

Níveis e determinantes do financiamento local à educação básica: um estudo de 115 municípios na Bahia

DAVID N. PLANK*
ROBERT E. VERHINE**

A literatura recente sobre o financiamento da educação no Brasil mostrou que os níveis de gastos são baixos e que o sistema como um todo sofre com problemas de eficiência, eficácia e equidade. Dentre aqueles mais importantes que foram identificados, estão a complexidade excessiva do sistema de financiamento, a falta de regras para organizar a distribuição de papéis e responsabilidades entre as várias entidades que participam do sistema educacional e a ausência de procedimentos efetivos na monitoração e avaliação da distribuição dos fundos públicos. Neste estudo, apresentamos uma análise sobre um conjunto de dados obtidos de uma amostragem de municípios no Estado da Bahia e examinamos as tendências das receitas e dos gastos em nível de municípios, para poder explicar variações no compromisso local com o financiamento da educação. Concluímos, então, que os gastos com educação são determinados por constelações únicas de variáveis locais, e não pela aplicação consistente de regras. O interesse local pela educação, ao invés da disponibilidade de recursos, é o determinante decisivo das diferenças nos gastos entre municípios.

1 - Introdução

A questão do financiamento da educação no Brasil tem sido objeto de interesse crescente por parte de estudiosos e formuladores de políticas, tanto pela percepção crescente das limitações do sistema vigente como pelas mudanças administrativas e fiscais promovidas pela Constituição de 1988. A literatura recente sobre o assunto indica que o nível de gastos é baixo e que o sistema como um todo sofre problemas de eficiência, eficácia e equidade [Melchior (1987), Xavier e Marques (1987), Plank (1990), Gomes (1992a) e Oliveira (1992)]. Dentre os problemas mais importantes, estão a complexidade excessiva do sistema de financiamento, a falta de regras para organizar a distribuição de papéis e responsabilidades entre os vários órgãos que participam do sistema educacional e a ausência de procedimentos efetivos para monitorar e avaliar a distribuição e uso dos fundos públicos. Dentre as consequências

* Da Michigan State University.

** Da Universidade Federal da Bahia.

destes e de outros problemas relacionados, estão os níveis altíssimos de desperdício, desigualdade e manipulação política no sistema educacional brasileiro.¹

Apesar do consenso de que o sistema vigente é falho, a pesquisa empírica sobre o assunto permanece escassa. Dados sobre a distribuição dos recursos para a educação, além de difíceis de obter, quando estão disponíveis frequentemente são desatualizados, incompletos e pouco confiáveis. Isto ocorre em todos os níveis do sistema educacional, especialmente no caso de estados e municípios, onde os pesquisadores são obrigados a confiar em dados fragmentados, coletados em diversas fontes e complementados por casos e rumores. Por causa destes problemas, a análise estatística do assunto tem sido virtualmente impossível.

Neste estudo, relatamos os resultados de uma tentativa inicial de enfrentar esses problemas de obtenção de dados, apresentamos o resultado de uma análise sobre um conjunto singular de dados financeiros obtidos de uma amostra de municípios no Estado da Bahia e examinamos as tendências das receitas e despesas em nível de municípios, para explicar variações no compromisso de financiar a educação entre municípios. O comprometimento financeiro local é operacionalizado de três modos, e exploramos os determinantes de cada um deles por meio de um modelo de regressão que inclui como variáveis independentes o tamanho, a riqueza e a população urbana do município, a intensidade do esforço de arrecadação local, o volume de transferências federais e a afiliação política do prefeito local.

Na Seção 2, mostramos um breve panorama do sistema de financiamento da educação no Brasil. Na Seção 3, discutimos os dados e a experiência acumulada no processo de coleta. Na Seção 4, apresentamos os dados de receitas para os municípios, obtidos a partir de várias fontes. Na Seção 5, fazemos uma análise estatística dos determinantes de cada um dos três indicadores do compromisso local com educação. Concluimos o trabalho na Seção 6 com um resumo dos resultados mais importantes e uma discussão das suas implicações tanto em termos da política educacional no Brasil quanto para futuras pesquisas na área de financiamento à educação.

2 - Financiamento da educação no Brasil

Os elementos básicos do sistema de financiamento à educação no Brasil incluem um conjunto de normas constitucionais que regulam o gasto da receita tributária, um

1 Esta última tendência apresenta numerosas manifestações, incluindo o gasto de parcela desproporcional das receitas educacionais em educação superior e na administração do sistema, a transferência de um volume grande de recursos públicos para escolas privadas, a distribuição de empregos na área de educação, de acordo com regras políticas paternalistas, a alocação de transferências federais para estados e municípios, de acordo com critérios políticos, e a concessão de contratos para a construção de escolas e aquisição de equipamentos a clientes e representantes das bases eleitorais [Plank (1990) e Plank, Xavier e Sobrinho (1991)].

certo número de fontes de receita vinculadas a gastos com educação e uma variedade de instituições criadas para alcançar objetivos específicos. Os documentos oficiais de política geralmente conferem prioridade à alocação de verbas públicas para educação básica, porém a distribuição de recursos nem sempre tem refletido as prioridades formais definidas por essas políticas.

Desde 1934, as constituições brasileiras têm incluído dispositivos que fixam a percentagem dos respectivos orçamentos que os governos federal, estaduais e municipais devem destinar à educação. Na Constituição de 1988, por exemplo, os governos de estados e municípios são obrigados a gastar 25% de suas receitas de impostos e transferências com educação, enquanto que o governo federal deve gastar 18% [Senado Federal (1988, artigo 212)]. Além disso, nas assim chamadas Disposições Transitórias da Constituição de 1988, exige-se que, em todos os níveis de governo — e pelo prazo de 10 anos que se seguem à adoção da nova Constituição (isto é, 1988/98) —, pelo menos metade dos gastos com educação seja dirigida à educação básica como forma de acabar com o analfabetismo e garantir o acesso universal à educação primária [Senado Federal (1988, “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”, artigo 60)].

Existe um ditado no Brasil de que algumas leis pegam e outras não. E as normas que orientam a parcela das receitas públicas que devem ser alocadas para o apoio à educação nem sempre têm “pego”, mesmo quando elas vêm inscritas na Constituição. Considere-se a exigência de que as autoridades gastem uma parcela determinada de suas receitas com educação, por exemplo: existe bastante controvérsia sobre o fato de o governo federal ter ou não seguido o disposto em lei, o que deu origem inclusive a uma investigação do Congresso em 1988 [Melchior (1987, p.102-124)]. Assume-se amplamente que estados e municípios gastam em educação pelo menos aquilo que lhes é exigido, mas, na ausência de mecanismos efetivos para abertura dos gastos públicos e punições para o não-cumprimento das normas, torna-se virtualmente impossível saber se isto é verdade ou não [Gomes (1992a) e Costa (1991)]. Quanto à exigência constitucional de que todas as autoridades públicas destinem 50% de seus gastos com educação ao ensino básico, não existe qualquer evidência de que isto tenha provocado mudanças nos padrões existentes de dispêndio em qualquer nível de governo. A principal fonte de recursos vinculada à educação básica é o salário-educação, um imposto federal com alíquota de 2,5% que incide sobre a folha de salários da maioria dos empregadores [World Bank (1986), Melchior (1987) e Plank (1990)]. Parcelas específicas da receita de loterias federais e de *royalties* provenientes da exploração de petróleo e gás natural são também utilizadas para gerar recursos adicionais para a educação, incluindo educação privada e programas de alfabetização.

A receita proveniente do salário-educação deve ser gasta em educação primária, sendo que dois terços retornam ao estado onde o imposto foi coletado e um terço é retido pelo governo federal para distribuição entre estados e municípios de acordo com critérios que, em princípio, são equalizadores. As empresas podem reter os pagamentos devidos a fim de manter suas próprias escolas ou para reembolsar despesas com educação de seus empregados ou seus dependentes. Podem, além disso, direcionar os pagamentos para escolas privadas, de modo a garantir bolsas de estudo para os filhos de seus empregados [FNDE (1990)].

