

de Castro, Jorge Abrahão; Duarte, Bruno de Carvalho

Working Paper

Descentralização da educação pública no Brasil: Trajetória dos gastos e das matrículas

Texto para Discussão, No. 1352

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: de Castro, Jorge Abrahão; Duarte, Bruno de Carvalho (2008) : Descentralização da educação pública no Brasil: Trajetória dos gastos e das matrículas, Texto para Discussão, No. 1352, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91373>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1352

DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: TRAJETÓRIA DOS GASTOS E DAS MATRÍCULAS

**Jorge Abrahão de Castro
Bruno de Carvalho Duarte**

Brasília, agosto de 2008

TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 1352

DESCENTRALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: TRAJETÓRIA DOS GASTOS E DAS MATRÍCULAS

Jorge Abrahão de Castro*
Bruno de Carvalho Duarte**

Brasília, agosto de 2008

* Diretor de Estudos Sociais do Ipea.

** Consultor da Diretoria de Estudos Sociais do Ipea.

Governo Federal

**Ministro de Estado Extraordinário
de Assuntos Estratégicos** – Roberto Mangabeira Unger

**Secretaria de Assuntos Estratégicos
da Presidência da República**

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Marcio Pochmann

Diretor de Administração e Finanças
Fernando Ferreira

Diretor de Estudos Macroeconômicos
João Sicsú

Diretor de Estudos Sociais
Jorge Abrahão de Castro

Diretora de Estudos Regionais e Urbanos
Liana Maria da Frota Carleial

Diretor de Estudos Setoriais
Márcio Wohlers de Almeida

Diretor de Cooperação e Desenvolvimento
Mário Lisboa Theodoro

Chefe de Gabinete
Persio Marco Antonio Davison

Assessor-Chefe de Comunicação
Estanislau Maria de Freitas Júnior

URL: <http://www.ipea.gov.br>

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL I22

TEXTO PARA DISCUSSÃO

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e de inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE

1 INTRODUÇÃO	7
2 HISTÓRICO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DA ÁREA EDUCACIONAL NO BRASIL	8
3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL DA ÁREA DE EDUCAÇÃO	11
4 RESULTADOS DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO	17
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	31
REFERÊNCIAS	33

SINOPSE

Este trabalho analisa o processo de descentralização da educação pública no Brasil iniciado em meados da década de 1990. O ponto de partida é um resgate histórico da gestão da política educacional brasileira, fortemente ligada às transformações políticas e econômicas da história recente do país. Em seguida, o foco recai sobre o quadro institucional-legal e a estrutura de financiamento e de competências dos entes federados em relação ao provimento da educação, com ênfase no período compreendido entre 1995 e 2005, quando ocorrem importantes alterações legais e o processo de descentralização é aprofundado. São apresentados também os resultados desse processo, com destaque para a trajetória dos gastos públicos e a evolução da matrícula nos diversos níveis e modalidades da educação de cada uma das três esferas de governo – federal, estadual e municipal. Nesse particular, os dados apontam para uma sucessiva municipalização dos recursos e das responsabilidades na oferta educacional, o que foi motivado em grande parte pelo quadro institucional-legal vigente à época.

1 INTRODUÇÃO

A ação do Estado no campo do ensino, durante as últimas duas décadas, foi marcada por uma reestruturação de sua política. Embora o discurso em favor da descentralização e, particularmente, da municipalização da gestão educacional no Brasil remonte aos anos 1940, esse processo somente ganhou força a partir dos anos 1980 – principalmente após a Constituição Federal (CF) de 1988 – e foi sucessivamente aprofundado nos anos 1990.

Os regimes autoritários, em especial após 1964, foram marcados por administrações excessivamente centralizadoras em 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 importante instrumento de barganha e controle político, que permitia a manutenção e a perpetuidade do poder de governantes e de 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 que urgia dos movimentos democráticos em favor da descentralização das políticas. Essa reorientação de discurso, contudo, 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 CF 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 sua vez, garantia de recursos e regimes de colaboração entre as esferas de governo para a consecução das novas incumbências.

No decorrer dos anos 1990 são tomadas diversas iniciativas para retirar a descentralização do plano discursivo e aprofundá-la de fato. Um dos principais elementos a favorecer esse processo foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef). Ao mesmo tempo, o governo federal também realiza uma série de alterações em suas políticas, transferindo a execução das políticas da esfera federal para os demais níveis de governo.

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

Nos diversos tópicos a seguir, busca-se aprofundar os pontos destacados na seguinte ordem: seção 2, histórico do processo de descentralização; seção 3, estrutura institucional da área – competências e estrutura de financiamento da educação; seção 4, resultados do processo em termos de gastos públicos realizados e em termos da oferta pública (matrículas); e seção 5, conclusões e recomendações.

2 HISTÓRICO DO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS DA ÁREA EDUCACIONAL NO BRASIL

Embora o ideário da descentralização e, particularmente, da municipalização da educação no Brasil possa ser remetido aos anos 1940, esse processo somente ganhou corpo a partir dos anos 1980, sendo sucessivamente aprofundado nos anos 1990.¹

A emergência de um fator de caráter eminentemente político foi fundamental para torná-lo possível: a gradual abertura política, a partir do final dos anos 1970, após uma década 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 a iniciativas descentralizadoras.

A primeira delas é de caráter mais geral e remete ao fato de as administrações autoritárias, após 1964, terem se caracterizado por uma excessiva centralização, em nível federal, das tomadas de decisão sobre os mais variados setores na gestão do país. No que diz respeito à política educacional, não era diferente. Assim, quando surgiram os primeiros indícios de que o regime autoritário não teria mais como se sustentar em médio prazo devido a uma visível e crescente perda de suas bases e, conseqüentemente, de sua legitimidade – fato esse atribuído a diversas causas, sobretudo à crise subsequente ao período conhecido como “milagre brasileiro” –, os atores políticos passam a mobilizar-se pela volta do país à institucionalidade democrática. Em última instância, isso reforçou movimentos cujas demandas de cunho descentralizador se contrapunham ao período autoritário e centralizador.²

Com o avanço da redemocratização e de sua consolidação ao longo dos anos 1980, pelo menos de maneira formal, aquela mobilização ganhou força, reafirmando a necessidade de fomentar práticas de gestão descentralizadas como um dos pré-requisitos essenciais para o aprofundamento e o aperfeiçoamento democrático.

A outra situação, de igual ou maior importância do que a já mencionada, diz respeito ao fato de o controle da gestão das políticas sociais, em que se inclui a educação, ser historicamente uma vigorosa fonte de poder de barganha em termos de capital político. Ou seja, controlar a gestão das políticas, tendo autoridade e poder de decidir onde, como e quanto investir, significava apossar-se dos principais instrumentos para o exercício do controle político de determinadas regiões, beneficiando-se aliados, cooptando lideranças, cimentando conchavos e impondo hegemonia sobre o eleitorado.

