

A Gestão do Financiamento da Educação Básica: um estudo longitudinal e comparativo no contexto do Estado da Bahia*

Robert E. Verhine

Diretor do Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público, da Universidade Federal da Bahia (UFBA); professor da Faculdade de Educação da UFBA e pesquisador-bolsista do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq).

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

Introdução

Um aspecto fundamental da gestão educacional trata da questão do financiamento. 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 nº 14/96 e sua lei de regulamentação (Lei nº 9.424) e pela nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9.394). 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. No entanto, apesar do consenso de que o sistema vigente é falho, a pesquisa empírica sobre o assunto permanece escassa. Dados sobre a distribuição dos recursos para a educação, além de serem difíceis de se obter, quando estão disponíveis freqüentemente são desatualizados, incompletos e pouco confiáveis. Por causa destes problemas, análises que tratam do financiamento do ensino têm sido raramente feitas com a devida sofisticação.

Com o intento de enfrentar esses problemas de obtenção e de análise de informações, iniciamos, em 1991, uma pesquisa sobre o financiamento do ensino básico no Estado da Bahia. 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, que são 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 municípios baianos, cada um representando um comportamento financeiro distinto.

No presente trabalho, apresentamos, de forma atualizada, um sumário de achados dos três bancos 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 financiamento do ensino no Brasil, apontando seus problemas principais e discutindo as iniciativas lançadas pelo presente governo federal para sanar as deficiências mais sérias. Esperamos, nesta apresentação, 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.

O quadro contextual: o financiamento da educação no Brasil

Os elementos básicos do sistema de financiamento da educação no Brasil incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, um certo número de fontes de receita vinculadas a gastos com educação e uma estrutura burocrática complexa baseada na centralização de arrecadação de recursos e na descentralização da responsabilidade dos dispêndios (Gomes, Verhine, 1996). São também características fundamentais os 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 brasileiras têm incluído dispositivos que fixam a porcentagem dos respectivos orçamentos

que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. Em 1983 foi aprovada a chamada Emenda Calmon, que estabeleceu que os governos de Estados e municípios são obrigados a gastar 25% de suas receitas de impostos e transferências com educação, enquanto o governo federal deve gastar 13% (Gomes, 1992). Esta emenda foi regulamentada pela Lei nº 7.348, de 24 de julho de 1985, 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 financiamento da educação, continua sendo muito centralizado, com os principais impostos e contribuições recolhidos pela União (Melchior, 1993).

Mesmo antes da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (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 estaduais e municipais. Recursos financeiros são transferidos do governo federal para os sistemas estaduais e municipais por meio dos chamados Fundos de Participação. Nota-se que a importância relativa dos impostos fica reduzida à medida que passa do sistema federal para o sistema municipal, enquanto o papel relativo das transferências aumenta (Bremaeker, 1994; Castro, 1998).

A principal fonte de recursos vinculada ao ensino fundamental é o salário-educação (Martins, 1999; Plank, 1996). Criada em 1964, esta fonte não é um imposto propriamente dito, mas,

sim, 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, 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 – a chamada quota federal – para distribuição entre Estados e municípios de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. Em anos recentes, as quotas estaduais e federal têm sido aproximadamente de um bilhão de dólares e meio bilhão de dólares, respectivamente (Martins, 1999; World Bank, 1995). Até a implementação 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 educação fundamental de seus empregados ou com os dependentes dos mesmos. Esse reembolso era normalmente efetuado pela distribuição de bolsas, sendo que uma grande parte dele foi destinada a escolas particulares (Plank, 1996). O artigo 4º da Emenda Constitucional nº 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 usados para sustentar o 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 a estudantes socioeconomicamente 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 Programa Dinheiro Direto na Escola, uma parte dos recursos do FNDE é repassada diretamente às escolas públicas com, pelo menos, 150 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 Direto na Escola chegou a mais de cem mil unidades, com impactos sinérgicos e auto-estimulantes, mas também com limitações. Segundo uma avaliação realizada em 1998, a expansão e o desempenho do programa não vêm ocorrendo de forma homogênea, beneficiando as escolas de médio e grande porte e evidenciando uma tendência “sistematicamente desfavorável às regiões Norte e Nordeste” (Universidade Estadual de Campinas, 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 modalidades de ensino (ensino infantil, ensino fundamental regular e supletivo, educação especial) e ter como seu 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 projeto, que são avaliados por técnicos a partir de critérios,