Duas razões principais fazem da administração do salário-educação uma questão controversa: em primeiro lugar, uma parcela desproporcional de sua arrecadação tem sido dirigida ao apoio do ensino privado, ao invés de escolas públicas (desde 1985 mais da metade dos pagamentos das empresas com salário-educação foi direcionada a escolas privadas para cobrir mensalidades e taxas de empregados e seus dependentes) [FNDE (1990) e Plank, Xavier e Sobrinho (1991)];² e, em segundo, as receitas provenientes do salário-educação são facilmente manipuláveis politicamente: os recursos da parcela federal são freqüentemente transferidos a governos estaduais e municipais de acordo com critérios políticos, ao invés de técnicos (em 1989, por exemplo, dois terços dos recursos arrecadados com o salário-educação foram distribuídos de forma extra-orçamentária, isto é, para “projetos especiais” selecionados discricionariamente pelos responsáveis pelo Ministério da Educação). Outras fontes de receitas vinculadas enfrentam problemas semelhantes [Melchior (1987) e Plank (1990)].

Uma outra característica do sistema de financiamento à educação no Brasil é a proliferação de instituições autônomas ou semi-autônomas destinadas a cumprir objetivos educacionais específicos. Para enfrentar a questão do analfabetismo adulto, por exemplo, o governo militar organizou o Mobral – Movimento Brasileiro de Alfabetização –, uma campanha que, se esperava, reduziria o número de analfabetos pela metade entre 1969 e 1972 [Passarinho (1970)]. Incentivos fiscais especiais foram estabelecidos, dotando-o de uma base de recursos independente do orçamento normal da educação. No entanto, a campanha de alfabetização fracassou quanto à meta proposta, pois o Mobral rapidamente transformou-se num sistema educacional paralelo oferecendo uma grande variedade de programas, que incluíam: orientação vocacional, educação sanitária e pré-escolar [Costa (1986)]. Em 1981, foi transferido para o controle do Ministério da Educação e fechado em 1985, mas os governos subsequentes criaram em seu lugar instituições autônomas e financiadas independentemente semelhantes, como a Fundação Educar, o Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania etc.

Outra instituição semi-autônoma importante no sistema de educação básica é a FAE – Fundação de Assistência ao Estudante –, responsável pela distribuição de livros escolares e material de ensino às escolas primárias em todo o Brasil, bem como pela administração dos programas de alimentação escolar. Da mesma forma que o Mobral e seus sucessores, os recursos da FAE são obtidos independentemente daqueles do Ministério da Educação: em 1987, três quartos de seu orçamento tiveram origem em recursos do Fundo de Investimento Social, sob controle direto do Gabinete da Presidência [Melchior (1987) e FAE (1987)]. Também como o Mobral, a FAE mantém uma estrutura administrativa paralela à do Ministério da Educação

2 Programas que asseguram o direcionamento de recursos para escolas privadas periodicamente resultam em fraudes. No início dos anos 80, as empresas podiam dirigir seus pagamentos relativos ao salário-educação para escolas particulares para pagamento das mensalidades não apenas de seus funcionários e de seus filhos, mas também para outros adultos e crianças (*alunos da comunidade*). O resultado foi o desvio de um grande volume de receitas do governo para o apoio a alunos fantasmas e até mesmo escolas fantasmas [Velloso (1987) e Leal (1990)]. A clientela do programa foi novamente restringida aos empregados e seus dependentes em 1983.

e expandiu-se por uma grande variedade de áreas (educação sanitária, treinamento do magistério, distribuição de bolsas de estudo) que, na melhor das hipóteses, são periféricas a seu objetivo original.

Um terceiro conjunto de instituições semi-autônomas no sistema de educação básica é constituído pelos centros de atendimento social e educacional para crianças pobres (Ciac), inaugurados pelo presidente Collor e que tiveram prosseguimento (como Caic) na gestão do presidente Itamar Franco. Esta iniciativa baseia-se, em primeiro lugar, na premissa de que as múltiplas desvantagens (educacional, nutricional, médica e social) que afetam as crianças pobres devem ser enfrentadas simultaneamente e, em segundo, na idéia de que o déficit educacional que impede o desenvolvimento dessas crianças não pode ser superado nas três ou quatro horas que caracterizam o dia escolar típico no Brasil. Os Caic, além de fornecerem três refeições diárias, uma variedade de serviços sociais e médicos e um período de instrução integral, representam ainda, como o Mobral e a FAE, um esforço de enfrentar o problema da educação básica por meio da criação de um novo conjunto de instituições, ao invés de se buscar um melhor desempenho do sistema educacional existente.

A criação de instituições autônomas para perseguir objetivos educacionais específicos conduziu a uma série de problemas: o primeiro é o desvio de grande volume de recursos, para a manutenção de estruturas administrativas paralelas, que, certamente, encontrariam melhor uso na busca de objetivos mais substantivos; como efeito colateral, esta duplicação administrativa representa um peso adicional para os agentes educacionais em níveis estadual e municipal, que se vêem obrigados a buscar recursos para programas educacionais semelhantes em várias agências; um terceiro problema refere-se à ausência de uma supervisão sistemática dessas instituições autônomas, o que tem resultado em freqüentes escândalos na FAE e também no programa dos Ciac; e, finalmente, e de modo semelhante ao que ocorre com o salário-educação, a criação de múltiplos canais para distribuição de recursos para governos estaduais e municipais favorece sua exploração por políticos que procuram construir suas bases de apoio nesses níveis.

Existe uma série de razões que explicam por que o sistema de financiamento à educação no Brasil não é capaz de garantir o acesso à escola com um nível mínimo de qualidade a tantas crianças, dentre as quais três são as mais importantes. Em primeiro lugar, apesar da incorporação, em sucessivas constituições, de dispositivos que obrigam à alocação de parcelas específicas das receitas públicas para fins educacionais, o sistema de financiamento da educação como um todo ressent-se da falta de regras efetivas que orientem a distribuição dos recursos. Mais ainda, tais regras, na forma como estão definidas – incluindo-se as normas constitucionais –, são freqüentemente burladas ou ignoradas, existindo poucos mecanismos de punição para esses casos. O acesso aos recursos para educação, portanto, continua dependente de um conjunto de fatores que tipicamente incluem a região, a riqueza e a vinculação política, mas que freqüentemente excluem a necessidade ou esforço [Plank (1990) e Plank, Sobrinho e Xavier (1991)].

Uma segunda razão para o fracasso do sistema de financiamento à educação em garantir vagas escolares de qualidade aceitável, em número suficiente, é o fato de ele ser excessivamente complexo. Aos problemas colocados pela falta de regras

transparentes de decisão para a distribuição dos recursos e pela proliferação de fontes de financiamento acrescenta-se o fato de que a maioria das fontes de financiamento exige que estados e municípios solicitem esses recursos para o desenvolvimento de projetos específicos. Como decorrência, o acesso à informação e a influência política adquirem um valor tremendo na concorrência pelos recursos. Os municípios rurais mais pobres, distantes de Brasília, enfrentam sérios obstáculos para tomar conhecimento acerca da disponibilidade de recursos de determinadas fontes, bem como experimentam grandes dificuldades na hora de atender a exigências administrativas e contábeis complexas, podendo, portanto, ter negado o acesso ao apoio financeiro ao qual ostensivamente teriam direito. Na Bahia, em 1988, por exemplo, aproximadamente 25% dos municípios não receberam quaisquer transferências federais, embora todos a elas tivessem direito (ver Tabela 1). Para evitar essa possibilidade, muitos municípios empregam

TABELA 1

Distribuição das receitas do salário-educação na Bahia — 1988

Número de municípios	367
Número daqueles que receberam os "recursos-padrão" do salário-educação	230
Número dos que receberam recursos para "projetos especiais"	160
Número dos que receberam ambos acima	104
Número dos que não receberam nada	89
Valor total das transferências (em milhões de cruzados)	2,302
Valor das transferências-padrão	773
Valor dos "projetos especiais"	1,474
Valor <i>per capita</i> médio das transferências (em cruzados)	198
Valor <i>per capita</i> máximo de transferências	3,521
Valor <i>per capita</i> mínimo de transferências	0
Número de afiliados ao partido governante (PDS/PFL)	304
Número de afiliados a outros partidos (PMDB/PTB/outros)	63
Percentual de afiliados ao PDS/PFL que receberam "fundos-padrão"	0,64
Percentual de afiliados ao PMDB/PTB que receberam "fundos-padrão"	0,52
Percentual de afiliados ao PDS/PFL que receberam "projetos especiais"	0,48
Percentual de afiliados ao PMDB/PTB que receberam "projetos especiais"	0,24
Percentual de afiliados ao PDS/PFL que receberam ambos	0,31
Percentual de afiliados ao PMDB/PTB que receberam ambos	0,16
Percentual de afiliados ao PDS/PFL que não receberam nada	0,22
Percentual de afiliados ao PMDB/PTB que não receberam nada	0,30

FONTE: Delegacia do MEC, Salvador, dados não publicados.

intermediários especializados para facilitar-lhes o acesso às transferências federais [Gomes (1992b)].

