

---

# O Fio de Ariadne: o que diz a literatura sobre a evolução dos gastos e as políticas educacionais no Brasil<sup>1</sup>

*Candido Alberto Gomes<sup>2</sup>  
Beatrice Laura Carnielli<sup>3</sup>  
Wellington Ferreira de Jesus<sup>4</sup>  
Helder Bueno Leal<sup>5</sup>*

**Resumo:** Este trabalho analisa a produção bibliográfica sobre o financiamento da educação, destacando as tentativas de desvendar a contabilidade pública para acompanhar os gastos sociais e educacionais do Brasil, bem como os principais movimentos da política educacional. A literatura evidencia a fragilidade dos controles internos e externos, as variações dos critérios contábeis e outros fatores que dificultam o contínuo monitoramento daqueles recursos, sua eficiência e eficácia. Trata-se de situação incompatível com o Estado democrático de direito. A literatura revelou, ainda, diversos dilemas alocativos de recursos, que se manifestaram nas arenas orçamentárias.

**Palavras-chave:** Financiamento da educação; Gastos públicos; Políticas educacionais.

O conhecimento sobre os mecanismos, caminhos, descaminhos, verdades e descasos do financiamento e gastos com educação no Brasil talvez não esteja fechado a sete chaves, mas, recorrendo à mitologia grega, é guardado numa espécie de Labirinto de Creta, onde um conjunto de interesses de ordem político-partidário-ideológica e a aposta na continuidade da situação de uma educação como “discurso de palanque”, por vezes, cobra o tributo de devorar os que se aprofundam quer na pesquisa ou o estudo deste campo.

O presente trabalho, uma análise a partir de levantamento bibliográfico, busca penetrar neste labiríntico universo da evolução dos gastos educacionais no Brasil, tendo como referencial o período histórico situado entre a segunda metade da década de 1980 e a primeira metade do início do século XXI.

Os primeiros desafios ao desenvolvimento deste trabalho surgem logo nos passos iniciais: deparamos-nos de um lado com a ainda incipiente preocupação dos principais atores deste processo: os educadores, que, às vezes ainda com punhos de renda e seda (GOMES, 1994), parecem estar alheios à escuridão do labirinto, permanecendo, em grande parcela, distantes no que diz respeito ao tema, como se só a pedagogia lhes dissesse respeito. De outro lado, os tortuosos caminhos que ainda, após décadas de retorno do país ao Estado de Direito, da construção de instrumentos legais, constitucionais e ao alcance da sociedade, permanecem a desafiar as possibilidades de tornar possível o uso de verbas públicas para a construção da educação no país. Por fim, o encontro com o

<sup>1</sup> Este trabalho é uma versão aprofundada de parte dos relatórios produzidos para a Secretaria de Planejamento e Orçamento do Ministério da Educação em 2005-6. Os conceitos e opiniões cabem exclusivamente aos autores, não tendo qualquer caráter institucional.

Minotauro: ainda há, em muitos casos a ausência de compromisso e a presença de interesses pessoais e partidários em muitos homens públicos que continuam a considerar a educação como despesa secundária e, sob certo prisma, pouco necessária.

Mesmo com a devida isenção que o trabalho acadêmico requer do pesquisador, torna-se necessário que o conduzamos atados ao “fio de Ariadne”: alertar sobre a permanência de uma concepção ainda predominante no Brasil do século XXI, isto é, a educação como algo voltado a um setor exclusivo e não à sociedade como um todo e, por extensão, aos interesses do próprio país.

O levantamento das publicações permite observar tentativas mais ou menos contínuas para desvendar a contabilidade pública e analisar os gastos sociais e educacionais, o que tem sido feito com frequência pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), entre outros institutos e centros de pesquisa. Ainda assim, a comparabilidade e as interrupções levam não raro a mais perguntas que respostas. O fio de Ariadne também não estabelece uma ligação clara entre as políticas educacionais adotadas por sucessivos governos e as despesas educacionais, como se as últimas não tivessem que refletir as primeiras. Também carecemos de uma ligação clara entre as políticas educacionais, a política tributária e as despesas governamentais.

## METODOLOGIA

O levantamento da produção nacional no período reuniu trabalhos sobre o financiamento da educação, originários da própria área educacional, econômica ou da legislativa. Foram verificados os periódicos das áreas, sobretudo aqueles classificados pelo Qualis e constantes do Portal da CAPES e do ProQuest. Igualmente foram identificados trabalhos apresentados em encontros da Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação (ANPed) e relatórios do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Núcleo de Pesquisa sobre Ensino Superior da Universidade de São Paulo (NUPES-USP) e UNESCO e outros. Na segunda área foram também arrolados documentos produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Banco Mundial e outros órgãos, enquanto portais do Poder Legislativo Federal forneceram uma pequena, mas não negligenciável parte da produção. Focalizando o período de 1988 a 2004, isto é, a partir do ano em que foi promulgada a Carta vigente, depois de dois turnos de seleção de documentos que se concentrassem majoritariamente ou exclusivamente no tema, foram escolhidos mais de uma dezena de livros e 190 artigos e relatórios publicados em papel e/ou eletronicamente. Além disso, quando necessário, foram utilizados trabalhos relevantes anteriores àquele espaço de tempo.

## A EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM EDUCAÇÃO NO BRASIL

O primeiro trabalho analisado foi o de Marques (1991), que focalizou os gastos em 1986-88. As dificuldades do autor se relacionaram à agregação de receitas e despesas antes dispersas nos orçamentos de vários ministérios. Além disso, notou que as despesas na função Educação e Cultura incluíam só as despesas do Tesouro Nacional e não as de Outras Fontes. O período analisado apresentou redução do PIB, mas aumento dos recursos educacionais públicos da fonte Tesouro. Com a vinculação de impostos, se verificou substituição de fontes, diminuindo a contribuição do Finsocial. Na área federal, houve ascensão das despesas no programa Ensino Superior, com o simultâneo recuo do Ensino Fundamental, corroborando outros trabalhos. Nos Estados, só o programa Ensino Superior teve crescimento.