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).

tanto legais com técnicos, e 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 competência 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).²

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; a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes por atrasos na liberação de recursos financeiros para o ensino (ver Lei nº 9.394, 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 Lei nº 9.424, 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 fundamental público e distribuídos, no âmbito de cada unidade da Federação, entre os governos estaduais e municipais na

² 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).

exata proporção do número de alunos efetivamente matriculados nas escolas das suas respectivas redes de ensino. 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 nacionalmente 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 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 14/96 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 definição clara de responsabilidades, a má distribuição dos recursos, acentuando as desigualdades regionais e o descaso em relação à formação e remuneração do magistério. Segundo seus defensores, 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 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 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 os 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 condução 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; Pinto, 1999). Numa pesquisa recente, Marcos Bassi afirma que o Fundef representa nada mais do que “um mecanismo engenhoso” do governo federal, remetendo o ônus do financiamento do ensino aos governos subnacionais e mantendo intocado o pano de fundo do ajuste econômico e fiscal do estado (Bassi, 2001, p. 58).

Com a crise e os cortes nos gastos públicos, o valor mínimo anual por aluno foi fixado em um nível muito baixo (R\$ 315 em 1998 e 1999),³ insuficiente não apenas para garantir um melhor padrão de qualidade do ensino, como, até mesmo, para o próprio cumprimento da Lei nº 9.424. Uma vez que esta Lei prevê um valor mínimo nunca inferior “à 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 aluno para 1998 deveria ter ficado

³ O valor mínimo para o ano 2000 foi ligeiramente aumentado, sendo fixado em R\$ 333,00 para séries de 1ª a 4ª e em R\$ 349,65 para as séries de 5ª a 8ª. Em 2001 os referidos valores de novo sofreram um leve aumento, passando para R\$ 363 e R\$ 381,15, respectivamente.

em R\$ 444,17, conforme estimativa efetuada por Davies (1998). 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, ou seja, mais do que R\$ 600 nos tempos atuais (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. Segundo análise produzida por Castro (1998), o fato de que o MEC estimou o dispêndio mínimo por aluno em 1998 com base nas matrículas de 1997 significou que o cálculo não considerou os 1,84 milhão de novos estudantes matriculados em 1998 e não captou as migrações de alunos entre as redes provocadas pelo Fundef. Como conseqüência, contrária à notícia divulgada pelo MEC, não houve, em 1998, uma disponibilização de dispêndio mínimo de R\$315 em todo o País. No Nordeste, o verdadeiro valor por aluno em 1998 foi de R\$ 287, pois houve um acréscimo de R\$ 1.196 milhão de um ano para o outro. Conforme Castro, o valor médio do sistema público (municipal + estadual) ficou abaixo dos R\$ 315 exatamente nos oito Estados beneficiados pela complementação federal, que chegou a montantes insuficientes para fazer em face do aumento regional médio de matrículas de 12,1% em 1998. Especialmente afetadas pela distorção no cálculo do valor mínimo foram as redes municipais, onde o crescimento de matrículas tendia a ser marcante. Por exemplo, o valor do dispêndio aluno/ano no âmbito municipal foi, em média, apenas R\$ 198 no Estado do Pará, R\$ 216 no Estado de Minas Gerais e R\$ 226 no Estado da Bahia (Castro, 1998).

