

## **O Financiamento da Educação Estatal no Brasil: novos ou velhos desafios?**

**Nicholas Davies<sup>1</sup>**

### **Introdução**

Este texto pretende examinar de forma sintética alguns aspectos básicos do financiamento da educação no Brasil. Dada a limitação de espaço e o objetivo de oferecer uma visão panorâmica, abordarei aqui (1) a vinculação constitucional de recursos mínimos para a educação estatal, (2) o impacto da inflação, sonegação fiscal e da política fiscal/econômica do governo federal sobre as receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), (3) o não-cumprimento dessa exigência constitucional pelas diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal) e sua impunidade, (4) o papel desempenhado pelos órgãos fiscalizadores dessa aplicação e, em particular, as variadas interpretações adotadas pelos Tribunais de Contas sobre o cálculo das receitas e despesas vinculadas à MDE, (5) a desigualdade de recursos disponíveis para a educação nas três esferas de governo, (6) o significado e implicações do FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação) para a educação dos governos estaduais e municipais, (7) o desvio dos recursos pela corrupção, burocratização, e clientelismo, (8) o favorecimento constitucional/governamental às instituições particulares de ensino através de mecanismos como isenção fiscal, subvenções, salário-educação, crédito educativo, FIES, (9) as propostas de financiamento da educação nos projetos de lei de Planos Nacionais de Educação (PNE) do MEC e do Coned (Congresso Nacional de Educação), apresentados em 1998, bem como a Lei do PNE promulgada em janeiro de 2001.

### **A vinculação de recursos e os seus percalços**

A vinculação constitucional de impostos é provavelmente o aspecto mais importante da discussão sobre o financiamento da educação estatal. Sua história é de altos e baixos. Inserida pela primeira vez na Constituição Federal (CF) de 1934, obrigava a União (o Governo Federal) e os Municípios a aplicarem no mínimo 10% da receita de impostos na educação, e Estados e Distrito Federal, 20%. Entretanto, logo esta vinculação foi suprimida pela Constituição (a do “Estado Novo”) imposta pela ditadura de Getúlio Vargas, em 1937, só sendo restabelecida, após o fim da ditadura varguista, pela CF de 1946, que repetia os percentuais mínimos da CF de 1934, com exceção do percentual dos Municípios, que passou para o mínimo de 20%. Esta obrigatoriedade constitucional só foi alterada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1961 (Lei 4.024), que ampliou o percentual mínimo da União de 10% para 12%. No entanto, a ditadura militar instalada em 1964 iria suprimir novamente essa obrigatoriedade com a Constituição de 1967.

Embora a Emenda Constitucional Nº. 1, de 1969, restabelecesse a vinculação de 20% da receita tributária para o ensino primário no caso dos Municípios, as demais esferas de governo (federal e estadual) deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação, desvinculando essa apontada como uma das razões para a deterioração da educação pública no período e o consequente favorecimento da iniciativa privada. Segundo Velloso,

A participação das despesas do MEC [Ministério da Educação e Cultura] nos gastos totais da União, que variou entre 8,5% e 10,6% entre 1960 e 1965, caiu vertiginosamente para valores entre 4,4% e 5,4% no período 1970-1975, justamente na era do “milagre econômico” (VELLOSO, 1988b, p. 360).

O restabelecimento da vinculação só foi acontecer em 1983, com a Emenda Constitucional Nº. 24 (do Senador João Calmon), que fixou o percentual mínimo de 13%, no caso da União, e 25%, no caso dos Estados, Distrito Federal e Municípios. A CF de 1988 manteve o percentual dos Estados, Distrito Federal e Municípios, porém ampliou o da União de 13% para 18%. As Constituições Estaduais de 1989 e as Leis Orgânicas dos Municípios, de 1990, por sua vez, ou mantiveram os percentuais da CF de 88 ou ampliaram-nos para 30% (São Paulo, por exemplo) ou 35% (Rio de Janeiro). Ao longo dos

---

<sup>1</sup>Professor da Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense. Niterói, Rio de Janeiro. E-mail:

anos 90, no entanto, muitos destes percentuais maiores das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas foram reduzidos para 25% através de emendas a constituições e leis orgânicas ou através de liminares concedidas pelo STF (Supremo Tribunal Federal) ou Tribunais de Justiça a ADINs (Ações Diretas de Inconstitucionalidade) movidas pelos governantes. No Estado do Rio de Janeiro, o então governador Brizola conseguiu, em 1993, liminar do STF desobrigando-o de aplicar os 35% previstos na Constituição Estadual. O prefeito carioca Conde também obteve uma liminar judicial em julho de 1999 desobrigando-o de aplicar o mesmo percentual estipulado na Lei Orgânica. Vários prefeitos fluminenses (de São Gonçalo, Cabo Frio, São Pedro da Aldeia, Itaocara, Petrópolis) conseguiram sensibilizar os vereadores a aprovarem emendas reduzindo o percentual mínimo para 25%. A prefeitura fluminense de Caxias também conseguiu sensibilizar os vereadores para diminuir o percentual mínimo (de 35%) previsto na Lei Orgânica, porém se esqueceu de alfabetizá-los e a nova formulação, esdrúxula, passou a ser “até 35%”, e não no mínimo 25%, que supostamente era o pretendido.

É interessante observar a coincidência quase total entre a vinculação (1934-37, 1946-1967, 1984 até hoje) e períodos relativamente democráticos e a desvinculação e períodos autoritários (1937-45, 1964-85), o que permite inferir que a democratização da educação estatal, no sentido de garantia constitucional do seu financiamento, parece guardar estreita relação com a existência de uma certa liberdade de expressão da sociedade. No entanto, é preciso lembrar que nos "democráticos" anos 90 muitos governos (eleitos!) conseguiram reduzir o percentual mínimo fixado em Constituições Estaduais e Leis Orgânicas.

Entretanto, o avanço dessa vinculação foi minado por uma inflação astronômica (que em certos períodos chegou a alcançar 30% a 40% ao mês!), uma sonegação fiscal gigantesca, facilitada pela corrupção generalizada dos órgãos fiscalizadores, e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal/econômica dos governos. A corrosão dos valores reais provocada pela inflação foi tanta que a Lei Federal 7.348, que regulamentou a Emenda Calmon em 1985, já previa a correção dos valores devidos não aplicados nos primeiros nove meses do ano e sua compensação no último trimestre. Uma disposição semelhante foi instituída pela Lei de Diretrizes e Bases promulgada em 1996,

que prevê uma correção em período menor: a cada trimestre. Com relação à sonegação fiscal e à corrupção endêmica no Brasil, não parece exagerado dizer que retiram da educação estatal alguns (talvez dezenas de) bilhões de reais por ano.

As perdas também são causadas por artifícios ou medidas dos governos. O governo federal, por exemplo, vem diminuindo a proporção da receita total destinada à educação mediante artifícios como a criação ou ampliação de contribuições que, por não serem definidas juridicamente como impostos, não entram no cômputo dos recursos vinculados à MDE. Um estudo da evolução da receita federal desde a CF de 1988 até hoje revelaria que a participação percentual dos impostos na receita global vem caindo em favor de receitas que não sejam impostos, como as contribuições (o exemplo mais recente é a Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira, incidente sobre todas as retiradas em contas correntes). Cândido Gomes (GOMES, 1994, p. 11) oferece informações que confirmam essa suspeita, ao mostrar que as despesas do governo federal na função Educação e Cultura (conceito mais amplo do que MDE) teriam caído de 8,2%, em 1988, para 2,1%, em 1993, em relação às suas despesas totais. Não dispomos de dados mais recentes, mas é provável que este percentual tenha caído ainda mais, pois o Fundo Social de Emergência, criado por Emenda Constitucional em 1994 e posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), subtraiu bilhões de reais da educação pela desvinculação de 20% da receita de alguns impostos. A consequência do FEF é que o governo federal só foi obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, pois 20% dos 18% (= 3,6%) foram retidos automaticamente no FEF, para uso livre, desvinculado, pelo governo federal. Também a educação de Estados, Distrito Federal e Municípios foi prejudicada pelo FEF em consequência da diminuição da receita do FPE (Fundo de Participação dos Estados) e FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ambos formados por dois impostos federais (Imposto de Renda e Imposto sobre Produtos Industrializados) e destinados aos governos subnacionais (Estados, Distrito Federal e Municípios).