Mussi, Ohana e Medeiros (1992) se dedicaram a analisar a estrutura funcional do gasto público nos três níveis governamentais, para o período de 1985 a 1990. Desse modo, abrangeram a chamada Nova República e o impacto imediato das reformas adotadas no primeiro ano da Presidência do Sr. Collor de Mello. As constatações indicaram fortes oscilações dos gastos nos anos eleitorais, além da falta de complementaridade das despesas correntes e de capital em algumas funções. Conforme o coeficiente criado pelos autores, a educação não aparece como prioridade em nenhuma esfera

governamental, porém, alcançou maior destaque nas despesas estaduais. Em 1990, revelando significativa modificação das prioridades, o Governo Federal reduziu os gastos em funções consideradas prioritárias em 1985-90.

Por sua vez, Amaral Sobrinho (2001) analisou os dados do MEC referentes ao programa Ensino Fundamental, corroborando que os gastos se reduziram de 1986 a 1991, portanto, prolongando-se a tendência constatada antes. Ocorreu redução de recursos transferidos, sendo os seus critérios dependentes do poder político e provavelmente regressivos, isto é, Estados com menor capacidade de barganha recebiam menos.

Chagas, Silva e Corbucci (2001) enfocaram o gasto federal com a criança e o adolescente entre 1994 e 1997. Os resultados indicaram que a saúde correspondeu à maior parte do total, tendo os gastos educacionais se reduzido ao longo dos referidos anos. Ocorreu também uma diminuição em face do PIB, que reflete a descentralização determinada pela Carta de 1988. Ainda assim, porém, não foram encontradas evidências de diminuição do acesso aos serviços, inclusive das matrículas.

Gomes (1996) analisou a evolução das despesas educacionais públicas de 1980 a 1994, relacionando-as com os principais resultados, mensurados por meio dos indicadores disponíveis. As conclusões afirmam que os recursos federais e estaduais tiveram efetivamente recuo em relação ao

PIB (porém menor que o declínio deste) nos piores anos da recessão econômica, enquanto a segunda metade dos anos 80 foi mais generosa, retornando-se, nos anos 90, à escassez. Os resultados educacionais foram variados, com aumento da matrícula, diminuição da relação alunos por função docente, aumento do número de funções docentes e redução dos salários reais. Os números não expressam aparentemente uma racionalidade econômica, já que a escassez, segundo os indicadores disponíveis, não levou ao aumento da eficiência.

Já Fernandes e colaboradores (1998) dedicaram-se a estudar o gasto social federal entre 1994 e 1996 por área de atuação social e não por categoria funcional-programática. Com essa nova agregação, constataram aumento dos gastos maior que o do PIB, porém redução da parte concernente à educação, confirmando o estudo anterior. Os principais fatores deste declínio foram o decréscimo do pessoal ativo e a redução dos investimentos, apesar de ter ocorrido incremento das transferências negociadas. Verificaram também o mencionado processo de descentralização.

Castro (1998), por seu lado, focalizou os gastos sociais e educacionais públicos em 1995. Os primeiros se dividiram em 60% para a União, 24% para os Estados e 16% para os municípios. Contudo, na educação, a descentralização se acentuou: 28% ficaram sob a responsabilidade da União; 40%, dos Estados e 32% dos municípios (em 1986-88, segundo Marques (1991) a distribuição foi, respectivamente, de 40%,

44% e 16%). As transferências negociadas da União corresponderam a modestos 6% dos gastos dos governos subnacionais, embora se revestissem de importância por se dedicarem a outros custeios (que não pessoal) e capital. A distribuição intergovernamental das despesas correspondia às competências constitucionais e legais, cabendo maior esforço para os Estados no ensino fundamental; para os municípios, na educação infantil e para a União, na educação superior. Deve-se observar que o FUNDEF ainda não havia sido implantado.

Almeida (2001) tomou como objeto os gastos educacionais públicos de 1994 a 1999, constatando aumento em relação ao ritmo do PIB e ainda maior incremento nas Regiões Norte e Nordeste. A tendência à descentralização, já com o FUNDEF, se acentuou rumo aos municípios, com o recuo correspondente dos Estados. De modo geral, foram encontradas grandes variações de gasto por aluno segundo a região e a dependência administrativa, o que confirma pesquisas anteriores relacionando o acesso educacional à área de residência e ao tipo de escola. Quanto ao ensino médio, o gasto médio por aluno não acompanhou o crescimento das matrículas. Na educação superior, os valores variaram conforme o tipo de instituição, a existência ou não de pesquisa e a esfera governamental mantenedora da instituição. Os resultados revelam a queda do gasto médio por aluno, com números muito aquém do que se poderia esperar de um ensino de qualidade.

Mesquita e Gomes (2003) focalizaram o

período de 1995 a 1998, isto é, especialmente os efeitos do Plano Real. A estabilização financeira levou a um considerável aumento do volume de recursos para o MEC. Com isso e a desvinculação parcial de recursos determinada pelo Fundo Social de Emergência, paradoxalmente a vinculação constitucional de recursos passou a ser uma proteção menos eficaz contra eventuais cortes de recursos, precisamente a intenção dos Constituintes. Foi também verificada uma diferença entre recursos orçados e executados pelo MEC em percentual muito mais alto que a média dos demais órgãos do Poder Executivo. Em outras palavras, apesar do incremento das despesas, a educação era preterida na execução orçamentária. Por outro lado, ao contrário do planejamento estratégico, o Ministério, que deveria se converter em órgão predominantemente coordenador, continuou com amplas funções executivas.