Também é preocupante que o Fundef tende a dificultar esforços para racionalizar e melhorar a divisão de responsabilidades educacionais entre os Estados e os municípios, uma vez 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. Consta-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 por meio de mecanismos que escamoteiam o fato de que os alunos já ultrapassaram a faixa etária 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 financiamento necessário (Rodríguez, Herrán, 2000). É por tudo isso que partidos políticos da oposição estão atualmente propondo a substituição do Fundef por um fundo mais abrangente, denominado Fundo da Educação Básica – Fundeb (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 Costa (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 estaduais e municipais 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 com esta crítica está o fato de que quase 70% dos recursos do Fundef são oriundos do ICMS, que é, por sua natureza, um tributo regressivo, onerando 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 socioculturais 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; a problemas com a valorização do magistério e a práticas orientadas para neutralizar os mecanismos estabelecidos de controle e de participação.⁴ 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, sonogando 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, acima apresentada, o que fica evidente é a necessidade de realizar investigações que acompanhem e avaliem o impacto do Fundo e também das outras iniciativas recentes, com base em procedimentos e

⁴ Para documentação referente a fraudes e desvios associados com o Fundef, ver Carvalho e Verhine (2000).

critérios cientificamente construídos. A pesquisa apresentada aqui, baseada em dados levantados desde o 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.

Os achados: um perfil do financiamento da educação na Bahia

Os principais resultados da pesquisa abordam aspectos financeiros das três 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 da nossa pesquisa é seu foco 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 a 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 1998.⁵ 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).

⁵ No presente momento, estão sendo levantados dados sobre escolas particulares referentes ao ano de 2001, mantendo, assim, a periodicidade trianual para a atualização do banco sobre o ensino particular.

Existem, na Bahia, aproximadamente 1.300 escolas particulares reconhecidas. No nosso 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, 24 oferecem somente o primeiro período (séries 1-4), duas fornecem apenas o segundo período (séries 5-8) e 45 abrangem o ensino fundamental como um todo (séries 1-8). 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 1.849, 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 do Estado (m=534 alunos) do que quando situadas em Salvador (m=408 alunos).

Como se vê na Tabela 1, 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 segundo período (m = R\$ 1.467/aluno) do que com o primeiro (m = R\$ 1.202/aluno), o que é esperado, desde que a partir da 5ª série cada turma passa a ter vários professores. A própria Lei nº 9.424/96 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 distinção começa a ser, de fato, colocada em prática nas redes públicas, com a definição diferenciada pelo MEC do custo aluno, para os diversos níveis de ensino. Conforme é demonstrado mais adiante, as médias referentes à rede particular são bem maiores do que aquelas calculadas, a partir desta pesquisa, a respeito das redes estadual e municipal.

Tabela 1 – Média de despesa por aluno em 1998 para a educação infantil, ensino fundamental e médio na rede particular de ensino da Bahia (em R\$)

Nível	Média	Valor mínimo	Valor máximo
Infantil	1.450,67	208,78	2.810,00
Fundamental	1.311,65	307,41	2.924,04
Médio	1.799,28	495,51	3.487,27

Fonte: Banco de dados sobre a rede particular da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

Utilizando a técnica estatística análise de variância (Anova), tentamos determinar se o tipo de escola (determinado pelos níveis oferecidos), seu local (Salvador/interior) ou seu número total de alunos interferiu no que foi gasto por aluno. O único resultado estatisticamente significativo desta análise revelou que as escolas que gastam mais por aluno são aquelas localizadas na 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 *pro 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 *pro labore* como forma de aumentar seus próprios lucros. Sendo os lucros das escolas particulares são oficialmente registrados com um valor que equivale a 10% da receita total, calcula-se que os donos, por meio do artifício do *pro labore*, conseguem acrescentar seu retorno pessoal em mais do que 50%.

