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e sua regulamentação. A partir da exposição das idéias do autor e sua discussão, surgiu a maioria dos textos, os quais discutem os problemas que vem enfrentando a educação no Brasil, sendo fundamentais para

se entender a estrutura e o funcionamento do ensino de 1º grau e as questões relacionadas com o financiamento da educação.

O primeiro capítulo trata da importância da proposta da Emenda à Constituição Federal de 1988 nº 233-A, já que altera o artigo 60 das Disposições Transitórias, que obrigava a União a aplicar, pelo menos, 50% dos recursos vinculados dos impostos no ensino fundamental, e propõe alterações que atingem os Estados, Distrito Federal, municípios, universidades e o ensino privado.

O capítulo dois analisa o impacto da Proposta da Emenda Constitucional (PEC) nº 233-B de 1996, na educação no Brasil e sua importância, uma vez que obriga a União a aplicar o mínimo de 30% dos recursos vinculados no ensino fundamental e em programas de erradicação do analfabetismo. O autor afirma que esse impacto não foi significativo para o ensino fundamental como um todo, apesar de as desigualdades terem diminuído parcialmente, ao passo que essa Emenda beneficiou os Estados e municípios pobres, que tenderão a receber mais recursos.

Segundo o autor, a PEC veio para realizar a municipalização, ou seja, impulsionar a descentralização do ensino fundamental dos Estados para os municípios, embora não tenha definido os recursos para a melhoria da qualificação do pessoal de ensino, a responsabilidade da União em relação à sanção, no caso de não cumprimento à vinculação, e principalmente uma filosofia de financiamento com base na seletividade da aplicação dos recursos financeiros públicos.

No capítulo três, Melchior faz uma análise crítica das mudanças estabelecidas pelo Fundef. Mostra primeiramente que o Fundo não elimina diferenças entre escolas públicas estaduais, municipais, rurais e urbanas, mas cria condições favoráveis para diminuí-las, apesar de não acrescentar mais recursos do que já existia. Além disso, o Fundo incentiva o processo de descentralização parcial, principalmente nos Estados onde existem municípios que não possuem rede de ensino fundamental, apesar de não levar em

consideração a diversidade encontrada nos diferentes Estados, atrapalhando processos de descentralização em andamento. Para Melchior, o Fundo foi a maneira encontrada para legalizar o investimento federal em educação.

No capítulo quatro, o autor apresenta uma tentativa de antecipar as conseqüências sobre as três esferas administrativas do poder público, com a implantação do Fundo e as mudanças na legislação do salário-educação.

Nas inovações efetuadas na educação, segundo Melchior, a União não sofre perdas financeiras, e as mudanças no salário-educação não a afetam. Porém sofre perda de credibilidade nas futuras ações do governo com a educação.

Para os Estados há uma perda de influência política sobre os municípios e uma perda financeira, principalmente naqueles onde o custo-aluno é elevado. Já os municípios foram os mais beneficiados pelas mudanças na educação, e os ganhos superaram as perdas: ganham politicamente, tornando-se mais autônomos, e ganham financeiramente e filosoficamente, com a correção de desigualdades.

No último capítulo, Melchior apresenta os aspectos mais importantes das leis aprovadas e suas mudanças. Analisa primeiramente a Emenda Constitucional nº 14, originada das várias PECs, que foi importante, pois restabeleceu a sanção para os Estados e o Distrito Federal, caso não cumprissem a vinculação, e alterou o artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. O autor analisa, também, aspectos do Fundef e da Lei nº 9.424 que o regulamentou.

Mostra, finalmente, que a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Emenda Constitucional nº 14 e a lei regulamentadora do Fundo, apesar de algumas ressalvas, foram importantes para o avanço de algumas questões de financiamento da educação no Brasil.

Jorge Abrahão de Castro (Ipea)