Por seu lado, Ribeiro (2001) se concentrou no financiamento e gastos do MEC em 1993-99. No concernente às despesas governamentais, o Ministério perdeu espaço, enquanto cresceram as despesas financeiras e previdenciárias da União. Na vertente do financiamento, a principal fonte de financiamento do MEC foi a dos recursos vinculados, que apresentaram incremento e relativa estabilidade. Em segundo lugar, vieram os recursos dos Fundos Sociais de Emergência e de Estabilização Fiscal, com estes diminuindo quando as verbas vinculadas aumentavam e vice-versa. É possível que as negociações so-

bre os recursos não vinculados procurassem compensar as perdas dos vinculados. O salário-educação teve arrecadação relativamente estável, com alguns picos. Na vertente dos gastos, a maior participação correspondeu ao pessoal ativo, com tendência à redução, seguido das outras despesas correntes, também em queda. Os investimentos igualmente caíram para 1,5% em 1998 e 1999, sendo um fator o fim do projeto dos Centros de Atenção Integral à Criança (CAICs). Ao mesmo tempo, ocorreu elevação gradual das despesas com inativos e pensionistas. Por fim, a desagregação por programa indicou o aumento do Ensino Fundamental, inclusive porque a alimentação escolar a ele se incorporou. O ensino médio e a educação superior apresentaram queda.

Castro e Sadeck (2003), com os dados de financiamento e gastos por nível de governo em 2000, classificaram os recursos em protegidos (vinculados) e flexíveis (contribuições sociais, loterias, operações de crédito etc). Os primeiros apresentavam grande importância, atingindo o total de R\$ 48,8 bilhões, porém fica claro que parte ponderável dos recursos é negociada. Embora não fossem obtidos os valores para os Estados e municípios, para a União os recursos protegidos montaram a R\$ 8,7 bilhões, contra R\$ 4,3 bilhões de recursos flexíveis.

A capacidade de financiamento correspondeu ao perfil da distribuição da receita, após as transferências. Em face do PIB, a União contribuía com 0,8%, os Estados com 2,3% e os municípios com 1,4%. Mais

uma vez se observou a relativamente pequena participação federal, ao lado de grandes desigualdades entre as regiões. Nesse sentido, a Região Sudeste reuniu 54% de toda a capacidade de financiamento público protegido. A Região Nordeste foi a única em que os Estados tinham menor parcela que os municípios. Por nível de ensino, o fundamental, já no terceiro ano de aplicação do FUNDEF, patenteou o seu caráter descentralizado, com a União responsável por 12% do total de gastos; os Estados, por 47% e os municípios, por 41%. Ao contrário, a educação superior teve a contribuição de 68% de recursos federais, com o restante a cargo dos Estados (não se consideraram os gastos municipais). No total, o maior volume de recursos coube ao ensino fundamental, seguido da educação superior.

Embora com enfoques variáveis, os trabalhos mostraram perdas para os gastos educacionais; a descentralização progressiva na gestão, sobretudo no ensino fundamental, e a continuação do compromisso federal com a educação superior, embora nos últimos anos analisados o primeiro tenha alcançado prioridade no conjunto dos governos.

O conjunto dos trabalhos resenhados mostra a existência de um acompanhamento razoavelmente constante do IPEA em relação às despesas sociais e educacionais, além de artigos em periódico que se propuseram o mesmo objetivo. No entanto, ficam evidentes, a partir do quadro

1, que os estudos adotam enfoques diferentes, enriquecedores, sem dúvida, porém dificultam a continuidade das séries históricas, pois são analisados diferentes aspectos em diversos períodos, sem haver necessariamente continuidade. Os anos 80 e parte dos anos 90 se caracterizaram, ainda, por elevada inflação, mudanças sucessivas de padrão monetário e de indexadores. O dólar, por sua vez, ficou sujeito às flutuações da política cambial. A utilização da taxa oficial ou da taxa livre, conforme os argumentos utilizados, pode levar a conclusões divergentes. Por onde se puxar o fio da meada, pode-se obter resultados diferentes. Permanecem constantes as limitações dos dados, especialmente municipais, o elo mais fraco da corrente. Na coleção Textos para Discussão, do IPEA, os trabalhos em geral se propõem a aprofundar um ou outro tema. Assim, as suas constatações às vezes parecem vagalumes que passam iluminando ângulos diversos da noite escura. O acompanhamento regular da educação teve iniciativas variadas, entre as quais se destacam o “Relatório Anual de Acompanhamento” (BRASIL, 1987; GUSSO, 1990), que em algumas oportunidades gerou interessantes discussões entre órgãos do Executivo. A imprensa teve um papel revelador e muito salutar. Mais recentemente, o periódico “Políticas sociais: acompanhamento e análise” (BRASIL, 2000) tem acompanhado os diversos setores, acrescentando um anexo estatístico que envolve dados financeiros para a educação, limitados pelo seu histórico hermetismo. O traba-

lho de Almeida (2001), realizado pelo INEP em colaboração com o IPEA, em que pesem as limitações de dados, era um ex-

celente augúrio, porém cessou em 1999. Consta, porém, que se prepara a sua continuidade.

