

Pesquisas no país sobre o financiamento da educação: onde estamos?

Jacques Velloso*

UM CENÁRIO DOS ESTUDOS SOBRE O FINANCIAMENTO

O financiamento da educação como área de estudos é bastante antigo, até porque indispensável para uma boa gestão das redes públicas de ensino. As pesquisas na área ganharam fôlego nos países cientificamente centrais com o surgimento de um novo campo nos anos 60, o da Economia da Educação. A consolidação das pesquisas sobre o financiamento da educação, na literatura internacional, data dessa década e da seguinte; não surpreende, portanto, que obras consideradas clássicas neste campo tenham sido publicadas há 40 ou 30 anos atrás. O texto de Benson (1970), um destes clássicos no financiamento da educação, cuja primeira edição data de 1961, passando mais tarde por sucessivas ampliações e revisões, é ilustrativo da concepção que veio a dominar boa parte dos estudos posteriormente conduzidos.

Origens da Consolidação

A Economia da Educação, disciplina na qual se desenvolveram inicialmente os estudos sobre o financiamento do ensino, começou a ter identidade própria a partir dos trabalhos de Schultz, de Becker e de outros, na virada dos anos 60.¹ Por vários anos, o primeiro virá a ser o seu principal divulgador,² mas é o segundo que dará densidade teórica à disciplina (Becker, 1964). Todos se situavam na tradição teórica neoclássica. Com boa dose de simplificação, pode-se dizer que estes economistas neoclássicos imaginavam a economia regida pela mão invisível de Adam Smith, tendendo ao equilíbrio – desde que o Estado evitasse intervir. Como se tal cenário de fato fosse observado, nele geralmente desenvolviam suas teorias e pesquisas empíricas.

O já mencionado texto clássico de Benson não era exceção à tendência dominante na economia da educação nos anos 60. É interessante notar que o título daquela sua obra é *A economia da educação pública*, o que sugere um paradoxo, pois a abordagem neoclássica havia sido construída para tratar do setor *privado* – não do *público* – e em regime de livre competição. De todo modo, é relevante conhecer os estilos de análise que propõe, porque estes, seja por seu intermédio, seja pela mediação de outros atores, emolduraram os estudos de financiamento da educação por algumas décadas.

Na referida obra, Benson desejava examinar "os problemas da educação pública que podem ser formulados em termos financeiros ou econômicos". Duas grandes questões eram por ele

* Professor da Universidade de Brasília (UnB) e membro do Conselho Nacional de Educação (CNE).

¹ As raízes da economia da educação situam-se no século 17, em Adam Smith, como argüi Kikker (1971).

² *The economic value of education*, de Theodore W. Schultz (1963), foi, por vários anos, o texto de maior impacto entre os não-economistas.

exploradas: a primeira indagava "como as escolas, operando como uma atividade pública descentralizada [nos Estados Unidos da América], poderiam obter recursos suficientes para levar a cabo adequadamente suas tarefas"; a segunda preocupava-se com "a eficiência nos gastos, qualquer que fosse o montante de recursos que estivesse disponível para o financiamento das escolas".³ Uma outra ordem de preocupações na época, ainda que de importância relativamente menor, dizia respeito à "equalização de oportunidades educacionais" (Benson, 1970, p. 158 e seguintes).

Temário Original

Desde logo, nota-se que a proposta de Benson, ilustrativa de outras, transita por três visíveis perspectivas de análise: uma, a da *receita* ou da *fonte*, ou, ainda, da *captação dos recursos*, perguntando-se a proposta de como e onde obter as verbas; outra, a dos gastos ou das despesas, esta com ênfase na eficiência, já que a questão da eficiência no emprego dos recursos habitualmente se faz presente na teoria econômica, em suas diversas vertentes; a terceira é a da *equidade*. Questões relativas à equalização de oportunidades educacionais já integravam a agenda do financiamento da educação, tendo em vista as conhecidas diferenças de qualidade na oferta do ensino obrigatório – advindas, em larga medida, de desigualdades entre os níveis de recursos destinados às escolas – e considerado o projeto de uma democracia liberal naquele país.

Há ainda uma quarta perspectiva, menos visível na síntese esboçada: a proposta não pretendia apenas obter respostas para problemas que resultassem em princípios teóricos genericamente aplicáveis; ela desejava ir além, alcançando diretrizes que pudessem ser adotadas por governos estaduais e locais no financiamento da educação – numa palavra, ela procurava obter *implicações para a gestão do ensino público*. O financiamento da educação, nos clássicos dos anos 60, configurava-se como campo que buscava respostas no âmbito conceitual, mas, também, aplicações práticas na órbita das políticas públicas.