É a partir do processo de redemocratização e do retorno das eleições diretas para os cargos do Executivo estadual, a partir de 1982, e da vitória da oposição em importantes estados da Federação que a gestão da política educacional ganha papel

1. De acordo com Both (1997, p. 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”.

2. Ao abordar a crise da política educacional no bojo da crise fiscal e orçamentária que atingiu o Estado a partir dos anos 1970, Casassus (1995, p. 80) defende que se se quiser “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”.

destacado na estratégia dos setores de liderança do governo federal para se manterem no poder, via mecanismos de gestão das políticas sociais.

Nesse ínterim, a municipalização das políticas educacionais aparece com maior vigor e incentivo, uma vez que, contraditoriamente, foi o mecanismo encontrado pelos próprios representantes das administrações, antes 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 casos, sob controle oposicionista.

Dado o crescimento do respaldo político e eleitoral da oposição, e visando os governistas a pleitos futuros, a gestão da educação passa a ser marcada pelo chamado “balcão de negócios”. Em outras palavras, no processo de alocação dos recursos, começa-se 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, composta de antigos opositores do regime militar e de dissidentes do partido governista, que dava sustentação ao regime. Vencidas as eleições, após o rateio de pastas ministeriais, coube ao Partido da Frente Liberal (PFL) a estratégica pasta do Ministério da Educação (MEC). Em termos operacionais, a gestão do MEC se distinguiu pela continuidade e pelo aperfeiçoamento dos procedimentos e sistemáticas que já caracterizavam as administrações imediatamente anteriores, nas quais a instrumentalização política do ministério era prática corrente.

Subseqüentemente a esse período, com a promulgação da CF em 1988, ganhou força o debate sobre as atribuições específicas a cada instância de poder. 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 será visto no próximo tópico.

No que tange especificamente à gestão da política educacional, a CF de 1988 apontou para a municipalização do ensino fundamental e pré-escolar. Aos estados e à União caberiam, primordialmente, a responsabilidade sobre o ensino médio e superior, respectivamente.³ Como resultado desses preceitos constitucionais, observa-se nos anos 1990 um aumento do número de matrículas do ensino fundamental nos municípios, em contraposição a uma queda das matrículas nas redes estaduais e federal.⁴

Na década de 1990, argumentava-se em defesa da descentralização da política educacional com base no fato de que ela seria um processo gerador de círculos virtuosos. Dito de outro modo, ela otimizaria recursos pela eliminação de atividades-meio;

3. Segundo Both (1997, p. 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.”

4. Por exemplo, de acordo com os dados da tabela A.1 do anexo, entre 1997 e 2002 se observa 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 das matrículas do ensino fundamental.

fomentaria uma efetividade maior das políticas, já que transferiria para a ponta dos sistemas, para os beneficiários, a responsabilidade de estabelecer as prioridades a serem atendidas; e tornaria o processo mais transparente, pois permitiria à população local acompanhar e fiscalizar a devida aplicação dos recursos e a prestação dos serviços.

Esse foi o discurso que legitimou o estabelecimento das novas diretrizes que, ao longo da década de 1990, 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 se caracterizou pela continuidade de uma gestão marcadamente centralizadora, em consonância com o modelo de governos anteriores. Apesar da retórica participativa, ao se analisar a política educacional do período observa-se que os apelos descentralizadores ficaram apenas no plano discursivo.

Coube à administração de Itamar Franco as primeiras iniciativas no sentido de fazer com que a descentralização passasse a nortear de fato alguns programas. Quanto às mudanças nos mecanismos de gestão, é importante destacar, em especial, o estabelecimento de novos critérios para a transferência de recursos aos municípios e às escolas sob sua jurisdição. Entre esses novos critérios, salientam-se: a repartição dos recursos passa a ser feita proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino; e seu recebimento fica condicionado à implantação dos conselhos nos municípios.

Assim, apesar de a discussão sobre esse tema e as críticas a um modelo de gestão excessivamente centralizado remontarem ao final dos anos 1970, e de o debate em defesa da descentralização ter sido incorporado ao discurso oficial de forma mais incisiva no Governo Collor, somente durante a administração de Itamar Franco foram observados avanços 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 Fernando Henrique Cardoso as alterações, reiteradamente anunciadas como necessárias, são efetivadas e a descentralização se aprofunda. Houve então a continuidade do debate que já entrara em pauta desde o início da década, e a seqüência de algumas experiências pioneiras em direção à descentralização da gestão dos programas implementadas no governo anterior.⁵ A partir de 1995, o incremento à descentralização deveu-se principalmente à implementação do Fundef, cuja política permitiu avançar rumo à municipalização da educação. Nesse sentido, reduziu-se a centralização – tal como tradicionalmente entendida, em que o poder central mantinha sob sua responsabilidade todo o processo, da formulação à execução.

5. 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, que vai até 1994, verificou-se, sobretudo, a estadualização. Ao cabo dessa 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 escolar. A segunda etapa, 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 (SEE), cada uma 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 cujo fundamento era fazer a transferência dos recursos diretamente às 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 e armazenamento dos gêneros, bem como de preparo e distribuição da merenda.

Na administração Lula, manteve-se grande parte das práticas de gestão das políticas para a educação básica dos governos anteriores. A principal novidade do período foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), ao final de 2006, cujos resultados em termos de repartição de responsabilidades e interesses pelos entes federados ainda estão por ser comprovados.

Em suma, em um balanço da gestão da política educacional pós-constituição, pode-se destacar positivamente o fato de ter havido avanços no processo de descentralização, sobretudo quanto 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 dos demais atores envolvidos na 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 A OFERTA DE EDUCAÇÃO

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela CF 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 (LDB) (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996⁶ e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação (CNE). Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação, especialmente 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, bem como exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios.

Quanto aos estados, a CF de 1988 estabelece que eles devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já a 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 de prover o ensino fundamental e a educação infantil, e em especial a 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.

6. EC que cria o Fundeb.

Assim, 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 uma. Uma nova etapa surgiu mediante a promulgação da LDB, que atribui 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 da autonomia.

Em relação ao provimento da educação, ficou estabelecido, no item IV do artigo 206 da CF de 1988, que o ensino público em estabelecimentos oficiais deveria ser gratuito. Contudo, abriu-se exceção para as instituições educacionais estaduais ou municipais que não fossem total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos, permitindo-se a destinação de verbas públicas para entidades confessionais, filantrópicas e comunitárias, possibilidade esta prevista no artigo 213.

Assim como na CF de 1988, a LDB assegura a possibilidade de o provimento e a produção da educação serem 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 a 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 CNE 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 nº 9.424/1996, do Fundef, determinou, no âmbito da União, dos estados e municípios, a criação 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 CF e a LDB reconhecem a autonomia do município como unidade federada, atribuindo-lhe importantes responsabilidades na área educacional. Questão central na descentralização educacional 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 sem a devida colaboração e assistência da instância estadual e federal pode, em alguns casos, 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 grandes prejuízos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, objetivo principal da criação do Fundef.