Comparando nossos resultados com os da rede particular, referentes ao ano 1998, com os dados correspondentes levantados em 1995, observa-se uma certa constância nas tendências identificadas. O dispêndio 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 *pro 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 para mesma finalidade, ou seja, constitui-se 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 *Balanco Geral do Estado da Bahia*

(Salvador, Secretaria 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 e 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 1990-1991, não existe um registro disponível de dados financeiros para o Estado referentes ao ano de 1990. O *Balanço Geral* não foi publicado para aquele ano e não conseguimos localizar uma fonte alternativa. Assim, nosso banco de dados relativo à rede estadual de ensino abrange os anos 1991-1999. Nota-se que os valores apresentados nas Tabelas 2 e 3 foram transformados em dólar, assim facilitando comparações intertemporais.

Tabela 2 – Despesas por aluno, diretas e totais, no ensino fundamental realizadas pela rede estadual de ensino, por ano, a partir de 1991 (em dólar)

Despesas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Diretas	136,09	197,18	215,54	149,09	208,25	248,39	233,39	225,84	211,13
Totais	161,38	232,84	276,74	190,11	326,11	340,66	323,62	267,91	288,71

Fonte: Banco de dados referente à rede estadual de ensino da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

Tabela 3 – Despesas por aluno, diretas e totais, no ensino médio realizadas pela rede estadual de ensino, por ano, a partir de 1991 (em dólar)

Despesas	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Diretas	341,44	381,40	492,66	429,58	582,12	643,20	559,22	450,80	285,61
Totais	393,34	449,88	588,27	504,22	717,03	767,96	669,81	564,45	322,22

Fonte: Banco de dados referente à rede estadual de ensino da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

Verifica-se, nestas tabelas, 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 1990. No período 1997-1999, por outro lado, as despesas por aluno diminuíram substancialmente, tanto no nível fundamental quanto no nível médio. O decréscimo foi especialmente destacado a partir de 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\$ 48 milhões. Uma segunda explicação para a redução nos gastos com o ensino estadual em 1998 foi destacada por alguns funcionários da Secretaria de Educação da Bahia (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. Nesse 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 desde que ele venha fundamentar, de forma empírica, um pensamento que já se tornou consensual entre os educadores baianos.

Um aspecto preocupante destacado pela Tabela 3 é a situação precária em que o ensino médio atualmente se encontra. Por um lado, as matrículas nesse nível de ensino têm aumentado substancialmente, quase dobrando entre 1995 e 1999; por outro, a Lei do Fundef, com sua ênfase exclusiva no ensino fundamental, restringe a disponibilidade de recursos disponíveis para o ensino médio. Assim, de 1997 para 1999, o dispêndio/aluno no ensino médio foi reduzido pela metade, caindo para um valor equivalente ao do ensino fundamental, quando, pelos padrões internacionais, se espera um diferencial em favor do primeiro de 1.6:1 (Rodríguez, Herrán, 2000). Observa-se, no entanto, que a redução indicada pelos dados disponíveis pode ter sido superestimada, uma vez que mais do que 80% das escolas estaduais de ensino médio estão localizadas nos prédios de escolas do ensino fundamental. Desta forma, é provável que, para poder aproveitar recursos do Fundef para cobrir os custos associados com a manutenção e o funcionamento do ensino médio, esses recursos estejam sendo contabilizados como dispêndios no ensino fundamental.

A Tabela 4, apresentada abaixo, 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 dos ensinos médio e superior é bastante menor. Observa-se que a porcentagem atribuída ao nível fundamental aumentou significativamente em 1998 em relação ao ano anterior, uma conseqüência, 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 em um 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, embora aparentemente revertida em 1999, é preocupante, especialmente ao se considerar que, conforme a nova LDB, o nível médio deve ser uma prioridade dos sistemas estaduais de ensino.