Um terceiro motivo para que o sistema de financiamento não tenha se mostrado capaz de garantir o direito à educação básica decorre da manipulação política em diversos níveis. Os ministros da Educação tendem a desviar recursos para seus estados de origem, enquanto que membros do Congresso Nacional tendem a distribuir bolsas de estudo e “projetos especiais” para seus redutos eleitorais. Em nível local, os recursos são usados para recompensar aliados e angariar apoios através de empregos administrativos ou de posições de ensino ou ainda para contratos de construção ou outros serviços [Barreto (1983), Leroy (1986), Leal (1990) e Souza (1989)]. A intervenção política na administração e financiamento do sistema de educação reduz a qualidade do ensino e aumenta o seu custo.

Apesar desses problemas, seria um erro caracterizar o sistema brasileiro de financiamento da educação como uma esfera de “fracasso” de política. O sistema atual não surgiu nem se mantém por acidente ou omissão, mas, ao contrário, é resultado da importância atribuída à consecução de objetivos mais urgentes do que a educação das crianças. A “educação” representa apenas um dentre os vários benefícios que são distribuídos através do sistema educacional, que incluem ainda empregos administrativos e de professores, licitações de obras, bolsas de estudo e merenda escolar. Manter a administração do sistema de modo a reter o controle sobre estes recursos atende aos interesses políticos dos responsáveis pelo sistema, mesmo que isto resulte em negligenciar os interesses educacionais das crianças.

3 - Os dados

A compilação de dados financeiros acurados e completos em nível municipal no Brasil é extremamente difícil, devido a duas razões principais: em primeiro lugar, o número de municípios é muito grande, bem como são numerosas as origens de onde podem ser obtidos recursos para a educação, o que demanda, portanto, para uma contabilização abrangente dos recursos educacionais, uma coleta de dados de um número muito grande de fontes; e, em segundo, os procedimentos para o registro de receitas e despesas são, na melhor das hipóteses, maldefinidos, e os funcionários locais variam enormemente quanto à sua competência administrativa, o que significa que tais dados assim obtidos são freqüentemente difíceis de ser interpretados.³

A tarefa torna-se particularmente complicada na Bahia, pois o governo estadual não realiza virtualmente qualquer esforço para manter o registro de receitas e despesas em nível municipal e não existe um arquivo central para compilação dos dados sobre as finanças municipais. Ademais, conforme observado acima, o número

3 A este problema se associa o fato de que os dados de um número desconhecido, mas potencialmente grande, de municípios tenham sido alterados para disfarçar o uso de recursos “educacionais” para outros fins.

de municípios é muito grande, e as câmaras de vereadores normalmente não permitem que o público tenha acesso aos registros oficiais, o que torna praticamente impossível, portanto, o levantamento de dados financeiros nessa área.

Em junho de cada ano, no entanto, todo município deve enviar uma contabilidade completa de suas receitas e despesas (junto com a documentação de apoio) ao Tribunal de Contas dos Municípios – instituição responsável pela auditoria e aprovação das contas municipais –, que, se aprovadas, retornam aos municípios, onde ou serão arquivadas ou jogadas fora. Como o Tribunal de Contas não mantém cópias ou registros sistemáticos das informações que são devolvidas, a única possibilidade de se obterem dados financeiros completos para um determinado município é, portanto, durante o período de duas semanas imediatamente subsequente à aprovação das contas, durante o qual os dados estão disponíveis para consulta pública. Os membros do Tribunal trabalham em ritmos diferentes e cada um tem que auditar um grande número de contas municipais, de modo que apenas um punhado delas se encontra disponível para o público num determinado momento.

Estas contas constituem a principal fonte dos dados analisados neste estudo. Em visitas semanais ao Tribunal durante um período de quatro meses de 1991 (de agosto a novembro), foram registradas todas as informações sobre receitas e despesas referentes ao ano anterior (1990) para cada uma das contas disponíveis nos dias visitados. Estas contas normalmente compreendiam três ou quatro grossos volumes, mas três documentos eram particularmente importantes para nossos objetivos: o balanço anual das receitas, o balanço anual de despesas e uma declaração oficial relativa à percentagem das receitas gasta com educação. Este terceiro documento passou a ser obrigatório a partir de 1990, em decorrência da exigência constitucional de que 25% de todas as receitas com origem em impostos locais e transferências intergovernamentais sejam gastos em educação. Porém, o formato da declaração ainda não havia sido padronizado: em alguns casos, o documento simplesmente afirmava que a exigência constitucional havia sido cumprida e, em outros, fornecia-se um resumo detalhado de todas as receitas municipais e dispêndios educacionais.

Dados adicionais para o estudo foram obtidos no IBGE, na Secretaria Estadual de Educação (SEC/BA) e no escritório estadual do Ministério da Educação (Demec/BA), tendo sido codificadas 46 variáveis, incluindo sete que traçam o contexto social e geográfico do município, 14 descrevendo os aspectos do sistema de educação local, 12 indicando a quantidade de recursos obtidos em várias fontes e 13 categorizando os dispêndios com educação local. Os dados foram distribuídos em planilhas e analisados usando-se o programa SPSS/PC+.

É importante frisar que a experiência de coletar os dados foi em si reveladora. Os problemas decorrentes de uma capacidade administrativa e contábil limitada, a ausência de procedimentos padronizados e práticas financeiras questionáveis ficaram claramente evidentes. Números eram ilegíveis, colunas de números foram adicionadas incorretamente e informações consideradas importantes não foram fornecidas. Em alguns casos, a declaração da percentagem do orçamento local gasto com educação não correspondia aos números declarados e, em outros, a percentagem estava calculada incorretamente. Em vários casos, a declaração assegurava que mais de 100% dos recursos haviam sido gastos em educação. Alguns municípios declararam uma percentagem que ficava bem abaixo daquela requerida pela

Constituição, e ainda assim estas contas (como todas as que foram pesquisadas) tiveram a aprovação do Tribunal.

Estes comentários inevitavelmente levantam dúvidas sobre a qualidade dos dados, embora tenham sido feitos todos os esforços para catalogar aqueles que fossem lógica e internamente consistentes, o que significou em alguns casos recalcular e corrigir contas. Porém, alguns erros e ambigüidades permanecem, e deve se ter em vista a validade dos dados quando da interpretação dos resultados. Ao mesmo tempo, todavia, aqueles que foram compilados certamente são os melhores de seu tipo disponíveis e, portanto, o seu uso nessa tentativa inicial de se investigar os determinantes da variação das receitas e dispêndios com educação está, no nosso modo de ver, totalmente justificado.

Relacionada à questão da qualidade dos dados está a do viés amostral. Os 115 municípios incluídos no estudo representam cerca de 30% dos 388 existentes na Bahia e constituem, conforme observado anteriormente, uma amostra acidental: estão incluídos aqueles cujas contas estavam disponíveis nos dias em que visitamos o Tribunal de Contas. Apesar dessa abordagem não-probabilística, as características da amostra correspondem de perto àquelas da população dos municípios da Bahia, conforme se pode observar na Tabela 2. As duas distribuições são surpreendentemente similares, tanto em termos do tamanho da população quanto da distância dos municípios em relação a Salvador.