Embora o FEF tenha sido extinto em dezembro de 1999, a educação em âmbito federal continuou sendo prejudicada, pois em março de 2000 foi aprovada nova Emenda Constitucional, de No. 27, criando a DRU

(Desvinculação de Receita da União), que reproduz parte da Emenda do FEF e desvincula 20% dos impostos federais, o que significa concretamente que o governo federal só continuou sendo legalmente obrigado a aplicar 14,4% da receita de impostos em MDE, não 18%. O prejuízo continuou até 2007 em consequência da aprovação, como Emenda Constitucional n. 42, pelo Congresso Nacional, em dezembro de 2003, da Proposta de Reforma Tributária encaminhada pelo governo Lula em abril de 2003, prejuízo este que continuaria até 2011 em consequência da prorrogação da DRU pela Emenda Constitucional 56, em dezembro de 2007. Com a EC 59, sancionada em novembro de 2009, a DRU deixará de desvincular recursos da educação, inicial e parcialmente em 2009 e definitivamente em 2011. De qualquer maneira, o prejuízo causado por estas desvinculações terá sido de dezenas de bilhões de reais, de 1994 a 2010.

Outro prejuízo ao financiamento da educação estatal é a lei Kandir (Lei Complementar 87/96), que, ao desonerar o ICMS (Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços) das exportações de alguns produtos, a pretexto de aumentar a competitividade das exportações brasileiras, reduziu impostos vinculados à MDE.

Além destes prejuízos, a educação tem sido prejudicada pelo fato de muitos governos não aplicarem o montante vinculado à MDE. Maria Malta Campos (CAMPOS, 1985, p. 84) informa, com base em trabalho de Carlos Correa Mascaro, que os recursos da educação da prefeitura de São Paulo no período anterior e posterior a 1945 não teriam sido aplicados corretamente. Em âmbito federal, Jacques Velloso registra que a emenda Calmon foi flagrantemente violada desde seu estabelecimento. Em 1983, “em vez dos 13% a União aplicou apenas 4,4% da sua receita de impostos.” O orçamento para 1984, por sua vez, previa despesas em MDE correspondentes a “algo em torno de apenas 5% da receita de impostos da União” (VELLOSO, 1988b, p. 360). Segundo a Comissão Parlamentar de Inquérito da Assembleia Legislativa de São Paulo (SÃO PAULO, 1999), o governo estadual de São Paulo teria deixado de aplicar mais de R\$ 5,2 bilhões devidos legalmente em MDE no período de 1995 a 1998, montante que seria acrescido de R\$ 1,5 bilhão se o orçamento de 1999 fosse cumprido tal como previsto, totalizando assim R\$ 6,7 bilhões em cinco anos. Isso num Estado onde as organizações ligadas aos

interesses populares são menos desestruturadas e amorfas do que na maioria dos demais Estados brasileiros. No Estado do Rio de Janeiro, constatei em estudos sobre os gastos em MDE tanto do governo estadual quanto de 15 prefeituras a não-aplicação do percentual mínimo. Por exemplo, o governo estadual deixou de prever mais de R\$ 600 milhões em MDE em 1997 (DAVIES, 2000), assim como a prefeitura do Rio de Janeiro deixou de aplicar mais de R\$ 4 bilhões devidos legalmente em MDE de 1998 a 2005 (DAVIES, 2006).

### **A pouca confiabilidade dos órgãos fiscalizadores**

A fragilidade da vinculação é agravada pelo fato de os órgãos encarregados de fiscalizar as contas dos governos (os tribunais de contas e o poder legislativo) e de velar pelo cumprimento das leis (os ministérios públicos) terem eficácia e/ou confiabilidade limitadíssima, para não dizer nula. Os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos a partir de acordos entre o executivo e os ‘representantes’ do povo (senadores, deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente segundo critérios de ‘afinidade’ entre estes tribunais e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas ‘seletivamente’. Uma frase famosa no Brasil resume bem a atitude dos TCs e também do Poder dito Público como um todo: “para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei.” Poderia acrescentar: “para os inimigos, tudo o que a lei tem de pior”, pois o que ela tem de melhor ficará reservado para os “amigos”. Além dessa pouca confiabilidade, os TCs adotam as interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais. Vale ressaltar que tais interpretações são mais importantes do que as disposições constitucionais ou da LDB (Lei 9.394) promulgada em dezembro de 1996, uma vez que os governos estaduais e municipais procuram seguir (quando o fazem, é claro!) tais interpretações materializadas em instruções normativas ou resoluções dos TCs, e não as disposições constitucionais ou da LDB.

Em estudo que iniciei em 1998 sobre os procedimentos adotados pelos TCs de todos os Estados brasileiros (são 26 tribunais estaduais, um do Distrito

Federal e seis municipais), constatei muitas diferenças e divergências entre eles, que têm resultado em diminuição dos recursos vinculados à MDE (DAVIES, 2001b). Por exemplo, os TCs de Minas e Rio de Janeiro não incluíam a dívida ativa de impostos (lançada na rubrica da dívida ativa tributária nos orçamentos e balanços) na base de cálculo do percentual mínimo. Outra divergência significativa está no cálculo das receitas acrescentáveis ao mínimo, como as oriundas de convênios, salário-educação e ganhos com o FUNDEF/FUNDEB. Enquanto alguns TCs verificam se tais receitas são acrescidas ao montante correspondente ao percentual mínimo, calculado com base apenas na receita de impostos, outros aceitam ou aceitaram incorretamente a sua inclusão na base de cálculo, como os do Município (TCM) e do Estado (TCE) do Rio de Janeiro.

Também constatei divergência nas interpretações dos TCs sobre o que consideram despesas legais em MDE. Segundo Callegari (1997), o TC do Estado de São Paulo teria aceito a inclusão do pagamento dos inativos da educação, correspondente a cerca de R\$ 1,957 bilhão em 1998, nas contas do governo estadual de São Paulo, o mesmo fazendo o de Minas Gerais. No Município do Rio de Janeiro, os gastos com os aposentados, de R\$ 316 milhões em 1999, equivalentes a cerca de 40% do total despendido com o pessoal da educação, têm sido computados pela prefeitura como MDE e aceitos, pelo menos por vários anos, pelo TCM. Entretanto, alguns TCs (Pará, Maranhão e Paraíba) adotam uma interpretação contrária, a correta, a meu ver, uma vez que os aposentados não mais contribuem para manter e desenvolver o ensino, finalidade a que se destinam os recursos da educação. Os gastos com os inativos vêm crescendo de modo acelerado e representam, em alguns Estados, de 30 a 40% dos gastos com todo o pessoal da educação, o que significa concretamente a diminuição de recursos legais para as demais despesas da educação, dificultando, assim, a manutenção e, sobretudo, a expansão da educação estatal, pelo menos com base no percentual mínimo. As irregularidades na classificação das despesas em MDE têm sido tantas que dois especialistas no assunto (Velloso e Melchior) dedicaram longas páginas a uma discussão e definição menos imprecisa delas e o capítulo dos recursos financeiros na LDB de 1996 reservou dois extensos artigos para definir, nos Art. 70 e 71, o que são e não são despesas em MDE. Porém, apesar do

avanço legal, persistiram alguns problemas, pois a despesa com os inativos não está explicitada em nenhum dos artigos, permitindo-se que governos e TCs adotassem as interpretações que mais lhes conviessem. O problema da inclusão ilegal de despesas em MDE é bem ilustrado em documento do TC do Rio Grande do Sul relacionando 37 tipos de despesas ilegais que os governos gaúchos (e isso provavelmente valeria também para outros governos estaduais e municipais) consideravam de MDE. Alguns exemplos: construção de ginásio ou centro esportivo comunitário, pavimentação de ruas de acesso ou fronteiriças a prédios/instalações escolares, construção de abrigos em paradas de ônibus nas zonas rural e urbana, realização de eventos como festivais musicais e de teatro, shows, rodeios, construção de poços tubulares profundos (“artesianos”) (RIO GRANDE DO SUL, TCE, 1998, p. 58-59).