Tabela 4 – Distribuição relativa (em %) de despesas por nível escolar pela rede estadual de ensino, por ano, a partir de 1991

Nível	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Fundamental	51,01	48,76	48,89	43,67	36,77	40,89	38,44	48,76	53,93
Médio	18,02	12,71	14,18	18,06	16,47	16,97	16,90	12,71	15,64
Superior	12,06	12,83	7,73	8,05	9,29	9,95	11,58	12,83	12,56

Fonte: Banco de dados referente à rede estadual de ensino da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

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 socioeconômicos 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 (TCM) do Estado da Bahia, com informações complementares coletadas em Salvador no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), na SEC-BA, na Superintendência de Estudos Econômicos da Bahia (SEL, ligada à Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia – Seplantec) e na sede baiana da União dos Municípios. Outros dados importantes foram obtidos pelos arquivos da Delegacia do MEC na Bahia (DEMEC-BA), fechada em 1997, e pelo *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep) e da Fundação Getúlio Vargas.

Nossa análise focaliza dois indicadores de comprometimento financeiro: despesa por aluno no ensino fundamental (Desalef) e despesa por aluno no ensino básico (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, também, que Desaleb só considera despesas realizadas pela Secretaria de Educação do Município,

enquanto Desalef abrange todas as despesas do governo local, independente da secretaria ou do órgão de origem.

Comparando os resultados apresentados na Tabela 5, nota-se um avanço significativo nos níveis de despesa por aluno na educação básica no decorrer da década, com os municípios gastando por aluno, em média, aproximadamente quatro vezes mais em 1998 do que gastaram em 1990. Quanto ao dispêndio 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, no ano de 1998, uma parcela maior do Fundef. Em 1998, com o Fundef implementado, o dispêndio/aluno voltou para aproximar o patamar estabelecido em 1996, embora a matrícula tenha continuado a crescer em ritmo acelerado, aumentando em 39% de 1997 para 1998. O aparente declínio na despesa por aluno no ensino fundamental que se observa para o ano de 1999 é facilmente explicado pela desvalorização do Real naquele ano. Utilizando como deflacionador, em vez do dólar, o Índice Geral de Preços do Consumidor, da Fundação Getúlio Vargas, verifica-se que, em termos reais, a despesa média por aluno na rede municipal obteve um discreto aumento entre 1998 e 1999, passando de R\$ 455,74 para R\$ 480,38.

Tabela 5 – Média de despesa por aluno (em dólar) no ensino fundamental (Desalef) e na educação básica (Desaleb) dos municípios baianos nos anos de 1990, 1993, 1996, 1997, 1998 e 1999

Nível	1990	1993	1996	1997	1998	1999
Fundamental	198,88	232,86	377,88	314,42	354,34	266,56
Básica	123,25	191,06	277,28	377,06	488,52	294,47

Fonte: Banco de dados sobre os municípios da Bahia da pesquisa *Financiamento da educação básica*.

Vale a pena destacar que embora o dispêndio/aluno por parte dos municípios baianos não tenha aumentado com o advento do Fundef, é possível que, diante das exigências legais e controles fiscais referentes à utilização dos recursos do Fundo, os dispêndios são agora melhor aplicados do que no passado. Nesse sentido, Marcos Bassi conclui, com base na sua pesquisa recentemente realizada no Estado de São Paulo, “que a municipalização do ensino, ratificada na implantação do Fundef, em algumas situações está incidindo em maior eficiência na aplicação do dinheiro público” (Bassi, 2001, p.161). Uma segunda conclusão resultante do mesmo trabalho é que o Fundef “faz avançar a equidade do gasto por aluno” (idem, ibidem, p. 202), uma vez que tende a diminuir a variação de dispêndio/aluno entre os municípios paulistas. Nossos dados, no entanto, não confirmaram a mesma tendência referente aos municípios baianos. Os desvios-padrão para as variáveis Desalef e Desaleb não se reduziram no decorrer do período 1996-1999. Existem ainda na Bahia municípios cujo nível de despesa por aluno é dez vezes maior do que o de municípios vizinhos.