Buscando responder às questões de sua agenda, o autor ora adotava a lógica da economia neoclássica, ora outra que dela divergia, porém pretendia acolher. Entendia a economia de seu país como um "sistema de preços" ou como uma "economia de mercado auto-regulada". Em tal sistema, "o financiamento público [do ensino] justifica-se porque a educação resulta em consideráveis benefícios sociais, diferentes dos benefícios privados" (Benson, 1970). Na lógica de análise adotada, nem todos os benefícios que a educação gerava para a sociedade seriam adequadamente apropriados ou aferidos pelo dito sistema de preços – os salários das pessoas, por exemplo,⁴ não refletiriam todos os benefícios sociais que a escolaridade traria para o conjunto do corpo social. Isso resultaria em *ineficiências* ou distorções na destinação de recursos para o ensino, pela sociedade. Sendo a educação obrigatória uma condição da cidadania, justificava-se, então: 1) a destinação de verbas públicas para a educação; e 2) as redes públicas de ensino por parte do Estado.

Diversificação e Novos Rumos

Ao longo dos anos, diversificaram-se os modelos de análise do financiamento da educação, até por conta das pesadas críticas que se fizeram à economia neoclássica. Na década de 90, a agenda dos estudos sobre financiamento que antes se desenhara manteve suas preocupações

³ Benson (1970, p. 3-4), ao enunciar ambas as preocupações, indicava que, em sua análise, tomaria em conta "o caráter misto da (...) economia [norte-americana], composta de um setor privado e de um setor público, (...) mutuamente relacionados, sendo de especial interesse perceber como a educação pública é fortemente influenciada pela economia privada na qual ela se insere". Note-se que tal observação, absolutamente pertinente, ressalta a inadequação das ferramentas da economia neoclássica para responder àquelas preocupações.

⁴ O raciocínio subjacente é o de que, na ótica neoclássica, numa economia competitiva em equilíbrio, os salários seriam equivalentes à "produtividade marginal" do trabalhador, ou seja, à sua contribuição ao processo produtivo – ou contribuição para o conjunto da sociedade. Para uma crítica a tal entendimento, veja-se, por exemplo, Klees (1991); para uma crítica mais radical, veja-se Frigotto (1993); para uma tentativa de contraste entre ambas as abordagens, consulte-se Velloso (1995).

com o nível dos recursos necessários para que um dado sistema de ensino pudesse adequadamente levar a cabo suas tarefas, embora tal questão jamais fosse adequadamente respondida. A agenda também manteve as preocupações com a eficiência e com a equidade na distribuição dos recursos.

Mas o paroquialismo de muitos dos estudos sobre financiamento nos anos 60 cedeu lugar a perspectivas algo mais amplas. O tratamento da questão da equidade no financiamento do ensino superior, por exemplo, passou a reconhecer pelo menos duas abordagens: uma, a adotada nos Estados Unidos, na qual "as principais formas de apoio financeiro para o ensino superior consistem num sistema de dotações e de empréstimos concedidos diretamente aos estudantes, cujo montante está relacionado (inversamente) à renda familiar"; outra, a adotada na Europa e na maioria dos países em desenvolvimento, na qual "o governo central arca com a maioria dos custos da educação pós-secundária, incluída a manutenção dos estudantes, sendo as verbas destinadas às instituições" (Benson, 1995, p. 408-412).

O desenvolvimento da pesquisa na área igualmente viu surgir um campo específico, o do *financiamento escolar*, voltado para o ensino fundamental e médio e, por vezes, para a educação infantil. Valendo-se fortemente das contribuições de outras áreas, como a "política da educação e a legislação do ensino, utilizando princípios da economia da educação e das finanças públicas",⁵ o financiamento escolar gradualmente ganhou autonomia, deixando de ser tema de estudo cativo da Economia da Educação, disciplina que o impulsionou por algum tempo. Junto com ele, igual rumo tomou o financiamento da educação, campo que incluía o anterior e havia tido impulso análogo.

Nessa trajetória da área maior e da área mais específica, a questão do *custo-aluno* ganhou destaque nos anos 80 e na década de 90. Se a questão dos custos da educação sempre esteve presente nos estudos de financiamento do ensino, em virtude de sua básica origem na economia da educação, na qual o tema dos custos sempre foi matéria do dia-a-dia, mais razão haveria para seu destaque quando declinavam as receitas públicas.