Os municípios da amostra representam todas as regiões do estado e sua população varia de 4.200 a 405 mil habitantes. Como a amostra inclui municípios rurais, com densidade populacional de menos de dois habitantes/km², e urbanos, com densidade superior a 300 habitantes/km², ela parece constituir-se, portanto, numa representação acurada das variações entre municípios dentro do estado.

4 - Receitas municipais

O sistema brasileiro de governo pode ser descrito como sendo um federalismo centralizado, no qual os municípios arrecadam parte de suas receitas por conta própria, mas ainda assim permanecem dependentes de transferências estaduais e federais. A receita arrecadada localmente se origina de três fontes: impostos sobre propriedades (“impostos”), impostos sobre serviços (“taxas”) e receita patrimonial sobre o patrimônio público (normalmente sob a forma de aluguéis e juros). A maior parte da receita transferida aos municípios pelo governo do estado provém de um imposto sobre valor adicionado, o ICMS, que é arrecadado pelo estado e tem uma parte do total recolhido em cada município devolvida ao governo local.

As transferências federais provêm de várias fontes, sendo a mais importante o FPM — Fundo de Participação dos Municípios —, que é constituído por uma parcela fixa da receita gerada por impostos federais que incidem sobre a renda e a produção industrial e tem dois componentes: um para gastos correntes (FPMCUR),

TABELA 2

Frequências amostral e da população, número de habitantes e distância de Salvador

Número de habitantes	Amostra (%)	População (%)
< 10.000	13,0	15,5
10 - 19.999	40,9	39,0
20 - 29.999	20,9	23,2
30 - 49.999	13,9	12,2
50 - 99.999	7,8	7,9
> 100.000	3,5	2,2
Total	100,0	100,0

Distância de Salvador	Amostra (%)	População (%)
< 100 km	6,2	5,2
100-199	13,2	12,0
200-299	17,5	14,4
300-399	15,8	16,1
400-499	10,5	15,3
500-599	14,0	11,4
600-699	10,5	8,2
> 700 km	12,3	17,4
Total	100,0	100,0
	(N=115)	(N=388)

distribuído entre os municípios de acordo com critérios técnicos, incluindo o tamanho da população; e o outro para despesas de capital (FPMCAP), distribuído para financiar projetos específicos propostos pelo governo do município (e as evidências disponíveis sugerem que os repasses são frequentemente feitos com base em critérios políticos) [Gomes (1992b) e Shah (1991)]. Uma segunda fonte importante de transferências federais para a educação é o FNDE – Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação –, responsável pela distribuição dos recursos provenientes do salário-educação.

A Tabela 3, que apresenta as estatísticas descritivas (em termos *per capita*) para todas as grandes fontes de receita municipal (local, estadual e federal), mostra vários

TABELA 3

Características da distribuição das receitas per capita por fonte de receita

Fonte	Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
Impostos	218,10	63,6	835,03	0,0	8.459,61
Taxas	21,85	6,4	49,16	0,0	358,79
Receita patrimonial	61,04	8,2	152,26	0,0	1.293,90
ICMS	1.359,99	952,4	1.311,59	304,0	7.615,14
FPMCUR	2.711,79	2.624,4	1.141,67	0,0	6.209,96
FPMCAP	1.308,08	1.371,3	1.071,61	0,0	5.120,41
FNDE	98,28	0,0	306,71	0,0	1.947,68
Total rev.	6.678,27	5.862,3	3.632,25	3.023,9	32.615,30

pontos importantes. Em primeiro lugar, a variação das receitas municipais permanece grande mesmo quando se controla pelo tamanho da população. O valor máximo das receitas totais *per capita* é mais do que 10 vezes o valor mínimo. A dispersão dos valores *per capita* é especialmente surpreendente no caso do FPMCUR, já que o tamanho da população constitui, em tese, o principal critério de decisão na alocação destes recursos.

Em segundo lugar, para cada fonte de receita, exceto o ICMS, existem vários municípios que apresentam valor zero. Apenas alguns deixaram de ter receitas derivadas de “impostos” (n = 2), “taxas” (n = 8) e FPMCUR (n = 3), mas o número daqueles que nada arrecadaram a partir de “receita patrimonial” (n = 30), FPMCAP (n = 27) e FNDE (n = 64) é surpreendentemente elevado. Menos da metade dos municípios da amostra recebeu transferências do FNDE, por exemplo, embora todos tivessem em princípio este direito. Dois fatores podem explicar esta variação nas alocações do FNDE: a exigência de que os governos municipais devem submeter propostas de projeto complicadas para poderem receber os recursos; e a aplicação de critérios políticos ao invés de técnicos na distribuição dos recursos.

Em terceiro lugar, o volume de receitas disponível para a maioria dos governos municipais depende em grande medida das transferências federais através do FPM. Isto pode ser visto na Tabela 4, na qual se apresenta o percentual médio da receita total devido às fontes locais (“impostos” + “taxas” + “receita patrimonial”), às transferências estaduais (ICMS), ao FPM e ao FNDE, bem como as percentagens para o conjunto da amostra e separadamente para os municípios nos quartis superior e inferior em termos de tamanho da população e densidade populacional. Conforme

TABELA 4

Percentagem das receitas totais, por fonte de receita

Fonte de receita	Amostra total	Quartil superior população	Quartil inferior população	Quartil superior densidade	Quartil inferior densidade
Local	3,61	9,05	1,32	6,73	2,35
ICMS	19,44	26,41	16,45	27,09	14,73
PFM	65,20	52,87	68,51	56,34	70,93
FNDE	1,32	1,24	1,86	0,53	1,23

NOTA: As entradas não somam 100% porque algumas fontes de receita não foram codificadas.

se pode depreender dos dados, as transferências federais são importantes para todos os municípios, mas não tanto para os maiores e mais urbanizados.⁴

Antes de encerrar esta seção, seria interessante perguntar: de que modo as receitas *per capita* derivadas das várias fontes de recursos estão correlacionadas entre si e com outras variáveis, como, por exemplo, tamanho da população, densidade e distância de Salvador? A partir da matriz de correlação é possível derivar alguns resultados.⁵

Os “impostos” e as “taxas” locais (em termos *per capita*) são altamente correlacionados entre si ($r = 0,74$) e também positivamente correlacionados com o tamanho da população e a densidade. Os “impostos” (mas não as “taxas”) estão negativamente correlacionados com a distância de Salvador, o que implica os municípios mais próximos da capital (e centro econômico) do estado terem maior capacidade de obter receitas a partir de impostos sobre a propriedade imobiliária. As receitas *per capita* derivadas do patrimônio público municipal estão positivamente correlacionadas com os “impostos” e as “taxas”, mas não com as demais medidas de características do município. Nenhuma das três fontes locais de receita é significativamente correlacionada com o nível de transferências do FPM, mas todos os três coeficientes são negativos, conforme se poderia esperar.

As transferências *per capita* de ICMS do governo estadual estão positivamente correlacionadas com as receitas de “impostos” e “taxas”, bem como com a densidade

4 As regressões rodadas mostram que a densidade (mas não o tamanho da população) é um determinante significativo da percentagem das receitas obtidas a partir de transferências federais, enquanto o tamanho da população (mas não a densidade) prevê significativamente a percentagem obtida de fontes locais.