No quadro 1, 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"> • CF 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”. (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, artigo 211, § 1º) • LDB – A União incumbir-se-á de: <ul style="list-style-type: none"> I – elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os estados, o Distrito Federal e os municípios; II – “organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos territórios”; 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 nº 9.394, de 1996, Tít. III, artigo 9º) • LDB – “O Sistema Federal de ensino compreende: <ul style="list-style-type: none"> 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 nº 9.394, de 1996, Tít. IV, artigo 16) • 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 nº 9.394, de 1996; Tít. V, Cap. IV, artigo 55) • A União, de acordo com o § 3º da EC nº 14/1996, complementarará os recursos do Fundef sempre que, em cada estado e no DF, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.
Estados	<ul style="list-style-type: none"> • CF de 1988 – “Os Estados e DF atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”. (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, artigo 211, § 3º) • LDB – “Os Estados incumbir-se-ão de: <ul style="list-style-type: none"> 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, artigo 10) • LDB – “Os sistemas de ensino dos Estados e do DF compreendem: <ul style="list-style-type: none"> 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 DF, respectivamente”. (Tít. IV, artigo 17) • 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 nº 9.424/1996, artigo 2º)
Municípios	<ul style="list-style-type: none"> • CF de 1988 – “Os municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil”. (CF de 1988, Tít. VIII, Cap. III, Seção I, artigo 211, § 2º) • CF 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”. (Artigo 30, VI, Cap. IV) • LDB – “Os municípios incumbir-se-ão de: <ul style="list-style-type: none"> 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 – 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”. (Tít. IV, artigo 11) • LDB – “Os sistemas municipais de ensino compreendem: <ul style="list-style-type: none"> 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, artigo 18)

Elaboração: Ipea/Disoc.

Nota: Não estão incluídas as alterações legais decorrentes da implementação, em 2007, do Fundeb (Lei no 11.494/2007), em substituição ao Fundef.

3.2 ESTRUTURA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Outro item importante para se entender o processo de descentralização diz respeito à situação de responsabilidade pelo financiamento da educação pública brasileira. Em relação à divisão das fontes de recursos e das responsabilidades pelos gastos do sistema educacional entre as esferas de governo, observa-se que 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. Por sua vez, os estados, na composição de seus recursos, somam aqueles recebidos da União aos provenientes de suas fontes, os quais são utilizados na manutenção e expansão de seus sistemas de ensino. Finalmente, na composição dos recursos destinados à manutenção e à expansão de suas redes de ensino, os municípios recebem recursos da União e dos estados, os quais somam-se a 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 dos estados, condicionada à plena capacidade de atendimento e ao esforço fiscal de cada esfera. A estrutura de financiamento da educação por esfera de governo é apresentada no quadro 2.

QUADRO 2

Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo

União	Estados	Municípios
<ol style="list-style-type: none"> 1. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ordinários do Tesouro ▪ Vinculação da receita de impostos (18%) para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) 2. Contribuições sociais <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-Educação/quota federal (1/3) ▪ Contribuição sobre o lucro líquido ▪ Contribuição para a seguridade social ▪ Receitas brutas de prognósticos 3. Misto <ul style="list-style-type: none"> ▪ Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza 4. Outros <ul style="list-style-type: none"> ▪ Operações de crédito ▪ Renda líquida da loteria federal ▪ Renda de órgãos autônomos ▪ Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) ▪ Diretamente arrecadados ▪ Diversos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE ▪ Subvinculação do Fundef 2. Transferências <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-Educação/quota federal ▪ Orçamentários da União ▪ Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3. Contribuição social <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-Educação/quota estadual (2/3) 4. Outros <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretamente arrecadados ▪ Operações de crédito ▪ Diversos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orçamentários (Tesouro) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE ▪ Subvinculação do Fundef 2. Transferências <ul style="list-style-type: none"> ▪ Salário-Educação/quota estadual ▪ Salário-Educação/quota federal ▪ Salário-Educação/quota municipal ▪ Orçamentários do estado ▪ Orçamentários da União ▪ Aplicação do salário-educação/quota federal e outras fontes do FNDE 3. Outros <ul style="list-style-type: none"> ▪ Diretamente arrecadados ▪ Operações de crédito ▪ Diversos

Fontes: CF, LDB e demais leis ordinárias.

Elaboração dos autores.

Nota: Não estão incluídas as alterações legais decorrentes da implementação, em 2007, do Fundeb (Lei no 11.494/2007), em substituição ao Fundef.

A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, sendo a maior parte dos recursos 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 nessa área. Desde 1983, garantiu-se por meio de lei a destinação mínima de recursos financeiros à educação (13% pela União e 25% pelos estados e municípios).⁷ Com a CF de 1988, ampliaram-se os 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 MDE. Além disso, realizou uma correção importante na CF de 1988 no que diz respeito ao percentual mínimo da receita de impostos a ser aplicado na educação em cada localidade. Nesse sentido, segundo a LDB, uma vez respeitado

7. No final de 1983, com o processo de abertura democrática, o Congresso Nacional promulgou a EC nº 24/1983, mais conhecida como Emenda Calmon. Essa emenda se caracterizou pela volta da vinculação de recursos para a educação, que tinha sido abandonada havia 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 esse retorno 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 1970.

o índice mínimo nacional, os percentuais podem variar regionalmente de acordo com o que conste nas respectivas constituições ou leis orgânicas de estados, DF e municípios, reconhecendo a possibilidade de esses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF de 1988.

Outro item importante, objeto de discussão permanente na questão da vinculação, foi a abertura dada pela CF (e posteriormente pela LDB) para que os 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, instituiu-se o Fundef,⁸ 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, DF e municípios cumprirem os dispositivos da CF de 1988 que determinam vincular 25% de suas receitas de impostos, bem como 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 (p.p.) ao ensino fundamental.⁹

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 entre os estados e os municípios, o que acarreta 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, o valor por aluno não venha a alcançar 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 originalmente destinadas ao financiamento da seguridade social, como, e principalmente, da contribuição criada exclusivamente para a educação, conhecida como salário-educação. Previsto no artigo 212 da CF,¹⁰ o salário-educação é uma fonte de recursos destinada explícita e

8. 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 modo claro as responsabilidades e as prioridades das unidades federadas, condições estas relevantes para a ampliação do acesso, a 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. Esses consideram, portanto, que a sua existência é descabida e que a fiscalização deve se dar sobre todos os recursos financeiros da educação.

9. O Fundef introduziu, assim, uma forma inovadora de repartição dos recursos para a 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 artigo 74, afirma ser dever da União calcular o custo mínimo por aluno/ano considerando as variações regionais e as diversas modalidades educacionais.

10. E regulamentado pelas Leis nºs 9.424/1996, 9.766/1998 e 10.832/2003 e pelos Decretos nºs 3.142/1999 e 4.943/2003.

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.

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 socioeducacionais existentes entre municípios, estados, DF e regiões brasileiras. No entanto, em dezembro de 1998, a Lei nº 9.766 em seu artigo 2º, faz alterações na forma de distribuição dos recursos de maneira a beneficiar os municípios, tornando automático o repasse de recursos aos municípios de uma parte da quota estadual.¹¹

Em 2004 foram introduzidas algumas mudanças no salário-educação,¹² entre as quais a desvinculação de 10% do valor destinado às cotas, que passou a ser direcionado ao financiamento de programas geridos pelo FNDE, ficando o restante para as cotas federal (1/3) e estadual e municipal (2/3); e o 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 (SEEs).