No período, em especial nos anos 80, a redução na taxa de crescimento econômico da maioria das economias do cenário mundial e a queda na renda *per capita* que assolou muitas nações em desenvolvimento contribuíram para diversificar o foco original dos estudos sobre financiamento do ensino. Naquela década, a América Latina – o continente mais endividado do mundo – sofreu fortes pressões de agências financeiras internacionais e de países emprestadores para reduzir os gastos públicos, privatizar empresas públicas e, nas atividades custeadas pelo Estado, encontrar novas fontes de recursos (cf. Carnoy, Torres, 1992). Estudos indicam que as políticas de reestruturação (ou de ajuste) levadas a cabo nestes países geralmente resultaram em efetiva redução dos gastos públicos no ensino (cf. Reimers, 1990).

Agências financeiras internacionais, como o Banco Mundial (Bird) e, mais tarde, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), passaram a ter destacados papéis na formulação da agenda dos estudos e das políticas do financiamento. O Bird tornou-se um vigoroso produtor de pesquisas na área, e, ademais, suas cláusulas de condicionalidade estipuladas nos empréstimos a países em desenvolvimento conduziam a políticas diversas das que vigiam até então. Tanto os estudos realizados pelo Bird como as políticas acordadas nos empréstimos direcionavam-se para a chamada "*recuperação de custos*" ou cobrança de anuidades e para medidas análogas, como a privatização dos serviços educacionais.⁶ Nos estudos, tiveram destaque, habitualmente na ótica da economia neoclássica – embora nos anos 90 com algumas qualificações (Salmi, 1992) –, temas como equidade, custos da educação, bolsas de estudo e empréstimos a estudantes. Na segunda metade dos anos 90, surgiram mudanças, pois divulgaram-se, embora com visível desigualdade na difusão e condições de aceitação, propostas da Unesco (1995) que, em larga medida, opunham-se às do Banco Mundial e às do BID.

⁵ Esta é uma sintética descrição do novo campo, tal como aparece em texto de outro autor já clássico da área; veja-se Levin (1995).

⁶ Vejam-se as análises e propostas do Banco, por exemplo, em Psacharopoulos et al. (1987, especialmente p. 19 e seguintes).

O período também testemunhou o surgimento de discussões sobre *avaliação e financiamento*. Com fortes mas não exclusivas vinculações, na sua origem, a projetos de governos neoconservadores – ou neoliberais –, como o de Thatcher na Inglaterra e o de Reagan nos Estados Unidos, e a propostas de agências financeiras internacionais, tomou corpo, sobretudo (mas não exclusivamente) no financiamento do ensino superior, o debate sobre as relações entre resultados de avaliações de instituições e a alocação de recursos públicos.⁷ O tópico da conexão entre avaliação e recursos públicos e o tema da privatização certamente se constituíram as *duas principais inovações da agenda* dos estudos e das políticas do financiamento do ensino, a partir dos anos 80 até a atual década.

No contexto das citadas inovações, veio a ocupar novo espaço uma outra abordagem dos estudos do financiamento da educação, particularmente na América Latina. Foi bem-vinda por vários títulos, inclusive como saudável contraponto à hegemonia das vertentes dominantes, embora não dispusesse do poder da alavanca representada pela oferta de recursos que estavam à mão daquelas. Com origens no hemisfério norte, mas mediante desenvolvimento local, a *economia política* do financiamento colocou no centro das análises o que o Estado havia feito e fazia. Usou como ponto de partida a responsabilidade deste para com o financiamento do ensino público. A atuação do Estado na educação pública passou a ser tema privilegiado nestas abordagens, parte integrante do projeto para uma sociedade democrática na qual quase tudo falta, inclusive recursos para a educação de todos – exceto, mais freqüentemente do que o tolerável em qualquer concepção do capitalismo internacional, verbas públicas para o socorro a instituições financeiras, mesmo admitindo que a *débaçle* de algumas pode ter conseqüências mais danosas para os excluídos do que grandes cortes no orçamento do governo.

AS PESQUISAS NO PAÍS

Esboçado o cenário dos estudos do financiamento no panorama internacional, cabe indagar como se situam nele as pesquisas feitas no Brasil.

Evolução e uma Questão Preliminar

O financiamento da educação vem despertando crescente interesse entre os pesquisadores no País. Tal tendência não significa, entretanto, que sejam numerosos os resumos registrados, pois até nos anos 80 era diminuta a quantidade dos que se dedicavam a estudos na área. Com efeito, os resumos de pesquisas registrados compõem um pequeno universo de apenas 25 casos. Nesse conjunto, pouco mais da metade das pesquisas foi conduzida por docentes, porém a participação das dissertações de mestrado é expressiva, correspondendo a cerca de 1/3 do total; o restante cabe a teses de doutorado.