5 A matriz de correlação pode ser obtida com os autores.

populacional, mas não com o tamanho da população ou com o volume de transferências federais. As transferências correntes e de capital do FPM (*per capita*) são negativamente correlacionadas ($r = -0,40$) entre si, o que confirma a observação de que os dois componentes são distribuídos de acordo com critérios bastante distintos. Tanto o FPMCUR quanto o FPMCAP estão negativamente associados ao tamanho da população; o FPMCUR (mas não o FPMCAP) está também negativamente associado à densidade populacional, sugerindo que as transferências do FPM são de fato equalizadoras. Em contraste, as transferências do FNDE não são, aparentemente, equalizadoras dentro do estado, ainda que a redistribuição de recursos para a educação seja a principal justificativa para a instituição da “quota federal”.⁶ De fato, a quantidade de receitas do FNDE recebidas por um município não está correlacionada com nenhuma das demais variáveis incluídas na análise, exceto o total de receitas ($r = 0,35$).⁷

Finalmente, uma variável qualitativa apontando a tendência política do partido do prefeito (de esquerda = 1, de direita = 0) foi incluída na matriz,⁸ mas ela não está correlacionada com nenhuma outra, indicando que a afiliação partidária não é tão importante quanto se poderia esperar na obtenção de transferências de fontes estaduais ou federais. Os sinais dos coeficientes são intrigantes, no entanto, ao sugerirem que a afiliação com um partido de direita (incluindo o partido do Presidente da República em 1990) tende a aumentar as receitas totais *per capita* ($r = -0,19$). De todas as fontes de recursos, apenas duas que envolvem o financiamento de projetos (o FPMCAP e o FNDE) parecem estar correlacionadas com variáveis políticas. A convicção generalizada de que o financiamento de projetos é suscetível à manipulação política é assim confirmada (de maneira fraca) por esses dados [Gomes (1992b), Oliveira (1992), Plank (1990) e Plank, Xavier e Sobrinho (1991)].⁹

6 Nossos dados não abordam a questão da equalização entre estados, mas as transferências federais do FNDE são direcionadas de forma desproporcional para os estados mais pobres do Nordeste [FNDE (1990)].

7 Com relação a este último resultado, deve-se observar que as regressões em que as características do município e os valores das receitas obtidas de diferentes fontes de financiamento foram colocados contra as receitas *per capita* revelaram que o FNDE *per capita* – junto com “impostos” *per capita*, FPM total e ICMS total – contribuiu significativamente para explicar a variância da variável dependente. Embora a distribuição do FNDE possa não ser equalizadora e se constitua apenas numa pequena parcela das receitas municipais (ver Tabela 3), ela representa, ainda assim, um importante fator para explicar as diferenças de receitas *per capita* entre municípios.

8 Partidos classificados como de esquerda foram PMDB, PDT e PSC, enquanto os de direita foram PFL, PTB, PDC, PMD e PL. Esta categorização baseou-se em registros eleitorais e vinculações interpartidárias conhecidas na Bahia, tendo sido validada por um painel de professores universitários da Bahia, conhecedores da política estadual e nacional.

9 Várias regressões foram rodadas com o intuito de verificar se a afiliação partidária explica significativamente as receitas *per capita*. Para a maioria das equações, a resposta foi negativa, mas em uma ocasião o resultado foi afirmativo. Neste caso, foram utilizados os valores totais das fontes de receita, ao invés dos valores *per capita*. Os resultados da regressão indicaram quatro previsores: impostos locais, tamanho da população, ICMS e partido político.

5 - O comprometimento financeiro de governos locais com a educação

Nesta seção, analisamos três indicadores básicos do compromisso financeiro de governos locais com a educação.¹⁰ O primeiro é o nível de gastos com educação por aluno (EXPEND), que foi calculado dividindo-se os gastos totais com educação (conforme relatado ao Tribunal de Contas) pelo número total de alunos em escolas municipais (conforme registrado pela Secretaria Estadual de Educação). O número para o total de estudantes baseia-se em matrículas no início do ano escolar e inclui alunos da pré-escola, primário, secundário e adultos.¹¹ Dois subindicadores são também analisados: gastos correntes por aluno (CUREXPEND), que incluem os dispêndios com pessoal, material e manutenção escolar, e despesas de capital por aluno (CAPEXPEND), que incluem os dispêndios com a construção de escolas e salas de aula e com a aquisição de equipamento permanente.¹²

O segundo indicador é a percentagem das receitas municipais gastas em educação (PERCENT). Como acima, as principais fontes de dados foram os relatórios anuais de despesas e receitas submetidos ao Tribunal de Contas, mas a declaração oficial do governo municipal relativa à percentagem das receitas locais e de transferências gasta com educação também foi considerada. Conforme já observado, embora esta segunda fonte não seja nem muito acurada nem confiável, de certa forma, como se verá adiante, sua inclusão na análise será útil para compreender aspectos importantes do financiamento à educação no Brasil.

O terceiro indicador para o comprometimento financeiro de governos locais com a educação é uma medida da resposta municipal à demanda por escola primária (RESPONSE). Para operacionalizar esta variável, foi estimada inicialmente a demanda potencial por vagas no sistema de escolas primárias do município a partir do número de crianças em idade de frequência obrigatória à escola (isto é, entre sete e 14 anos), e desse total foram subtraídos os estudantes matriculados em escolas estaduais e particulares. Dividiu-se então o número de crianças entre sete e 14 anos matriculadas no sistema municipal por aquele número, obtendo-se uma estimativa

10 Um quarto indicador — as despesas educacionais *per capita* — foi deixado de lado na análise porque produzia resultados bastante diferentes daqueles obtidos a partir de despesas educacionais por aluno. Suspeitamos que a razão para esta discrepância seja a de que a educação não representa necessariamente a coisa mais importante a ser distribuída através do sistema educacional: alguns municípios podem gastar muito com “educação” sem que muitas crianças sejam mandadas para a escola. (Esta é uma possibilidade que será explorada mais a fundo em trabalho futuro.)

11 Uma análise dos dados da SEC/BA sobre matrículas nos municípios incluídos na amostra revela que 74% das matrículas em escolas municipais estão em escolas primárias, 18% em programas de alfabetização para adultos, 6% em programas de pré-escola e 1% em escolas secundárias. Nos municípios da amostra, 59% de todas as matrículas em escolas primárias pertencem a escolas municipais, 36% a escolas estaduais e 5% a escolas privadas. Das crianças matriculadas em escolas primárias, aquelas entre sete e 14 anos de idade representam 79% em escolas municipais, 76% em escolas estaduais e 74% em escolas privadas.

12 Para os 115 municípios da amostra, os gastos correntes distribuem-se de forma mais ou menos equilibrada entre gastos com pessoal, por um lado, e manutenção e compra de material, por outro. A maior parte dos gastos de capital é para a construção de escolas e salas de aula.

(em termos percentuais) do grau de resposta das autoridades locais à demanda por educação no município.¹³

Estes três indicadores são discutidos individualmente nas seções a seguir. Antes, contudo, para explicar cada indicador é necessário introduzir o modelo causal utilizado, de acordo com o qual o comprometimento financeiro local com a educação é determinado por: *a*) a riqueza do município (WEALTH); *b*) o tamanho da população (POP); *c*) o grau de urbanização (DENSITY); *d*) o grau do esforço de arrecadação local (EFFORT); *e*) o volume de transferências do governo federal (TRANSFERS); *f*) a tendência (esquerda ou direita) do partido do prefeito (PARTY); e *g*) o nível da demanda por educação municipal (DEMAND). Estas variáveis foram operacionalizadas conforme descrito a seguir:

- WEALTH = arrecadação do ICMS *per capita* (uma medida do valor das transações com mercadorias e, portanto, um indicador do valor da atividade econômica do município);
- POP = população total do município em 1990;
- DENSITY = população do município em 1990, dividida por sua área (em km²);
- EFFORT = arrecadação total obtida a partir de “impostos” e “taxas”, dividida pelo valor do ICMS (o cálculo é feito de modo a tornar o conceito de EFFORT independente daquele de WEALTH);
- TRANSFERS = receitas *per capita* do FPMCUR, FPMCAP e FNDE (estas três variáveis de transferências foram tratadas separadamente na análise);
- PARTY = variável *dummy* indicando se o prefeito pertence a um partido de esquerda (PARTY = 1) ou de direita (PARTY = 0); e
- DEMAND = percentagem de crianças do município em idade de escola primária (entre sete e 14 anos de idade) que não se encontram matriculadas seja em escolas estaduais, seja em escolas particulares (ver nota 12).