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

Mesmo quando os TCs adotam procedimentos corretos de verificação das receitas e despesas vinculadas à MDE, os seus pareceres na prática não

têm nenhuma força de lei, pois, segundo o art. 31 da Constituição Federal, podem, no caso das contas municipais, ser derrubados por 2/3 dos vereadores. Ora, como a relação entre os governantes e os chamados ‘representantes’ do povo é de ‘toma lá, dá cá’, ou, em outras palavras, troca de favores, tais ‘representantes’ tendem a aprovar as contas, mesmo quando elas foram rejeitadas pelos TCs. Embora a CF preveja a intervenção nos Estados e Municípios que não cumpram a lei, o ex-senador João Calmon, em depoimento prestado à Comissão Parlamentar de Inquérito instalada em 1988 para averiguar a aplicação do percentual mínimo, informava que

“A violação na área dos governos estaduais é realmente generalizada. Em relação à violação na área dos Municípios, o crime que está sendo cometido é monstruoso. Existe um artigo na Constituição atual, e também em constituições anteriores, que determina que, caso a prefeitura não destine um percentual para o ensino, deverá ser decretada a intervenção. Isso existe na legislação brasileira há quatro décadas e nunca houve caso de intervenção em nenhum Município brasileiro...” (DAVIES, 2001c, p. 72).

Se os TCs e os órgãos legislativos não são confiáveis, resta o Ministério Público, incumbido, segundo o Art. 127 da Constituição Federal, da “defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”. A minha experiência no Rio de Janeiro não tem sido animadora, pois desde 1997 encaminhei mais de 20 denúncias contra o governo estadual e 15 prefeituras e até hoje a única resposta que tive é a de que o processo encontra-se em exame ou aguardando resposta do governo denunciado. Poderíamos pensar que tamanha morosidade se explicaria por excesso de trabalho do Ministério. Entretanto, como ele demonstra bastante agilidade em outros casos, sobretudo quando os seus interesses corporativos ou dos governantes estão em jogo, podemos supor que o excesso de trabalho é uma hipótese remotíssima.

### **A desigualdade de recursos entre os governos**

A discussão sobre o financiamento da educação estatal não ficaria completa se não relacionasse as responsabilidades educacionais das diferentes esferas de governo (o governo federal, o do Distrito Federal, os 26 governos estaduais e os mais de 5.560 municipais) com a sua disponibilidade de recursos. Desde a Independência brasileira, em 1822, até hoje, sempre

houve uma grande discrepância entre essas responsabilidades e a disponibilidade de recursos dos governos. O governo central, por exemplo, embora detentor de uma maior parcela das receitas governamentais, nunca assumiu constitucionalmente a obrigação de oferecer educação básica para toda a população, deixando-a a cargo dos Estados e Municípios, geralmente menos privilegiados do que o governo central.

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

O aluno da escola estadual custa 174% mais do que o da escola municipal; na escola estadual, o aluno da Região Sudeste custa 209% mais do que o da Região Norte; o aluno da escola estadual rural custa 46,7% mais do que o da escola estadual urbana; o aluno da escola municipal urbana custa 106,6% mais que o da escola municipal rural; o aluno da escola estadual urbana custa 138% mais que o da escola municipal rural; o aluno da escola municipal da Região Sudeste custa 508,4% mais que o da escola municipal da Região Norte; o aluno da escola municipal da Região Sul custa 216% mais que o da escola municipal da Região Norte (MELLO, 1989, p. 52).

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

Essa desigualdade se manifesta não só entre as regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Sul), a dependência administrativa (estadual ou municipal) e a localização (urbana ou rural), mas também entre redes municipais de um mesmo Estado. Um estudo do Ipardes (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social) aponta discrepâncias enormes nos gastos públicos das redes municipais do Paraná (um Estado

relativamente próspero em termos de Brasil) em 1991. Cabe ressaltar que, embora os estudos mencionados empreguem a expressão “custos” ou “gastos”, o correto seria o termo “disponibilidade contábil”, pois os dados lançados nas prestações de contas e posteriormente aceitos nas estatísticas oficiais se referem muito provavelmente a recursos empenhados contabilmente, mas que não foram necessariamente gastos em educação, pois podem ser (e às vezes o são) cancelados no exercício seguinte. Dividindo a receita disponível (constituída por 25% dos impostos) pelo número de habitantes do Município, o Ipardes constata grandes desigualdades, como entre Cantagalo, com Cr\$ 27.180 *per capita*, e Nova Aliança do Ivaí, com Cr\$ 189.020. Uma diferença de 600%! O estudo também detecta diferenças astronômicas na relação entre o gasto com pessoal da educação e a matrícula da rede municipal. Enquanto Itaguagé apresentava o gasto de Cr\$ 1.222.203,00, o de Presidente Castelo Branco registrava 60 vezes menos, Cr\$ 21.231,00 (IPARDES, 1994).

Também no Rio Grande do Sul foram detectadas grandes disparidades entre a disponibilidade de recursos de uma amostra de 26 Municípios, num minucioso estudo coordenado por Beatriz Luce em 1998: o Custo Aluno/Ano variaria de R\$ 544,45 a 3003,61 nos Municípios selecionados, uma diferença de quase 500%! (LUCE, 1998, p. 65).

Entre os Municípios do Estado do Rio de Janeiro constatei também grandes desigualdades na relação entre as despesas contábeis de 1999 e o número de matrículas. Enquanto em Niterói a disponibilidade contábil, ou gasto hipotético, era de R\$ 2.421 por matrícula na rede municipal, no município vizinho de Itaboraí era três vezes menor (R\$ 896), embora a remuneração média dos profissionais da educação em Itaboraí fosse ligeiramente superior à dos de Niterói (DAVIES, 2004a).

### **O FUNDEF: desenvolvimento do ensino ou redistribuição da miséria?**

É verdade que as enormes disparidades de recursos entre os governos foram atenuadas (parcialmente) pela que foi talvez a principal medida de política educacional do governo de FHC (Fernando Henrique Cardoso): o FUNDEF. Criado pela Emenda Constitucional 14 e regulamentado em

dezembro de 1996 pela Lei 9.424, o FUNDEF vigorou de 1º de janeiro de 1998 a 31 de dezembro de 2006. Inspirado na orientação dos organismos internacionais, em especial o Banco Mundial, de priorização do ensino fundamental, o FUNDEF, apesar de prometer desenvolver o ensino fundamental e valorizar o magistério, trouxe pouquíssimos recursos novos para o sistema educacional brasileiro como um todo, pois apenas redistribuiu, em âmbito estadual, entre o governo estadual e os municipais, uma parte dos impostos já vinculados à MDE antes da criação do FUNDEF, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (EFR) das redes estadual e municipais. A consequência dessa lógica é que os ganhos de alguns governos significaram, ao mesmo tempo, a perda para outros, uma vez que o dinheiro novo para o sistema educacional como um todo foi insignificante. Essa mesma lógica se aplica ao FUNDEB.

O princípio básico do FUNDEF foi o de disponibilizar um valor anual mínimo nacional por matrícula no ensino fundamental de cada rede municipal e estadual, de modo a possibilitar o que o governo federal considerou suficiente para um padrão mínimo de qualidade, nunca definido, embora previsto na Lei 9.424. Como o número anual de dias letivos é de 200 e o valor mínimo anual fixado para 2006 (último ano de vigência do FUNDEF) foi de R\$ 682,60 (1ª a 4ª séries – zona urbana), R\$ 696,25 (1ª a 4ª séries – zona rural), R\$ 716,73 (5ª a 8ª séries – zona urbana) e R\$ 730,38 (5ª a 8ª séries – zona rural e educação especial nas zonas rural e urbana), isso significou um valor máximo de R\$ 3,65 por dia letivo, por aluno, para cobrir todos os custos da educação fundamental! Embora o FUNDEF tenha sido uma iniciativa do governo federal, foi minúscula e decrescente (em termos percentuais e reais) sua contribuição a guisa de complementação para os FUNDEFs estaduais que, formados por 15% de alguns impostos (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e compensação financeira da Lei Complementar 87/96) do governo estadual e dos municipais existentes em cada Estado, não conseguiram alcançar este valor mínimo. Em 2006, a complementação federal, de cerca de R\$ 300 milhões, correspondeu a menos de 1% da receita nacional, de R\$ 35,6 bilhões.

Além de dar uma contribuição irrisória, sobretudo porque tanta propaganda fez dos milagres que o FUNDEF era capaz de operar, o governo federal (tanto na gestão de FHC quanto na de Lula) não cumpriu o artigo da lei

do FUNDEF (no. 9.424, de sua autoria) que estabelecia o critério de cálculo da sua complementação. Essa irregularidade, reconhecida no relatório do Grupo de Trabalho criado pelo MEC em 2003 (BRASIL, MEC, 2003), significou que ele deixou de contribuir com mais de R\$ 12,7 bilhões devidos de 1998 a 2002. Como essa irregularidade continuou no governo Lula, de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF de 1998 a 2006 deve ter superado R\$ 25 bilhões!