Para melhor avaliar o impacto do Fundef no contexto baiano, vale registrar que dados fornecidos pelo MEC sobre a distribuição dos recursos financeiros do Fundo revelam que, em 1998, o Fundo, na Bahia, absorveu recursos na ordem de R\$ 742 milhões, com os governos estadual, municipais e federal contribuindo, respectivamente, com 53%, 30% e 17% do total (Brasil, 1999). A distribuição da receita, por outro lado, favoreceu fortemente as redes municipais, que ficaram, no seu conjunto, com 52% do valor total, representando um ganho em relação à sua contribuição de quase R\$ 195 milhões. Cada município baiano recebeu do Fundef, em média, R\$ 267,87/aluno do Fundo do Estado mais R\$ 47,13/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, de acordo com os dados do nosso banco, em 1997, praticamente todos eles aplicaram, nesse 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 (54,3%). Houve um ganho médio global, nesse 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 ensino fundamental no ano anterior. Pela análise de correlação, verificamos que os municípios que mais se beneficiaram com o Fundef, em relação ao seu comprometimento financeiro com o ensino fundamental em 1997, tenderam a ser os que são mais distantes da capital, menos populosos, menos urbanizados (medido pela relação população/área geográfica) e que apresentam menor grau de riqueza (mensurado pelo ICMS *per capita*).

Os dados referentes ao Fundef da Bahia para o ano de 1999 evidenciaram tendências similares aos do ano de 1998. O valor do Fundo cresceu em 18%, ultrapassando R\$ 1 bilhão, e deste total, os municípios passaram a receber aproximadamente 62%, ganhando, assim, mais do que R\$ 370 milhões. O governo do Estado, por outro lado, teve uma perda líquida de R\$ 80 milhões, ou seja, quase duas vezes maior do que a perda (R\$ 48 milhões) que sofreu no ano anterior. A complementação da União ao Fundef da Bahia praticamente dobrou de 1998 para 1999, constituindo, nesse último ano, 28% do total do Fundo e representando, em valores absolutos, a maior complementação recebida por uma unidade federativa.

Uma atividade importante da nossa pesquisa sobre o financiamento do ensino na Bahia foi a realização de três estudos de caso, conduzidos com o intento 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. 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 levantamentos pilotos, 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 altamente 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 tomadas pela prefeitura sem a participação do secretário de Educação, seus funcionários e demais membros 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 R\$ 90, R\$ 43 e R\$ 1, 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 de 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 devam ser gastos com pagamento de profissionais de magistério e possam ser usados, 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 especialmente desses municípios.

Considerações finais

Os dados levantados pela nossa pesquisa sobre o financiamento das redes de ensino no Estado da Bahia evidenciam tendências tanto positivas quanto negativas. Por um lado, os resultados afirmam o baixo nível de despesas realizadas no ensino público (estadual e municipal) e a prática por parte de escolas particulares de buscar artifícios para maximizar seus lucros e de, ao mesmo tempo, investir pouco na qualidade de ensino. Por outro lado, observamos um aumento no decorrer da década no dispêndio por aluno no âmbito do ensino municipal ao lado de um forte incremento nas matrículas nesta rede. Quanto ao impacto do Fundef nos seus primeiros dois anos, a pesquisa revela que esta política inovadora teve um efeito, no contexto do Estado da Bahia, de natureza mista. Pode-se afirmar que, se ela está associada a fortes tendências em prol da municipalização e da democratização do ensino fundamental, resultou também em uma perda dos recursos destinados à educação escolar por parte do governo estadual, havendo uma redução de seu patamar de dispêndio/aluno, especialmente no nível médio. Para a grande maioria dos municípios baianos, o valor total recebido do Fundo representou um ganho em relação ao que eles iriam receber se o Fundef não existisse, mas nossos dados ainda não conseguem estabelecer se esses ganhos relativos produziram um dispêndio/