5.1 - Gastos com educação por aluno

Em 1990, as despesas educacionais municipais por aluno variaram entre Cr\$ 2.703 e Cr\$ 1.241.373. Os dois valores máximos, no entanto, podem ser caracterizados como

13 O número de estudantes entre sete e 14 anos de idade encontra-se documentado, mas o número total de pessoas (alunos e não-alunos) nesta classe é uma estimativa grosseira. De acordo com os dados do Censo da População, aproximadamente 25% da população total estão entre sete e 14 anos. Calculamos, então, a demanda potencial por vagas na hipótese de que esta percentagem seja a mesma em todos os municípios da amostra.

outliers, já que 113 dos 115 municípios na amostra gastaram menos do que Cr\$ 55.000 por aluno em 1990. Como estes *outliers* parecem ter sido causados por informações bastante imprecisas sobre o número de matrículas,¹⁴ decidiu-se, assim, ignorar estes dois casos na análise apresentada a seguir. As estatísticas descritivas dos gastos com educação por aluno (EXPEND), despesas correntes em educação por aluno (CUREXPEND) e despesas de capital em educação por aluno (CAPEXPEND) são apresentadas na Tabela 5 e merecem três comentários: em primeiro lugar, a variação nos dispêndios é bastante grande, com alguns municípios gastando por aluno mais de 20 vezes do que outros; em segundo, os valores médio e mediano são baixos, mesmo para os padrões brasileiros [Behrman e Schneider (1991) e World Bank (1986)], uma vez que, aplicando-se a taxa de câmbio oficial de 1990 de Cr\$ 88,60 por dólar, as despesas média e mediana foram, respectivamente, de US\$ 134 e US\$ 102, contra uma média para o Brasil de US\$ 150 [Oliveira (1992)]; e, em terceiro, é evidente que os gastos correntes excedem em grande medida as despesas de capital (cinco municípios na amostra não realizaram qualquer gasto de capital em 1990).

Neste sentido, é interessante observar que CUREXPEND e CAPEXPEND não são correlacionadas ($r = 0,06$); CUREXPEND está fortemente associada a EXPEND ($r = 0,95$), enquanto CAPEXPEND não apresenta correlação alta ($r = 0,38$). Estas relações se refletem ainda na associação entre as três medidas de gasto e as variáveis independentes que constituem o modelo causal introduzido anteriormente: CAPEXPEND não está significativamente correlacionada com qualquer dos previsores, ao passo que tanto EXPEND quanto CUREXPEND são positivamente correlacionadas com POP, DENSITY, WEALTH e EFFORT e negativamente correlacionadas com DEMAND.

TABELA 5

Estatísticas descritivas e indicadores do gasto por aluno

(Em Cr\$, n=113)

Variável	Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
EXPEND	11.843	9.063	7.612	2.894	54.696
CUREXPEND	9.489	7.097	7.061	1.599	48.377
CAPEXPEND	2.354	1.591	2.415	0	14.619

¹⁴ Em cada um desses dois casos duvidosos, o número de alunos matriculados nas escolas municipais corresponde a menos de 1% da população do município. Em todos os outros casos, a proporção correspondente é maior do que 5%; a média entre os municípios é de 15%.

Os resultados da análise de regressão explorando os determinantes de EXPEND e CUREXPEND estão resumidos nas Tabelas 6 e 7 (regressões envolvendo CAPEXPEND não produziram qualquer resultado estatístico significativo e, portanto, não são apresentadas). Na Tabela 6, DENSITY e EFFORT emergem com previsores estatisticamente significativos de EXPEND, enquanto, na Tabela 7, DENSITY, EFFORT e DEMAND (esta última com um coeficiente negativo na regressão) aparecem como determinantes significativos de CUREXPEND.

Estes resultados sugerem que os dois principais determinantes do nível de gasto do município por aluno são o grau de urbanização e a intensidade do esforço de arrecadação local. Nenhum deles chega a surpreender, pois a urbanização está

TABELA 6

Resultados da regressão de EXPEND contra variáveis independentes escolhidas

Variáveis	Variáveis na equação				
	B	Desvio padrão (B)	Beta	T	Sig T
DENSITY	66,33164	10,46555	0,51146	6,338	0,0000
EFFORT	2372,97069	1137,44802	0,16835	2,086	0,0393
Constante	8556,84210	755,92825		11,320	0,0000

	Variáveis não-incluídas na equação				
	Beta In	Parcial	Min Toler	T	Sig T
WEALTH	0,08315	0,08255	0,64148	0,857	0,3934
FPMCAP	0,03681	0,04433	0,94356	0,459	0,6472
FPMCUR	0,08502	0,10075	0,92079	1,047	0,2972
FNDE	-0,02172	-0,02603	0,94080	-0,269	0,7882
DISTANCE	0,11564	0,12545	0,78783	1,308	0,1937
POP	-0,13881	-0,13508	0,64054	-1,410	0,1614
PARTY	0,08567	0,10337	0,95225	1,075	0,2848
DEMAND	-0,14600	-0,17054	0,89021	-1,790	-0,0762

$R^2 = 0,32358$

Estatística $F = 25,83165$

Nível de significância de $F = 0,0$

TABELA 7

Resultados da regressão de CUREXPEND contra variáveis independentes escolhidas

Variáveis	Variáveis na equação				
	B	Desvio padrão (B)	Beta	T	Sig T
DENSITY	60,14753	9,45513	0,49961	6,361	0,0000
EFFORT	3020,12122	994,56083	0,23082	3,037	0,0030
DEMAND	-10421,16855	4926,32297	-0,16317	-2,115	0,0367
Constante	14447,34165	3974,93789		3,635	0,0004

	Variáveis não-incluídas na equação				
	Beta In	Parcial	Min Toler	T	Sig T
WEALTH	0,12679	0,13313	0,57711	1,383	0,1696
FPMCUR	0,12176	0,15363	0,86500	1,601	0,1124
FPMCAP	0,02247	0,02904	0,88991	0,299	0,7654
FNDE	-0,05306	-0,06818	0,88238	-0,704	0,4832
DISTANCE	0,09242	0,10699	0,72178	1,108	0,2704
POP	-0,16089	-0,16605	0,62579	-1,734	0,0859
PARTY	0,03909	0,05061	0,88214	0,522	0,6029

$R^2 = 0,41245$

Estatística $F = 25,03772$

Nível de significância de $F = 0,0$

associada a fatores que incluem a demanda no mercado de trabalho por trabalhadores com educação e a consciência pública da importância da educação, enquanto o esforço fiscal reflete o comprometimento político de eleitores e autoridades públicas com a provisão de serviços públicos. O efeito negativo de DEMAND na variável CUREXPEND é também consistente com nosso modelo, já que sugere que municípios que servem a um número relativamente grande de alunos tendem a gastar menos por aluno.¹⁵

¹⁵ Em oposição a este raciocínio, no entanto, está o fato de que o número total de matrículas no município não é significativamente associado nem com DEMAND nem com EXPEND. O coeficiente de correlação com DEMAND é, na verdade, negativo, embora muito pequeno ($r = -0,10$).

Mais interessante do que as variáveis explicativas que se mostram significativas são aquelas que não o são. Ao contrário do esperado, a riqueza do município e as transferências federais (FPMCUR, FPMCAP e FNDE) não afetam os níveis de gasto por aluno, assim como não há evidência de que a política partidária, conforme medida pela variável PARTY, constitua um determinante importante dos gastos. As implicações desses resultados inesperados são discutidas na seção conclusiva do trabalho. Antes, no entanto, examinemos dois outros indicadores do comprometimento financeiro local com educação.

5.2 - Percentual das receitas gasto com educação municipal

A importância da variável PERCENT decorre da exigência constitucional de que os municípios gastem pelo menos 25% de suas receitas totais (receita local mais transferências) em educação. Apesar dessa exigência, a maioria dos municípios da amostra alocou menos de 25% de suas receitas em usos ligados à educação em 1990.