É verdade que essa complementação, ainda que ilegal e muito aquém das possibilidades financeiras do governo federal e das necessidades educacionais da população brasileira, contribuiu para diminuir a miséria de recursos educacionais dos Municípios e Estados mais pobres do Brasil (sobretudo de alguns Estados e Municípios do Pará e do Nordeste), assim como a sistemática de redistribuição de recursos do FUNDEF entre o governo estadual e os municipais promoveu uma redução das desigualdades de recursos educacionais dentro de cada Estado (porém não de um Estado para outro). Entretanto, estes pontos positivos precisam ser vistos com cautela, pois, tendo em vista a forte tradição patrimonialista e privatista do Estado brasileiro e o baixo grau de organização, conscientização e mobilização da sociedade brasileira, não há nenhuma garantia de que os recursos extras trazidos pela complementação ou pela redistribuição em âmbito estadual tenham sido canalizados, na mesma proporção, para a melhoria da remuneração dos profissionais da educação e das condições de ensino. As denúncias divulgadas pela imprensa brasileira nos últimos anos só confirmam essa suspeita. O potencial equalizador do FUNDEF também foi minado pelo fato de não incluir o percentual mínimo (25%) de todos os impostos, mas apenas 15% de alguns, fazendo com que as desigualdades entre cada Estado e seus Municípios continuem existindo, se bem que num grau menor que antes. Além disso, estudo realizado por BREMAEKER (2003), do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), revela que mais de 2.000 prefeituras pobres, essencialmente dependentes de repasses do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), perdiam com o FUNDEF em 2002.

### **FUNDEB: a redenção da educação básica?**

Uma alternativa ao FUNDEF foi apresentada por um grupo de deputados do PT (Partido dos Trabalhadores), através da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 112, em setembro de 1999, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica Pública e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) (BRASIL, Câmara dos Deputados, 1999), com o discurso de que iria corrigir muitos dos problemas do FUNDEF, e foi incluída no programa do governo Lula, em 2002. Esta proposta sofreu muitas alterações até ser encaminhada à Câmara dos Deputados como a PEC 415, em junho de 2005, posteriormente modificada pela Câmara e também pelo Senado, sendo finalmente aprovada como a Emenda Constitucional no. 53, em dezembro de 2006. As diferenças básicas do FUNDEB em relação ao FUNDEF são: (1) é composto por um número maior de impostos estaduais e federais transferidos a governos estaduais e prefeituras; (2) o percentual é maior, de 20%, e não de 15%, como no FUNDEF; (2) todas as matrículas iniciais da educação básica – as **municipais** na educação infantil (EI), ensino fundamental regular (EFR) e em suas modalidades (EJA, educação especial, etc.) e as **estaduais** no EF, ensino médio (EM) e em suas modalidades - são consideradas na distribuição dos recursos, e não apenas as do EFR, como no FUNDEF; (3) o governo federal fará uma complementação para garantir que o valor mínimo nos FUNDEBs estaduais alcance o mínimo nacional, supostamente suficiente para garantir um padrão mínimo de qualidade; (4) pelo menos 60% do FUNDEB se destinariam à remuneração dos profissionais do magistério da **educação básica**, ao contrário do FUNDEF, que previa, através da Lei 9.424, pelo menos 60% para a remuneração dos profissionais do magistério no **ensino fundamental**.

Aparentemente, a proposta seria um avanço em relação ao FUNDEF porque pensaria a educação básica e os profissionais da educação como um todo e se basearia aparentemente (aparentemente porque até fevereiro de 2012 o MEC não definiu os elementos necessários ao cálculo do custo-aluno-qualidade) no critério de custo-aluno-qualidade de acordo com o nível e modalidade de ensino.

### **A) FUNDEB: os ganhos de uns governos significarão perdas para outros.**

Entretanto, não são poucas as fragilidades do FUNDEB. A principal, assim como a do FUNDEF, é que traz poucos recursos novos para o sistema educacional **como um todo**, uma vez que apenas redistribui 20% de grande parte dos impostos constitucionalmente vinculados (25%) à MDE, entre o governo estadual e as prefeituras com base no número de matrículas nos âmbitos de atuação constitucional prioritária destes governos na educação básica (os municipais na EI e no EF e os estaduais no EF e no EM), o que significa que uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção, quando não houver complementação federal, o único recurso novo para o sistema educacional como um todo, que não é tão significativo assim, como veremos adiante. O que é mais grave ainda é que, projetando as conclusões do estudo de BREMAEKER (2003) mencionado acima para o FUNDEF, e confirmado em estudo do mesmo autor em março de 2007 (BREMAEKER, 2007), podemos prever que ele prejudicará milhares de Municípios (2.185 no caso do FUNDEF em 2002) com população menor e, portanto, receita própria (IPTU, ISS, ITBI) ínfima e mais dependentes do FPM (Fundo de Participação dos Municípios), que tenderão a perder com o FUNDEB.

A propósito dos ganhos com o FUNDEB, ou seja, do montante que os governos receberem a mais do que contribuirão, nada garante que serão contabilizados corretamente, ou seja, como acréscimos ao percentual mínimo. A prefeitura do Rio de Janeiro, por exemplo, incluiu errônea e espertamente o ganho de mais de R\$ 2,5 bilhões com o FUNDEF de 1998 a 2005 dentro dos 25% e continua impunemente esta esperteza contábil após a implantação do FUNDEB (DAVIES, 2006). Nem a PEC 415, nem o substitutivo, nem a versão aprovada no Senado, nem a Emenda Constitucional no. 53, nem a Medida Provisória no. 339 enfrentaram esta questão, ou seja, não definiram claramente que os ganhos do FUNDEB (que incluem o rendimento financeiro) devem ser contabilizados como acréscimos ao percentual mínimo previsto na Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. A Câmara dos Deputados, por sua vez, cometeu o equívoco de inserir, no Art. 1º do projeto de lei de conversão da MP

no. 339 (que se converteu na Lei no. 11.494), o parágrafo único e os incisos I e II, que obrigam os governos a aplicarem no mínimo apenas os 25% dos impostos em MDE, quando o certo seria este percentual ou, se for o caso, o percentual maior previsto nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais (como estipula o Art. 69 da LDB), **acrescido** do ganho com o FUNDEB e demais receitas vinculadas à educação (salário-educação, convênios etc.). O inciso I só faz sentido (parcial) nos governos que perdem com o FUNDEB, pois sua receita com ele será inferior à sua contribuição. Ou seja, se o governo contribui com R\$ 10 milhões e recebe R\$ 5 milhões, o cálculo do montante mínimo será corretamente baseado na contribuição, ainda que o governo só receba R\$ 5 milhões. Isto porque a contribuição é inteiramente contabilizada como aplicação pelo governo que a fez, embora este governo só aplique diretamente (a receita) R\$ 5 milhões, sendo os R\$ 5 milhões restantes aplicados (em tese, pelo menos) por outros governos beneficiados pela redistribuição do FUNDEB. A situação é completamente diversa com os que ganham com o FUNDEB, pois sua receita será superior à sua contribuição e esta diferença (o ganho) deve ser contabilizada como acréscimo ao percentual mínimo. Ou seja, se o governo contribui com R\$ 5 milhões e recebe R\$ 10 milhões (ganho de R\$ 5 milhões), o montante devido é formado por 25% (ou o percentual mínimo maior previsto na Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal) de todos os impostos (que incluem os 20% de contribuição para o FUNDEB), mais o ganho (os R\$ 5 milhões) com o FUNDEB e demais receitas vinculadas (salário-educação, convênios etc.).

Um risco do FUNDEB (e também do FUNDEF) é de, ao promover um nivelamento dos recursos em âmbito estadual, prejudicar governos que, dispondo de recursos superiores ao valor *per capita* no Estado e, em tese, oferecendo uma educação melhor, perderão receita para governos cujo valor *per capita* calculado com base na contribuição para o FUNDEB seja inferior ao valor *per capita* no Estado.