**QUADRO 1 - PUBLICAÇÕES SOBRE O ACOMPANHAMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS**

PUBLICAÇÕES	PERÍODO	OBJETO	DADOS	PRINCIPAIS LIMITAÇÕES	PRINCIPAIS RESULTADOS
Marques, 1991	1986-1988	Gastos federais com educação	Balanços	Despesas na função Educação e Cultura incluem Tesouro Nacional, mas não Outras Fontes. Mudança da ordem constitucional.	Redução do PIB, mas aumento dos gastos educacionais. Substituição de fontes com a vinculação de recursos.
Mussi, Ohana e Medeiros (1992)	1985-1990	Estrutura funcional dos gastos públicos nos três níveis governamentais.	Balanços	Comparabilidade, com a mudança da ordem constitucional.	Gastos não uniformes, com fortes oscilações em anos eleitorais. Falta de complementaridade das despesas correntes e de capital em algumas funções. Preponderância da função Educação e Cultura nos Estados. Esta função, porém, não aparece como prioridade em nenhum nível de governo, segundo a metodologia adotada. Em 1990 a União reduziu os gastos em funções que foram consideradas prioritárias em 1985-89.
Amaral Sobrinho (1994)	1986-1991	Gastos federais com ensino fundamental	Balanços	Comparabilidade de dados, especialmente com a mudança da ordem constitucional e novas disposições sobre orçamentos e finanças.	Redução dos gastos
Gomes (1996)	1980-1994	Gastos federais e estaduais coteados com principais indicadores educacionais.	Balanços e indicadores fornecidos pelo INEP.	Comparabilidade de dados, especialmente com a mudança da ordem constitucional e novas disposições sobre orçamentos e finanças. Falta de dados municipais.	Recuo dos recursos educacionais menor que a redução do PIB nos anos de recessão. Escassez não levou ao aumento da eficiência.
Fernandes et al (1998)	1994-1996	Gastos sociais federais por área de atuação social e não por categoria funcional-programática.	SIAFI e SIDOR. Despesa líquida		Aumento dos gastos sociais maior que o crescimento do PIB, mas redução dos gastos educacionais, em vista do decréscimo do pessoal ativo e dos cortes de investimentos.
Castro (1998)	1995	Gastos sociais e educacionais públicos por nível governamental	Balanços		Gastos sociais concentrados na União (grande parte na previdência social). Descentralização dos gastos educacionais. Transferências negociadas da União = 6% dos gastos dos governos subnacionais

**QUADRO 1 - PUBLICAÇÕES SOBRE O ACOMPANHAMENTO DAS DESPESAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS (cont.)**

PUBLICAÇÕES	PERÍODO	OBJETO	DADOS	PRINCIPAIS LIMITAÇÕES	PRINCIPAIS RESULTADOS
Chagas, Silva e Corbucci (2001)	1994-1997	Gastos federais com crianças e adolescentes	Orçamentos Gerais da União	Despesas orçadas não são necessariamente executadas.	Redução do gasto por criança e adolescente sem diminuição da cobertura (maior eficiência?), redução dos gastos educacionais e de saúde, como resultado da descentralização.
Ribeiro (2001)	1993-1999	Financiamento e gastos do MEC	Balanços	Comparabilidade de certos dados, considerada na análise.	Principal fonte: recursos vinculados, FSE e FEF parecem compensar perdas dos vinculados. Nas despesas, o MEC perdeu espaço, sobretudo para despesas financeiras e previdenciárias da União. Queda dos investimentos educacionais. Aumento dos gastos no ensino fundamental (alimentação a ele se incorporou), queda no ensino médio e educação superior.
Almeida (2001)	1994-1999	Gastos educacionais públicos, inclusive por aluno.	Balanços e censos escolares.	Limites inerentes à classificação funcional-programática, para originar dados por pré-escola etc. Fragilidade já assinalada nos dados sobretudo municipais	Tendência à queda do gasto médio por aluno. Descentralização com o FUNDEF.
Castro e Sadeck (2003)	2000	Financiamento e gastos nos três níveis de governo.	Balanços	Limites correspondentes.	Recursos protegidos (vinculados) corresponderam ao dobro dos flexíveis. Capacidade de financiamento variou conforme a distribuição da receita. Pequena participação federal, apesar das desigualdades estaduais (descentralização com o FUNDEF). Recursos concentrados no ensino fundamental e educação superior.
Mesquita e Gomes (2003)	1995-1998	Intenções manifestas e despesas educacionais federais.	Orçamentos, balanços, relatórios do TCU, Plano Estratégico	Divergências entre fontes.	Aumento de recursos com a estabilização financeira. Recursos do Tesouro responsáveis por cerca de 1/3 do financiamento. Piso constitucional passa a ser proteção insuficiente, com o aumento de outras fontes e do FSE. Diferença valores orçados/executados muito maior que a dos demais órgãos do Executivo.



Para as numerosas restrições contribuem também os desencontros entre as fontes primárias e, ainda, a mudança de critérios introduzida pela nova ordem constitucional, em 1988 (MESQUITA; GOMES, 2003). De um lado, os orçamentos públicos, aprovados por lei autorizativa (isto é, em termos aproximados, o Executivo os cumpre se desejar, dentro de determinados limites, exercendo um grande poder de barganha, sobretudo com o Legislativo), apenas revelam a intenção de gastar nisto ou naquilo. Os balanços, que indicam as despesas executadas, apresentam flutuações de classificação que podem fazer supor mudanças drásticas de um ano para outro (p. ex., MARQUES, 1991; GOMES, 1998). Apresenta pormenorizações a que muitos não têm acesso e que podem conduzir a constatações relevantes. Apesar disso, é elevado o grau de opacidade das fontes não só para pesquisadores, como também para o público de educadores e o contribuinte em geral. Daí em grande parte resultam as eternas discussões sobre o cumprimento ou não cumprimento das vinculações constitucionais, além de estimativas desconstruídas sobre as despesas educacionais em relação ao PIB e a outras grandezas. Os números tornam-se elásticos, puxados para um ou outro lado, conforme o argumento que se deseja defender.

