

# **DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO DOS GASTOS E MATRICULAS**

CASTRO, Jorge Abrahão de \* – IPEA

DUARTE, Bruno de Carvalho \*\*

GT: Estado e Política Educacional / n.05

## **Introdução**

A ação do Estado durante as últimas duas décadas foi marcada por uma reestruturação de sua política educacional. Embora o discurso em favor da descentralização e, particularmente, da municipalização da gestão educacional no Brasil faça referência aos anos 40, esse processo somente ganhou força a partir dos anos 80, principalmente após a Constituição Federal de 1988, sendo sucessivamente aprofundado nos anos 90.

Os regimes autoritários, em especial após 1964, foram marcados por administrações excessivamente centralizadoras a nível federal, tanto na gestão como na formulação das políticas de diversos setores, entre eles a educação. A gestão e o controle na aplicação dos recursos constituíam-se, assim, em um importante instrumento de barganha e controle político, que permitia a manutenção e perpetuidade do poder de governantes e políticos aliados.

Entretanto, com a sucessiva perda de legitimidade perante a sociedade civil, os próprios representantes das administrações do governo militar passaram a adotar, contraditoriamente, o discurso em favor da descentralização das políticas, que urgia dos movimentos democráticos. Essa reorientação de discurso, no entanto, serviu apenas para dissimular a continuação e o aprofundamento da gestão política via “balcão de negócios”, que visava fortalecer políticos da base governista e, ao mesmo tempo, enfraquecer políticos opositores, privando-os de recursos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a nova estrutura de gestão e de distribuição de responsabilidades passou a questionar o padrão tradicional, de caráter centralizador e extremamente permeável aos interesses particularistas, que também havia moldado a atuação governamental na área de educação até então. A Carta Magna estabeleceu um direcionamento claro para a municipalização das políticas públicas e sociais, estipulando, por outro lado, garantia de recursos e regimes de colaboração entre as esferas de governo para a consecução das novas incumbências.

No decorrer dos anos 90 são tomadas diversas iniciativas para retirar a descentralização do plano discursivo e aprofundar esse processo, um dos principais elementos que caminha neste sentido é a criação do do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Por outro lado, o governo federal também realiza uma série de alterações em suas políticas que alteram a execução das políticas da esfera federal para os demais níveis de governo.

Este trabalho, portanto, é um esforço analítico-descritivo que procura acompanhar o processo de descentralização das políticas educacionais e os seus desdobramentos. Objetiva-se, também, identificar, sobretudo no período transcorrido entre 1995 a 2005, os resultados do processo de descentralização, mediante a análise da evolução dos gastos e das matrículas realizadas pelos entes federados.

Neste sentido, nas seções que se seguem, busca-se aprofundar os pontos destacados da seguinte forma: i) histórico do processo de descentralização; ii) estrutura institucional da área – competências e estrutura de financiamento da educação; iii) resultados em termos de gastos públicos realizados; iv) resultados em termos da oferta pública – matrículas; e iv) considerações finais.

## **1. Histórico do processo de descentralização das políticas da área educacional no Brasil**

---

\* Coordenador de Pesquisa da Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) e professor do Departamento de Contabilidade da Universidade de Brasília (UnB).

\*\* Consultor da Diretoria de Estudos Sociais (DISOC) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

Embora o ideário da descentralização e, particularmente, da municipalização da educação no Brasil possa ser remetido aos anos 40, esse processo somente ganhou corpo a partir dos anos 80, sendo sucessivamente aprofundado nos anos 90<sup>1</sup>.

Há a emergência de um fator, de caráter eminentemente político, que foi fundamental para a consecução do processo: a gradual abertura política, a partir do final dos anos 70, após duas décadas e meia de regime autoritário sob o controle dos militares. A “abertura” propiciou duas situações, díspares mas interligadas, que iriam concorrer de forma cabal para o incentivo de iniciativas descentralizadoras.

A primeira delas é de caráter mais geral e remete ao fato das administrações autoritárias, pós 64, terem se caracterizado por uma excessiva centralização, em nível federal, das tomadas de decisões sobre os mais variados setores na gestão do país. No que diz respeito à política educacional, isso não era diferente. Assim, quando surgiram os primeiros indícios de que o regime autoritário não teria mais como se sustentar em médio prazo, devido à visível e crescente perda da base de sustentação e, conseqüentemente, da legitimidade atribuída a diversos fatores, mas sobretudo à crise do chamado “milagre brasileiro” em termos econômicos, os atores políticos passam a mobilizar-se no sentido da volta do país à institucionalidade democrática, o que levou à associação daqueles movimentos com demandas de cunho descentralizador, em contraponto ao período autoritário<sup>2</sup>.

Com o avanço do processo de redemocratização e a consolidação do mesmo, pelo menos de maneira formal, ao longo dos anos 80, aquela associação ganhou força reafirmando a necessidade do fomento a formas de gestão descentralizadas como um dos pré-requisitos essenciais para o aprofundamento e aperfeiçoamento democrático.

O outro fator, de igual ou maior importância que aquele acima apontado, remete ao fato de o controle da gestão das políticas sociais, onde se inclui a educação, ser, historicamente, uma vigorosa fonte de poder de barganha em termos de capital político. Ou seja, ao controlar a gestão das políticas e tendo autoridade e poder de decidir onde, como e quanto investir, reunia-se os principais instrumentos para o exercício do controle político de determinadas regiões, escolhendo aliados, cooptando lideranças, cimentando conchavos e a hegemonia sobre o eleitorado.

É a partir desse processo de redemocratização e de retorno da votação direta para o preenchimento de cargos executivos, no âmbito estadual, a partir de 1982, no qual a oposição sai vitoriosa em importantes estados da federação, que a gestão da política educacional ganha papel destacado para a estratégia dos setores de liderança do governo federal se manterem no poder, via mecanismos de gestão das políticas sociais.

Nesse ínterim, a municipalização das políticas educacionais aparece com maior vigor e incentivo, pois, contraditoriamente, foi o mecanismo encontrado pelos próprios representantes das administrações, marcadas pelo caráter centralizador, para a manutenção do poder. Dessa forma, priorizaram a negociação direta com os municípios, burlando a instância de poder das administrações estaduais, as quais se encontravam, em alguns estados, sob controle oposicionista.

Com a constatação do crescimento do respaldo político e eleitoral da oposição, e visando pleitos futuros, a gestão da educação passa a ser marcada pelo chamado “balcão de negócios”. Em outras palavras, o processo de alocação dos recursos passa a considerar cada vez menos os critérios pedagógicos e de fomento à qualidade dos serviços prestados, e cada vez mais a barganha política, no intuito de fortalecer o bloco governista em nível federal. Essa medida visava, em especial, diminuir o poder dos representantes oposicionistas das esferas estaduais, privando-os de recursos.

Em 1984, elege-se, de forma indireta, a coalizão conhecida por Aliança Democrática, que era composta por antigos opositores ao regime militar e por dissidentes do partido governista, que dava sustentação ao regime militar. Vencida as eleições, após o rateio de pastas ministeriais, coube ao PFL a

---

<sup>1</sup> De acordo com BOTH (1997: 109-110), a municipalização do ensino no Brasil passou por três períodos: 1) de 1946 a 1971, marcado por iniciativas particularizadas, sem expressão prática, mas importante impulso ao pensamento municipalista em educação; 2) de 1971 a 1988, há ocorrência de experiências expressivas na área; 3) de 1988 a 1991, caracterizada por ser uma fase de transição, através da qual se espera uma definição mais precisa sobre os rumos, sobretudo a partir da Constituição de 1988, considerada ponto de apoio para a municipalização do ensino fundamental.

<sup>2</sup> Ao abordar a crise da política educacional no bojo da crise fiscal e orçamentária que atingiu o Estado, a partir dos anos 70, CASASSUS (1995:80) defende que “se quiser-se melhorar o serviço educativo para o conjunto da população e, ao mesmo tempo, fazê-lo num período de austeridade orçamentária, se faz necessário outorgar uma alta prioridade à melhoria da gestão do sistema, mediante a simplificação de estruturas e a redefinição de funções e responsabilidades do aparelho central.”

estratégica pasta do Ministério da Educação (MEC). Em termos operacionais, a gestão do MEC foi marcada pela continuidade e aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas que tinham caracterizado as administrações imediatamente anteriores, nas quais a instrumentalização política do ministério era prática corrente.

Subseqüentemente a esse período, com a promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988, o debate sobre as atribuições específicas a cada instância de poder ganhou força. A Carta Magna estabeleceu um direcionamento bastante claro para a municipalização das políticas públicas e sociais, não descuidando do estabelecimento de garantias de receitas que permitissem aos administradores municipais levarem a bom termo essas novas incumbências, como veremos no próximo tópico.

No que tange especificamente à gestão da política educacional, a CF apontou para a municipalização do ensino fundamental e pré-escolar. Aos estados e União caberiam, primordialmente, a responsabilidade sobre o ensino médio e superior, respectivamente<sup>3</sup>. Como resultado desses preceitos constitucionais, observa-se nos anos 90 um aumento do número de matrículas do ensino fundamental nos municípios, em detrimento de estados e da União<sup>4</sup>.

Na década de 90, a argumentação em torno dos avanços que a descentralização representaria para a gestão da política educacional fundamenta-se no fato de que esse seria um processo gerador de círculos virtuosos. Dito de outro modo, ela otimizaria recursos, pela eliminação de atividades-meio; fomentaria uma maior efetividade das políticas, já que transferiria para a ponta dos sistemas, para os beneficiários, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; e tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e prestação dos serviços.

Esse foi o discurso que legitimou o estabelecimento das novas diretrizes que, ao longo da década de 90, foram institucionalizadas para fomentar a descentralização das políticas públicas. Sua trajetória foi ascendente, partindo do governo Collor com o moderno discurso que reivindicava a descentralização como medida imprescindível para alcançar a eficiência na prestação de serviços sociais. No entanto, apesar do discurso em favor da descentralização, na prática, esse governo também foi caracterizado pela continuidade de uma gestão marcadamente centralizadora, em consonância com a gestão de governos anteriores. Apesar da retórica participativa, ao se analisar a gestão da política educacional no período, observa-se que os apelos descentralizadores ficaram apenas no plano discursivo.

Coube, então, à administração de Itamar Franco as primeiras iniciativas para que o discurso em favor da descentralização saísse efetivamente do plano discursivo e passasse a nortear a gestão de alguns programas. Quanto aos novos mecanismos de gestão, é importante destacar algumas mudanças, principalmente com o estabelecimento de novos critérios para a transferência de recursos aos municípios e para as escolas sob sua jurisdição – entre os novos critérios, destaca-se que a repartição dos recursos seria proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, e que o recebimento dos recursos estaria condicionado à implantação dos Conselhos nos municípios.

Assim, apesar de a discussão sobre este tema e as críticas a um modelo de gestão excessivamente centralizado remeter ao final dos anos setenta, e de o debate em prol da descentralização ter sido incorporado ao discurso oficial de forma mais incisiva no governo Collor, somente durante a administração de Itamar Franco que houve avanços, em termos práticos, na operacionalização descentralizada das políticas públicas – e, em particular, dos programas educacionais, seja no financiamento de projetos, seja de assistência aos educandos.

No governo de Fernando Henrique Cardoso as alterações, reiteradamente anunciadas como necessárias, são efetivadas e o processo de descentralização é aprofundado. Houve continuidade do debate sobre a descentralização, que vinha entrando em pauta desde o início da década, e seqüência de algumas

---

<sup>3</sup> Segundo BOTH (1997:10-11), as “políticas nacionais traçadas para as áreas sociais, e desenvolvidas com adequação pelas respectivas modalidades de aplicação, permitem a salvaguarda e a manutenção da identidade própria e comum que caracteriza as realidades nacional, estadual, regional e local. A caracterização nacional não se sobrepõe à particularização regional, local ou vice-versa, mas fica preservada entre elas o devido elo de ligação de mútuo enriquecimento e complementaridade.”