Quanto à PEC 415, iniciativa do governo federal, pretendeu excluir as creches, quebrando, assim, a unidade legal da educação básica, tal como definida pela LDB e desestimulando financeiramente a manutenção e expansão de creches pelas prefeituras. É verdade que as prefeituras, mesmo as que têm pouca ou nenhuma receita própria (os impostos municipais),

poderiam muito bem, com os 5% dos impostos federais e estaduais a elas transferidos e que não entrariam na formação do FUNDEB, atender, pelo menos em parte, às creches existentes ou que venham a ser criadas. A questão é saber se a imensa maioria delas é realmente comprometida em atender às necessidades/reivindicações educacionais da população ou vão de maneira oportunista se limitar a denunciar o descompromisso federal, o qual, embora real, não explica **todas nem necessariamente as principais** vicissitudes da educação básica, que podem e devem ser atribuídas também ao descaso secular de governos estaduais e municipais. A exclusão das creches foi corrigida pelo substitutivo da Câmara, pela PEC do Senado e pela EC 53.

Outra fragilidade do FUNDEB, pelo menos nos primeiros anos, é que não garante aumento de recursos por matrícula em termos nacionais, embora alguns Estados e muitos Municípios possam ter ganhos significativos, sobretudo por causa da complementação federal. É que o impacto positivo do acréscimo, a partir de 2009, de 15% para 20% dos impostos do FUNDEF (ICMS, FPE, FPM, IPI-exportação e LC 87/96), os mais vultosos, e de 20% de impostos novos (IPVA, ITCM, e ITR), que não representam volumes proporcionalmente significativos em termos nacionais, será bastante reduzido ou mesmo anulado pela inclusão das matrículas de educação infantil, EJA e ensino médio.

**B) Padrão de qualidade vago e contraditório, complementação federal muito pequena e menor do que a perda de recursos com a DRU e favorecimento de creches, pré-escolas e instituições de educação especial privadas.**

Inicialmente, vale lembrar que a ideia de padrão de qualidade, baseada em custo mínimo por aluno, está prevista nos Artigos 74 e 75 da LDB, assim como na Lei no. 9.424, que regulamentou o FUNDEF. Porém, até hoje (mais de 15 anos desde a aprovação da LDB) não foi regulamentada nem implementada, ficando, pois, sobretudo no plano da retórica vazia. Aparentemente, tal noção orienta a proposta do FUNDEB e a ação supletiva e redistributiva da União, a ser exercida através da complementação. A legislação relativa ao FUNDEB não melhorou a situação. Nem a PEC 415, nem o substitutivo da Câmara, nem a PEC do Senado, nem a EC no. 53, nem a MP

nº. 339 nem a Lei nº. 11.494 definiram os critérios de cálculo da complementação para os quatro anos iniciais, limitando-se a fixar valores sem esclarecer se eles se baseiam na proposta de custo-aluno-qualidade de cada nível e modalidade da educação básica, que constava da primeira PEC do FUNDEB (a 112, de setembro de 1999). Várias disposições da MP no. 339 e da Lei nº. 11.494 revelam a falta de clareza e, portanto, de compromisso federal na definição deste padrão. Uma refere-se ao cálculo do valor anual mínimo por aluno, que não se baseia em critérios de qualidade, mas sim na complementação disponibilizada pelo governo federal. Ou seja, não é um critério pedagógico, mas sim contábil, como mostra o § 1º do Art. 4 da Lei nº. 11.494: o valor mínimo será determinado “contabilmente em função da complementação da União”.

A indefinição destes critérios e, portanto, o não-compromisso claro do governo talvez resulte do maior peso da chamada "equipe econômica" (os gerentes do *superávit* primário), provavelmente responsável pela supressão, na PEC 415, da previsão da extinção gradual (25% por ano) da DRU (Desvinculação da Receita da União), extinção essa incorporada pelas PECs elaboradas pelo MEC em agosto e dezembro de 2004 e que iria recuperar para a educação, em âmbito federal, os 20% dos impostos subtraídos pela DRU da base de cálculo dos impostos vinculados à MDE e correspondentes a R\$ 6,1 bilhões (ver [www.stn.fazenda.gov.br](http://www.stn.fazenda.gov.br)) em 2006, bem superiores aos valores mínimos da complementação, de R\$ 2 bilhões em 2007, R\$ 3 bilhões em 2008, R\$ 4,5 bilhões em 2009, e 10% do total a partir de 2010, a serem atualizados de acordo com o índice oficial da inflação. Embora a complementação pareça generosa, pelo menos na comparação com a feita para o FUNDEF, vale lembrar que se o governo (tanto o de FHC quanto o de Lula) tivesse cumprido a lei do FUNDEF (a 9.424), a complementação teria sido de vários bilhões anuais, como denunciado pelo Tribunal de Contas da União, parlamentares e entidades sindicais e governamentais outrora críticas do governo (sobretudo o de FHC), o que significa que mesmo os R\$ 4,5 bilhões previstos de complementação para o terceiro ano do FUNDEB estariam aquém do devido legalmente se o fundo fosse apenas do ensino fundamental. Ora, como o FUNDEB abrange toda a educação básica, não apenas o ensino fundamental, os R\$ 4,5 bilhões previstos para 2009 estavam longe de ser significativos.

Além disso, os valores não são vultosos em termos nacionais e da capacidade financeira da União. No primeiro ano, por exemplo, a complementação de R\$ 2 bilhões representou bem menos de 5% da receita total do FUNDEB (R\$ 48 bilhões), sendo os 95% restantes contribuições dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Mesmo no quarto ano, a previsão de 10% do FUNDEB continuará sendo muito pouco tendo em vista a maior participação (cerca de 60%) do governo federal na receita tributária nacional (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). A previsão da receita total do FUNDEB em 2012 é de R\$ 114 bilhões, sendo de R\$ 9,5 bilhões a complementação e de R\$ 104,8 bilhões a contribuição de Estados, Distrito Federal e Municípios.

Se em termos nacionais a complementação não é tão significativa, nos nove Estados (Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Piauí, Pernambuco) que devem recebê-la em 2012 ela será muito variável, conforme mostram os dados disponíveis no sítio do FNDE em janeiro de 2012. Na Bahia, Ceará, Maranhão e Pará ela será muito e mais importante em termos absolutos e percentuais do que nos demais Estados.

Como se não bastasse a pequena complementação (em termos nacionais), a Câmara dos Deputados reduziu os recursos públicos para instituições públicas ao permitir que matrículas em creches, pré-escolas (estas “apenas” até 2011) e instituições de educação especial comunitárias, confessionais e filantrópicas “sem fins lucrativos” e conveniadas com o Poder “Público” recebam recursos do FUNDEB, inclusão feita no projeto de lei de conversão, mas que não constava da MP 339. Esta inclusão, além de nefasta do ponto de vista do interesse público, é inconstitucional por duas razões. Uma é que tais instituições não são públicas e o FUNDEB se destina a financiar apenas a educação pública. Outra é que o inciso II do Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias estabelece que o FUNDEB será distribuído de acordo com as matrículas nas **redes** estaduais e municipais. Ora, tais creches, pré-escolas e instituições de educação especial não integram tais redes, embora façam parte dos sistemas estadual ou municipais de ensino, conforme definidos na LDB. Além de inconstitucional, a inclusão demonstra o peso dos interesses privatistas no Congresso Nacional e o descompromisso dos governos com a oferta pública (no sentido de estatal) de educação infantil

e especial. Os privatistas foram beneficiados ainda com a permissão de os profissionais do magistério da educação básica pública, cedidos a tais instituições, serem considerados como se estivessem em efetivo exercício na “educação básica pública” (Art. 9º, § 3º).

Além destas inconstitucionalidades, a lei é internamente contraditória, pois o inciso I do seu Art. 23 veda a utilização dos recursos do FUNDEB no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o Art. 71 da LDB. Ora, embora tais instituições filantrópicas, confessionais e comunitárias possam receber recursos públicos (conforme prevê o Art. 213 da Constituição Federal e o Art. 76 da LDB), desde que atendam a uma série de requisitos (cujo cumprimento e, sobretudo, fiscalização deixam muito a desejar, conforme revelam as denúncias que vez por outra aparecem na imprensa), não podem ser classificados como MDE. Um dos requisitos é que tais instituições ofereçam atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos. Portanto, os recursos do FUNDEB, como são classificados como vinculados à MDE, não poderiam ser destinados a tais instituições.

### **C) 60% do FUNDEB não garantem valorização dos profissionais do magistério**

Para os profissionais do magistério seriam reservados pelo menos 60% do FUNDEB, outro traço nada original e que representou um retrocesso em relação a uma PEC anterior do MEC (disponível em [www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br) em agosto de 2004), que previa 80%, destinados, é verdade, a uma categoria mais ampla, a dos profissionais da educação, nunca definida legalmente.