A isto se alia a fragilidade do sistema de fiscalização e controle, em que os tribunais de contas atuam como órgãos auxiliares do Poder Legislativo. Compostos com maior frequência por políticos ou ex-políticos,

coerentemente assumem papel em grande parte político. Cabe mencionar, sob este aspecto, os relatórios e pareceres dos Tribunais de Contas, inclusive da União, que costumam informar sistematicamente sobre o cumprimento dos pisos constitucionais. Esta é uma condição essencial para a aprovação das contas do Poder Executivo pelo respectivo Legislativo, um ato que por várias vezes na história do país se transformou em instrumento de barganha política, sem nada a ver com o mérito da probidade ou não dos governantes. Ainda outra questão reside nos desencontros entre a classificação funcional-programática da despesa pública e a definição constitucional de manutenção e desenvolvimento do ensino. Este conceito teve origem na Carta de 1934 (“manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos”, *caput* do art. 156) e na Carta de 1946 (“manutenção e desenvolvimento do ensino”, art. 169). Retomado pela Emenda Calmon, em suas duas propostas, nos anos 70 e 80, a expressão “manutenção e desenvolvimento do ensino” se conservou na Carta atual, também por iniciativa do próprio Senador João Calmon. Representando um conceito mais restrito que o de despesas educacionais ou dos programas orçamentários “Educação e Cultura” e “Educação”, os dados de despesas em manutenção e desenvolvimento do ensino são herméticos e não raro são apresentados resultados sem explicitação da metodologia de apuração, especialmente o que incluem e o que excluem. Isso tem ocorrido apesar das definições legais (a Lei Calmon (nº 7.348, de 24

julho de 1985) e a chamada Lei Darcy Ribeiro, segunda Lei de Diretrizes e Bases (nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996). Na prática, a aplicação desse conceito legal pelos Tribunais de Contas varia consideravelmente, conforme verificado por Davies (2003). *Cui bono?*, poderiam investigar os romanos em relação a tal estado de coisas, dotado de relativa cristalização ao longo do tempo.

## AS POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS

Pequena parte da produção intelectual do período analisado se dedica a analisar as políticas educacionais de sucessivas presidências, sendo rara a verificação ou a elucidação de relações entre as políticas, os orçamentos e os balanços públicos. É interessante notar que o enfoque dos autores da área da educação com frequência difere dos economistas. Além de ricos aspectos pedagógicos, que fogem à especialidade daqueles, as idéias reiteradas são as de que faltam recursos para a educação pública e de que o incremento destes desempenha papel chave para resolver os problemas diagnosticados. Verifica-se, de modo geral, o silêncio a respeito da qualidade dos gastos e da sua focalização, assim como argumentos mais abundantes e vi-

gorosos que defendam o valor econômico e social da educação que sustentem maiores despesas, o que tende a ser destacado pela vertente econômica da literatura. Além disso, a análise das políticas governamentais raramente cruza os planos e propostas com a realização das despesas, como se estas correspondessem a uma ótica diferente ou, pelo seu peso inercial, não pudessem espelhar as referidas políticas. É como se a música das políticas nada tivesse a ver com a dança dos orçamentos públicos ou, ainda, como se cada um tivesse a sua própria música, talvez, quem sabe, a dos “discursos” e a da “realidade”<sup>6</sup>.

A gestão do MEC na presidência do Sr. Fernando Collor foi objeto de críticas de Trein; Nunes (1991) a partir do seu documento orientador, isto é, “Brasil: um projeto de reconstrução nacional”. Este destacou a alfabetização como processo continuado, sem, no entanto, explicitar como isto se realizaria. No item melhoria da qualidade foram feitas referências à formação continuada dos professores, porém, nas políticas de distribuição de recursos, contraditoriamente esta matéria se encontrava ausente. Já no item Educação para a Modernidade foram consideradas questões sociais e culturais que devem fazer parte da intencionada

<sup>6</sup>Um dos autores não pode se furtar ao relato, não escrito, de uma lembrança da primeira lei orçamentária votada pelo Congresso Nacional após a Carta de 1988. O Senador João Calmon, farto de pareceres de valor mais simbólico que prático, quando o Congresso apenas sacramentava os projetos de lei orçamentária, decidiu abrir audiências públicas para discutir o sub-anexo do MEC, de que era relator. Para uma delas, em novembro de 1988, convidou os principais dirigentes do MEC, inclusive os de planejamento e orçamento. Houve manifestações de verdadeiro encanto, como se o Senador tivesse descoberto o ovo de Colombo, por promover o diálogo entre eles, especialmente entre o planejamento e o orçamento. Estes dois demonstraram viver culturas diferentes, o planejamento, mais acadêmico, voltado para o longo prazo e as questões mais abstratas, enquanto o orçamento, mais próximo ao Gabinete do Ministro, tinha uma ótica econômico-financeira mais hermética e ocupava grande parte do seu tempo “apagando incêndios” e fazendo malabarismo para enfrentar a escassez de recursos e pela acelerada inflação. Foram tempos inovadores, com a atuação de vários parlamentares denodados.

promoção humanística, concebendo a educação, nos seus aspectos científico-tecnológicos e econômicos conforme as orientações do Fundo Monetário Internacional. Por outro lado, o documento ignorava trabalhos científicos importantes e então recentes, como a evasão e repetência, tratados como fenômenos indiferenciados. A realidade brasileira não foi, pois, devidamente considerada.