aluno maior ou geraram mais equidade entre os municípios quanto ao seu compromisso financeiro com o ensino público. Os estudos de caso reforçaram essa visão de um impacto de cunho misto por parte do Fundef, documentando a realização de algumas mudanças positivas quanto à remuneração e habilitação do magistério e a existência de um acompanhamento social das contas públicas. Contudo, ao mesmo tempo, verifica-se que os resultados do Fundef, no seu conjunto, têm sido aquém do esperado. Assim, nossa conclusão principal é de que é preciso ampliar e aprofundar as investigações em torno do Fundef e das ações políticas e econômicas correlatas. Nesse sentido, a pesquisa que estamos desenvolvendo na Bahia desde o início da década de 90 está sendo incorporada a uma rede nacional composta de investigadores que estão avaliando o impacto do Fundef nos níveis estadual e municipal, realizando estudos de casos em vários Estados brasileiros.⁶ Espera-se, com isso, estabelecer elementos comparativos sobre os efeitos do Fundef que possam subsidiar, de maneira cientificamente fundamentada, o aperfeiçoamento de políticas referentes ao financiamento da educação brasileira.

Referências bibliográficas

- ABREU, M. *Consensos e dissensos na avaliação do Fundef*. [S. l.: s. n.], 1999. 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.

⁶ A referida rede é coordenada pelo professor Romualdo Portela, da Universidade de São Paulo (USP), e recebe apoio financeiro da Fundação Ford. A rede é atualmente composta de equipes representando 12 Estados brasileiros.

- BASSI, M. E. *Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas*. São Paulo, 2001. Tese (Doutorado) – Programa Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- BRASIL. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. *Dinheiro na escola: procedimentos operacionais*. Brasília, 1997a.
- _____. *Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*. Brasília, 1997b.
- _____. *Sistemática de financiamento do ensino fundamental – 1997*. Brasília, 1997c.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Fundef: balanço do primeiro ano do Fundef*. Brasília: MEC, 1999.
- BREMAEKER, F. E. J. Mitos sobre as finanças dos municípios brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 212, p. 6-21, jul./set. 1994.
- CALLEGARI, C.; CALLEGARI, N. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Senac, 1997.
- CARVALHO, I. M. M.; VERHINE, R. E. Descentralização da educação. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. 16, n. 2, p. 299-321, 2000.
- 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. (Texto para discussão, 604).
- DAVIES, N. *O Fundef e o orçamento da educação: desvendando a caixa preta*. Niterói: O autor, 1998.
- GOMES, C. A. Financiamento e equidade. In: GOMES, C. A.; SOBRINHO, J. A. (Org.) *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: Ipea, 1992. (Série Ipea, 136).
- GOMES, C..A; VERHINE, R. E. O financiamento de ensino público no Brasil: uma perspectiva política-econômica. *Caderno CRH*, Salvador, n. 24/25, p. 193-220, 1996.
- HADDAD, S. A educação de pessoas jovens e adultas e a nova LDB: limites e possibilidades. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 1997. p. 106-122.
- 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, 1999. p. 139-169.
- MELCHIOR, J. C. de A. *Fontes de recursos financeiros para a educação no Brasil: captação e aplicação*. Brasília: Ipea, 1993.
- MONLEVADE, J.; FERREIRA, E. B. *Fundef e seus pecados capitais*. Ceilândia (DF): Idéa Editora, 1997.
- NEGRI, B. *O financiamento da educação no Brasil*. Brasília: Inep/MEC, 1997.
- PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Fundo da Educação Básica (Fundeb)*. Brasília: ADN Comunicação, 1999.
- PINTO, J. M. de R. Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.). *Financiamento da educação básica*. Campinas: Autores Associados: Ed. UFG, 1999.

PLANK, D. N. *The means of our salvation: public education in Brazil, 1930-1995*. Boulder (CO): Westview, 1996.

RODRIGUEZ, A.; HERRÁN, C. A. *Educação secundária no Brasil: chegou a hora*. Washington: BID: Bird, 2000.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas. *Síntese dos resultados*. Campinas, 1998.

WORLD BANK. *Brazil public expenditure study: the education sector*. Washington: IBRD, 1995. Texto não publicado.