Quanto à suposta valorização dos profissionais da educação, a legislação contém vários equívocos e inconsistências. Um é usar expressões com significados diferentes, como “profissionais da educação”, “profissionais do magistério” e “trabalhadores da educação”, embora só reserve o percentual mínimo de 60% para profissionais do magistério, que têm uma definição precisa na lei, porém não os profissionais da educação ou os trabalhadores da educação.

Outro equívoco é que o MEC até fevereiro de 2012 não divulgou nenhum estudo demonstrando que o mínimo de 60% para a remuneração,

mesmo que só para profissionais do magistério, resulta em sua valorização, entendendo isso principalmente como melhoria salarial. É um equívoco porque o FUNDEB não representa a totalidade dos recursos vinculados, deixando de fora: (a) o salário-educação, (b) 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Lei Orgânica) dos impostos municipais próprios (IPTU, ISS, ITBI) e do imposto de renda (IR) arrecadado pelas prefeituras, bem como 25% (ou um percentual maior, se previsto como mínimo na Constituição Estadual) do IR arrecadado pelo governo estadual, (c) 5% dos impostos do FUNDEB que não entram na sua formação (ou a diferença entre os 20% dos impostos do FUNDEB e o percentual mínimo fixado pela Lei Orgânica ou a Constituição Estadual, como é o caso de São Paulo, Rio Grande do Sul e outros Estados). Assim, os 60% não serão significativos por não tomarem como referência a totalidade dos recursos vinculados.

É um equívoco também porque, como o mecanismo do FUNDEB é o mesmo do FUNDEF, ou seja, redistribui impostos existentes, sem acrescentar recursos novos para o sistema educacional como um todo, a não ser a complementação federal para alguns Estados e Municípios, os ganhos de uns governos significarão perdas para outros na mesma proporção, com exceção daqueles onde a complementação superar as perdas nesta redistribuição, que poderá ser significativa em termos percentuais e mesmo absolutos nas Unidades da Federação que não alcançarem o valor mínimo nacional, porém não em termos nacionais. Assim, como a receita dos governos que perderem será inferior à contribuição que fizeram para o FUNDEB, 60% serão calculados sobre uma receita menor e, portanto, as possibilidades (legais, pelo menos) destes governos melhorarem os salários serão nulas ou remotas. Só aqueles que ganharem terão mais condições objetivas de melhorar os salários. Entretanto, não há nenhuma garantia de que isso ocorra, como a experiência do FUNDEF demonstrou, pelo menos no Estado do Rio de Janeiro, em que 60% da receita do FUNDEF não resultou necessariamente em melhoria salarial na mesma proporção dos ganhos que as prefeituras tiveram, pelo simples fato de que os governos já gastavam ou alegavam gastar mais do que 60% antes do FUNDEF e, portanto, não se sentiam obrigados legalmente a aumentar os salários pagos antes da implantação do FUNDEF, em 1998. Espertamente, muitas prefeituras, nas discussões e negociações sobre melhoria salarial ou

valorização do magistério, se limitaram aos 60% do FUNDEF, não levando em conta os demais recursos vinculados à MDE (25% dos impostos não incluídos no FUNDEF e a parcela de 10% dos impostos não incluída no FUNDEF, isso se o percentual mínimo da Constituição Estadual ou Lei Orgânica for de 25%).

Além disso, no caso do FUNDEB, os governos podem comodamente se limitar aos 60%, transformando o mínimo em máximo, e/ou incluir os aposentados da educação nos 60%. Embora a segunda versão do anteprojeto de regulamentação do FUNDEB previsse o não-pagamento dos inativos com o FUNDEB num prazo de 4 anos, esta previsão foi excluída da Emenda Constitucional 53, da Medida Provisória 339 e da Lei 11.494, o que permitirá que governos, com a conivência dos Tribunais de Contas, usem os recursos do FUNDEB para pagar inativos.

Outra fragilidade dos 60% é que é um percentual bruto, não líquido, pois abrange as obrigações patronais (INSS, no caso de celetistas, ou contribuição previdenciária e outras). Isso significa que o percentual mínimo para a remuneração bruta do magistério cai para 54%, supondo-se obrigações patronais equivalentes a 10% (10% de 60% = 6%). Como o magistério é descontado em torno de 10% de sua remuneração para a previdência (a do INSS, a estadual ou a municipal), o percentual líquido mínimo seria pouco abaixo de 50%. Se estas contribuições previdenciárias (tanto a patronal quanto a do funcionário) forem para um fundo previdenciário estadual ou municipal, o governo estadual ou municipal seria bastante beneficiado, pois, embora contabilmente tenha uma despesa (as obrigações patronais), na prática terá uma receita (tais obrigações mais as contribuições dos funcionários da ativa) correspondente ao dobro dessa despesa, na suposição, é claro, de que as atuais aposentadorias sejam integralmente financiadas pelas contribuições previdenciárias feitas no passado e que o fundo previdenciário não tenha sido/seja dilapidado pelos governantes e seu aliado dentro e fora dos governos.

### **A burocracia, o clientelismo e a privatização dos recursos públicos**

Mesmo que os problemas apontados acima não existissem, o financiamento da educação pública enfrentou e enfrenta outros tão ou mais sérios que dificultam ou impossibilitam a oferta de um ensino de qualidade para

todos. Não basta garantir a disponibilidade contábil de recursos para o sistema educacional. É preciso assegurar a sua destinação real, sobretudo às atividades-fim da educação. Conforme explica Germano (1994, p. 205), “a alocação de uma soma adequada de recursos é uma condição necessária para o desenvolvimento do sistema educacional, porém não é uma condição suficiente”. Segundo o autor, a corrupção, a burocratização, o clientelismo e a excessiva centralização administrativa “impedem que o dinheiro público chegue às escolas” (1994, p. 205). O peso destes fatores é revelado por relatório do Banco Mundial divulgado pelo jornal paulista *Folha de São Paulo* em 10/10/1989, dando conta de que “de cada dólar encaminhado para a educação no Nordeste, apenas 20 cents chegam à sala de aula” (GERMANO, 1994, p. 205). Um quadro igualmente dramático é apontado por Cunha, segundo o qual

“Um levantamento realizado pela Secretaria de Ensino Básico do MEC em 1987 revelou que apenas 52% dos recursos federais transferidos aos Estados para fins educacionais chegaram efetivamente às salas de aula. O restante... foi gasto com o pagamento da grande e morosa máquina administrativa que controlava a outra metade, assim como com as pessoas enquadradas como professor, mas que não estavam envolvidas com o ensino nem direta nem indiretamente” (CUNHA, 1991, p. 301).

Como se não bastassem todos estes percalços, a educação estatal no Brasil sofreu e sofre ainda a interferência dos interesses das instituições privadas de ensino. Um breve retrospecto da legislação educacional referente ao público e ao privado mostra como, apesar do avanço do Estado no setor educacional no século XX, sobretudo após 1930, a educação privada continuou a gozar e ainda goza de vantagens e proteção por parte do Estado. Um tipo de vantagem consistiu na isenção fiscal às instituições privadas, prevista nas Constituições Federais de 1934, 1946, 1967 e perdurando, com pequenas alterações, até a Constituição mais recente, de 1988. Ela significou e significa concretamente que os governos federal, estaduais e municipais não podiam cobrar impostos a tais instituições. A diferença mais significativa foi introduzida pela Constituição de 1988, que exigiu fossem tais instituições sem fins lucrativos. Entretanto, tal exigência não é difícil de ser contornada, uma vez que, segundo Velloso (1988a), mesmo quando as escolas particulares apresentam receita superior à despesa, a diferença positiva nunca é apresentada como lucro porque é repassada como contribuição a entidades

mantenedoras (que, na verdade, são mantidas). Ou, então, quando suas receitas igualam às despesas, estas últimas encobrem remunerações e privilégios astronômicos concedidos a seus diretores ou dispêndios para a ampliação do patrimônio. Em outras palavras, o que seria considerado lucro em qualquer empresa nunca é registrado como tal nas escolas particulares, que, assim, “comprovam” não ter fins lucrativos.