Velloso (1992), por sua vez, afirmou que, em vez dos CAICs, poderiam ser contempladas várias alternativas para a melhoria, expansão e democratização da escola pública, com custos mais baixos e maior impacto educacional. Por outro lado, se pronunciou contra a expansão das escolas técnicas, por ser a sua manutenção dez vezes mais cara que a do ensino médio regular, além de fortalecer mecanismos da política clientelista e produzir efeitos idênticos aos da vertente privatizante do salário-educação. Quanto à educação superior, fez objeção à institucionalização da avaliação das universidades federais. Por fim, apresentou dados sobre o descumprimento sistemático da vinculação constitucional de recursos, se consideradas as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, ainda que não fossem citadas as fontes para tão minuciosos e interessantes levantamentos. Tal descumprimento era agravado pela inflação e pela estratégia de retardar a liberação de recursos educacionais.

As presidências do Sr. Fernando Henrique Cardoso também foram alvo de numerosos reparos na literatura identificada. Monlevade (1996) afirmou que, pelo Ato Adicional de 1834, se consumou a fórmula da política de financiamento educacional até hoje, a saber, responsabilização dos governos subnacionais, complementação do setor privado e disputa de verbas entre setores da ação pública e níveis de ensino. Estimou o *quantum* de recursos para a educação básica e os considerou insuficientes, sendo necessário aumentá-los para garantir a qualidade. Nesse sentido encarou a proposta do FUNDEF como “socialização da miséria”.

Pinto (2002), focalizando o período de 1995 a 2002, criticou a legislação aprovada pela coalização de centro-direita no Poder Legislativo Federal, com impactos negativos sobre o financiamento público da educação, tais como a Lei de Diretrizes e Bases, o FUNDEF e o Plano Nacional de Educação. As diretrizes adotadas denotam que o seu fundamento foi o de que os recursos existentes eram suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização. Contrastou os novos rumos com as decisões ao final da presidência do Sr. Itamar Franco, inclusive estabelecendo um piso salarial nacional para o magistério. No que se refere ao FUNDEF, destacou a necessidade de calcular de maneira realista um valor mínimo por aluno/ano, para diminuir as desigualdades. Contrastou também as duas propostas de Plano Nacional de Educação, a de

iniciativa do Poder Executivo e a subscrita por vários deputados, considerando a última muito mais vantajosa. Ainda assim, o Projeto de Lei do Plano sofreu vetos que o alteraram profundamente, sobretudo ao aumento da despesa educacional pública em relação ao PIB. Em suma, as presidências privilegiaram a dívida externa, a cujos juros e encargos foram dedicados 8% do PIB, ao passo que a despesa pública nacional em educação se reduziu a cerca de 4%.

No que se refere ao financiamento e gestão do Plano Nacional de Educação, Sena (2004) comentou as propostas do FUNDEB, que seria o grande motor para execução das metas de educação básica, muitas modificadas pela Proposta de Emenda Constitucional em tramitação. Analisou as metas de financiamento do PNE, destacando que o aumento do percentual de despesas educacionais públicas sobre o PIB (conforme veto de 2001, mantido até hoje) não é a medida mais importante. Entre as possibilidades de melhor aproveitar os recursos, se salientam o controle e a fiscalização, a absorção da Bolsa Escola pela Bolsa Família, a integração de verbas e o aperfeiçoamento do regime intergovernamental de colaboração.

Davies (2001), por sua vez, especialista em detectar burlas à legislação do financiamento, analisou diversidades entre os dois Projetos de Lei que conduziram ao PNE. Sua diferença básica foi que o

Projeto do MEC diminuía a responsabilidade do Poder Público e convocava a participação da sociedade para suprir suas deficiências, mas não para controlar as ações estatais. O Projeto de iniciativa do Legislativo reduzia o diagnóstico a problemas conjunturais e não captava a dimensão estrutural do Estado dependente. Por outro lado, o Projeto oriundo do Executivo caía na contradição de elaborar um plano de ação estatal, a partir de um diagnóstico que identificava a ineficiência da mesma ação estatal e propunha a participação da sociedade, sem que os meios e recursos dos órgãos centrais da burocracia fossem usados para corrigir essa ineficiência. Assinalou que existe muito discurso e pouco recurso. Bastaria que os níveis de governo cumprissem a legislação existente, com seriedade e controle, para se elevarem as despesas educacionais.

Davies (2003a) não fez avaliação mais positiva das perspectivas da presidência do Sr. Luiz Inácio Lula da Silva. A política de ajuste fiscal do governo anterior teria continuado a comprimir as despesas sociais e educacionais. É assim que se pode entender a manutenção dos vetos ao Plano Nacional de Educação (que sequer foram discutidos pelo Congresso Nacional), a prorrogação da Desvinculação das Receitas da União até 2007 e a proposta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que apresentava diversas fragilidades. Igualmente, Arelaro e colaboradores (2004) as-

sinalaram a continuidade da política econômica, no sentido de, primeiro atender aos credores (R\$ 145 bilhões em 2003), secundarizando a segurança pública, a assistência social, educação, saúde, habitação e outras políticas sociais (R\$ 81 bilhões, no mesmo ano). O artigo também chamou a atenção para a Lei de Responsabilidade Fiscal, que pode comprimir e congelar os salários dos servidores públicos, o que é grave para uma atividade, como a educação, em sua maior parte apoiada no pessoal docente e não docente. Ao mesmo tempo, os autores estimaram a necessidade de abandonar o mito de que os recursos educacionais são suficientes e mal empregados. Estimam que, ao contrário, é preciso, no mínimo, duplicar as verbas públicas para o setor.