No intuito de caracterizar os estudos do mencionado conjunto, pode ser útil indicar primeiro os tipos de recortes que dominam os objetos de estudo, depois os grandes temas transversais que os marcam e, finalmente, os principais tópicos tratados. Quais são os recortes, os grandes temas transversais e os principais tópicos específicos abordados pelas pesquisas? As respostas a tais perguntas requerem algumas considerações preliminares.

No presente texto, a expressão *recortes do estudo* refere-se a níveis de ensino e a esferas de governo. A expressão *grandes temas transversais* diz respeito a assuntos, questões ou problemas que atravessam todos os níveis de ensino ou esferas de governo. Já os *tópicos* abordados pelos

⁷ Um exemplo bem ilustrativo da crítica teórica, no plano internacional, às abordagens de avaliação com financiamento que tiveram origem em governos neoconservadores é o texto de Klees (1993).

estudos, termo que vem do grego *tópicós*, significando "local", referem-se aos assuntos específicos que são abordados pelas pesquisas. A identificação de cada um destes – recortes, grandes temas transversais, tópicos específicos – pretende associar-se ao que vem sendo discutido na literatura internacional, mas, evidentemente, há definições arbitrárias da parte deste autor; elas decorrem do olhar subjetivo que pode e crê dever lançar sobre cada registro e sobre o conjunto deles.

Toda resenha da literatura ou revisão da bibliografia reflete o olhar de seu autor. Um dos principais elementos deste olhar – ou marca – é a escolha que ele faz da perspectiva pela qual as obras resenhadas serão discutidas. O presente texto não é exceção à regra. Na identificação dos tópicos específicos nele tratados, o olhar deste autor, poderia ser balizado por *descritores* ou *palavras-chave* definidos pelos próprios autores dos estudos publicados. Mas, no caso das pesquisas sobre o financiamento da educação, não se dispõe destes descritores ou palavras-chave, apesar dos esforços da Anpae para obter resumos que refletissem adequadamente o conteúdo dos estudos. Dispõe-se de resumos de variada extensão e qualidade – do ponto de vista do leitor que deseja saber do que tratou cada estudo e a que conclusões cada qual chegou. Assim, a identificação dos tópicos específicos abordados baseou-se na menção explícita, em cada resumo, de termos ou expressões identificadas como descritores ou palavras-chave. Considerou ainda que a nomeação de um tema pudesse ser sugestiva, para o leitor deste texto, do que trataram os estudos registrados.

Recortes e Grandes Temas Transversais

Há recortes por nível de ensino e há abordagens que tratam do financiamento para o conjunto dos níveis de ensino, mas não há um único recorte deste tipo que sobressaia nitidamente em relação aos demais. Embora predomine a preocupação com o ensino fundamental, com mais de 1/3 das publicações, a abordagem do conjunto dos sistemas de ensino alcança quase a mesma fração; em seguida vem o recorte do ensino superior, alcançando cerca de 20% do total. Os poucos trabalhos restantes são dedicados à educação básica – entendida no sentido que lhe dá a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – e somente um trata especificamente do ensino médio, certamente reflexo da situação que tem vivido este nível de ensino, usualmente visto como mera transição entre a educação obrigatória e a universidade.

Outro tipo de recorte adotado é por esfera de governo. Há preferências, mas não há destaque nítido para um único tipo. Estudos focados na União ocupam quase 1/3 do total, mas as pesquisas que tratam da rede num certo Estado da Federação representam 28% do conjunto. Trabalhos que discutem o financiamento sem se orientarem especificamente para uma ou mais esferas de governo correspondem a 1/5 dos registros; parcela menor explicitamente considera as relações entre as três esferas, e poucos são os voltados para a esfera municipal.

No cenário internacional, as verbas públicas vêm sendo o objeto primeiro de análise das pesquisas, quando menos devido à sua magnitude relativa. O sucesso parcial da insistência de agências como o Banco Mundial para inserir na agenda o debate sobre os recursos de origem privada não logrou alterar substantivamente este panorama. As pesquisas registradas no Brasil, insensíveis a tais iniciativas, têm os recursos públicos como seu objeto de análise quase que exclusivo. Temas relativos aos recursos de origem privada, quando existentes, constituem apenas referências menores e ocasionais.

O grande tema transversal dominante nas pesquisas feitas no País é a questão do ensino público, explicitamente presente em quase metade dos estudos registrados. Nestes trabalhos, a responsabilidade do Estado pelo ensino público e a necessidade de sua valorização são usualmente tomadas como um dado – não uma questão – do problema a ser examinado. Tal responsabilidade do Estado é considerada como ponto de partida da análise, um dado do problema em exame – exógeno ao objeto de estudo, como diriam alguns do outro lado da vitrina – e não como uma questão a ser estudada. Esse tipo de perspectiva faz parte da recente tradição daquela economia política do financiamento antes aludida.