Essa estrutura de financiamento prevaleceu até o dia 20 de dezembro de 2006, quando foi então editada a EC nº 53, alterando vários artigos que tratam da educação (artigos 7º, 23, 30, 206, 211 e 212, além do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e criando o Fundeb no âmbito de cada estado e do DF. Substituiu-se, assim, o Fundef, instituído em 1996 e em vigor no período de 1998 a 2006.

A EC nº 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 (R\$ 2 bilhões no primeiro ano, R\$ 3 bilhões no segundo e R\$ 4,5 bilhões no terceiro) e definiu-a um 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 os 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.

11. O artigo 2º da Lei nº 9.766/1998 determina: "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".

12. Leis nºs 10.832/2003 e 10.707/2003 e dos Decretos nºs 4.950/2004 e 4.943/2003.

4 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 a 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 (ONGs). 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.

Nesse sentido, para estudar especificamente a atuação do Estado, aplica-se o conceito de Gasto Público Educacional (GP Edu), 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 – 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 desenvolvida e utilizada pela Diretoria de Estudos Sociais (Disoc) do Ipea,¹³ em que central a idéia de *área de atuação*,¹⁴ 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. O 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 despesas¹⁵ com formulação da política setorial e com manutenção, expansão e melhoria de escolas de diversos níveis e modalidades de ensino.

13. Essa metodologia surge do trabalho que se inicia em 1995, quando foi instituído, na atual Disoc/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 mais detalhes e aprofundamentos sobre essa metodologia e resultados de sua aplicação, consultar as seguintes publicações: Fernandes *et al.* (1998) e Castro *et al.* (2003).

14. Em conformidade 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 prevalentes nas disposições jurídico/institucionais de cada país e, também, procura facilitar a leitura e a compreensão dos rumos das políticas sociais adotadas.

15. 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, que se configura quando o serviço, obra ou mercadoria contratados são de fato concluídos e entregues à administração pública.

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.¹⁶ No caso da educação, as subáreas de atuação condizem com os níveis ou as 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, a educação indígena e a 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 a atenção do leitor para o fato de que foi necessária a estimação dos gastos para alguns níveis e modalidades educacionais em determinados 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 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.

4.1 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, fornecem 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 por outras fontes, muitas vezes representando significativa parcela do Produto Interno Bruto (PIB). Em sua trajetória histórica, cada sociedade incorpora o reconhecimento de determinadas necessidades educacionais, definindo-se a partir daí a responsabilidade do Estado e o seu papel na busca de respostas.

16. 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, de municípios, a parcela relativa às despesas administrativas gerais (ela não ultrapassou mais de 10% dos gastos, na maioria das vezes), 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, ano a ano, o que permite a melhor aproximação possível.

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 nas principais subáreas são apresentados na tabela 1, com valores corrigidos para 2005 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.¹⁷ 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 com educação pública em valores constantes – 1995-2005

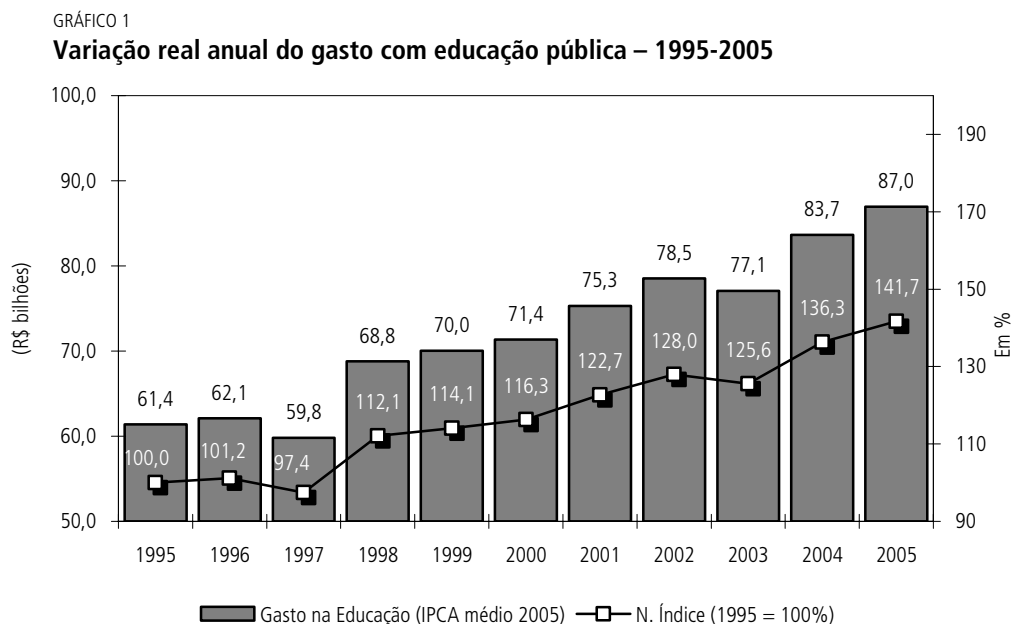
Esferas governo/níveis modalidades	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Valores constantes para 2005, IPCA médio (R\$ milhões)											
Governo federal	14.605,3	12.683,4	12.197,3	13.194,3	13.464,4	15.553,3	15.263,6	14.685,0	13.764,3	15.221,8	16.614,4
Educação da criança de 0 a 6 Anos	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
Estados	29.627,0	31.623,9	29.981,2	33.151,1	31.606,0	30.275,9	33.012,5	33.724,4	32.366,3	34.543,3	36.507,5
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
Municípios	17.143,5	17.800,3	17.622,5	22.466,1	24.953,9	25.537,5	27.037,0	30.130,3	30.947,9	33.889,1	33.831,3
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
Total Geral	61.375,7	62.107,6	59.801,1	68.811,6	70.024,4	71.366,7	75.313,1	78.539,7	77.078,5	83.654,2	86.953,2
Educação da criança de 0 a 6 Anos	6.072,8	6.112,5	6.089,6	5.927,4	6.233,7	4.710,9	4.983,8	5.552,3	5.664,6	6.188,9	6.192,3
Ensino fundamental	33.103,6	34.982,8	32.204,5	40.485,3	40.218,2	40.708,9	43.869,8	45.990,6	46.845,8	50.151,6	51.235,6
Ensino médio e profissionalizante	5.814,8	6.154,6	6.351,9	7.255,9	7.904,5	8.645,2	9.251,4	9.402,8	7.921,6	8.864,3	9.148,4
Ensino superior	13.718,5	12.437,6	12.882,8	11.939,5	12.710,6	13.221,7	13.513,4	13.689,5	12.880,9	13.853,0	14.956,7
Outros	2.666,0	2.420,1	2.272,4	3.203,4	2.957,3	4.080,0	3.694,6	3.904,5	3.765,6	4.596,5	5.420,2
Valor percentual de cada nível educacional e demais gastos na área de educação (%)											
Total Geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
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%

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001).

Obs.: 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. al (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 têm base nos resultados apresentados nos Balanços Gerais dos estados e DF e disponibilizados pela 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 STN para a LRF, e na dinâmica da arrecadação tributária do período.