<sup>4</sup> Por exemplo, de acordo com os dados da tabela A1, no Anexo deste trabalho, entre 1997 e 2002 se observa um crescimento de 41,9% de toda a matrícula do ensino fundamental na rede municipal, enquanto a matrícula na rede estadual cai 21,3%. Esse movimento também reflete uma variação em termos relativos: no referido período, a representatividade da matrícula na rede municipal sobe de 40,7% para 55,4% no total da matrícula do ensino fundamental.

experiências pioneiras em direção à descentralização da gestão dos programas implementadas no governo anterior<sup>5</sup>. A partir de 1995, houve um fomento e extensão dos processos de descentralização na gestão da política educacional brasileira, principalmente com a implementação do Fundef, que será uma política que aprofundará o processo de municipalização da educação. Nesse sentido, a centralização, tal como tradicionalmente se entendia, em que o poder central mantinha sob sua responsabilidade todo o processo, desde a formulação até a execução, sofreu redução.

Na gestão Lula, mantê-se grande parte dos processos de gestão das políticas para a educação básica dos governos anteriores. A grande novidade é a criação do Fundeb, ao final de 2006, cujos resultados em termos de repartição de responsabilidades e interesses pelos entes federados, ainda estar para ser comprovado.

Em suma, em um balanço da gestão da política educacional neste período pós constituição, pode-se destacar positivamente o fato de ter havido avanços no processo de descentralização, sobretudo no que tange aos aspectos que envolvem financiamento e execução. No entanto, os mecanismos e processos decisórios, tais como a escassez de canais de participação na formulação de políticas por parte dos outros níveis de governo, bem como da sociedade civil e demais atores envolvidos com a problemática educacional, ainda são elementos que podem acarretar limitações para a melhoria dos serviços educacionais no Brasil.

### **3. Estrutura institucional da área de educação**

#### **3.1. Estrutura de responsabilidades e competências para oferta de educação**

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela Emenda Constitucional (EC) 14/96<sup>6</sup> e por um conjunto de normas infra-constitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente o direito ao ensino fundamental, além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil.

Com relação à repartição de competências, a legislação estabelece as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais. De acordo com ela, compete à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da necessidade de exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos aos estados, ao DF e aos municípios.

Quanto aos estados, a Constituição Federal de 1988 estabelece que eles atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já LDB é mais específica e lhes atribui a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade para com o ensino fundamental e educação infantil, em especial a

---

<sup>5</sup> Por exemplo, a descentralização da alimentação escolar (merenda escolar). A despeito de alguns ensaios terem sido realizados no passado, a descentralização tem início, de fato, em 1992. Em sua etapa inicial, ocorrida até 1994, verificou-se, sobretudo, a estadualização. Ao cabo desta fase, a extinta Fundação de Apoio ao Educando (FAE) já repassava todos os recursos aos estados, encerrando por completo, no plano federal, todas as funções de aquisição e distribuição de gêneros alimentícios para a merenda do escolar. A segunda etapa da descentralização, intensificada a partir de 1995, caracterizou-se pela forte adesão dos municípios ao programa. Há, ainda, o formato duplo, com o programa sendo operado simultaneamente pela prefeitura e pela Secretaria Estadual da Educação, e cada um cuidando de sua própria rede de ensino. Também se verificou, nesses anos, que a política de descentralização da merenda passou a conviver com um novo modelo, introduzido por iniciativa de alguns estados, e marcado pela transferência dos recursos diretamente para as escolas. Tal formato corresponde a um reforço da autonomia da unidade escolar e significa, desde logo, uma forte descentralização funcional das redes de serviço, uma vez que se deslocam, para a ponta do sistema, as responsabilidades e tarefas de compra, armazenamento, preparo e distribuição dos gêneros alimentícios.

<sup>6</sup> Emenda Constitucional que cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef).

responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB ratifica essas responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência.

Assim sendo, no atual estágio do federalismo brasileiro, no que concerne à educação, a CF de 1988, ao dispor em seu artigo 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração, referendou uma estrutura federativa fundamentada num sistema de cooperação, o que abria margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que não ficava clara a competência de cada um. Uma nova etapa surgiu mediante a promulgação da LDB, que atribuiu aos níveis de governo competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, contudo, descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas ou infringir o princípio de autonomia.

Em relação ao provimento da educação, ficou estabelecido, no item IV do art. 206 da CF, que o ensino público em estabelecimentos oficiais deveria ser gratuito. Por outro lado, abriu-se exceção para as instituições educacionais estaduais ou municipais que não fossem total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, permitindo a destinação de verbas públicas para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, possibilidade essa prevista no art. 213.

Assim como na CF, a LDB assegura a possibilidade de o provimento e a produção da educação ser realizados pela iniciativa privada, atendidas algumas condições normativas e de qualidade. A abertura do ensino ao setor privado permite que se constituam instituições particulares criadas e mantidas por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado, possibilitando a continuidade e o surgimento de instituições confessionais que atendam a orientações ideológicas específicas, assim como a manutenção e criação de instituições filantrópicas. Cabe às famílias, cujas crianças se dirijam a essas instituições, grande parte do ônus pela manutenção e o provimento desse serviço, mediante pagamento de mensalidades.

A LDB instituiu na estrutura educacional o Conselho Nacional de Educação com funções normativas e de supervisão e atividade permanente, criado por lei. Funções similares são exercidas no âmbito dos sistemas de ensino pelos conselhos estaduais e municipais, que também são instituídos por leis próprias. A Lei 9.424/96, do Fundef, determina a criação, no âmbito da União, dos estados e municípios, de conselhos para acompanhamento e controle social sobre a repartição de recursos do Fundef, do qual participam representações de professores e de pais de alunos, além dos respectivos poderes executivos.

Observa-se que a Constituição Federal e a LDB reconhecem a autonomia do município como unidade federada, atribuindo-lhes responsabilidades de monta na área educacional. O outro lado da questão da descentralização é assegurar que prefeitos, secretários de educação e demais burocratas locais estejam preparados para gerir com eficiência e eficácia o aumento das responsabilidades e a grande entrada de recursos em seus orçamentos. A indução da municipalização do ensino fundamental, sem controle social efetivo e a devida colaboração e assistência da instância estadual e federal, em alguns casos pode trazer sérios impactos nos resultados educacionais. Parte dos recursos subvinculados pode se perder ou ser utilizada de forma pouco criteriosa pelas administrações locais, correndo-se o risco de acarretar sérios prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, objetivo principal da criação do Fundef.

No quadro 1, a seguir, apresenta-se o arcabouço jurídico que estabelece a estrutura de competências e responsabilidades das esferas de governo na área educacional.

Quadro 1  
Arcabouço jurídico – Competências das três esferas de governo na Educação

ESFERA	COMPETÊNCIAS
UNIÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal de 1988 – “A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.” (Constituição Federal 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art. 211., § 1º)</li> <li>• LDB (Lei de Diretrizes e Bases) - A União incumbir-se-á de: I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; II – <i>organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;</i> III – prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva; (Lei n.º 9.394, de 1996, Tít. III, Art.9)</li> <li>• LDB - "O Sistema Federal de ensino compreende: I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação." (Lei n.º 9.394, de 1996, Tít. IV, Art. 16)</li> <li>• LDB - "Caberá à União assegurar, anualmente, em seu Orçamento Geral, recursos suficientes para manutenção e desenvolvimento das instituições de educação superior por ela mantidas." (Lei n.º 9.394, de 1996; Tít. V, Cap. IV, Art. 55)</li> <li>• A União, de acordo com o § 3º da EC 14/96, complementarás os recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.</li> </ul>
ESTADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal de 1988 - "Os Estados e DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio." (Constituição Federal 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art.211., §3º)</li> <li>• LDB – “Os Estados incumbir-se-ão de: II – definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; VI – assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.” (Tít. IV, Art. 10)</li> <li>• LDB - "Os sistemas de ensino dos Estados e do DF compreendem: I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo Poder Público estadual e pelo DF; II – as instituições de educação superior mantidas pelo Poder Público municipal. III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada; IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.” (Tít. IV, Art. 17)</li> <li>• A forma de distribuição do Fundef entre os estados e seus municípios será proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino. (Lei n.º 9.424/96, Art. 2º)</li> </ul>
MUNICÍPIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituição Federal de 1988 - "Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil." (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, Art. 211, §2º)</li> <li>• Constituição Federal de 1988 – Compete ao Município - "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental". (Art. 30, VI, Cap. IV)</li> <li>• LDB – “Os municípios incumbir-se-ão de: I – organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; V – <i>oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.</i>” (Tít. IV, Art. 11)</li> <li>• LDB - "Os sistemas municipais de ensino compreendem : I – as instituições do ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo Poder Público municipal. II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação.” (Tít. IV, Art. 18)</li> </ul>

Fonte: Ipea/Disoc, 2007.

## 2.2. Estrutura de financiamento da educação

Outro item importante para se entender o processo de descentralização diz respeito a situação de responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira que é apresentado no Quadro 2. No que diz respeito a divisão de fontes de recursos e responsabilidades de gastos a União divide a aplicação de seus recursos na manutenção do sistema federal, na execução de programas próprios e em transferências para os sistemas estaduais e municipais. Na composição de seus recursos os estados somam os recursos recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Por sua vez, na composição dos recursos destinados à manutenção e expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais são somados aos seus recursos próprios. Ou seja, seguindo o que estabelece a norma legal, observa-se entre os entes federados um financiamento baseado em regime de colaboração, com ação supletiva e redistributiva da União e estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera.

Quadro 2

Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ordinários do Tesouro</li> <li>▪ Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE</li> </ul>	1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Subvinculação do FUNDEB</li> </ul> </li> </ul>	1. ORÇAMENTÁRIOS (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE               <ul style="list-style-type: none"> <li>– Sunvinculação do FUNDEB</li> </ul> </li> </ul>
2. CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salário-Educação (10% do total)</li> <li>▪ Salário-Educação/Federal</li> <li>▪ Contribuição sobre o lucro líquido</li> <li>▪ Contribuição para a seguridade social</li> <li>▪ Receitas brutas de prognósticos</li> </ul>	2. TRANSFERÊNCIAS <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salário-Educação/quota Federal</li> <li>▪ Orçamentários da União</li> <li>▪ Recursos do FNDE</li> </ul>	3. TRANSFERÊNCIAS <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salário-Educação/quota Estadual</li> <li>▪ Salário-Educação/quota Federal</li> <li>▪ Orçamentários do Estado</li> <li>▪ Orçamentários da União</li> <li>▪ Recursos do FNDE</li> </ul>
3. MISTO <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza</li> </ul>	3. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salário-Educação/Estadual</li> </ul>	3. CONTRIBUIÇÃO SOCIAL <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Salário-Educação/Municipal</li> </ul>
4. OUTROS <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Operações de Crédito</li> <li>▪ Renda líquida da loteria federal</li> <li>▪ Renda de órgãos autônomos</li> <li>▪ Outras fontes do FNDE</li> <li>▪ Diretamente arrecadados</li> <li>▪ Diversos</li> </ul>	4. OUTROS <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diretamente arrecadados</li> <li>▪ Operações de crédito</li> <li>▪ Diversos</li> </ul>	4. OUTROS <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Diretamente arrecadados</li> <li>▪ Operações de crédito</li> <li>▪ Diversos</li> </ul>

Fonte: Constituição Federal, LDB e demais leis ordinárias.

Elaboração: Castro, J. A.

A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com a maior parte dos recursos sendo proveniente de fontes do aparato fiscal, que é o caso típico dos recursos da vinculação de impostos. A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado – é uma das medidas políticas mais importantes para garantir a disponibilidade de recursos para o cumprimento do vasto rol de responsabilidades do poder público nesta área. Desde 1983, garantiu-se por meio de Lei a destinação mínima de recursos financeiros, pelos poderes públicos, à educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios)<sup>7</sup>. Com a Constituição Federal de 1988, ampliaram-se os

<sup>7</sup> No final do ano de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a EC 24/83, mais conhecida como Emenda Calmon. Essa Emenda se caracterizou pela volta da vinculação de recursos para a educação, que tinha sido abandonada há cerca de duas décadas. Ou seja, trouxe mais uma vez à superfície a polêmica reserva obrigatória de recursos de impostos públicos para despesas específicas, que sempre esteve presente nos nossos dispositivos jurídicos/institucionais desde a CF de 1934. Uma das grandes justificativas para este retorno

percentuais dos recursos públicos federais que deveriam ser aplicados nessa área (18% pela União e 25% pelos estados e municípios).