No temário das pesquisas feitas no País, anota-se a importância do debate sobre a privatização do ensino. Cerca de 1/5 dos resumos dos trabalhos tem como um de seus objetivos – ou como principal objetivo – analisar a questão da "privatização" do ensino através do financiamento. Juntos, o tema do ensino público com o tópico da privatização, com alguma dose de superposição, permeiam bem mais da metade dos registros.

A noção de privatização comporta diversas acepções. Trata-se de um aumento relativo da alocação de verbas públicas para o ensino privado, em comparação com as destinadas ao ensino público? Trata-se de facilidades àquele concedidas, pois as normas públicas para o crescimento do setor privado são laxas, demasiado flexíveis? Ou trata-se de falha intencional na supervisão do Estado, devido a arranjos políticos de ocasião? Ou, ainda, trata-se de uma crescente dominância, por parte dos interessados/representantes políticos do ensino privado, nos espaços de formulação da política educacional? Os resumos compulsados não permitem, em seu conjunto, sempre identificar quais destes problemas estariam presentes no tema da privatização. De todo modo, é significativo anotar que bem mais da metade dos registros disponíveis tratam do tema do ensino público combinado com o debate acerca da "privatização", esta provavelmente em suas diversas acepções, e que tal debate está na ordem do dia na literatura internacional.

Nesta literatura internacional, o financiamento do ensino é abordado tanto pela ótica das fontes de recursos, das receitas ou a da captação quanto pela perspectiva da destinação (alocação) das verbas ou da aplicação dos gastos. Esta última perspectiva sempre foi majoritária no plano internacional, porém nos anos 90 perdeu espaço, sem perder a dominância, para estudos sobre novas fontes de recursos – reflexo da crise fiscal, que teve seu maior impacto nos anos 80, e, em parte, da agenda de agências internacionais.

No caso brasileiro, segundo os registros disponíveis, praticamente todos os estudos tratam do financiamento pela ótica da alocação dos recursos ou da aplicação das verbas; os que se voltam para a discussão das fontes, das receitas ou da captação de recursos correspondem a menos de 30%. Estes frequentemente abordam também questões de alocação ou de aplicação dos recursos, ou de ambas.

Por que tal disparidade entre as pesquisas no País e a tendência internacional? Parte da explicação para a disparidade de enfoques entre os estudos conduzidos aqui e as pesquisas que são feitas noutros países, em especial nos cientificamente centrais, seguramente pode ser encontrada na vinculação constitucional de recursos vigente no Brasil. Esta instituiu uma moldura legal profundamente diversa da encontrada na quase totalidade dos outros países.

Dispositivos da Constituição Federal de 1988 e das constituições estaduais depois promulgadas determinaram, reiterando e aperfeiçoando normas antes vigentes, as fontes e os níveis mínimos de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Assim, era de se esperar que a análise do financiamento pela ótica das fontes de recursos, da receita ou da captação não encontrasse, nas pesquisas feitas no Brasil, a mesma ênfase registrada nas tendências internacionais. Mas a pequena fração de estudos brasileiros que se valem desta ótica de análise não deixa de sugerir certa preocupação quanto à futura consolidação do financiamento da educação como campo de investigação.

Nos estudos brasileiros registrados, a discussão por esta ótica abrange principalmente problemas relativos a reduções na base de arrecadação, referindo-se a isenções fiscais mediante artifícios legais ou contábeis e sonegação de impostos. Questões como estas são de grande relevo para o financiamento do ensino. Estão abrangidas por dois grandes temas transversais do financiamento, no cenário internacional: o da equidade e o da eficiência. No caso brasileiro, questões como as mencionadas estariam abrigadas em duas outras maiores, que talvez pudessem ser enunciadas da seguinte forma: 1) como se distribuem as fontes de recursos públicos e a captação de verbas para a educação e como tal distribuição se afigura diante de perspectivas da equidade? 2) quais são os principais óbices a uma captação de recursos mais eficiente para a educação e qual a sua origem?

Dependendo do modo pelo qual questões de pesquisa como as sugeridas sejam desenhadas, pode ser necessário, para enfrentá-las, vencer a fronteira entre a investigação sobre o financiamento da educação propriamente dito e a pesquisa sobre finanças públicas em geral; pode ser indispensável transpor delimitações formais entre aquele campo de estudos e a pesquisa sobre política educacional; pode ser preciso superar os limites entre aquela e a pesquisa sobre a legislação do ensino. A superação dos dois últimos limites já integra a tradição de boa parte da pesquisa feita no País sobre o financiamento do ensino, seja sob a ótica das fontes ou captação de recursos, seja pela perspectiva das despesas. Mas as contribuições da área de finanças públicas ainda merecem ser melhor exploradas.