A Tabela 8 mostra as características da distribuição de duas variáveis: PERCENT, que inclui receitas e despesas correntes e de capital, e CURPERCENT, que inclui apenas receitas e despesas correntes. Estes dados estão baseados em declarações anuais de receitas e despesas, enquanto os contidos na Tabela 9 se originam nas declarações oficiais que cada município deve realizar, atestando o cumprimento da exigência de aplicação de 25% das receitas em educação. Duas características deste último conjunto de dados merecem comentário: primeiro, apenas 81 dos 115 municípios da amostra preencheram a declaração exigida; e, segundo, em apenas cinco municípios as percentagens oficialmente declaradas (DECPERCENT) e aquelas efetivamente gastas (PERCENT) coincidiram. Em 60 dos 81 municípios que preencheram a declaração, DECPERCENT foi maior do que PERCENT e, em 16 deles, PERCENT foi maior do que DECPERCENT. Em quatro municípios, as autoridades declararam oficialmente que haviam gasto em educação mais do que 100% de suas receitas totais, enquanto em outros nove foi oficialmente declarada uma percentagem menor do que aquela exigida pela Constituição. Em meio a essa

TABELA 8

Estatísticas descritivas de PERCENT e CURPERCENT

Variável	Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
PERCENT	24,6	24,8	6,0	12,9	43,8
CURPERCENT	24,9	22,6	9,0	6,0	47,0

TABELA 9

Estatísticas descritivas de DECPERCENT

Variável	Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
DECPERCENT	29,4	27,0	11,3	16,0	98,0

NOTA: Dados baseados em 77 casos; 34 municípios não apresentaram a declaração e quatro foram removidos da amostra porque o valor declarado excedia 100%.

confusão, não chega a surpreender que PERCENT e DECPERCENT estejam negativamente correlacionadas ($r = 0,14$).

A Tabela 10 resume os resultados obtidos numa regressão de CURPERCENT contra as variáveis independentes de nosso modelo básico.¹⁶ Apenas dois fatores, ambos medindo o volume de transferências governamentais federais, exibem efeitos significativos sobre a percentagem das receitas correntes aplicada em despesas educacionais correntes. O efeito de FPMCAP é positivo, enquanto aquele do FNDE é negativo.¹⁷ Conforme observado anteriormente, essas duas fontes de transferências distribuem recursos para apoio a projetos específicos e, assim, tendem a ser mais suscetíveis à manipulação política.

Do mesmo modo que na análise de EXPEND, os efeitos da maioria das variáveis explicativas do modelo não são estatisticamente significativos. Mais ainda, as duas variáveis que apresentam efeito significativo em CURPERCENT não são intuitivamente relevantes para explicar a percentagem do gasto corrente alocada à educação, já que ambas medem o volume de recursos destinado ao apoio a projetos de investimento específicos. É plausível supor que a relevância dessas variáveis possa ser estabelecida através de uma investigação mais detalhada, sendo até mesmo possível que uma especificação alternativa da equação possa fornecer evidências adicionais quanto aos determinantes da parcela da receita do município gasta em educação. Nosso ponto de vista, no entanto, é o de que é mais provável que CURPERCENT, DECPERCENT e CAPPERCENT não sejam indicadores significativos do comprometimento financeiro local com educação, apesar da importância que se atribui à exigência constitucional nos debates sobre política educacional.

¹⁶ Regressões semelhantes foram rodadas para PERCENT e DECPERCENT, mas, como nenhum dos coeficientes mostrou-se estatisticamente significativo, os resultados não são apresentados.

¹⁷ É notável, a esse respeito, que o FNDE seja um fundo concebido explicitamente para dar apoio à educação primária.

TABELA 10

Resultados da regressão de CUREXPEND contra variáveis independentes escolhidas

Variáveis	Variáveis na equação				
	B	Desvio padrão (B)	Beta	T	Sig T
FPMCAP	4,104113E-03	7,49567E-04	0,46869	5,475	0,0000
FNDE	-8,172410E-03	2,51433E-03	-0,27824	-3,250	0,0015
Constante	20,32940	1,17926		17,239	0,0000

	Variáveis não-incluídas na equação				
	Beta In	Parcial	Min Toler	T	Sig T
WEALTH	-0,07569	-0,08650	0,95146	-0,898	0,3712
EFFORT	-0,04485	-0,05053	0,93046	-0,523	0,6018
FPMCUR	-0,06842	-0,07360	0,84259	-0,763	0,4469
DENSITY	0,11397	0,13024	0,95030	1,359	0,1771
DISTANCE	-0,11294	-0,12920	0,94811	-1,348	0,1806
POP	0,01628	0,01858	0,90837	0,193	0,8472
PARTY	0,07448	0,08412	0,93430	0,873	0,3845
DEMAND	-0,03460	-0,03970	0,95393	-0,411	0,6819

$R^2 = 0,24285$

Estatística $F = 17,32027$

Nível de significância de $F = 0,0000$

5.3 - A resposta municipal à demanda por escolas primárias

O terceiro indicador do grau de comprometimento financeiro local com a educação (RESPONSE) mede a percentagem de crianças em idade de freqüentar a escola primária que não estão matriculadas em escolas estaduais ou particulares em relação àquelas servidas pelo sistema municipal. Este indicador é negativamente correlacionado com os outros dois, o que sugere, em primeiro lugar, que municípios que atendem a uma percentagem maior da demanda local por educação tendem a gastar menos por aluno e, em segundo, que os municípios que gastam uma parcela maior de suas receitas com educação tendem a fazê-lo através de gastos mais elevados por

aluno do que através da expansão das oportunidades de educação para aqueles que ainda não se encontram na escola.

As estatísticas descritivas da variável RESPONSE são apresentadas na Tabela 11, em que, como pode ser visto, a percentagem da demanda potencial atendida pelos municípios varia de 14 a 100%, com a média e a mediana ligeiramente abaixo de 50%. Em outras palavras, a maioria dos municípios na amostra dispõe de vagas para menos da metade das crianças que poderiam estar matriculadas em escolas municipais.

Os resultados de uma regressão em que RESPONSE aparece como variável dependente são mostrados na Tabela 12. Apenas 16% da variância são explicados, mas três variáveis independentes apresentam efeitos significativos, duas das quais também os apresentam em regressões explicando outros indicadores do comprometimento financeiro local com educação. Assim, o nível de urbanização do município (conforme medido por DENSITY) e seu grau de sucesso na obtenção de financiamento do governo federal para projetos (medido por FPMCAP) afetam a capacidade das autoridades locais no sentido de promover a educação pública. A afiliação do prefeito a um partido político de direita também tem um efeito positivo no grau de resposta do município às demandas educacionais locais, embora não afete nem os dispêndios por aluno nem a percentagem das receitas locais gastas com educação.

6 - Implicações e conclusões

Os resultados apresentados na seção anterior sugerem quatro pontos que podem ser destacados à guisa de conclusão. Em primeiro lugar, o modelo, embora muito simples, se mostrou surpreendentemente bem-sucedido para explicar os gastos por aluno. Municípios mais urbanizados tendem a gastar mais por aluno do que aqueles em que a população se encontra mais dispersa, enquanto municípios com carga tributária local relativamente mais elevada gastam mais por aluno do que aqueles com menor esforço de tributação. Em contraste, medidas de riqueza ou de

TABELA 11

Estatísticas descritivas de RESPONSE

Variável	Média	Mediana	Desvio padrão	Mínimo	Máximo
RESPONSE	47,2	42,0	23,3	14,4	100,0

NOTA: Dados baseados em 113 casos; dois casos foram removidos devido a estimativas duvidosas quanto ao número de matrículas.

TABELA 12

Resultados da regressão de RESPONSE contra variáveis independentes escolhidas

Variáveis	Variáveis na equação				
	B	Desvio padrão (B)	Beta	T	Sig T
PARTY	-11,25276	4,14852	-0,24178	-2,712	0,0078
DISTANCE	0,02667	8,90492E-03	0,26944	2,995	0,0034
FPMCAP	4,233086E-03	2,01213E-03	0,19048	2,104	0,0377
Constante	34,96034	5,79541		6,032	0,0000

	Variáveis não-incluídas na equação				
	Beta In	Parcial	Min Toler	T	Sig T
WEALTH	-0,11561	-0,12308	0,92403	-1,277	0,2044
EFFORT	0,03841	0,04057	0,92139	0,418	0,6768
FPMCUR	0,14295	0,13581	0,73231	1,411	0,1611
FNDE	0,16885	0,18220	0,95348	1,908	0,0591
DENSITY	-0,13614	-0,13241	0,76958	-1,375	0,1719
POP	-0,10417	-0,10862	0,89481	-1,125	0,2631
DEMAND	0,04731	0,05169	0,95346	0,533	0,5952

$R^2 = 0,16360$

Estatística F = 6,9763832027

Nível de significância de F = 0,0002

transferências federais não têm efeitos significativos sobre os gastos por aluno. Medidas de urbanização e esforço fiscal podem ser interpretadas como indicadoras do interesse local em educação, em oposição à simples disponibilidade de recursos, e este parece ser o determinante decisivo das diferenças nos gastos entre municípios.