Passados quase dez anos, a LDB continuou a dar destaque à vinculação de recursos à educação e, mais que isso, se encarregou de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Além disso, realizou uma correção importante na CF de 1988 no que diz respeito ao índice mínimo a ser aplicado, ao prever que para estados, DF e municípios os índices podem variar de acordo com o que conste nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, reconhecendo a possibilidade desses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF.

Outra questão importante, que foi ponto permanente de discussão na vinculação, foi a garantia que a CF e – posteriormente – a LDB deram para que recursos da vinculação pudessem ser dirigidos para o setor privado. Apesar disso, ambas estabeleceram restrições na destinação de recursos públicos àquele setor.

Além de ter como estratégia a priorização do ensino fundamental e de reafirmar o papel do MEC enquanto coordenador das políticas nacionais, em 1998, por sugestão do MEC, foi instituído o Fundef<sup>8</sup>, que tinha por objetivos imediatos garantir um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para o magistério. Esse Fundo reafirmou a necessidade de estados, Distrito Federal (DF) e municípios cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988, relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos e das que lhes forem transferidas, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocar 60% daqueles recursos (ou 15 pontos percentuais) no ensino fundamental<sup>9</sup>.

A Emenda de criação do Fundef determinou que é de competência dos estados, DF e municípios a responsabilidade de arcar com os recursos necessários à constituição do Fundo. No entanto, em decorrência dos desníveis socioeconômicos dos estados e municípios, que acarretam baixo gasto por aluno/ano principalmente nas regiões Nordeste e Norte, o dispositivo legal previu como papel da União a responsabilidade pela complementaridade de recursos ao Fundef, sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançasse o mínimo definido nacionalmente. Reconhece, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental.

Além dos recursos de impostos, outra parcela razoável do financiamento da educação provém das contribuições sociais, tanto das contribuições originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social, como, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para a educação, conhecida como salário-educação. O salário-educação, previsto no artigo 212 da CF<sup>10</sup>, é uma fonte de recursos destinada explícita e exclusivamente ao ensino fundamental da rede pública, com base na alíquota de 2,5% incidente sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais. A distribuição dos recursos do salário-educação é automática e estabelecida no aparato institucional.

---

residia no fato de que após a suspensão da vinculação, os recursos federais aplicados em educação, em termos percentuais, haviam caído sistematicamente, em particular nos anos 70.

<sup>8</sup> O MEC não trabalha propriamente na montagem de um sistema nacional de educação; aposta na idéia de utilizar a política de Fundos, com expressão estadual, como saída para dinamizar o financiamento da educação. Alega que a estratégia de um arranjo de fontes de recursos específicas é uma forma de melhorar o processo de gestão, pois se definem de forma clara as responsabilidades e as prioridades das unidades federadas, condições estas relevantes para a ampliação do acesso, melhoria da qualidade e o aumento da eficiência sistêmica. No entanto, essa questão suscita divergências, pois alguns entendem que tais fundos encobririam, na verdade, o não cumprimento da vinculação constitucional para a educação. Estes consideram, portanto, que a sua existência é descabida e que a fiscalização deve se dar sobre todos os recursos financeiros da educação.

<sup>9</sup> O Fundef introduz, assim, uma forma inovadora de repartição dos recursos para educação, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula –, e por fixar uma aplicação mínima de recursos para a valorização do magistério. Além disso, a LDB, em seu Art. 74, afirma ser dever da União calcular o custo mínimo por aluno/ano considerando as variações regionais e as diversas modalidades educacionais.

<sup>10</sup> E regulamentado pelas Leis n.ºs 9.424/96, 9.766/98 e 10.832/03 e pelos Decretos n.ºs 3.142/99 e 4.943/03.



Inicialmente, o repasse de recursos do salário-educação para os municípios não ocorria de forma automática. Do total da arrecadação líquida, uma parcela igual a 2/3 constituía a quota estadual e outra igual a 1/3 constituía a quota federal, destinada ao FNDE para ser gasta em programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre municípios, estados e DF e regiões brasileiras. No entanto, em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766, em seu art. 2º faz alterações na forma de distribuição dos recursos de forma a beneficiar os municípios, tornando automático o repasse de recursos aos municípios de uma parte da quota estadual<sup>11</sup>.

Em 2004, foram introduzidas algumas mudanças no salário-educação<sup>12</sup>, entre elas: desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, que passou a ser destinado a financiamentos de programas geridos pelo FNDE, ficando o restante para as cotas federal (1/3) e estadual e municipal (2/3); e repasse da cota municipal diretamente pelo FNDE às prefeituras com base no critério da proporcionalidade do número de alunos matriculados no ensino fundamental, em substituição à sistemática anterior, cujos valores eram repassados primeiramente para as Secretarias Estaduais de Educação.

Essa estrutura de financiamento prevaleceu até o dia 20 de dezembro de 2006, quando então foi editada a Emenda Constitucional número 53 (EC/53), alterando vários artigos que tratam da educação (7º, 23, 30, 206, 211 e 212, além do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e cria o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal. Substituiu-se, assim, o Fundef, instituído em 1996 e que vigorou entre 1998 e 2006.

A EC/53 apresenta importantes avanços ao projeto inicial. Ao incluir as matrículas da creche no Fundeb passou também a financiá-las, tornando esse fundo de fato abrangente a toda a educação básica. Ampliou a participação da União em termos nominais nos três primeiros anos de implementação (2 bilhões de reais no primeiro ano, 3 bilhões no segundo e 4,5 bilhões no terceiro) e definiu-a em percentual de 10% do total dos recursos dos Fundos a partir do quarto ano de vigência. Deixou à lei de regulamentação a tarefa de definir, entre outros aspectos disputados, os fatores de diferenciação para a distribuição dos recursos segundo as etapas e modalidades da educação e tipos de estabelecimentos de ensino, e o prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

### 3. Resultados do processo de descentralização

Nesta seção são analisados os resultados do processo de descentralização em relação aos gastos educacionais e em termos da matrícula. Em particular, para efetuar a estimação e análise do gasto em educação é importante adotar um conceito organizador do que pode ser compreendido como programas e ações públicas da área educacional. Uma definição mais ampla de gasto educacional incluiria tanto as atividades do setor público quanto aquelas levadas a cabo pelo setor privado da economia, compreendendo o emprego de recursos próprios das famílias, empresas privadas e organizações não governamentais. No entanto, seguiu-se aqui o entendimento de que a política educacional, que determina os gastos, é composta por um conjunto de programas e ações do Estado, com o objetivo de atender as necessidades e os direitos educacionais da população brasileira.

Neste sentido, para estudar especificamente a atuação do Estado, aplica-se o conceito de Gasto Público Educacional (GPEdu), que compreende os recursos financeiros brutos empregados pelo setor público no atendimento das necessidades e direitos educacionais e que corresponde ao custo de bens e serviços – inclusive bens de capital – e de transferências, sem deduzir o valor de recuperação –

---

<sup>11</sup> O artigo 2º da Lei nº 9.766/98, diz que “A quota estadual do Salário-Educação, de que trata o art. 15 § 1º, inciso II, da Lei nº 9.424, de 1996, será redistribuída entre o Estado e os respectivos Municípios, conforme critérios estabelecidos em lei estadual, sendo que, do seu total, uma parcela correspondente a pelo menos cinquenta por cento será repartida proporcionalmente ao número de alunos matriculados no ensino fundamental nas respectivas redes de ensino, conforme apurado pelo censo educacional realizado pelo Ministério da Educação e do Desporto”.

<sup>12</sup> Leis nº 10.832/03 e nº 10.707/03 e dos Decretos nº 4.950/04 e nº 4.943/03.

depreciação e amortização dos investimentos em estoque, ou recuperação do principal de empréstimos anteriormente concedidos.

Na estimação dos dados, seguiu-se a metodologia de apuração do gasto social da Disoc/Ipea<sup>13</sup>, onde é central a idéia de *área de atuação*<sup>14</sup>, conceito que orienta o agrupamento das despesas de caráter social segundo um critério de objetivo ou finalidade dos gastos. Esse é um esforço de promover a melhor aproximação possível da destinação efetiva dos dispêndios junto à população beneficiária. Esse conceito não se enquadra nas classificações funcionais ou institucionais geralmente utilizadas em estudos sobre os dispêndios do governo federal; a forma de agregação do gasto público vai além de um mero registro de despesas por órgão setorial – critério institucional –, bem como de um simples levantamento de despesas por funções ou programas – enfoque funcional-programático. Assim, a área de atuação *Educação* engloba as despesas<sup>15</sup> com formulação da política setorial e com manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino.

Complementando o conceito, as áreas de atuação podem ser desagregadas por *subáreas de atuação*, que procuram orientar a alocação dos gastos de uma determinada área a partir de objetivos ou finalidades comuns<sup>16</sup>. No caso da Educação, as subáreas de atuação condizem com os níveis ou modalidades de ensino, sendo as principais: educação infantil, ensino fundamental, ensino médio e profissionalizante, ensino superior e outros gastos – entre os quais se incluem os gastos com a educação especial, educação indígena e educação física e desporto. Importante ressaltar que as despesas com ensino supletivo e educação de jovens e adultos foram diluídas no ensino fundamental ou médio, dependendo do nível ao qual faziam referência. Do mesmo modo, na área de educação são consideradas instituições militares de ensino regular – médio e superior – abertas ao ingresso público, mas são desconsideradas aquelas voltadas somente para a formação de servidores civis ou militares, estabelecimentos de educação física e desporto e programas de assistência a estudantes.

A organização das subáreas se baseou na descrição programática examinada em cada unidade orçamentária e, no patamar mais analítico da classificação funcional-programática, na descrição da ação orçamentária. Salienta-se que a análise do trabalho procura cobrir tanto as ações educacionais da administração direta quanto aquelas desenvolvidas e executadas por órgãos da administração indireta que dispõem de recursos próprios. Assim, evitou-se a perda de informações das entidades com atuação educacional descentralizada da administração.

Por fim, chama-se atenção ao leitor que foi necessária a estimação dos gastos para alguns níveis e modalidades educacionais em alguns anos do período, principalmente para os municípios. Por isso, é importante salientar as limitações da estimação de parâmetros, que obviamente não conseguem cobrir todas as especificidades que as variações reais exigiriam. Como em grande parte dos trabalhos do gênero, torna-se necessária a utilização de certo grau de arbitrariedade para a montagem das estimações para os

---

<sup>13</sup> Essa metodologia surge do trabalho que se inicia em 1995, quando foi instituído, na atual Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do IPEA –, o Grupo de Dimensionamento e Acompanhamento do Gasto Social Federal, com o objetivo geral de criar uma base de dados que permitisse o acompanhamento sistemático dos dispêndios dos governos na área social e das suas respectivas fontes de financiamento. Para maiores detalhes e aprofundamentos sobre essa metodologia e resultados de sua aplicação consultar as seguintes publicações: Fernandes et al., (1998); Castro et al., (2003).

<sup>14</sup> De acordo com a metodologia a divisão dos gastos por Áreas de Atuação procura alocar as ações sociais em grupos diferenciados de acordo com atendimento às necessidades e aos direitos sociais preexistentes nas disposições jurídico/institucionais de cada país e, também, procura facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas

<sup>15</sup> As despesas aqui consideradas correspondem à *despesa liquidada*, o que significa que os montantes relativos ao total do exercício fiscal não incorporam os chamados *Restos a Pagar*. Estes serão considerados como desembolso efetivo no exercício em que se der sua liquidação. As *despesas liquidadas* correspondem ao segundo estágio da despesa, e se configura quando o serviço, obra ou mercadoria contratada são de fato concluídas e entregues à administração pública.