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

Os dados revelam uma ampliação real do gasto total em educação realizado pelas três esferas de governo no período 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% a.a. (ver 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 atingiram apenas 1,2%. Contudo, também se observam dois momentos de queda dos recursos: entre 1996 e 1997, quando caem 3,7%; e entre 2002 e 2003, quando caem 1,9%.



Fontes: Disoc/Ipea, MP/IBGE, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001).
 Elaboração dos autores.

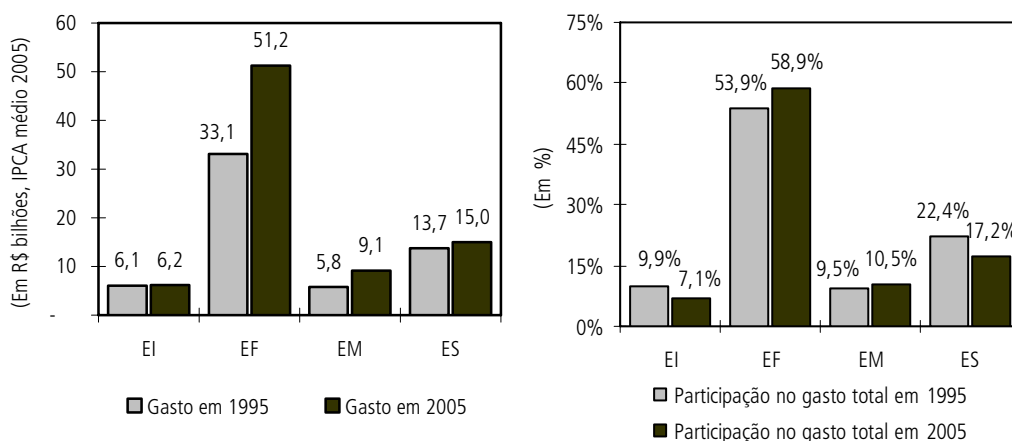
Os dados da tabela 1 também mostram uma trajetória irregular do gasto, nem sempre crescente ou estável, quando ele é analisado de forma desagregada por níveis/modalidades de ensino. Observa-se uma expansão relativa do gasto com ensino fundamental no total dos gastos educacionais, seguido pelo ensino 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 – ela depende da luta política travada no interior do sistema educacional e dos embates com o setor econômico, e define os limites e as opções de ação governamental.

Tomando-se o volume de recursos aplicado nas políticas educacionais no início e no fim do período analisado (para facilitar a exposição), conforme apresentado no gráfico 2, nota-se que o núcleo da política educacional foi permanentemente localizado na subárea do ensino fundamental, com aumento de participação no total de gastos. A prioridade de gastos para o ensino fundamental no período em questão deve-se, largamente, ao agora extinto 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. Ressalta-se, também, que os gastos com ensino médio

ampliaram sua participação, ainda que modestamente; ao contrário, diminuíram as participações dos gastos com a educação infantil e com o ensino superior em relação ao total de gastos com a educação, considerados o início e o fim do período.

GRÁFICO 2

Participação dos gastos com educação pública em cada nível/modalidade de ensino, em relação ao gasto total – 1995-2005



Fontes: Disoc/Ipea, MP/IBGE, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001).
Elaboração dos autores.

A trajetória pouco expansiva do gasto com ensino superior tem como fator preponderante a política de compressão salarial do funcionalismo público vigente na gestão Fernando Henrique Cardoso 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 Educação Superior (Ifes) é realizada com pagamento de pessoal e encargos sociais (ativos e inativos).¹⁸ Além disso, verifica-se também considerável restrição dos investimentos e das demais despesas correntes na gestão. Em vista disso, 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 traduz no aporte cada vez maior de recursos às subesferas de governo e na 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 subesfera de governo foi responsável por 27,9% do total dos gastos educacionais; já em 2005 o percentual sobe para 38,9%. Tal ampliação, entretanto, não significa necessariamente um aumento da capacidade exclusiva do município de financiar as ações educacionais. Ela reflete, na verdade, um aumento de recursos em poder dos municípios, possibilitado pela política de priorização do ensino fundamental e pela estrutura legal de financiamento e de competências, que em grande

18. Grande parte dos recursos aplicados pelo governo federal na área da educação destina-se ao custeio das Ifes, das escolas técnicas federais e dos Centros Federais de Ensino Tecnológico (Cefets).

medida delineou a repartição do orçamento educacional. Em outras palavras, a distribuição de competências feita a partir da CF/88, que atribuiu aos municípios a responsabilidade maior pelo ensino fundamental – aliando-se 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 que subvinculava 60% do orçamento educacional para o ensino fundamental – fez com que as receitas disponíveis aos municípios se ampliassem consideravelmente.

TABELA 2

Gasto com educação pública por esfera de governo, em valores constantes – 1995-2005

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

Ano	Unidade Federada			Total (d)	Relações (%)		
	Municípios (a)	Estados e DF (b)	União (c)		(a/d)	(b/d)	(c/d)
1995	17.143,5	29.627,0	14.605,3	61.375,7	27,9	48,3	23,8
1996	17.800,3	31.623,9	12.683,4	62.107,6	28,7	50,9	20,4
1997	17.622,5	29.981,2	12.197,3	59.801,1	29,5	50,1	20,4
1998	22.466,1	33.151,1	13.194,3	68.811,6	32,6	48,2	19,2
1999	24.953,9	31.606,0	13.464,4	70.024,4	35,6	45,1	19,2
2000	25.537,5	30.275,9	15.553,3	71.366,7	35,8	42,4	21,8
2001	27.037,0	33.012,5	15.263,6	75.313,1	35,9	43,8	20,3
2002	30.130,3	33.724,4	14.685,0	78.539,7	38,4	42,9	18,7
2003	30.947,9	32.366,3	13.764,3	77.078,5	40,2	42,0	17,9
2004	33.889,1	34.543,3	15.221,8	83.654,2	40,5	41,3	18,2
2005	33.831,3	36.507,5	16.614,4	86.953,2	38,9	42,0	19,1

Fonte: Disoc/Ipea, MP/IBGE, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001).
Elaboração dos autores.