Em segundo lugar, os efeitos insignificantes de diversas variáveis, das quais se esperava um impacto direto forte nos gastos por aluno, sugerem a ausência de um controle estreito no sistema de financiamento à educação. O fato de que os municípios relativamente ricos não gastam mais por aluno do que os mais pobres fornece evidência adicional da extensão em que os gastos educacionais são determinados por uma constelação única de variáveis locais, e não pela aplicação consistente de regras. A ausência de associação entre o volume de transferências federais

e os gastos por aluno sugere tanto a falta de critérios na distribuição das transferências quanto a debilidade dos controles administrativos sobre como estas transferências são utilizadas em nível local.

Em terceiro lugar, num sistema educacional que não se encontra sujeito a regras de decisão transparentes, a possibilidade de interferência política é invariavelmente grande. É amplamente reconhecida no Brasil a extensão dessas interferências, embora nossos resultados estatísticos forneçam apenas uma evidência fraca dos efeitos políticos diretos. Os resultados relativos ao FNDE e FPM-despesas de capital apresentados na Tabela 10 sugerem que o dispêndio total com educação pode de fato depender de conexões políticas em nível nacional, embora os sinais opostos para os dois tipos de transferências federais e a falta de uma explicação teoricamente convincente para esta diferença indiquem que esta é uma relação no mínimo complicada. A correlação negativa entre os valores dos gastos educacionais declarados e efetivos fornece uma evidência muito clara dos efeitos limitados de uma política educacional (na verdade, constitucional) sobre a prática administrativa.

O efeito insignificante sobre os gastos *per capita* da afiliação política do prefeito local pode aparentemente reduzir a importância que atribuímos a variáveis políticas, mas no nosso ponto de vista isto pode ser creditado à impermeabilidade das estruturas políticas tradicionais a intrusões ideológicas ou de cunho legal-racional. A fidelidade partidária é notoriamente fraca no Brasil, especialmente na Bahia, onde a política local se organiza a partir de laços personalistas ou clientelistas, e não de acordo com a identificação partidária [Souza (1983) e Leal (1949)].¹⁸ É difícil, portanto, captar a complexidade do sistema político numa análise de regressão, mas isto não significa que variáveis políticas não sejam importantes.

Finalmente, um entendimento mais completo dos determinantes do gasto educacional requer a análise dos gastos *per capita* da mesma forma como feito para os gastos por aluno. A oferta de educação é apenas uma das metas perseguidas através do sistema de educação brasileiro. Outros objetivos incluem a construção e manutenção de apoios políticos através da distribuição de empregos e outros recursos às clientelas e bases eleitorais. Neste contexto político, os gastos com educação não são necessariamente determinados ou mesmo restringidos pelo número de alunos no sistema.¹⁹

Abstract

The recent literature on educational finance in Brazil has established that expenditure levels are low, and that the system as a whole is plagued by problems of efficiency, efficacy, and equity.

¹⁸ Mais da metade dos membros do Congresso Nacional trocou de partido entre as eleições de 1986 e 1990.

¹⁹ Por exemplo, Xavier e Marques (1987) descobriram que o Piauí gastou em despesas administrativas duas vezes mais do que São Paulo, não obstante a renda *per capita* deste último ser várias vezes superior à daquele.

Among the most important problems identified are the excessive complexity of the financial system; the lack of policies to govern the distribution of roles and responsibilities among the many agencies that participate in the educational system; and the absence of effective procedures for monitoring and evaluating the allocation and use of public funds. In this paper we present our analyses of a unique set of financial data obtained from a sample of municípios in the northeastern state of Bahia. We examine trends in revenues and expenditures at the município level, in order to explain variation in financial commitment to schooling across municípios. We conclude that educational expenditures are determined by unique constellations of local variables and not by the consistent application of rules. Local interest in education, rather than the availability of resources, is the decisive determinant of differences in expenditure across municípios.

Bibliografia

- BARRETO, E. S. de Sá. Novas políticas educacionais para velhas escolas rurais: um estudo de caso no sertão do Piauí. *Cadernos de Pesquisa*, v.46, ago. 1983.
- BEHRMAN, J. R., SCHNEIDER, R. *A note on Brazilian schooling investments in an international perspective: where does Brazil fit?* Trabalho apresentado na conferência sobre "Education, Growth, and Inequality in Brazil". Rio de Janeiro, mar. 1991.
- COSTA, R. M. C. da. *Mobral: nascimento, vida, paixão, morte*. Rio de Janeiro, Shogun Editora e Arte, 1986.
- COSTA, T. H. O financiamento da escola básica: o papel do Tribunal de Contas. In: CADEMARTORI, L. (org.). *O desafio da escola básica: qualidade e equidade*. Brasília, IPEA, 1991 (Série IPEA, 132).
- FAE. *Relatório 1987*. Brasília: Fundação de Assistência ao Estudante, 1987.
- FNDE. *Salário-educação: séries históricas*. Brasília: Fundação Nacional de Desenvolvimento da Educação, 1990.
- GOMES, C. A. Financiamento e equidade. In: GOMES, C.A., SOBRINHO, J.A. (orgs.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília, IPEA, 1992a (Série IPEA, 136).
- _____. *Transferências intergovernamentais no ensino fundamental: critérios e processos decisórios*. 1992b, mimeo.
- LEAL, M. C. *Os des(mandos) do clientelismo de estado sobre os recursos públicos da educação de 1º e 2º graus*. Rio de Janeiro, UFRJ, 1990 (Dissertação de Doutorado).
- LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto*. Rio de Janeiro, Ed. Forense, 1949.

- LEROY, N. M. I. P. *O gatopardismo na educação: reformar para não mudar (o caso de Minas Gerais)*. Rio de Janeiro, Dois Pontos Editora, 1986.
- MELCHIOR, J. C. de A. *O financiamento da educação no Brasil*. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1987.
- OLIVEIRA, J. B. A. União e municípios e o sistema de ensino fundamental: atribuições e perspectivas. In: GOMES, C. A., SOBRINHO, J. A. (orgs.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília, IPEA, 1992 (Série IPEA, 136).
- PASSARINHO, J. G. A problemática da educação no Brasil. *A Defesa Nacional*, Separata, mar./abr. 1970.
- PLANK, D. N. Issues in Brazilian school finance. *Journal of Education Finance*, 15, Spring 1990.
- PLANK, D. N., XAVIER, A. C. da R., SOBRINHO, J. A. *Why Brazil lags behind in educational development*. Trabalho apresentado na conferência sobre "Education, Growth, and Inequality in Brazil". Rio de Janeiro, mar. 1991.
- SENADO FEDERAL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.
- SHAH, A. *The new fiscal federalism in Brazil*. Washington, IBRD, 1991.
- SOUZA, A. M. e. Considerações sobre a distribuição dos recursos educacionais. *Em Aberto*, v.42, abr./jun. 1989.
- SOUZA, M. do C. C. de. *Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo, Editora Alfa-Omega, 1983.
- VELLOSO, J. Política educacional e recursos para o ensino: o salário-educação e a universidade federal. *Cadernos de Pesquisa*, n.61, maio 1987.
- WORLD BANK. *Brazil: finance of primary education*. Washington, IBRD, 1986.
- XAVIER, A. C. R., MARQUES, A. E. S. *Custo direto de financiamento das escolas de 1º grau (por regiões geográficas)*. Brasília, SEB/MEC, 1987.

(Originais recebidos em setembro de 1993. Revistos em outubro de 1993.)