Os analistas desde a chamada “década perdida”, dos anos 80, que se seguiram à moratória do México, assinalam que os efeitos dos ajustes fiscais se fazem sentir sobre as políticas sociais em geral. Respeitando primeiro os acordos externos para pagamento relativos às dívidas externa e interna, o ônus do ajuste recai sobre o setor social. É o que ocorre internacionalmente (GOMES, 1995), nacionalmente e no caso particular do Estado de São Paulo (PACHECO FILHO; CURI, 1992; FRACALANZA, 1999). Apesar da redução de recursos, matrículas e corpo docente cresceram no Continente e no Brasil. Por seu lado, os cortes orçamentários incidentes do setor social e da educação, em particular, tenderam a recair sobre as ca-

tegorias de despesa politicamente mais vulneráveis e os grupos sociais menos privilegiados, sem maior consideração da equidade, da eficiência e da eficácia. Dessa forma, cortes lineares ou cortes dirigidos a subsetores específicos tendem a ser onerosos para a administração pública como um todo, pois introduzem maior irracionalidade nos padrões de gasto. O resultado final pode ser a redução absoluta do déficit público, mas o ajuste contábil gera dificuldades de toda ordem e tende a efeitos regressivos.

Estes trabalhos, embora de modo geral denunciem o nó górdio do endividamento público e a conseqüente diminuição do orçamento social, se abstêm de propostas sobre como superar a situação. A solução seria uma moratória interna e externa? Quais as conseqüências, sobretudo em face do recente exemplo argentino e dos mais recuados do México e Brasil? O que poderia ser realizado, na política macroeconômica, para reduzir o endividamento? Certamente, por não serem especialistas nestes temas, os autores se abstêm de apresentar propostas. Outra lacuna importante observada na literatura é o cruzamento entre os dados financeiros, as intenções registradas de políticas e a execução das mesmas. Não raro se utilizam indicadores educacionais e financeiros, combinados de forma inadequada com a análise documental, o que escapa, de certa forma, ao problema. Com isso, se oblitera a avaliação dos gastos educacionais, inclu-

sive a sua eficiência e efetividade, além da própria coerência entre políticas e gastos.

## CONCLUSÕES

O exame da literatura patenteia a descon-tinuidade do acompanhamento das des-pesas educacionais públicas, a falta de transparência das mesmas, a fragilidade dos controles internos e externos e a falta de relacionamento entre políticas e recursos. Em outras palavras, o fio de Ariadne é frágil e passível de ser sucessivamente encontrado e perdido. No labirinto da falta de evidências claras, se destacam os movimentos pendulares das discussões, que “puxam” os dados para um lado e outro, coloridos pelos vieses ideológicos. Para a educação, há dinheiro demais ou de menos? Deve-se vincular ou desvincular os recursos? Cabe centralizar ou descentralizar – o quê e em que níveis? As políticas educacionais imprimem marcas na alocação de recursos ou tendem a constituir meros discursos? Não seria viável, do ponto de vista epistemológico, criar uma discussão “pasteurizada”, que eliminasse toda coloração ideológica. Os peixes vivem dentro do lago e o vêem de dentro dele. No entanto, se destaca a necessidade de a literatura se aproximar mais intimamente das evidências empíricas. E, para que isso aconteça, é indispensável que o acesso aos dados da receita e despesas públicas correspondam plenamente às regras do Estado democrático de direito. Há, portanto, deveres mútuos, tanto dos pesquisadores, como do Poder Públi-

co, para que não continuemos derrapando no que precisamos conhecer – e não conseguimos conhecer.

---

Artigo recebido em: 25/03/2006.

Aprovado para publicação em: 17/07/2006.

---

### **The Ariadne's thread: what literature reveals on the evolution of educational public expenditure and policies in Brazil**

**Abstract:** This paper analyses the literature published in 1988-2004 on the financing of the Brazilian education. It focuses specially the continuity and discontinuities in opening the black box of the public accountancy in order to follow up public social and educational spending. It also studies the main trends of the educational policies. The literature shows that the fragility of internal and external control systems, as well as the variation of the accountancy criteria, hinders the monitoring of public expenditure and its efficiency and efficacy. This lack of transparency is incompatible with the democratic régime. Furthermore, the literature revealed, several resource allocation dilemmas in the budget arenas.

**Keywords:** Educational financing; Public expenditure; Educational policies.

### **El hilo de Ariadne: lo que la literatura revela sobre la evolución de los gastos públicos y las políticas educativas en Brasil**

**Resumen:** Este trabajo analiza la literatura publicada entre 1988-2004 sobre el financiamiento de la educación en Brasil, con énfasis a las tentativas más o menos continuas de desvendar la contabilidad pública con el objetivo de monitorear los gastos públicos sociales y educativos, así como las tendencias de las políticas educativas. La literatura muestra la fragilidad de los controles financieros internos y externos, las variaciones de los criterios contables y otros factores que constituyen obstáculos para acompañar aquellos recursos, así como su eficiencia y su eficacia. Esta es una situación incompatible con el estado democrático de derecho. La literatura ha mostrado también varios dilemas de aloca-ción de recursos, que ocurren en las arenas presupuestarias.