<sup>16</sup> É importante salientar que não foram necessárias *proxies* para distribuir recursos federais entre níveis e modalidades de ensino, sendo os resultados de fato os gastos realizados. No entanto, no caso de estados e, principalmente, municípios, a parcela relativa às despesas administrativas gerais (que em geral não ultrapassou mais de 10% dos gastos), que aparece nos balanços de cada órgão da área educacional, foi distribuída de acordo com o peso do gasto e da matrícula de cada nível e modalidade, em cada ano, o que permite uma melhor aproximação possível.

parâmetros utilizados. Apesar disso, acredita-se estar fornecendo uma medida relativa aceitável das modificações recentes na estrutura e na responsabilidade da execução dos gastos, sendo mais importante observar a tendência do que os valores propriamente ditos

### 3.1. Resultados em termos de gastos públicos

As responsabilidades educacionais conjugadas à estrutura de financiamento apresentada anteriormente podem ser convertidas em valores monetários, que, assim transformados, fornece uma dimensão da capacidade de gasto da educação por nível/modalidade. Um sistema educacional apresenta diversas ações e programas que absorvem recursos, financiados por uma série de tributos e outras fontes de recursos, muitas vezes representando significativa parcela do PIB. Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas necessidades educacionais, que definem a partir daí a responsabilidade do Estado e o seu papel na busca por respostas. Esse processo constitui, em cada país, sistemas educacionais dinâmicos, com maior ou menor abrangência, e na maior parte do tempo em contínua construção ou reforma.

Os resultados das estimativas do gasto educacional por esfera de governo e principais subáreas são apresentados na Tabela 1, com valores corrigidos para 2005 pelo IPCA médio<sup>17</sup>. A educação pública em estruturas federativas faz com que cada ente federado tenha diferentes atribuições, tanto em termos de responsabilidades quanto de prioridades de atuação, reforçadas pela necessidade de manutenção e expansão de seus respectivos sistemas de ensino. A análise das despesas por esfera de governo permite verificar a evolução do processo de descentralização das responsabilidades educacionais no período.

TABELA 1

#### Gasto da Educação, em valor constante: 1995-2005.

Esferas de governo e níveis/modalidades de ensino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Valores constantes para 2005, IPCA médio (R\$ milhões)</i>											
<b>Governo Federal</b>	<b>14.605,3</b>	<b>12.683,4</b>	<b>12.197,3</b>	<b>13.194,3</b>	<b>13.464,4</b>	<b>15.553,3</b>	<b>15.263,6</b>	<b>14.685,0</b>	<b>13.764,3</b>	<b>15.221,8</b>	<b>16.614,4</b>
Educação da Criança de 0 a 6 Anos	22,3	24,3	40,0	30,9	-	37,7	32,4	46,6	17,5	8,8	14,6
Ensino Fundamental	2.549,0	2.383,0	1.675,1	2.719,8	2.344,4	2.526,4	2.370,2	1.688,3	2.200,7	1.839,7	1.709,5
Ensino Médio e Profissionalizante	1.077,8	832,5	825,0	796,5	902,8	1.211,5	1.656,5	1.550,7	894,8	1.343,6	1.249,3
Ensino Superior	8.781,7	7.464,7	7.848,2	6.943,7	7.794,3	8.247,2	8.101,1	8.123,4	7.508,7	8.106,7	8.913,1
Outros	2.174,4	1.979,0	1.808,9	2.703,4	2.422,9	3.530,5	3.103,4	3.276,0	3.142,5	3.923,1	4.728,0
<b>Governo Estadual</b>	<b>29.627,0</b>	<b>31.623,9</b>	<b>29.981,2</b>	<b>33.151,1</b>	<b>31.606,0</b>	<b>30.275,9</b>	<b>33.012,5</b>	<b>33.724,4</b>	<b>32.366,3</b>	<b>34.543,3</b>	<b>36.507,5</b>
Educação da Criança de 0 a 6 Anos	1.189,7	1.168,6	815,6	607,3	529,9	121,5	132,5	135,3	130,9	139,7	147,7
Ensino Fundamental	19.065,3	20.662,2	19.266,7	21.474,7	19.521,2	18.458,3	20.617,3	21.030,9	20.742,1	22.137,3	23.396,0
Ensino Médio e Profissionalizante	4.344,1	4.924,5	4.994,0	6.040,0	6.604,6	6.801,5	6.925,7	7.106,2	6.260,6	6.681,8	7.061,7
Ensino Superior	4.715,3	4.585,4	4.612,0	4.730,1	4.650,5	4.595,3	5.010,7	5.118,6	4.912,5	5.243,0	5.541,1
Outros	312,6	283,2	292,9	299,1	299,9	299,4	326,4	333,5	320,0	341,6	361,0
<b>Governo Municipal</b>	<b>17.143,5</b>	<b>17.800,3</b>	<b>17.622,5</b>	<b>22.466,1</b>	<b>24.953,9</b>	<b>25.537,5</b>	<b>27.037,0</b>	<b>30.130,3</b>	<b>30.947,9</b>	<b>33.889,1</b>	<b>33.831,3</b>
Educação da Criança de 0 a 6 Anos	4.860,8	4.919,6	5.234,0	5.289,3	5.703,9	4.551,7	4.819,0	5.370,3	5.516,1	6.040,3	6.030,0
Ensino Fundamental	11.489,3	11.937,7	11.262,7	16.290,8	18.352,6	19.724,2	20.882,4	23.271,5	23.903,0	26.174,6	26.130,0
Ensino Médio e Profissionalizante	392,9	397,6	532,9	419,5	397,1	632,2	669,3	745,9	766,1	838,9	837,5
Ensino Superior	221,4	387,5	422,5	265,7	265,8	379,3	401,6	447,5	459,7	503,4	502,5
Outros	179,0	158,0	170,5	200,9	234,5	250,1	264,7	295,0	303,0	331,8	331,3
<b>Total Geral</b>	<b>61.375,7</b>	<b>62.107,6</b>	<b>59.801,1</b>	<b>68.811,6</b>	<b>70.024,4</b>	<b>71.366,7</b>	<b>75.313,1</b>	<b>78.539,7</b>	<b>77.078,5</b>	<b>83.654,2</b>	<b>86.953,2</b>
<i>Valor percentual de cada nível educacional e demais gastos na área de educação (%)</i>											
Educação da Criança de 0 a 6 Anos	9,9%	9,8%	10,2%	8,6%	8,9%	6,6%	6,6%	7,1%	7,3%	7,4%	7,1%
Ensino Fundamental	53,9%	56,3%	53,9%	58,8%	57,4%	57,0%	58,2%	58,6%	60,8%	60,0%	58,9%
Ensino Médio e Profissionalizante	9,5%	9,9%	10,6%	10,5%	11,3%	12,1%	12,3%	12,0%	10,3%	10,6%	10,5%
Ensino Superior	22,4%	20,0%	21,5%	17,4%	18,2%	18,5%	17,9%	17,4%	16,7%	16,6%	17,2%
Outros	4,3%	3,9%	3,8%	4,7%	4,2%	5,7%	4,9%	5,0%	4,9%	5,5%	6,2%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: IPEA/DISOC; IBGE; SIAFI/STN;

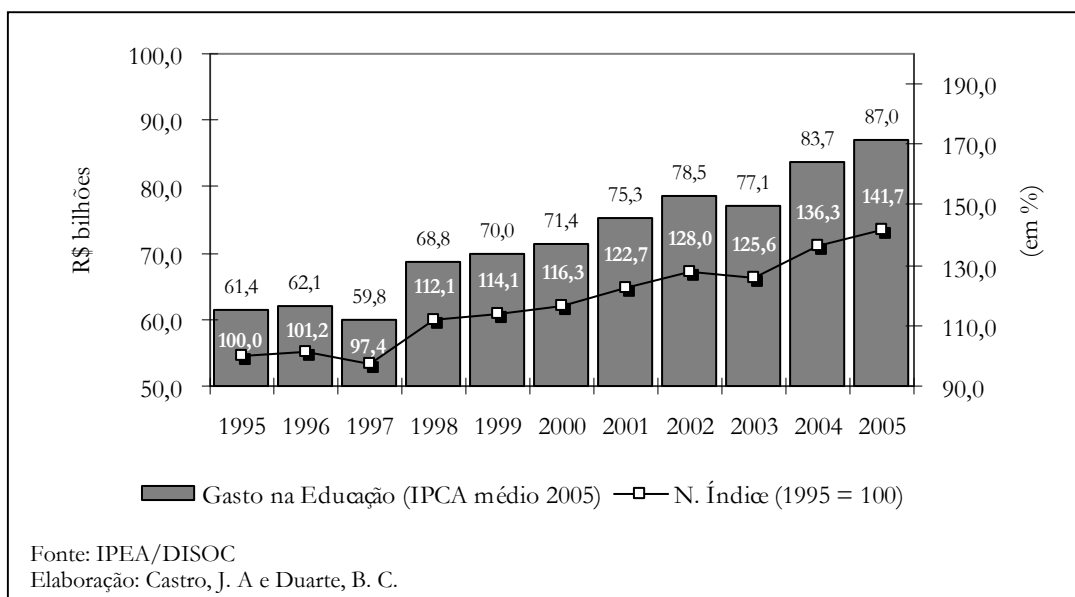
**Nota:** Os dados originais para os gastos públicos em educação do Governo Federal (em todos os níveis e modalidades) de 1995 até 2005 foram obtidos de Castro et. alli (2007). Os dados originais para os gastos públicos em educação dos demais entes federados (em todos os níveis e modalidades) de 1995 até 1999 foram obtidos de Almeida (2001). Os gastos de 2000 a 2005 dos governos estaduais estão com base nos resultados apresentados nos Balanços Gerais dos estados e DF e disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Os gastos de 2000 a 2005 para os municípios representam projeções efetuadas pelo autor, com base nos resultados apresentados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e na dinâmica da arrecadação tributária do período.

<sup>17</sup> A utilização de valores corrigidos permite uma noção da evolução do gasto descontando-se os valores que representam apenas a correção e manutenção do poder de compra.

Os dados revelam uma ampliação real do gasto total em educação realizado pelas três esferas de governo no período transcorrido entre 1995 e 2005, saindo de R\$ 61,3 bilhões para R\$ 86,9 bilhões, um crescimento real de 42% em 11 anos, equivalente a 3,5% ao ano. (v. Gráfico 1). Esse crescimento não ocorreu de forma constante – houve anos em que os aumentos giraram em torno de 15,1% e outros em que atingiu apenas 1,2%. Por outro lado, também se observam dois momentos de quedas dos recursos; entre 1996 e 1997, quando os recursos caem 3,7%, e entre 2002 e 2003, quando caem 1,9%.

Gráfico 1

**Varição anual real do gasto na Educação  
1995-2005**

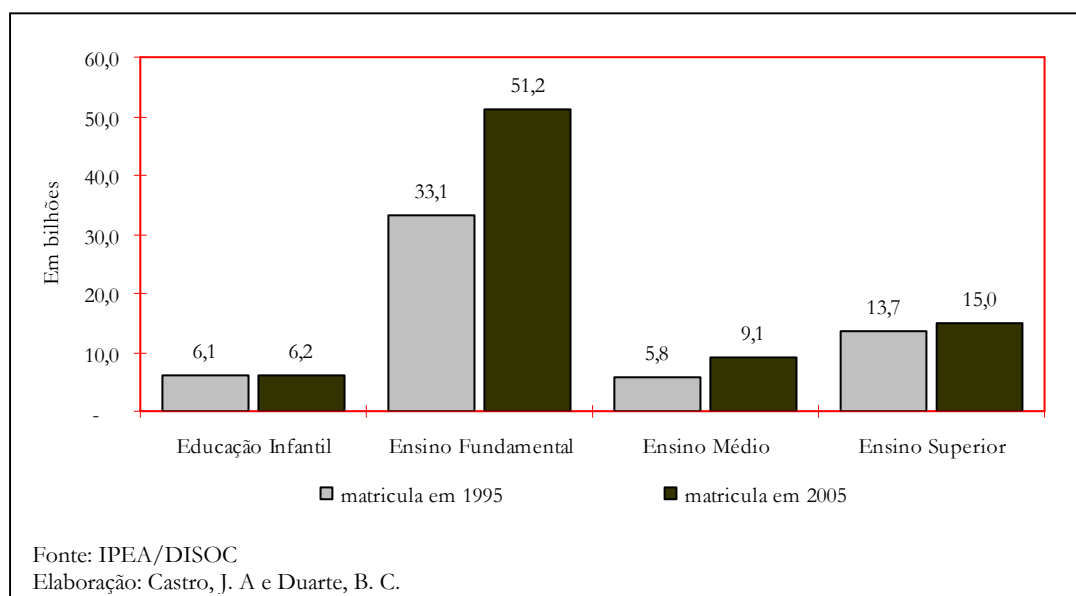


Os dados da Tabela 1 também mostram uma trajetória irregular, nem sempre crescente ou estável, do gasto quando o mesmo é analisado de forma desagregada por níveis/modalidades de ensino. Observa-se uma expansão relativa do gasto com ensino fundamental no total dos gastos educacionais, seguido pelo ensino médio. Já os gastos com educação infantil e ensino superior tiveram perdas de participação. Essa trajetória de gasto está relacionada principalmente à configuração política e institucional que se molda em cada subárea, que depende da luta política travada no interior do sistema educacional e dos embates com o setor econômico, e define os limites a as opções de ação governamental.