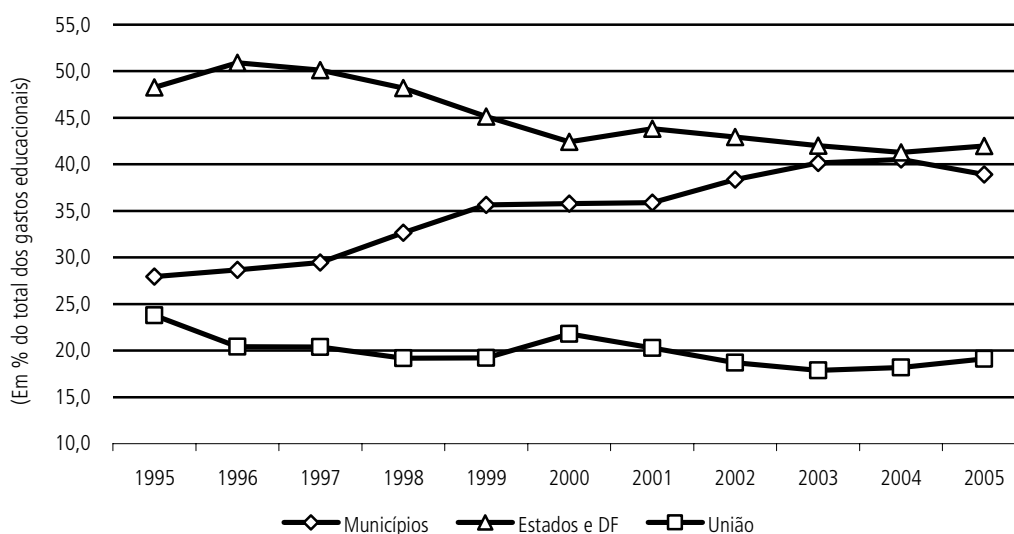
Na contramão dessa observação, nota-se uma queda na participação relativa – embora isso não tenha ocorrido em termos absolutos – no financiamento da educação via estados e União, conforme evidenciado no gráfico 3. Apesar disso, é importante ressaltar que a perda de recursos em poder dessas duas esferas de governo deve-se a razões distintas. Assim, a diminuição de recursos educacionais em poder dos estados decorre, em grande medida, do regime de colaboração e da própria estrutura de financiamento da educação pública. O Fundef, que subvinculava 60% do orçamento educacional ao ensino fundamental, consoante o preceito constitucional que responsabilizava os municípios pelo atendimento a esse nível de ensino – e que levou a um aumento da matrícula da rede municipal nesse mesmo nível, 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 dessa esfera de governo. O aumento da participação dos municípios deve-se, largamente, a uma transferência maior de recursos estaduais em favor destes.

Já a queda na participação relativa dos recursos da União, embora não tenha decrescido 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% de seus recursos vinculados, fazendo com que sua aplicação mínima efetiva seja menor do que aquela determinada constitucionalmente. Embora 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 dos entes federados no total dos gastos públicos com educação – 1995-2005

(Em % do total dos gastos educacionais)



Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001).
Elaboração dos autores.

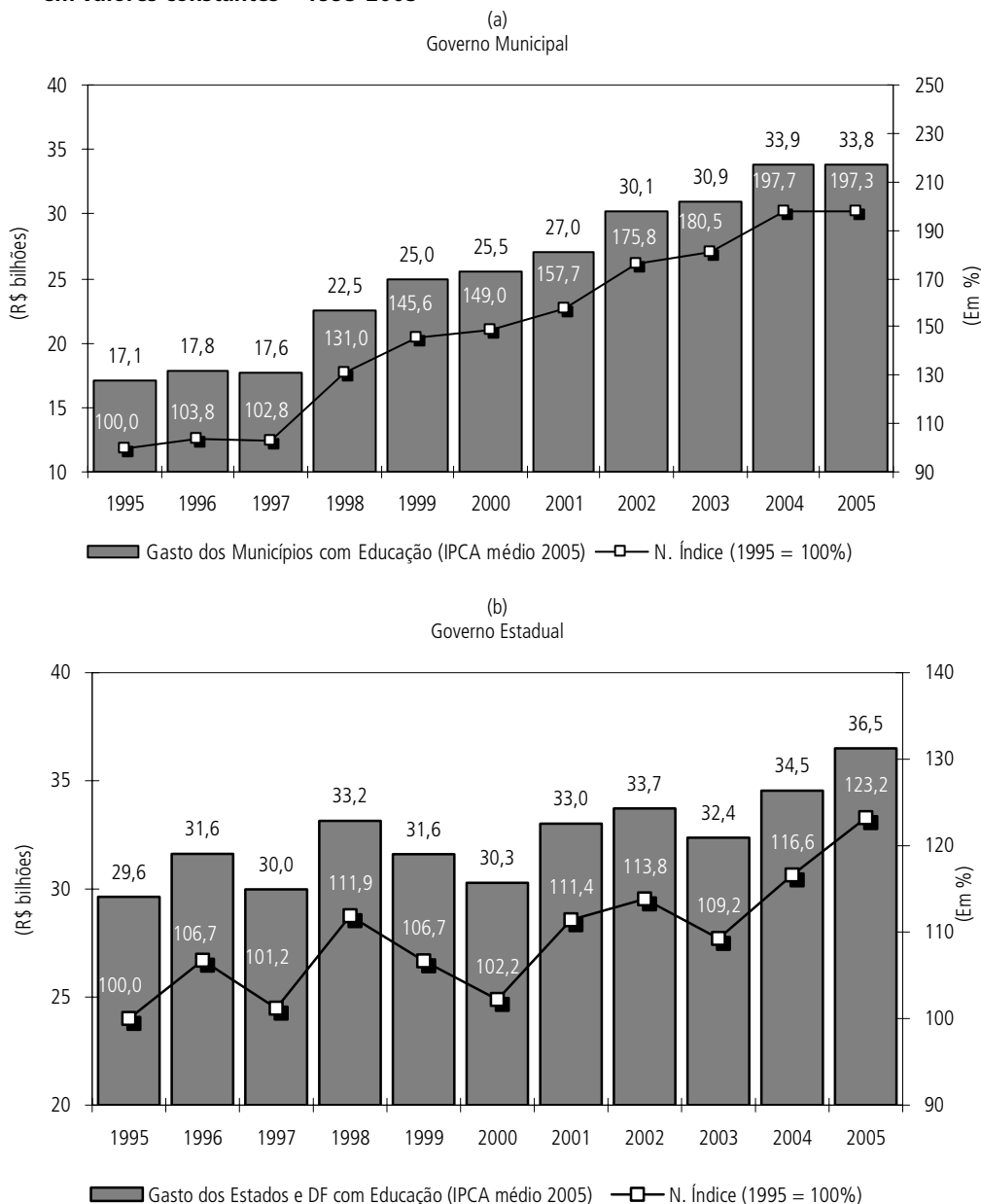
Os dados referentes aos recursos educacionais demonstram que as esferas de governo assumiram as determinações da atual CF brasileira que atribuem a estados e municípios a responsabilidade pela oferta da educação básica. Entretanto, a ação supletiva cumprida pelo governo federal na educação básica não 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 de 1990 em diante, ao priorizar o ensino fundamental, aumentou consideravelmente as receitas em poder dos municípios, constitucionalmente responsabilizados pelo atendimento a esse 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. Mas ao mesmo tempo, 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 fundamental não tanto como um co-responsável, e sim de um modo mais suplementar. Foi um mecanismo encontrado pelos estados, no quadro institucional vigente, para proteger suas receitas. Ao diminuir sua rede de ensino, ficaria mais fácil para eles defenderem os recursos remanescentes e