No conjunto das pesquisas registradas, dois grandes temas transversais da literatura internacional – o da *equidade* e o da *eficiência* – têm diminuta presença, conforme sugerem explicitamente os resumos registrados. Um ou outro, ou ambos os temas estão presentes só em cerca de 15% do total dos estudos. Considere-se que a eficiência na captação das verbas públicas e na sua aplicação é um imperativo de ordem política e ética, pois são recursos que pertencem a toda a população. Considere-se ainda que questões de equidade dizem respeito diretamente a outras no âmbito da justiça social – qualquer que seja a concepção de maior justiça social adotada – e que estas últimas são de indispensável discussão na construção de um projeto democrático para o País. Nesta ordem de idéias, parece que o tratamento de questões de equidade e de eficiência merecem maior atenção da pesquisa no País sobre o financiamento da educação.

No entanto, a recente criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) certamente ensejará alguma mudança neste cenário, pois a ele são inerentes questões de equidade e de eficiência na alocação e distribuição dos recursos. É também promissor registrar que, entre os estudos publicados em 1997, a maior parte já discutia a implantação do novo fundo, que teria início no ano seguinte, e que algumas dessas pesquisas tratavam de questões contidas naqueles grandes temas transversais.

Tópicos Específicos

Os tópicos específicos abordados pelas pesquisas são bastante diversos e, por via de regra, cada estudo trata de mais de um deles. A quantidade de tópicos identificados é algo maior do que o total de estudos registrados.

A diversidade de temas abordados geralmente resulta, sobretudo num conjunto relativamente pequeno de estudos, em dispersão dos percentuais da frequência com que cada qual se verifica. As exceções ficam por conta de dois ou três temas cuja recorrência com que são tratados destaca-os um pouco dos demais. Um deles é o tema da avaliação institucional conectada à alocação de recursos (20%), particularmente no ensino superior, uma das principais inovações da pesquisa do financiamento e da política educacional recente. Outro é o tópico das despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino (20%), este ilustrando a mencionada articulação entre a análise do financiamento do ensino propriamente dito e o campo da pesquisa sobre a legislação educacional. Ambos são sintomas de vitalidade e de atualidade da agenda das investigações sobre o financiamento do ensino.

Entre os demais temas, a frequência com que são discutidos gira entre quase 10% até aproximadamente 15%. Entre estes sobressaem o do financiamento do ensino na LDB e o das propostas das políticas de financiamento de agências internacionais, ambos geralmente referindo-se a mais de um nível de ensino.

É importante anotar que as novas orientações determinadas pela LDB, promulgada em 1996, ocupam parte significativa do conjunto de temas tratados nas pesquisas publicadas até 1997; é relevante observar que as propostas das agências internacionais têm tido ponderável participação relativa como objeto de discussão nos estudos, pois tais agências vêm tendo relevância

crescente – ainda que desigual – no debate internacional sobre o financiamento do ensino. A saliência destes temas parece indicar, por um lado, preocupação com a análise da nova política de financiamento que se configura no País e, por outro, uma atenção aos desdobramentos no cenário internacional. No conjunto, a saliência dos temas parece sugerir vitalidade no desenvolvimento da área. Tal juízo, entretanto, só pode ser adequadamente aferido quando for comparada a evidência obtida pela evolução dos estudos na área do financiamento do ensino com a da evolução em outras áreas.

Continuemos com os tópicos menos presentes, situados perto do outro extremo da faixa de frequências mencionada ou mesmo neste extremo. No âmbito do ensino fundamental, identificam-se temas como o do salário-educação, examinado sob diversos ângulos; o do clientelismo no financiamento do ensino; o dos convênios entre escolas privadas e governos estaduais/municipais, destinados a financiá-las com verbas públicas; o do custo aluno-ano, que já aparece antes dos estudos sobre o Fundef e também mais tarde, sendo reiterado na já aludida preocupação com este fundo.

Todos estes temas cabem na ordem do dia dos estudos sobre o financiamento do ensino, por motivos diversos. O salário-educação é fonte importante do financiamento da educação obrigatória desde seu estabelecimento. A partir da criação do Fundef, a quota federal do salário-educação passou a ser ponderável fonte de recursos deste fundo, merecendo atenção redobrada nas pesquisas sobre financiamento do ensino. O clientelismo na alocação de verbas para o ensino tem sido pouco explorado por educadores – os pesquisadores que geralmente se dedicam à análise do financiamento da educação –, embora na Sociologia e na Ciência Política o clientelismo e o patrimonialismo já tenham respeitável tradição de investigação no País.