Tomando-se o volume de recursos aplicado nas políticas educacionais no início e fim do período analisado (para facilitar a exposição), conforme apresentado no Gráfico 2, ressalta-se que o núcleo da política educacional foi permanentemente localizado na subárea do ensino fundamental. Além disso, observa-se que houve, de fato, alteração expressiva e positiva para os gastos do ensino fundamental e ensino médio, enquanto as demais alterações foram modestas. A prioridade de gastos para o ensino fundamental deve-se, largamente, à criação do Fundef, que introduziu, além da subvinculação de 60% do orçamento emocional exclusivamente para aquele nível de ensino, uma forma inovadora de repartição dos recursos para o ensino fundamental, principalmente ao estipular uma equalização do valor do gasto por aluno/ano com base em um indicador educacional – a matrícula.

Gráfico 2

**Participação dos Gastos dos níveis/modalidades na área de educação, em %  
1995-2005**



A trajetória pouco expansiva do gasto com ensino superior tem como fator preponderante a política de compressão salarial do funcionalismo público vigente na gestão FHC e replicada no primeiro ano da gestão Lula, com o aumento de apenas 0,1% para os servidores públicos. Essa explicação baseia-se na observação de que grande parte dos gastos das Instituições Federais de Ensino Superior (Ifes) é realizada com pagamento de pessoal e encargos sociais (ativos e inativos)<sup>18</sup>. Além disso, verifica-se também considerável restrição dos investimentos e das demais despesas correntes na gestão. Visto isso, parte-se para uma análise dos dados à luz do processo de descentralização dos recursos educacionais ocorrida no período 1995-2005. A análise da evolução do gasto público educacional por esfera de governo é um elemento essencial para observar a descentralização de recursos, bem como para comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e serviços educacionais. A Tabela 2 evidencia valores que mostram claramente o processo de descentralização, que se traduzem em um aporte cada vez maior de recursos às subesferas de governo, e conseqüente ampliação de sua participação no processo de financiamento.

Em conformidade com esse processo, observa-se uma ampliação dos recursos em poder dos municípios. Em 1995 essa esfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais; já em 2005 esse percentual sobe para 38,9%. Essa ampliação, entretanto, não significa necessariamente um aumento da capacidade exclusiva do município em financiar as ações educacionais. Ela reflete, na verdade, um aumento de recursos em poder dos municípios, possível mediante a política de priorização do ensino fundamental e a estrutura legal de financiamento e de competências, que em grande medida delimitou a repartição do orçamento educacional. Em outras palavras, a distribuição de competências feita a partir da CF de 1988, que atribuiu aos municípios a responsabilidade maior pelo ensino fundamental, aliado ao regime de colaboração (financiamento e gestão) entre as esferas de governo na área de educação, bem como ao Fundef, que vigorou entre 1998 e 2006 e subvinculava 60% do orçamento educacional para o ensino fundamental, fez com que as receitas disponíveis aos municípios se ampliassem consideravelmente.

<sup>18</sup> Grande parte dos recursos aplicados pelo governo federal na área da educação destina-se ao custeio das Ifes, das escolas técnicas federais e de centros federais de Ensino Tecnológico (Cefet).

TABELA 2

**Gasto em Educação por esfera de governo, em valor constante.  
1995-2005**

Valores constante para 2005, IPCA médio (R\$ bilhões)

Ano	Unidade da Federação			Total	(% )		
	Municípios	Estados e DF	União		(a/d)	(b/d)	(c/d)
	(a)	(b)	(c)	(d)			
1995	17.143	29.627	14.605	61.376	27,9	48,3	23,8
1996	17.800	31.624	12.683	62.108	28,7	50,9	20,4
1997	17.623	29.981	12.197	59.801	29,5	50,1	20,4
1998	22.466	33.151	13.194	68.812	32,6	48,2	19,2
1999	24.954	31.606	13.464	70.024	35,6	45,1	19,2
2000	25.538	30.276	15.553	71.367	35,8	42,4	21,8
2001	27.037	33.013	15.264	75.313	35,9	43,8	20,3
2002	30.130	33.724	14.685	78.540	38,4	42,9	18,7
2003	30.948	32.366	13.764	77.078	40,2	42,0	17,9
2004	33.889	34.543	15.222	83.654	40,5	41,3	18,2
2005	33.831	36.508	16.614	86.953	38,9	42,0	19,1

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC e Almeida (2001)

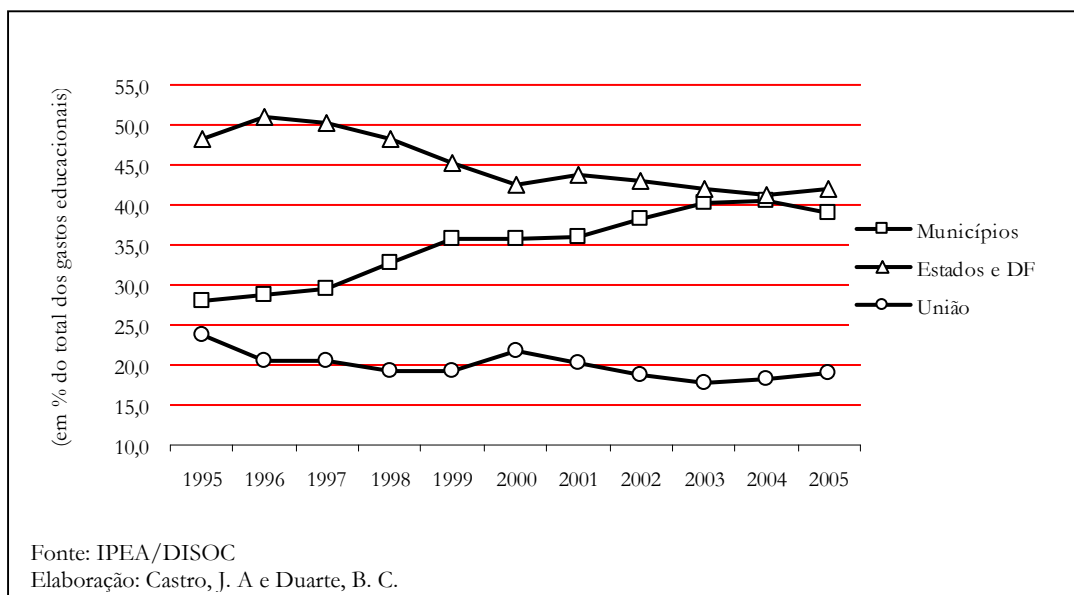
Elaboração: Castro, J. A. e Duarte, B. C.

Na contramão dessa observação, nota-se uma queda na participação relativa – embora isso não ocorrido em termos absolutos – no financiamento da educação via estados e União, conforme evidenciado no gráfico 3. Apesar disso, é importante ressaltar que a perda de recursos em poder destas duas esferas de governo deve-se a razões distintas. Assim, a diminuição de recursos educacionais em poder dos Estados deve-se, em grande medida, ao regime de colaboração e à própria estrutura de financiamento da educação pública. O Fundef, que subvinculava 60% do orçamento educacional para o ensino fundamental, aliado ao preceito constitucional que responsabilizava os municípios pelo atendimento a este nível de ensino – o que levou a um aumento da matrícula da rede municipal neste nível de ensino, como será visto mais adiante –, fez com que uma grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios. Logo, dizer que a participação dos estados tem diminuído não significa afirmar que os recursos de origem estadual estão decrescendo; e sim que diminuem os recursos educacionais em poder desta esfera de governo. O aumento da participação dos municípios deve-se, largamente, a uma maior transferência de recursos estaduais em favor daqueles.

Já a queda na participação dos recursos da União, embora não em termos absolutos, deve-se ao conhecido mecanismo de Desvinculação de Receitas da União (DRU), que incide também sobre o orçamento educacional e lhe retira um percentual igual a 20%, fazendo com que sua aplicação mínima efetiva seja menor do que aquela determinada constitucionalmente. Apesar de criticada por vários setores ligados à área educacional, a engenharia que corta parte do orçamento do governo federal para a educação ainda se mantém, mesmo ferindo o preceito constitucional de aplicação mínima de 18% do orçamento educacional.

Gráfico 3

**Participação por ente federado nos gastos educacionais, em %  
1995-2005**

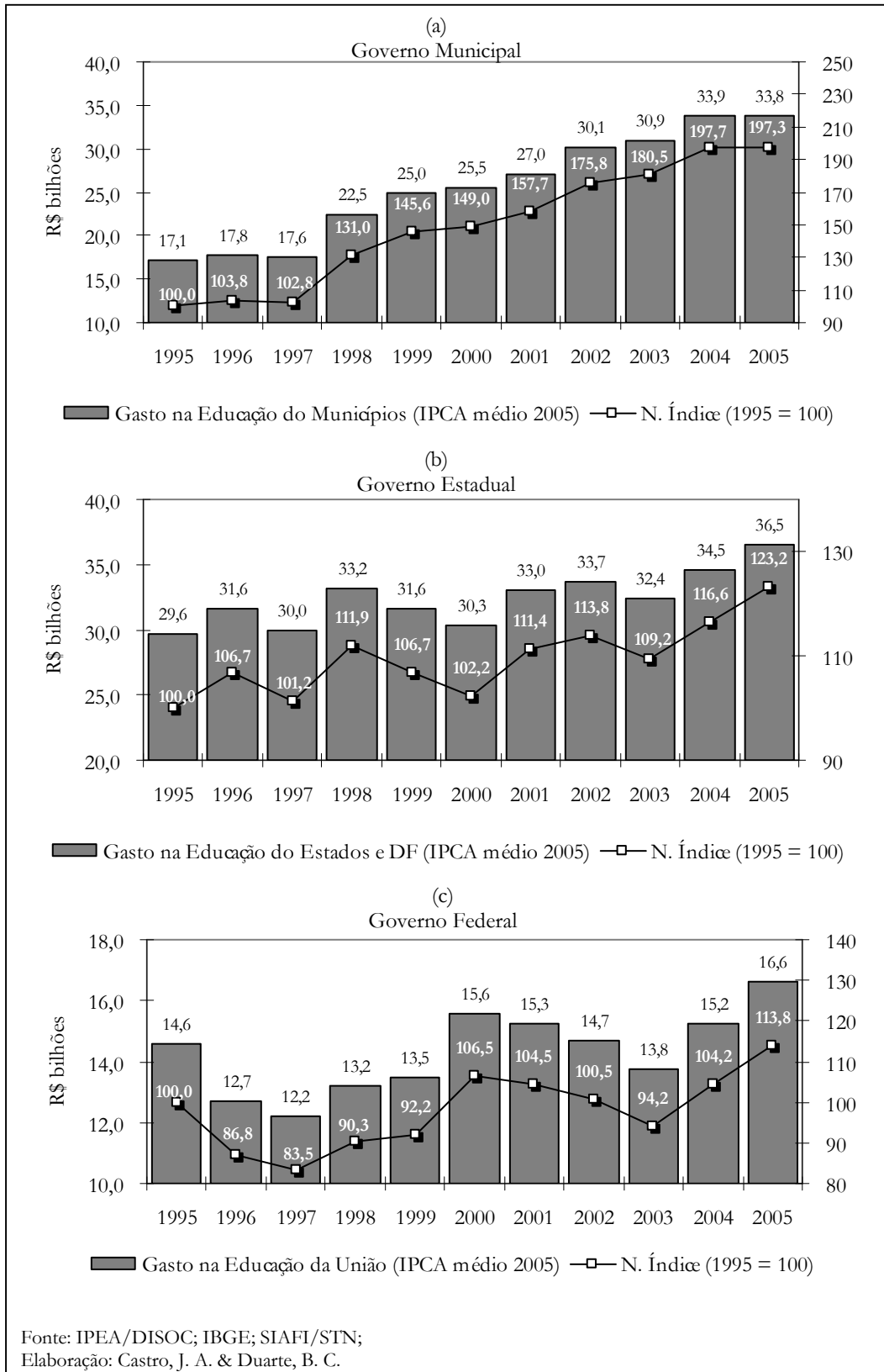


Os dados referentes aos recursos educacionais demonstram que as esferas de governo assumiram as determinações decorrentes da atual Constituição Federal brasileira, que atribuem aos estados e municípios a responsabilidade pela oferta da educação básica. Por outro lado, a ação supletiva cumprida pelo governo federal na educação básica não foi tão intensa quanto aquela reivindicada por vários setores ligados à área educacional. A estrutura de financiamento educacional levada a cabo de meados da década da década de noventa em diante, ao priorizar o ensino fundamental, aumentou consideravelmente as receitas em poder dos municípios, constitucionalmente responsabilizados pelo atendimento a este nível de ensino. Por sua vez, observa-se uma diminuição das receitas em poder dos estados. A estrutura legal no período analisado atribuía aos estados uma atuação prioritária no ensino médio e fundamental. Essa estrutura, de um lado, atribuía aos estados a co-responsabilidade pelo ensino fundamental, e, de outro, a responsabilidade quase exclusiva do ensino médio. Dada a enorme gama de responsabilidades, para os estados conseguirem financiar toda sua rede de ensino, seria necessário reestruturá-la. Assim, a municipalização da rede municipal do ensino fundamental foi uma saída quase “natural” para a manutenção da capacidade de financiamento.