Outro tipo de desvio de recursos públicos para instituições privadas consistiu na concessão de subvenções e empréstimos a juros subsidiados ou a fundo perdido, que vem desde o período monárquico (século XIX) até hoje. Cury informa que o art. 8º do Decreto 7.247, do Império, permitia subvenção às escolas particulares, desde que não houvesse escolas públicas por perto. No início do período republicano, o art. 71 do Decreto 981, de 8/11/1890, permitia a subvenção a “escolas particulares, que receberem e derem instrução gratuitamente a 15 alunos pobres, pelo menos” (CURY, 1992, p. 53). A primeira Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1961, permitia que o governo federal financiasse estabelecimentos particulares para a compra, construção ou reforma de prédios escolares e respectivas instalações e equipamentos (Art. 93, alínea c), além de conceder outras vantagens a eles. A Lei 5.692, de 1971, que reformou o ensino de 1º e 2º grau, manteve vários itens privatistas, como o de que o Poder Público ofereceria amparo técnico e financeiro às instituições particulares (Art. 45). O favorecimento a instituições particulares com recursos públicos continuou na Constituição de 1988, se bem que com algumas ressalvas legais, de pouca eficácia real. O seu art. 213, por exemplo, permite a destinação de recursos públicos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas que “comprovem finalidade não-lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação e assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao Poder Público, no caso de encerramento de suas atividades”, exigências facilmente contornáveis, segundo Velloso.

Além das várias Constituições e leis federais (LDB e Lei 5.692) desde 1934, a iniciativa privada foi favorecida pela criação do salário-educação, em 1964, que, embora apresentado como um instrumento para financiar o ensino primário público (constituído na época pelas quatro primeiras séries do ensino obrigatório), permitia que as empresas, em vez de fazer o seu recolhimento aos

cofres públicos, adquirissem vagas em escolas particulares para seus funcionários e dependentes que não tivessem cursado o ensino primário (até 1971) ou o ensino de 1º grau (a partir de 1971). A liberdade para o uso privado destes recursos possibilitou não só fraudes - como a compra de recibos relativos a alunos-fantasmas junto a escolas particulares - como também a expansão do ensino privado. Contribuição social calculada com base na folha de pagamento das empresas e em critérios e percentuais que variaram desde 1964 (sendo atualmente de 2,5%), o salário-educação movimentava um volume considerável de recursos públicos que beneficiaram a rede privada. Segundo Velloso (1987, p. 9), em 1981 os recursos do salário-educação canalizados através do SME (Sistema de Manutenção de Ensino) chegaram a financiar 70% das vagas (muitas delas falsas) da rede privada do ensino fundamental no país. É verdade que a Lei 9.424, de 1996 (que regulamentou o FUNDEF), extinguiu a possibilidade de continuação do traço privatizante do salário-educação, uma vez que empresas não poderiam financiar novas bolsas com os recursos do salário-educação, podendo, no entanto, continuar pagando as bolsas de alunos beneficiados com tais recursos antes da Lei 9.424.

Outro instrumento legal de canalização de recursos públicos para as instituições particulares foi o crédito educativo, criado pelo governo federal em 1975 e substituído pelo FIES (Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior) em 1999, quando, segundo o relatório do TCU (BRASIL, Tribunal de Contas da União, 2000, p. 430) sobre as contas do governo federal em 1999, teria contado com uma dotação orçamentária de R\$ 244 milhões, dos quais R\$ 141 milhões teriam sido utilizados para “beneficiar” 104.736 estudantes. Basicamente, o crédito educativo consistiu num empréstimo para o pagamento de mensalidades e manutenção de estudantes supostamente carentes matriculados em instituições particulares de ensino superior. Financiado com recursos públicos, o programa, embora justificado como auxílio a estudantes pobres, serviu para subsidiar instituições particulares que, sem o programa, perderiam uma parcela de sua clientela. Além de subsidiar instituições particulares, o programa trouxe grandes prejuízos aos cofres públicos, pois uma grande proporção dos empréstimos não foi paga pelos estudantes após a conclusão do curso.

### **Os projetos de Plano Nacional de Educação**

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

Ao contrário do MEC, o Plano das entidades participantes do Coned, autointitulado “Proposta da Sociedade Brasileira”, previa aumento significativo (10% do PIB) dos recursos públicos ao longo de 10 anos. O contraste dessa proposta com a do MEC sintetiza uma das mais antigas e equivocadas

polêmicas do financiamento da educação, sendo um lado representado pelos que argumentam que os recursos já são suficientes e que bastaria a sua aplicação mais racional (geralmente autoridades governamentais ou pessoas e instituições com elas identificadas), e o outro pelos que enfatizam mais verbas, normalmente sindicatos de professores. Ora, conforme vimos ao longo deste texto, o financiamento da educação é tanto uma questão quantitativa (mais recursos) quanto qualitativa (sua melhor utilização). Portanto, o simples aumento dos recursos contábeis preconizado pelo Plano do Coned não resultaria necessariamente no atendimento das suas metas quantitativas e qualitativas, uma vez que a inflação (debelada parcial e temporariamente pelo Plano Real, decretado em julho de 1994), a corrupção, o desperdício, a burocratização e tantos outros males podem consumir grande parte do aumento das verbas. Além do que, a aplicação dos 10% do PIB não é operacionalizável pelo fato de a arrecadação dos governos não equivaler ao PIB e de os gastos governamentais serem distribuídos por três esferas de governos e milhares de governos (1 federal, 1 do Distrito Federal, 26 estaduais, e mais de 5.560 municipais), impossibilitando, assim, a responsabilização de qualquer governo individualmente. Em outras palavras, não adianta fixar uma meta de 10% do PIB se os governos não poderão ser responsabilizados individualmente.

Os dois projetos de PNE tramitaram na Câmara dos Deputados em 98 e 99 e o deputado responsável por relatá-los, Nelson Marchesan, pró-governo, apresentou um substitutivo a eles, aprovado em junho de 2000 pela Câmara dos Deputados e em dezembro de 2000 pelo Senado. Embora o substitutivo tenha se inspirado principalmente nas propostas do governo, mesmo assim sofreu vetos do presidente da República ao sancioná-lo como Lei 10.172, em 9/1/2001. Como era de se prever, um dos artigos vetados foi justamente o que trata do aumento (muito modesto no substitutivo) dos gastos em educação para o mínimo de 7% do PIB (Produto Interno Bruto). A consequência é que o Plano sancionado pelo presidente padeceu do equívoco primário de não estipular percentuais de gastos para atender às metas de expansão nos vários níveis e modalidades de ensino, o que significava usar os mesmos recursos para atender a um número bem maior de alunos em todos os níveis de ensino, contradizendo, assim, o discurso oficial de ênfase na qualidade de ensino, a

qual só pode ser concretizada, não apenas através de uma melhor gestão dos recursos legalmente disponíveis (como preconizava o governo federal), mas também por um aumento significativo deles.

### **Conclusão**

Este breve panorama permite algumas conclusões sobre o financiamento da educação em geral e os fundos. Uma é a de que os dois fundos (sobretudo o FUNDEF) praticamente **não trazem recursos novos** para o sistema educacional como um todo, apenas promovendo, com base no número de matrículas no ensino fundamental regular (FUNDEF) ou educação básica (FUNDEB), uma redistribuição, entre o governo estadual e as prefeituras, de uma parte dos impostos já vinculados anteriormente à MDE. Os únicos recursos novos, pelo menos em termos do conjunto nacional das redes estaduais e municipais, são a complementação federal, insignificante no caso do FUNDEF (menos de 1% da receita nacional em 2006) e muito pequena no caso do FUNDEB (10% do total nacional de 2010 a 2020).

Embora os fundos tragam quase nenhuma (FUNDEF) ou pouca (FUNDEB) receita nova para o **conjunto** nacional das redes estaduais e municipais da educação básica, muitos governos tiveram ou terão ganhos expressivos porém muitos outros tiveram ou terão perdas significativas porque esta é a lógica desses fundos, baseada na redistribuição de acordo com o número de matrículas. Os ganhos são significativos (1) para governos que contribuam proporcionalmente menos do que os outros para os fundos e cujas matrículas sejam proporcionalmente maiores do que as dos demais governos no âmbito estadual e/ou (2) para governos que recebem a complementação, sobretudo quando significativa. Analogamente, as perdas acontecerão (como aconteceu no FUNDEF) na situação inversa à descrita em (1) e/ou se não houver complementação, a qual só seria feita quando o valor *per capita* em âmbito estadual não alcançasse um valor mínimo nacional por nível e modalidade de ensino para garantir um padrão de qualidade, ainda uma incógnita.

Cabe ressaltar que, embora a lógica do FUNDEF e do FUNDEB seja **aparentemente** democrática ao promover um nivelamento de recursos por matrícula dentro de cada Estado e, aparentemente, uma diminuição da

desigualdade entre a rede estadual e as redes municipais de cada Estado, no caso do FUNDEF ela provocou perdas significativas em mais de 2.000 Municípios pobres e o mesmo ocorre no FUNDEB, pois a lógica é a mesma.