**Palabras-clave:** Financiamiento de la educación; Gastos públicos; Políticas educativas.

## REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Ivan de Castro. Gastos com a educação no período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 82, n.200/201/202, p.137-198, jan./dez. 2001.
- AMARAL SOBRINHO, José. Um novo FUNDEF? As idéias de Anísio Teixeira. **Educação & Sociedade**, v. 12, n. 75, p.277-290, ago.2001.
- ARELARO, Lisete Regina G. et al. Passando a limpo o financiamento da educação nacional: algumas considerações. **Revista ADUSP**, São Paulo, v. 32, p.30-42, abr. 2004.
- BRASIL. INSTITUTO DE PLANEJAMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. COORDENAÇÃO DE EDUCAÇÃO E CULTURA. **Relatório anual de acompanhamento, 1986: área: Educação**. Brasília: DF, IPEA, 1987.
- \_\_\_\_\_. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Políticas sociais: acompanhamento e análise**, Brasília, v.1, n.1, jun. 2000.
- CASTRO, Jorge Abrahão de. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) e seu impacto no financiamento do ensino fundamental**. Brasília: IPEA, 1998.
- \_\_\_\_\_. ; SADECK, F. **Financiamento do gasto em educação nas três esferas de governo em 2000**. Brasília: IPEA, 2003.
- CHAGAS, Ana Maria de R.; SILVA, Frederico A. da.; CORBUCCI, Paulo R. **Gastos federais com crianças e adolescentes: 1994 a 1997**. Brasília: IPEA, 2001.
- DAVIES, Nicholas. O público, o privado e o estatal no pensamento educacional brasileiro. **Movimento**, Niterói-RJ, v.8, n.1, p. 93-110, 2001.
- DAVIES, Nicholas. Tribunais de contas e os seus procedimentos de verificação dos recursos da educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Piracicaba, v. 19, n. 1, p. 99-118, jan./jun. 2003.
- \_\_\_\_\_. Nicholas. O financiamento da educação no governo Lula: o “ajuste fiscal” continua. **Universidade e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n.30, p.69-75, 2003a.
- FERNANDES, Maria Alice da Cunha (Coord). **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal**. Brasília: IPEA, 1998.
- FRANCALANZA, Paulo Sérgio. A gestão do ensino fundamental pelo governo do estado de São Paulo: uma análise do financiamento e dos indicadores sociais de educação (1980-1993). **Educação & Sociedade**, v. 20, n. 69, p.92-118, dez. 1999.
- GOMES, Candido Alberto. Os caminhos e descaminhos dos recursos financeiros da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 75, n. 179/180/181, p. 9-32, jan./dez. 1994.
- \_\_\_\_\_. Administrando a escassez em educação: uma perspectiva internacional. **Revista Universa da Universidade Católica de Brasília**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 37-60, 1995.
- \_\_\_\_\_. Educação pública é prioridade? Aplicação de recursos e seus resultados no Brasil a partir de 1980. **Cadernos da Católica: Série Educação**, Brasília, v. 2, n.3, p.2-56, 1996.
- GUSSO, Divonzir Arthur (coord.). **Educação e cultura-1987: situação e políticas governamentais**. Brasília: IPEA, 1990.
- MARQUES, Antonio Emilio S. **Despesas governamentais com educação: 1986-1990**. Brasília: IPEA,1991.
- MESQUITA, Ivan Muniz; GOMES, Candido Alberto. Intenções e realizações do financiamento federal da educação brasileira. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Piracicaba, v. 19, n. 1, p. 81-98, jan./jun. 2003.
- MONLEVADE, João A. Cabral de. O financiamento da educação básica no Brasil (1549-1996). **Cadernos de Educação**, Brasília, v. 1, n. 2, 2.ed. out. 1996.
- MUSSI, Carlos; OHANA, Eduardo Felipe; GUEDES, José Rildo de Medeiros. **Análise da estrutura funcional do gasto público no Brasil: 1985-1990**. Brasília: IPEA, 1992.
- PACHECO FILHO, Adolpho; CURI, Luiz Roberto Lisa. Políticas de ajuste das contas públicas e o financiamento da educação do Estado de São Paulo, no período 1980-1990. **Educação & Sociedade**, Campinas, n. 43, p.428-446, dez. 1992.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação & Sociedade**, Campinas, v.23, n.80, p.109-136, 2002.

RIBEIRO, José Aparecido Carlos. Financiamento e gasto do Ministério da Educação nos anos 90. **Em Aberto**, Brasília, v.18, n.74, p.33-42, dez. 2001.

SENA, Paulo de. **A União e a aplicação dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino**. Brasília: DF: Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, 2004.

TREIN, Eunice S.; NUNES, Lizete Castro P. As políticas educacionais do governo Collor, uma análise crítica, Contexto e Educação. **Contexto & Educação**, Ijuí, v. 6, n.24, p.58-74, out./dez. 1991.

VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Educação & Sociedade**, Campinas, n.42, p.256-267, ago. 1992.

#### Sobre os autores:

##### <sup>2</sup> *Candido Alberto Gomes*

Doutor em Educação, University of California, Los Angeles. Professor titular fundador da Universidade Católica de Brasília.  
E-mail: clgomes@terra.com.br

##### <sup>3</sup> *Beatrice Laura Carnielli*

Doutora em Educação, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora adjunta do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Educação da Universidade Católica de Brasília.  
E-mail: beatrice@pos.ucb.br

Endereço Postal: Universidade Católica de Brasília, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa. SGAN 916, módulo B - Asa Norte. CEP:70.790-160, Brasília/DF- Brasil.

##### <sup>4</sup> *Wellington Ferreira de Jesus*

Mestrando em Educação, Universidade Católica de Brasília.  
E-mail: wellingtonfj@pop.com.br  
Orientador: Dr. Candido Alberto da Costa Gomes.

Endereço Postal: Secretaria de Estado da Educação do Distrito Federal. SGAN, 607 - Projeção D, Sala 14, Asa Norte. CEP: 70.850-070, Brasília/DF, Brasil.

##### <sup>5</sup> *Helder Bueno Leal*

Mestrando em Educação, Universidade Católica de Brasília  
E-mail: buenoleal@uol.com.br  
Orientador: Dr. Candido Alberto da Costa Gomes.

Endereço Postal: Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins, Superintendencia de Polícia Técnico-Científica, 9º Núcleo de Perícias Criminais-Arraias. Rua Domingos Pires, s/nº, Setor Arnaldo Prieto. CEP: 77.330-000, Arraias/TO-Brasil.