Em outras palavras, o Fundef estimulou o crescimento de matrículas municipais no ensino fundamental, pois esta era a condição para o recebimento de mais recursos. Por outro lado, para financiar plenamente o ensino médio, o estado precisaria diminuir suas despesas com o ensino fundamental. A crescente municipalização da rede de ensino fundamental foi uma saída encontrada pelos estados (e desejada pelos municípios) para diminuir a rede de alunos atendidos. Se de um lado a municipalização da matrícula do ensino fundamental levou consigo parte dos recursos estaduais, de outro, permitiu aos estados concentrarem-se no ensino médio e atuarem no ensino fundamental não tanto quanto um co-responsável, e sim de um modo mais suplementar. Foi um mecanismo encontrado, dentro do quadro institucional vigente, para proteger suas receitas. Ao diminuir sua rede de ensino, ficaria mais fácil para os estados defenderem os recursos que sobraram e cobrarem maior participação de receitas do governo federal dentro do regime de colaboração. De certa forma, portanto, a municipalização do ensino fundamental foi uma forma de transferir para a União uma maior responsabilidade de financiar a educação básica, por meio de complementações. O Gráfico 4 apresenta a evolução de receitas em poder de cada esfera de governo. Como resultado da municipalização da rede do ensino fundamental, pode-se observar que as receitas em poder dos municípios quase dobram, enquanto aquelas em poder de estados e da União cresceram irregularmente e de forma relativamente menos intensa.

Gráfico 4

**Evolução do gasto na educação por ente federado, em R\$ bilhões (corrigido, IPCA médio de 2005) 1995-2005**





### 3.2. Resultados em termos de matrículas

As responsabilidades educacionais conjugadas as estrutura de financiamento apresentada anteriormente também podem ser convertida em valores de matrículas, que, assim transformada, dá uma dimensão da capacidade de atendimento (oferta) da educação por nível/modalidade. Além disso, assim como nos gastos as matrículas podem ser dimensionados por esfera de governo, o que permite medir como foram se processando a descentralização das responsabilidades educacionais no período analisado. O dimensionamento da matrícula é apresentado na Tabela 3. Nos valores apresentados não consta os dados relativos à educação especial, analfabetismo e outras modalidades educacionais.

TABELA 3  
Matrículas por esferas e nível/modalidade educacional  
1995-2005.

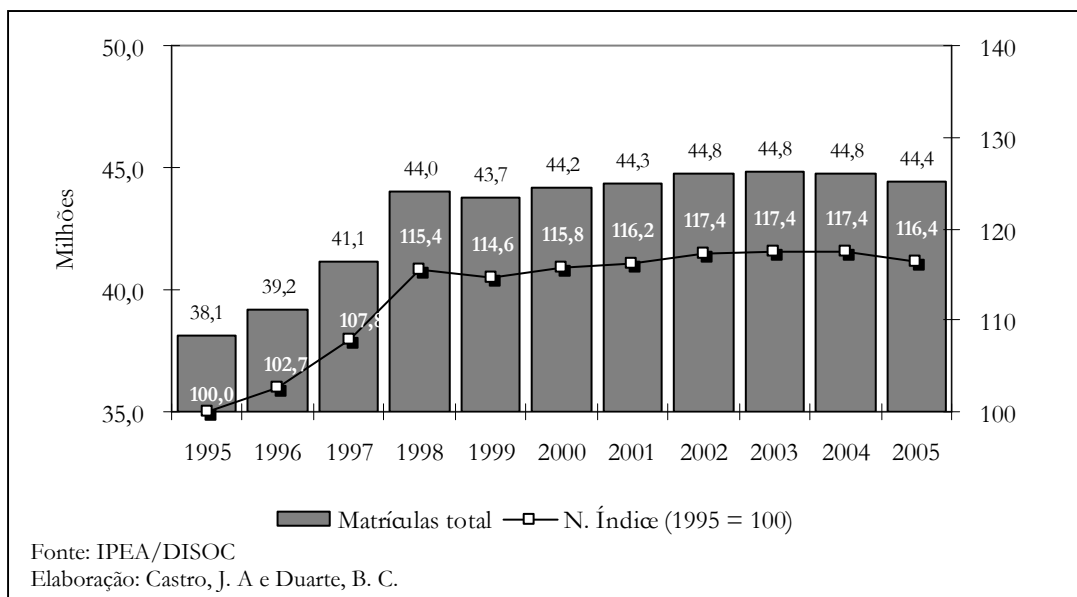
Esfera de governo e níveis/modalidades de ensino	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<i>Matrícula de cada nível/modalidade educacional por esfera de governo (em mil)</i>											
<b>Governo Federal</b>	<b>518</b>	<b>538</b>	<b>560</b>	<b>563</b>	<b>594</b>	<b>624</b>	<b>621</b>	<b>640</b>	<b>670</b>	<b>683</b>	<b>676</b>
Educação Infantil	6	3	2	2	2	2	3	2	2	17	3
Ensino Fundamental	31	34	31	29	29	28	27	26	26	25	26
Ensino Médio	113	113	131	123	121	112	88	80	74	68	69
Ensino Superior	368	389	396	409	443	483	503	532	567	575	580
<b>Estadual</b>	<b>23.529</b>	<b>23.847</b>	<b>23.832</b>	<b>24.263</b>	<b>23.294</b>	<b>23.870</b>	<b>22.335</b>	<b>22.064</b>	<b>21.659</b>	<b>21.205</b>	<b>20.549</b>
Educação Infantil	1.133	759	623	408	396	352	336	320	320	278	266
Ensino Fundamental	18.348	18.707	18.310	18.279	16.589	16.694	14.918	14.236	13.273	12.696	12.145
Ensino Médio	3.808	4.137	4.645	5.301	6.006	6.492	6.724	7.092	7.623	7.759	7.660
Ensino Superior	239	243	254	275	302	332	357	416	443	472	477
<b>Município</b>	<b>14.102</b>	<b>14.783</b>	<b>16.748</b>	<b>19.215</b>	<b>19.847</b>	<b>19.694</b>	<b>21.387</b>	<b>22.063</b>	<b>22.474</b>	<b>22.901</b>	<b>23.190</b>
Educação Infantil	3.228	2.489	2.911	2.971	3.322	3.561	3.939	4.102	4.282	4.621	4.888
Ensino Fundamental	10.492	11.878	13.365	15.806	16.164	15.807	17.145	17.653	17.864	17.960	17.987
Ensino Médio	289	312	362	317	274	254	224	204	202	188	181
Ensino Superior	94	103	110	121	87	72	79	104	127	132	135
<i>Total da matrícula de cada nível/modalidade educacional (em mil)</i>											
Educação Infantil	4.367	3.251	3.537	3.381	3.720	3.914	4.278	4.424	4.605	4.916	5.156
Ensino Fundamental	28.870	30.619	31.706	34.115	32.782	32.529	32.090	31.916	31.163	30.681	30.158
Ensino Médio	4.210	4.562	5.138	5.741	6.400	6.858	7.036	7.376	7.899	8.014	7.910
Ensino Superior	701	735	759	805	832	887	939	1.052	1.136	1.178	1.192
<b>Total geral</b>	<b>38.148</b>	<b>39.168</b>	<b>41.139</b>	<b>44.041</b>	<b>43.735</b>	<b>44.188</b>	<b>44.343</b>	<b>44.767</b>	<b>44.803</b>	<b>44.789</b>	<b>44.416</b>
<i>Percentual de cada nível/modalidade educacional na matrícula total (%)</i>											
<i>Educação Infantil</i>	11,4%	8,3%	8,6%	7,7%	8,5%	8,9%	9,6%	9,9%	10,3%	11,0%	11,6%
<i>Ensino Fundamental</i>	75,7%	78,2%	77,1%	77,5%	75,0%	73,6%	72,4%	71,3%	69,6%	68,5%	67,9%
<i>Ensino Médio</i>	11,0%	11,6%	12,5%	13,0%	14,6%	15,5%	15,9%	16,5%	17,6%	17,9%	17,8%
<i>Ensino Superior</i>	1,8%	1,9%	1,8%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,3%	2,5%	2,6%	2,7%

Fonte: IPEA/DISOC e INEP

Elaboração: Castro, J. A. e Duarte, B. C.

As matrículas em educação realizada pelas três esferas de governo, que são apresentados na Tabela 3, mostram que houve uma ampliação no período transcorrido de 1995 a 2005, quando saíram de 38,1 milhões para 44,4 milhões, o que significou que em 11 anos um crescimento, em termos reais, de 16%, denotando um crescimento médio real de 1,6 ao ano. O crescimento da matrícula como pode ser observado no Gráfico 5, é de uma certa estabilização das matrículas, em torno de 44 milhões, principalmente após o ano de 1998. No entanto, ocorreram algumas variações em alguns anos, com aumentos girando em torno de 7% e outros em que atingiu apenas 0,1%. Por outro lado, também se observam dois momentos de quedas, entre 1998 e 1999, quando as matrículas tiveram uma pequena queda de cerca de 0,7% e entre 2004 e 2005, quando caem 0,8%.

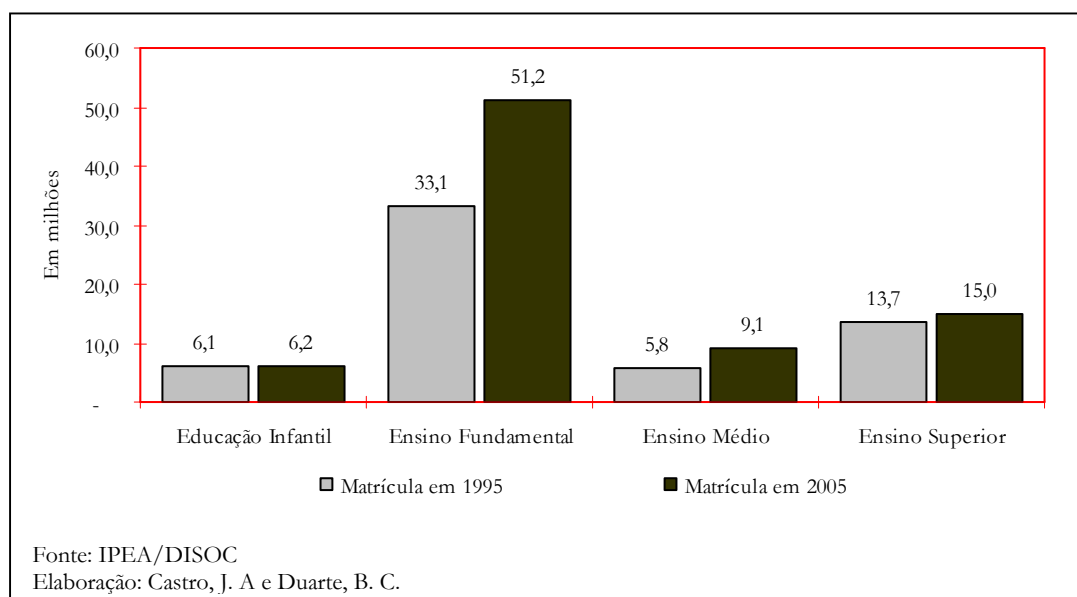
Gráfico 5  
**Evolução das matrículas na Educação  
 1995-2005**



No entanto, as matrículas não se mostram estáveis quando são analisados de forma desagregada por níveis/modalidades – visto que ocorrem movimentos irregulares (v. Tabela 3). Por exemplo, as matrículas com o ensino fundamental, que são as mais expressivas, apresentaram uma trajetória de crescimento distinta, podendo se observar dois períodos distintos. No primeiro, que compreende os anos de 1995 até 1999, ocorrem crescimentos expressivos, no segundo, que ocorre nos anos de 2000 em diante as matrículas começam a declinar permanentemente. Essa trajetória pode estar relacionada aos movimentos das políticas educacionais e também ao processo demográfico.