Os convênios entre governos e escolas privadas de educação básica, segundo alguns, alinhar-se-iam a experiências de êxito em países como a Holanda. Mas, naquele país, *toda* a população em idade de escolarização obrigatória está na escola. E se *todas* as escolas confessionais (que dominam o ensino privado neste nível) naquele país recebem verbas públicas para a sua manutenção, o governo vigia o salário pago aos professores nessas escolas e, além disso, sabe exatamente quanto elas recebem como eventual anuidade e quanto efetivamente gastam. Com efeito, tal contexto de escolaridade obrigatória e tal sistema de supervisão do Estado não guardam qualquer proximidade com os convênios firmados no Brasil. Se já tardava a incorporação do tema à agenda das pesquisas no País sobre o nosso financiamento do ensino, é promissor que hoje ele a integre, mesmo que em escala modesta.

O tópico dos custos da educação tem estado sempre visível na agenda internacional. Sua análise vem sendo objeto de continuadas melhorias do ponto de vista técnico e de crescente discussão no campo teórico. Sua inclusão com pequena presença na agenda das pesquisas no país é sinal positivo de atualização, conquanto de porte ainda muito recatado.

Por fim, cabe indicar alguns temas importantes, apesar de tratados em apenas uma das pesquisas com resumos registrados. A relação entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo no financiamento da educação é um deles. Sua óbvia relevância decorre não somente da formal configuração republicana, na qual os três poderes seriam independentes e harmônicos entre si, mas também da prática política no País, com suas diversas e imagináveis ramificações, e do papel do Legislativo, a quem de direito cabe votar a lei que aprova o orçamento para o Executivo.

Um outro tópico abordou o antigo Fundo Social de Emergência, atual Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), que reduz em 20% a base tributária sobre a qual incidem os mínimos constitucionais destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Estudos têm mostrado que, em anos recentes, na esfera da União, tudo o que foi cortado pelo FEF retornou ao Ministério da Educação (MEC) em montantes duas ou três vezes maiores (Shwartzman, 1999, especialmente p. 129); os cortes de 20% em todos os setores da ação do Estado reverteram em verbas que beneficiaram a educação no plano da União, isto é, o MEC e, enquanto tal, a educação nacional. Mas as transferências obrigatórias da União aos Estados e municípios continuam

sofrendo os efeitos dos cortes do FEF, com reflexos sobre a efetiva base de impostos dos Estados e municípios. As recentes reivindicações de governadores de Estados quanto ao ressarcimento dos efeitos negativos do FEF sobre suas receitas, tal como publicadas na imprensa quando se elabora o presente texto, em outubro de 1999, são testemunhos vivos da importância da questão que integrou o temário de *pele menos uma* das pesquisas registradas. Se é promissor o registro deste tema uma única vez tratado, pois indica que problemas atuais e relevantes não estão sendo descuidados na agenda das pesquisas, o registro também aponta para os longos caminhos a serem ainda percorridos pela área.

Um outro tema de relevo, igualmente tratado apenas uma vez nos resumos registrados, é o da bolsa-escola. A idéia de conceder pequenas bolsas às famílias de alunos que tivessem renda muito baixa e cujas crianças estivessem regularmente matriculadas na educação obrigatória, concebida e implementada na segunda metade dos anos 90, no governo Cristóvam Buarque no Distrito Federal, foi, como se sabe, objeto de prêmio internacional. As implicações desta idéia, convertida em política pública para a educação fundamental e para combater a desigualdade de renda no País – uma faceta da questão da justiça social antes aludida – , ainda estão muito pouco exploradas analiticamente, apesar do sucesso internacional da proposta e das replicações nacionais que despontaram depois. O registro deste tema, uma única vez tratado nas pesquisas, se pode sugerir indícios de vitalidade e de atualidade das preocupações da área, indica, ao mesmo tempo, que muito falta ser feito para que a investigação sobre o financiamento da educação se ponha à altura de seus desafios acadêmicos e políticos.

BREVE E PROVISÓRIA NOTA FINAL

Ao final da sucinta exploração dos resumos das pesquisas sobre o financiamento da educação no Brasil, é lícito indagar: onde estamos? Parte da resposta a esta pergunta já foi fornecida ao longo do texto.

Nesta breve nota final destacam-se alguns aspectos maiores da preliminar exploração realizada, limitada, como sempre, ao material disponível. Os temas abordados pelas pesquisas sobre o financiamento da educação parecem apontar, em sua ampla maioria, para a gradual construção de um campo de conhecimento abrangente e relevante do ponto de vista acadêmico e das políticas públicas. Este é o tom extremamente *positivo* que deve ser sublinhado no temário registrado.