Com relação à suposta valorização dos profissionais do magistério, da educação ou dos trabalhadores da educação, conforme a variada nomenclatura da Emenda Constitucional do FUNDEB, é bastante frágil a alegação de que isso acontecerá com a vinculação de pelo menos 60% para sua remuneração. Estes 60% não asseguram a valorização, pelo menos no sentido de melhoria salarial, mesmo nos governos que ganham com o fundo, pelo fato de **não** serem calculados sobre a totalidade dos recursos vinculados à educação, que são maiores do que a receita do fundo, sobretudo nos governos com receita própria significativa (alguns municipais) e/ou nos casos em que o percentual da Constituição Estadual ou Lei Orgânica municipal for maior do que os 25% dos impostos previstos na CF. Além disso, são nulas as chances de tal melhoria salarial ocorrer no caso dos milhares de governos que perderam e perderão com os fundos.

Outra fragilidade dos fundos - na verdade, do financiamento da educação em geral - é que a exigência constitucional de aplicação do percentual mínimo dos impostos tem sido burlada sistematicamente de inúmeras maneiras, inclusive pelo governo federal no cálculo da complementação legalmente devida para o FUNDEF, o que permite concluir que não adianta criar fundos ou até aumentar recursos para a educação se não houver garantia de que serão aplicados nos fins devidos.

A fragilidade é agravada pelo fato de os órgãos responsáveis pela fiscalização (basicamente os Tribunais de Contas) não serem plenamente confiáveis para essa tarefa, o que impõe o desafio do controle social sobre o uso das verbas da educação, algo que os Conselhos do FUNDEF não resolveram, sendo pouco provável que os do FUNDEB sejam bem sucedidos, a não ser que a sociedade e, em especial, os profissionais da educação básica se organizem, mobilizem e adquiram uma formação adequada para este controle social.

Por fim, um dos principais nós é a imensa desigualdade tributária entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal), entre Estados e entre Municípios de um mesmo Estado, desigualdade essa que impõe um

limite objetivo à constituição de um sistema nacional de educação com um padrão de qualidade razoável. É verdade que essa desigualdade parece ter sido atenuada pelo FUNDEF, porém apenas dentro de cada Estado, e não no país como um todo, pois a distribuição dos recursos do FUNDEF e do FUNDEB só se dá dentro de cada Unidade da Federação e a complementação para o FUNDEF não foi suficiente para garantir este padrão de qualidade. Mesmo esta atenuação das desigualdades precisa ser vista com muita cautela, uma vez que as receitas adicionais (os ganhos) trazidas até hoje pelo FUNDEF e agora pelo FUNDEB poderão ser desviados para fins outros que não a manutenção e desenvolvimento da educação e valorização dos profissionais da educação.

### Referências bibliográficas

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 1988. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional No. 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da CF e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 13 set. 1996c. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional No. 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 dez. 2006b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Lei No. 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera o § 1º e o seu inciso II do art. 15 da Lei no. 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e o art. 2º da Lei no. 9.766, de 18 de dezembro de 1998, que dispõem sobre o salário-educação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 30 dez. 2003. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Lei No. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Lei No. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 dez. 1996b. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Lei No. 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do

Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 26 dez. 1996a. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei No. 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/>> Acesso em: 10 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei No. 7.348, de 24 de julho de 1985. Dispõe sobre a execução do § 4º do art. 176 da Constituição Federal e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 24 jul. 1985. Disponível em: <<http://www.soleis.adv.br/emendacalmon.htm>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional No. 1, de 17 de outubro de 1969. Altera a Constituição Federal de 1967. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 20 out. 1969. Republicado com retificações em 30 out. 1969. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br>> Acesso em: 10 dez. 2010.

BRASIL. Emenda Constitucional No. 24, de 1º de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 5 dez. 1983. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

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

BRASIL. MEC. *Relatório do GT sobre o cálculo do valor mínimo do FUNDEF*. Brasília, 2003. Disponível em <[www.mec.gov.br](http://www.mec.gov.br)>. Acesso em: set. 2003.

BRASIL. TCU. *Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da República*. Exercício de 1999. Brasília: TCU, 2000. Disponível em <[www.tcu.gov.br](http://www.tcu.gov.br)> Acesso em: maio 2001.

BREMAEKER, François E. J. de. *A influência do FUNDEB nas finanças dos municípios brasileiros*. (Série Estudos Especiais, No. 190). Rio de Janeiro: IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), 2007. Disponível em <<http://www.ibam.org.br>> Acesso em: mai. 2007.

BREMAEKER, François E. J. de. *A influência do FUNDEF nas finanças municipais em 2002*. (Série Estudos Especiais, No. 59). Rio de Janeiro: IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), dez. 2003. Disponível em <<http://www.ibam.org.br>> Acesso em: ago. 2006.

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

CALMON, João. Depoimento à Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Aplicação das Verbas da Educação. Brasília: Congresso Nacional, 19 abr. 1988. Transcrição da sessão.

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

CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e Democracia no Brasil*. Niterói: Eduff; São Paulo: Cortez; Brasília: Flacso, 1991.

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

DAVIES, Nicholas. *Educação do Município do Rio de Janeiro perdeu mais de R\$ 4 bilhões de 1998 a 2005*. Niterói: Faculdade de Educação, 2006. Disponível em [www.uff.br/facedu](http://www.uff.br/facedu).

DAVIES, Nicholas. *Estudo sobre a relação entre despesas contábeis em educação e número de matrículas e funções docentes nas redes municipais do Estado do Rio de Janeiro*. Niterói: UFF, Faculdade de Educação (mimeo), 2004a.

DAVIES, Nicholas. *O FUNDEF e as verbas da educação*. São Paulo: Xamã, 2001a.

DAVIES, Nicholas. *Tribunais de contas e educação: quem controla o fiscalizador dos recursos?* Brasília: Editora Plano, 2001b.

DAVIES, Nicholas. Tribunal de Contas: faz as contas ou "faz de conta" na avaliação dos gastos governamentais em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 80, n. 194, jan./abr. 1999.

DAVIES, Nicholas. *Legislação educacional federal básica*. 2ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

DAVIES, Nicholas. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios?* São Paulo: Xamã, 2004.

DAVIES, Nicholas. *Verbas da educação: o legal x o real*. Niterói: Eduff (Editora da Universidade Federal Fluminense), 2000.

DAVIES, Nicholas. *Fundeb: a redenção da educação básica?* Campinas: Autores Associados, 2008.

GERMANO, José Willington. *Estado Militar e Educação no Brasil (1964-1985)*. 2ª edição. São Paulo: Cortez Editora; Campinas: Editora da Unicamp, 1994.

GOMES, Cândido Alberto. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros em educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, v. 75, n. 179/180/181, pp. 9-32, jan./dez. 1994.

IPARDES (Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social). *Análise dos gastos públicos municipais em educação*. Curitiba: IPARDES, 1994. 50 p.

LUCE, Maria Beatriz e FARENZENA, Nalú. *Financiamento da educação infantil e do ensino fundamental nos Municípios do Rio Grande do Sul: estudo das fontes e usos dos recursos e dos custos educacionais: relatório de pesquisa*. Porto Alegre: UFRGS/FACED/PPGEGU/Núcleo de Estudos de Política e Gestão da Educação, 1998.

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

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. O financiamento da educação e a nova LDB. *Educação Municipal*, São Paulo, n. 3, dez. 1988.

MELLO, Edirauld de. Implicações do financiamento da educação na gestão democrática do ensino público de primeiro grau. *Em Aberto*, Brasília, ano 8, n. 42, abr./jun. 1989.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado. *O papel dos tribunais de contas na reforma educacional*. Porto Alegre, maio (Painel apresentado no I Seminário Comparativo de Procedimentos de Fiscalização, promovido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo em maio de 1998), 1998.

SÃO PAULO. Assembleia Legislativa. *CPI da educação: uma ampla exposição de motivos*. São Paulo, nov. 1999.

VELLOSO, Jacques. Investimento público em educação: quanto e onde? *Ciência e Cultura*, São Paulo, n. 4, v. 40, 359-365, abr. 1988b.

VELLOSO, Jacques. A nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação e o financiamento do ensino: pontos de partida. *Educação & Sociedade*, Campinas, n. 30, ago. 1988a.

VELLOSO, Jacques. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a Universidade Federal. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 30, 1987.