Tomando-se as matrículas dos dois anos extremos do período e construindo o Gráfico 6, ressaltase que o núcleo da oferta à escola pública está localizado ensino fundamental, seguido do ensino médio. Além disso, observa-se que houve alteração positiva para as matrículas em todos os níveis e modalidades, sendo a mais expressiva no ensino médio que subiu expressivos 3,7 milhões de matrículas em 11 anos, seja um crescimento de cerca de 87%, entre 1995 e 2005. Constata-se, também a pouca importância do ensino superior público na estrutura de oferta.

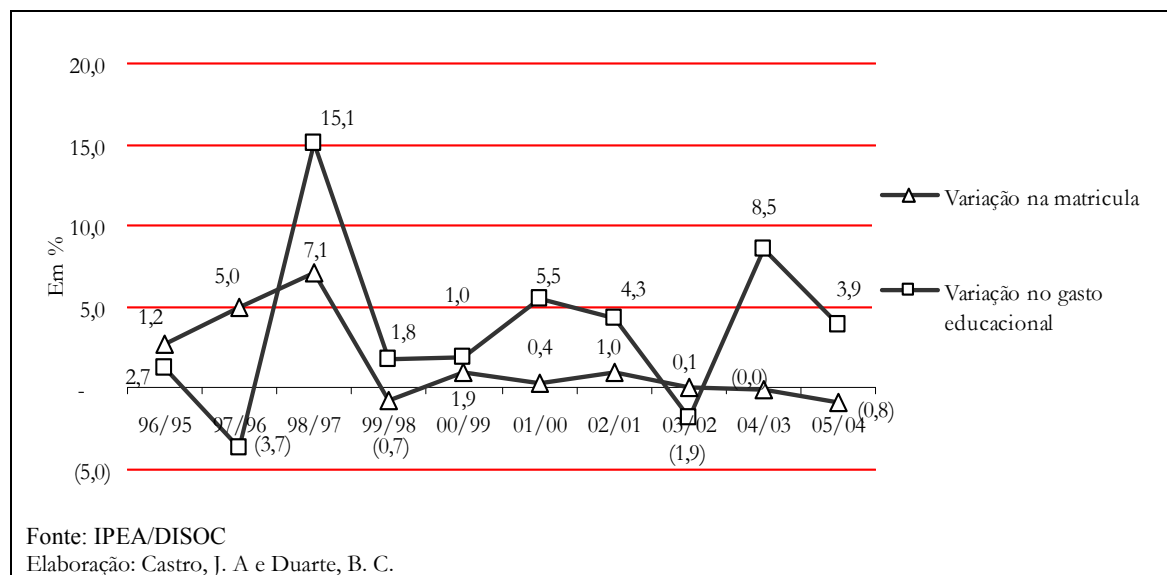
Gráfico 6  
**Participação das matrículas por níveis/modalidades na área de educação, em %  
 1995-2005**



Quando se compara a evolução das matrículas com os gastos apresentados na seção anterior, constata-se como pode ser observado no Gráfico 7 que os gastos e as matrículas estiveram coladas, tendo um caráter pró-cíclico em toda a trajetória do período. No entanto, os gastos tiveram variações mais abruptas que a matrícula, o que fez com que sua variação real anual fosse superior as das matrículas, por isso enquanto a matrícula cresceu em média 1,6% a.a. os gastos cresceram 3,7% a.a.

Gráfico 7

**Varição anual da matrícula pública e no gasto educacional real, em %**  
1995-2005



A matrícula por esfera de governo (União, Estados e DF, Municípios) é, também, um elemento importante para se medir e comparar o grau de responsabilidade pela oferta dos bens e serviços educacionais e medir a dimensão do grau de descentralização efetuado no período. Os dados que são apresentados na Tabela 4 demonstram que a distribuição das matrículas entre esferas de governo sofreu alterações substantivas no período. Por exemplo, se, em 1995, o principal ente federado responsável pela oferta eram os Estados e DF, ao final do período observa-se que os municípios passam a ser o ente de maior responsabilidade, configurando um processo de forte transferência de responsabilidade pela oferta educacional em direção aos municípios.

TABELA 4

**Matrículas em Educação por esfera de governo, valores em mil**  
1995-2005

Ano	Unidade Federada			Total	Relações (%)		
	Municípios	Estados e DF	União		(a/d)	(b/d)	(c/d)
	(a)	(b)	(c)				
1995	14.102	23.529	518	38.148	37,0	61,7	1,4
1996	14.783	23.847	538	39.168	37,7	60,9	1,4
1997	16.748	23.832	560	41.139	40,7	57,9	1,4
1998	19.215	24.263	563	44.041	43,6	55,1	1,3
1999	19.847	23.294	594	43.735	45,4	53,3	1,4
2000	19.694	23.870	624	44.188	44,6	54,0	1,4
2001	21.387	22.335	621	44.343	48,2	50,4	1,4
2002	22.063	22.064	640	44.767	49,3	49,3	1,4
2003	22.474	21.659	670	44.803	50,2	48,3	1,5
2004	22.901	21.205	683	44.789	51,1	47,3	1,5
2005	23.190	20.549	676	44.416	52,2	46,3	1,5

Fonte: IPEA/DISOC, IBGE/MP, INEP/MEC.

Elaboração: Castro, J. A. e Duarte, B. C.

A seguir o Gráfico 8 demonstra, de forma bastante clara, que o número de matrículas em favor dos municípios foi se ampliando continuamente, denotando um forte alargamento da responsabilidade pela oferta educacional, isso ocorreu principalmente devido ao incremento da matrícula no ensino fundamental e a educação infantil, como pode ser constatado na Tabela 3. No período analisado os municípios ampliaram sua participação relativa de 37,0% para 52,2%. Em contrapartida, os estados reduziram sua participação, de 61,7% para cerca de 46,3%. Enquanto isso, a União continua apresentando baixa participação em torno de 1,5%, centrada basicamente na ensino superior.

Gráfico 8

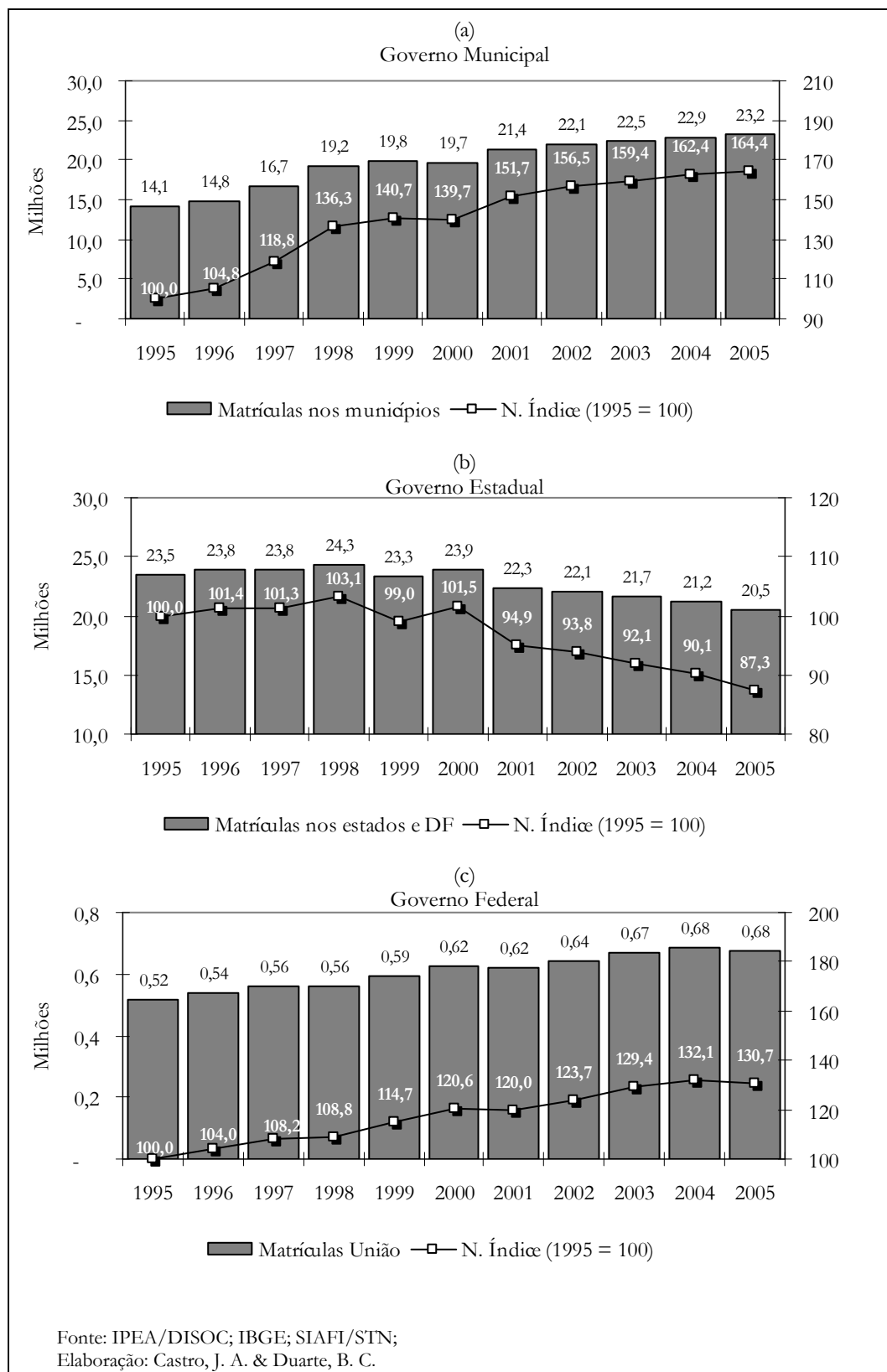
**Participação por ente federado nas matrículas, em %  
1995-2005**



Desagregando, como já foi feito para os gastos, os dados da matrícula por entes federados, como pode ser constatado no Gráfico 9, a seguir, observam-se movimentos distintos para os três diferentes entes federados:

- Nos municípios a matrícula subiu de 14,1 milhões, em 1995, para 23,2 milhões, em 2005, o que representou um crescimento de 9,1 milhões de novas matrículas oferecidas por este ente federado, ou seja, um crescimento em termos reais de cerca de 64%. Esse movimento foi muito intenso a partir de 1998, já como influência do Fundef.
- Nos estados e DF a matrícula caiu de 23,5 milhões para 20,5 milhões no período, isso significa menos 3,0 milhões de matrículas e um decréscimo de 13% da oferta. Esse movimento se inicia em 1998 e continua até o momento, também se deve ao Fundef. Os dados que são apresentados na Tabela 4 mostram que o que puxou esse decréscimo foram as matrículas do ensino fundamental, pois as matrículas do ensino médio tiveram crescimento expressivo até 2004.
- Na União observa-se um constante crescimento da matrícula, de 518 mil para 676 mil, no período. No entanto, a Tabela 4 mostra que neste crescimento este ente federado vai diminuindo as matrículas no ensino médio e, por outro lado, vai ampliando as matrículas do ensino superior.