É bem verdade que os resumos registrados não permitem, na maioria dos casos, apreciar com a necessária exatidão *como cada um dos temas* foi tratado nos estudos conduzidos nem *quais resultados foram obtidos*. Reconhecida esta limitação, de resto anteriormente anunciada, registre-se então uma contrapartida à otimista nota do parágrafo anterior, pois em *alguns* resumos despontam, aqui ou ali, orientações cujo pequeno teor analítico parece renitentemente buscar – à moda da insistência metodológico-política de propostas como as do Banco Mundial, porém em sentido inverso – sustentação para teses já prontas e acabadas, imunes à evidência que pode ser coligida e interpretada. Tais orientações, se confirmadas numa apreciação mais próxima do conteúdo das publicações, certamente precisam ser superadas.

Considere-se um desejável e futuro desenvolvimento dos estudos sobre o financiamento da educação. Muito do que foi abordado pelos resumos alinha-se a temas tratados no panorama internacional e atende a prementes questões postas pelas políticas de financiamento do ensino no País. Mas parte do que foi discutido carece de maior dedicação a atuais e relevantes objetos de estudo, a fim de que o campo mantenha-se à frente dos desafios que os cenários nacional e internacional lhe oferece. Um dos desafios já postos, por exemplo, é a análise da bolsa-escola, internacionalmente premiada, todavia ainda pouco estudada em sua origem geopolítica e em seus efeitos maiores.

A diversidade de temas nos resumos registrados seria saudável indicador de avanço da área. Ela diria que os estudos na década de 90 não teriam sido vítimas dos condenáveis modismos que tanto infestam a Educação, as Ciências Humanas e Sociais. Sinalizaria para uma progressiva maturidade das pesquisas sobre o financiamento da educação, campo que já teria saído de sua infância acadêmica e política, prometendo ulterior consolidação. A abrangência dos temas, contudo, deixou de fora a educação infantil e virtualmente ignorou o ensino médio. A fim de alcançar a consolidação desejada, parece que ainda falta ao campo ampliar o leque dos temas tratados e aproximar-se prudente e criticamente do temário internacional, incorporando com maior vigor questões relativas à equidade e à eficiência no financiamento do ensino.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BECKER, Gary. *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. New York : Columbia University Press, 1964.
- BENSON, Charles. Educational financing. In: CARNOY, Martin (Org.). *International encyclopedia of economics of education*. 2. ed. New York : Pergamon Press : Elsevier Science, 1995. p. 408-412.
- _____. *The economics of public education*. 2. ed. Boston : Houghton Mifflin, 1970.
- CARNOY, Martin; TORRES, Carlos Alberto. *Structural change and structural adjustment : a case study of Costa Rica*. Paris : Bureau for the Coordination of Operational Activities, Unesco, 1992.
- FRIGOTTO, Gaudêncio *A improdutividade da escola improdutiva*. São Paulo : Cortez, 1993.
- KIKKER, B. F. (Org.). *Investment in human capital*. Columbia : University of South Carolina Press, 1971. p. 51-77: The historical roots of the human capital.
- KLEES, Steven. The economics of education : is that all there is? *Comparative Education Review*, Chicago, v. 34, n. 5, p. 721-734, nov. 1991.
- _____. *Resource allocation and social choice in education : the need for alternative criteria and processes*. Florida : Florida State University, 1993.
- LEVIN, Henry. School finance. In: CARNOY, Martin (Org.). *International encyclopedia of economics of education*. 2. ed. New York : Pergamon Press : Elsevier Science, 1995. p. 412-419.
- PSACHAROPOULOS, George et al. *El financiamiento de la educación en los países en desarrollo : opciones de política*. Washington, DC : Banco Mundial, 1987.
- REIMERS, Fernando. *Deuda externa y financiamiento de la educación : su impacto en Latinoamérica*. Santiago do Chile : Unesco, 1990.
- SALMI, J. Perspectives on the financing of higher education. *Higher Education Policy*, London, n. 5, p. 3-19, 1992.
- SCHULTZ, Theodore W. *The economic value of education*. New York : Columbia University Press, 1963.

SHWARTZMAN, Jacques. Questões de financiamento nas universidades brasileiras. *Estudos e Debates*, Brasília, n. 20, p. 111-143, mar. 1999.

UNESCO. *Documento de política para el cambio y el desarrollo en la educación superior*. Paris, 1995.

VELLOSO, Jacques. Income distribution and education. In: CARNOY, Martin (Org.). *International encyclopedia of economics of education*. 2. ed. New York : Pergamon Press : Elsevier Science, 1995. p. 230-235.