**Evolução do gasto na educação por ente federado, em R\$ bilhões (corrigido, IPCA médio de 2005) 1995-2005**



## 5. Considerações Finais

A análise desenvolvida no decorrer deste trabalho procurou fazer o cruzamento da evolução da gestão e organização da área de educação, principalmente levando em consideração as mudanças ocorridas no quadro institucional, e os conseqüentes resultados em termos dos gastos públicos envolvidos e da oferta educacional medida pela matrícula.

As informações apresentadas revelaram o caráter descentralizado das ações governamentais da área de educação, com estados e municípios sendo as instâncias federadas que mais se ocupam da oferta educacional, respondendo pela maioria dos gastos e comprometendo parcela razoável de seus recursos não-financeiros para a educação. Por outro lado, mostrou a pouca importância, em termos de recursos aplicados e de responsabilidade pela oferta do governo federal no financiamento da educação básica.

Comprovou-se, também que houve transferência muito rápida e crescente das responsabilidades educacionais em direção aos municípios, principalmente em relação ao ensino fundamental, configurando-se um processo de forte municipalização, com os estados e o governo federal perdendo importância relativa na gestão de recursos e oferta da educação. Pode-se dizer que este resultado é uma das principais conseqüências da reestruturação que o sistema passou com a criação do Fundef.

Os avanços quanto à descentralização da gestão fundamenta-se na perspectiva de que esse é um processo que pode gerar círculos virtuosos. Em outras palavras, ela otimizaria recursos, pela eliminação de atividades-meio; fomentaria uma maior efetividade das políticas, já que transferiria para a ponta do sistema, para os beneficiários, a responsabilidade pelo estabelecimento das prioridades a serem atendidas; e tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e prestação dos serviços.

Em que esses possíveis avanços, alguns limites têm sido identificados, sobretudo em função do processo de implementação da descentralização transcorrido. Primeiramente, deve-se observar que transferências de recursos e matrículas foi muito rápida, não dando aos entes federados oportunidades de se prepararem adequadamente para assumir as responsabilidades que foram sendo assumidas. Segundo, que a descentralização em direção ao município, em geral, leva a perda de escala e escopo para a implementação de ações importantes como, por exemplo, a formação de professores e outros profissionais da educação.

Isto pode ainda ser pior se não for acompanhado da colaboração dos demais entes federado. Neste sentido, os dados mostraram a diminuição dos gastos do governo federal indicando que o regime de colaboração entre as esferas de governo que é estipulado na legislação e que deveria ser exercido pelo governo federal, para tentar corrigir a heterogeneidade da oferta educacional, teve pouco aporte de recursos, isto significa que o poder de intervenção do órgão central para efetuar a colaboração com os demais entes federados foi bastante reduzido, principalmente no que diz respeito à educação infantil e ao ensino fundamental.

Outro limite a ser apontado remete à própria constituição política brasileira. No modelo em implantação, os Conselhos Municipais assumem significativa importância como órgãos de controle do adequado uso dos recursos e da prestação dos serviços. O problema daí resultante é a ausência, no país, sobretudo nos pequenos municípios, que formam a grande maioria, de uma sociedade civil organizada. Sendo assim, muitos Conselhos são descaracterizados de sua função fiscalizadora e moralizante, pois são compostos por pessoas ligadas aos mesmos grupos que controlam o poder local.

A agenda atual prossegue com os itens que tem marcado a reestruturação da gestão da educação pública, principalmente com: (i) vinculação de recursos; (ii) implementação de mecanismo redistributivo do tipo da complementação do Fundef; (iii) gestão dos recursos por meio de fundos contábeis e contas específicas; (iv) busca da igualdade mediante a fixação de valor mínimo nacional a ser gasto por aluno anualmente; (v) alocação de recursos proporcionalmente ao número de matrículas escolares; (vi) transferência de recursos diretamente às escolas, e (vii) controle social da aplicação dos recursos por meio de conselhos.

Mas o item mais importante da agenda é a estratégia de dar sustentabilidade financeira para a educação básica mediante a montagem de um Fundo contábil, denominado Fundeb, em substituição Fundef. Essa proposta dá continuidade à política de Fundos, com expressão estadual, como estratégia

para dinamizar o financiamento dos gastos em educação. Em geral, a escolha por um processo de financiamento e gasto público dessa natureza é defendida por ser um arranjo de fontes de recursos públicos, que assim reunidos possibilita melhor eficiência e eficácia em sua utilização, diante das necessidades e deveres na área de educação. Ou seja, esse arranjo é entendido como uma forma de melhorar o processo de gestão, permitir a definição clara de responsabilidades das unidades federadas e a prioridade na resolução de problemas, como condições relevantes para a ampliação do acesso, melhoria da qualidade e o aumento da eficiência sistêmica.

Por certo, vale lembrar que o Fundeb, assim como o Fundef, pode representar no interior de cada estado uma minirreforma tributária, que deve gerar impasses e forçar negociações entre os dirigentes dos executivos estaduais e municipais mais atingidos e os dirigentes do MEC, visando à cobertura das perdas de recursos estaduais e/ou municipais mediante a alocação de recursos federais. Quem ganha, perde, quanto e como são questões pertinentes e pendentes de articulações e recursos. Por isso, quando da implementação do Fundo, deve haver firme disposição do MEC na alocação de recursos complementares em favor das unidades federadas e na efetuação de seu papel no regime de colaboração. Isso implica que deve haver, por parte do governo federal, uma forte recomposição do atual orçamento deste ministério e de seu processo de gestão.

Por fim, deve-se pensar que parte razoável das necessidades educacionais da população brasileira ainda não foi atendida, o que vai exigir a ampliação do acesso a bens e serviços educacionais existentes e a ser criados. Além disso, é necessária a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados, o que também vai exigir a ampliação do gasto em dimensão ainda a ser estimada. Neste sentido, é importante contar com uma política macroeconômica que estivesse pautada pela proposta de um forte crescimento econômico. Mas, também é possível pensar em uma reorientação de uma parcela do gasto público para o atendimento das necessidades educacionais, utilizando-se principalmente aquela parte do gasto que está esterilizada para remuneração da dívida pública.

## Referências bibliográficas

- AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. A federação em perspectiva. Ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- ALMEIDA, I.C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.
- BOTH, Ivo José. Municipalização da educação. Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas (SP): Papirus, 1997.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 23 dez. 1996. p.27894.
- BRASIL. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação*. Brasília, DF: MEC/INEP, 2001.
- BRASIL. Plano Plurianual (PPA) 1991/1995. Brasília, 1990.
- BRASIL. MEC. Linhas Programáticas da Educação Brasileira (1993-1994). Brasília, 1993.
- BRASIL. MEC. Planejamento político-estratégico – 1995/1998. Brasília: Ministério da Educação e do Desporto, maio, 1995.
- BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Auditoria operacional nos programas de suplementação alimentar do governo federal. Brasília, 1993.
- BRASIL. Lei 8.913, de 12 de julho de 1994. (Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar). IN: Coleção de leis da República Federativa do Brasil. Brasília: Imprensa Nacional, 186(8):2749-2818, agosto, 1994.
- BRASIL. Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996. (LDB), 1996

- BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96. (Instituição do FUNDEF), 1996
- CASASSUS, Juan. Tarefas da educação. Campinas(SP): Autores Associados, 1995.
- CASTRO, J. O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80. Campinas (SP): UNICAMP, 1997. Tese de doutorado.
- CASTRO, J. Avaliação do processo de gasto público do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Brasília, IPEA, set. 2000. (TD 760). p123.
- CASTRO, J. *Financiamento da educação: necessidades e possibilidades*. Brasília, DF: IPEA, 2004. (mimeo.).
- CASTRO, J.; FERNANDES, M.A. Sistema de informações sobre os gastos públicos da área de educação – SIGPE: diagnóstico para 1995. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, IPEA, n. 674, 1999.
- CASTRO, J.; SADECK, F. Financiamento do gasto em educação das três esferas em 2000. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, IPEA, n. 955, 2003.
- CASTRO, J. et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, IPEA, n. 988, 2003.
- CASTRO, J. et al. Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal: 1995-2001. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, IPEA, n. 988, 2003.
- COSTA, Vera Lúcia Cabral; SILVA, Pedro Luiz Barros. Descentralização e crise da federação. IN: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. A federação em perspectiva. Ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 261-284.
- CUNHA, Luiz Antônio. Educação, estado e democracia no Brasil. São Paulo: Cortez; Niterói (RJ): Editora da UFF; Brasília: FLACSO do Brasil, 1991.
- DRAIBE, Sônia M. As políticas sociais e o neoliberalismo. Reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas. IN: Revista USP. 1994
- FIORI, José Luís. O federalismo diante do desafio da globalização. IN: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros. A federação em perspectiva. Ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.
- FERNANDES, M.A. *Mensuração do gasto público social: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do IPEA*. Brasília, DF: IPEA, 2000. (mimeo.).
- FERNANDES, M.A. et al. Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, IPEA, n. 547, 1998a.
- FERNANDES, M.A. et al. Gasto Social das três esferas de governo: 1995. *Texto para Discussão*, Brasília, DF, IPEA, n. 598, 1998b.
- GOUVÊIA, Gilda P.; Burocracias e elites burocráticas no Brasil. São Paulo, Ed. Paulicéia, 1994, 320p.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, Brasília, DF, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). *PISA 2000 Relatório Nacional*. Brasília, DF, dez. 2001. Disponível em: <[www.inep.gov.br/internacional/pisa](http://www.inep.gov.br/internacional/pisa)>. Acesso em: jul. 2005.
- LEAL, Maria Cristina. Educação brasileira nos anos 90. A busca de adequação à ordem social globalizada. IN: Ensaio: avaliação e políticas públicas em educação. Rio de Janeiro: Fundação CESGRANRIO. Vol. 6, n. 20, jul./set. 1998, p. 385-404.
- Mãos à obra, Brasil: Proposta de governo de FHC. Brasília, 1994.
- MELLO, Guiomar; SILVA, Rose. Política educacional no governo Collor: antecedentes e contradições. São Paulo: IESP, 1992.



- MENEZES, Raul Miranda. Discussão conceitual, análise documental e revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental nos governos Collor de Mello (1990-1992) e Itamar Franco (1992-1994). Brasília, julho de 2000. Relatório de pesquisa n° 1.
- \_\_\_\_\_. Análise documental e revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental no governo Fernando Henrique Cardoso (1995-1999). Brasília, outubro de 2000. Relatório de pesquisa n° 2
- \_\_\_\_\_. Síntese da análise documental e da revisão bibliográfica da gestão do ensino fundamental nos governos Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. Brasília, fevereiro de 2001. Relatório de pesquisa n° 3.
- OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. IN: OLIVEIRA, Cleiton et alii. Municipalização do ensino no Brasil. Belo Horizonte, Ed. Autêntica, 1999. pp. 11-36.
- SAVIANI, Demerval. A nova lei da educação. LDB: trajetória, limites e perspectivas. Campinas (SP): Editores Associados, 1997.
- SOUZA, Alberto de Mello. Crise do estado e descentralização educacional no Brasil: resistências, inovações e perspectivas. IN: Planejamento e políticas públicas. No 10, dez. 1993. Brasília: IPEA, 1993. pp. 1-31
- TIRAMONTI, Guilhermina. O cenário político e educacional dos anos 90: a nova fragmentação. IN: Cadernos de Pesquisa n° 100. Número temático especial: Globalização e políticas educacionais na América Latina. São Paulo: Fundação Carlos Chagas / Editora Cortez, 1997. p.79-91.
- TREIN, Eunice S.; NUNES, Lizete C. P. As políticas educacionais do governo Collor. Uma análise crítica. IN: Revista Contexto e Educação. Universidade de Ijuí (RS), Ano 6, nro 24. Out./dez. 1991. pp. 58-74.
- VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. IN: Revista Educação e Sociedade. Ano XIII, n° 42, agosto de 1992. Pp. 256-267.
- VIEIRA, Sofia Lerche. Política educacional em tempo de transição (1985-1995). Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 1998. Tese apresentada a concurso de professor titular em educação na Universidade Estadual do Ceará.