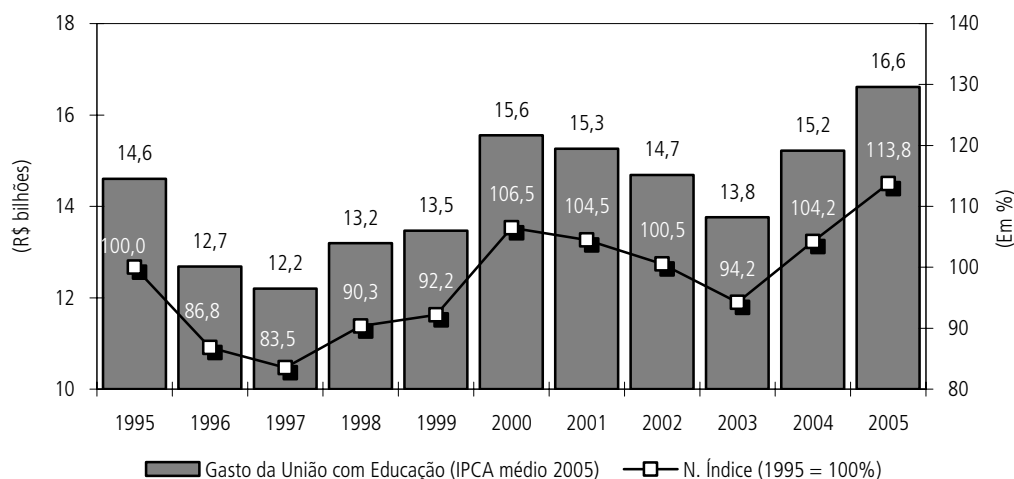
cobrarem maior participação de receitas do governo federal dentro do regime de colaboração. De certo modo, portanto, a municipalização do ensino fundamental foi uma forma de transferir para a União uma responsabilidade maior de financiar a educação básica, por meio de complementações. O gráfico 4 apresenta 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 dobraram no período estudado, enquanto aquelas em poder de estados e da União cresceram irregularmente e de forma relativamente menos intensa.

GRÁFICO 4

Evolução dos gastos com educação pública por ente federado, em valores constantes – 1995-2005



(c)
Governo Federal



Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, Inep/MEC e Almeida (2001).
Elaboração dos autores.

4.2 RESULTADOS EM TERMOS DE MATRÍCULAS

O mesmo exercício apresentado anteriormente para o gasto público pode ser feito para as matrículas, o que fornece uma dimensão da capacidade de atendimento (oferta) da educação por nível/modalidade. Além disso, assim como nos gastos, as matrículas podem ser dimensionadas por esfera de governo, o que permite medir a descentralização das responsabilidades educacionais em termos do atendimento realizado. O dimensionamento da matrícula é apresentado na tabela 3. Nos valores apresentados não constam dados relativos a educação especial, analfabetismo e outras modalidades educacionais.

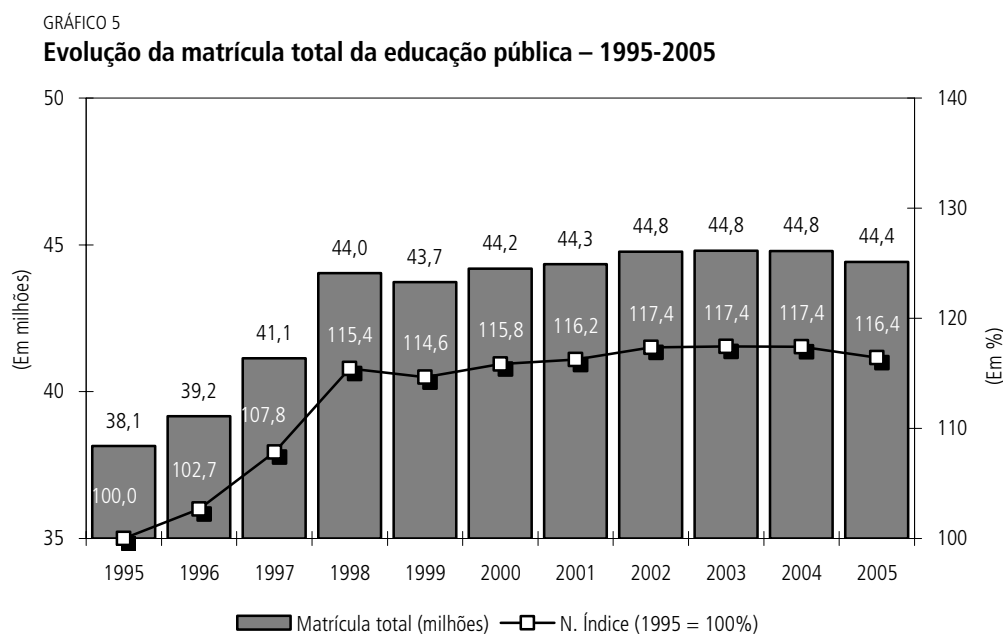
TABELA 3

Matrículas da educação pública por esferas de governo e nível/modalidade educacional – 1995-2005

Esfera governo e nível/modalidade	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Matrícula de cada nível/modalidade educacional por esfera de governo (em mil)											
Governo federal	518	538	560	563	594	624	621	640	670	683	676
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
Estado	23.529	23.847	23.832	24.263	23.294	23.870	22.335	22.064	21.659	21.205	20.549
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
Município	14.102	14.783	16.748	19.215	19.847	19.694	21.387	22.063	22.474	22.901	23.190
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		312	362	317	274	254	224	204	202	188	181
Ensino superior	94	103	110	121	87	72	79	104	127	132	135
Total geral	38.148	39.168	41.139	44.041	43.735	44.188	44.343	44.767	44.803	44.789	44.416
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
Percentual de cada nível/modalidade educacional na matrícula total (%)											
Total geral	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%
Educação infantil	11,4%	8,3%	8,6%	7,7%	8,5%	8,9%	9,6%	9,9%	10,3%	11,0%	11,6%
Ensino fundamental	75,7%	78,2%	77,1%	77,5%	75,0%	73,6%	72,4%	71,3%	69,6%	68,5%	67,9%
Ensino médio	11,0%	11,6%	12,5%	13,0%	14,6%	15,5%	15,9%	16,5%	17,6%	17,9%	17,8%
Ensino superior	1,8%	1,9%	1,8%	1,8%	1,9%	2,0%	2,1%	2,3%	2,5%	2,6%	2,7%

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

Os dados da tabela 3 mostram uma ampliação de 16,4% das matrículas em educação realizada pelas três esferas de governo no período entre 1995 e 2005, saindo de 38,1 milhões para 44,4 milhões de alunos atendidos nesse ínterim. Com o auxílio do gráfico 5, observa-se certa estabilização das matrículas, em torno de 44 milhões, principalmente após o ano de 1998. Contudo, a relativa estabilidade ao longo de grande parte da série analisada pode ser contrastada com algumas fortes variações anuais no início do período, entre as quais cabe frisar o aumento geral da matrícula na ordem de 5,0% e 7,1% em 1997 e 1998, respectivamente.



Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

Uma análise desagregada das matrículas segundo níveis/modalidades de ensino revela movimentos distintos e irregulares ao longo do período (ver tabela 3). A trajetória da matrícula no ensino fundamental, a mais expressiva entre todas, é um exemplo dessa observação. Assim, levando-se em consideração o período como um todo, nota um crescimento módico de 4,5% na matrícula do ensino fundamental. Esse percentual não reflete, contudo, a trajetória no interior do período. Em outras palavras, entre 1995 e 1998, o crescimento da matrícula no referido nível de ensino foi de 18,2%, aumento este estimulado em grande parte pela minir-reforma tributária em favor do ensino fundamental ocasionada pela instituição do Fundef naquele ínterim; por sua vez, a partir de 1998, ano em que o Fundef passa efetivamente a vigorar, a matrícula naquele nível de ensino começa a declinar sucessivamente, trajetória essa relacionada ao movimento de retração da matrícula do ensino fundamental na rede estadual – haja vista que a matrícula na rede municipal continuou crescendo – e ao próprio processo de transição demográfica brasileiro.

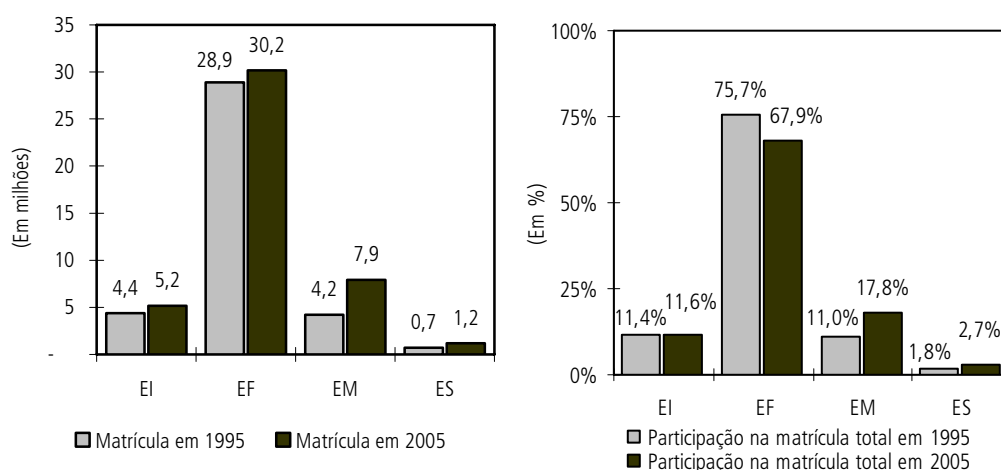
Não obstante a grande diferença de magnitude, em termos absolutos, entre a matrícula do ensino médio e a do ensino fundamental, é importante frisar também o forte e contínuo processo de crescimento da matrícula no nível mais avançado, igual a 87,9% entre 1995 e 2005. Este já era um processo esperado, uma vez que a demanda

no ensino fundamental cresceu e se manteve estável, aumentando o número de pessoas aptas a freqüentar o ensino médio. Finalmente, embora tenha crescido em termos relativos, a matrícula no ensino superior público ainda é bastante incipiente se comparada com sua demanda potencial, uma demonstração da estrutura de prioridades adotadas no sistema de oferta de educação pública no país.

De modo geral, observa-se um aumento no número absoluto de matrículas em todas as etapas de ensino. Essa observação pode ser constatada a partir do gráfico 6, onde se compara a matrícula em termos absolutos e relativos nos dois anos extremos do período analisado. Devido ao arranjo do sistema de educação pública no período, observa-se que o núcleo da oferta de escola pública está localizado no ensino fundamental, seguido do ensino médio. Entretanto, com o passar dos anos, esse mesmo arranjo estimulou, ainda que indiretamente, a demanda por – e, conseqüentemente, a oferta de – níveis e modalidades de ensino mais elevados, em especial do ensino médio. Essa observação é confirmada pela constatação de queda na participação relativa da matrícula no ensino fundamental, enquanto cresceu a participação dos demais níveis de ensino.

GRÁFICO 6

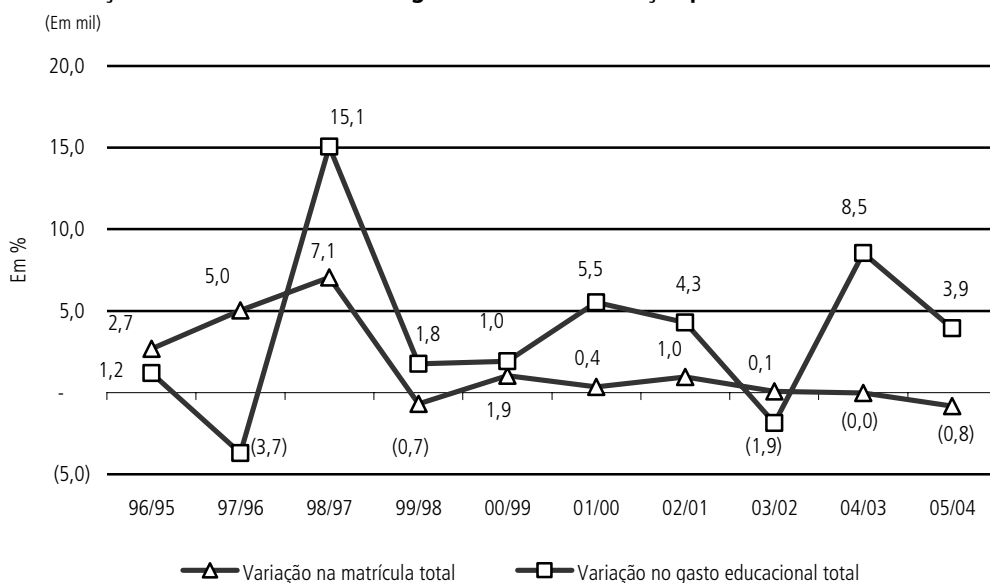
Participação da matrícula na educação pública por níveis/modalidades de ensino em relação à matrícula total – 1995-2005



Legenda: EI=Educação Infantil; EF=Ensino Fundamental; EM=Ensino Médio; ES=Ensino Superior.
 Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Inep/MEC.
 Elaboração dos autores.

Em uma análise da evolução das matrículas *vis-à-vis* a evolução dos gastos, tal como apresentado na seção anterior, constata-se, conforme se pode observar pelo gráfico 7, que as trajetórias de uma e outra estão coladas, denotando um movimento pró-cíclico no período. No entanto, é importante ressaltar que os gastos tiveram variações mais abruptas do que a matrícula e cresceram a uma taxa real média anual de 3,5%, enquanto as matrículas cresceram a uma taxa média de 1,5% a.a.

GRÁFICO 7

Variação anual da matrícula e do gasto real com educação pública – 1995-2005

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

A matrícula por esfera de governo (União, estados e DF, e municípios) é também um elemento importante para se comparar a responsabilidade compartilhada pela oferta de bens e serviços educacionais e dimensionar o grau de descentralização da política ao longo do período analisado. Nesse sentido, os dados apresentados na tabela 4 indicam que a distribuição das matrículas entre esferas de governo sofreu alterações substantivas no período. Assim, se em 1995 os estados eram os principais responsáveis pela oferta de educação pública, ao final do período os municípios passam a ser o ente de maior responsabilidade. Essa observação é o resultado do processo de municipalização das matrículas do ensino fundamental, configurando um processo de forte transferência de responsabilidade pela oferta educacional em direção aos municípios.

TABELA 4

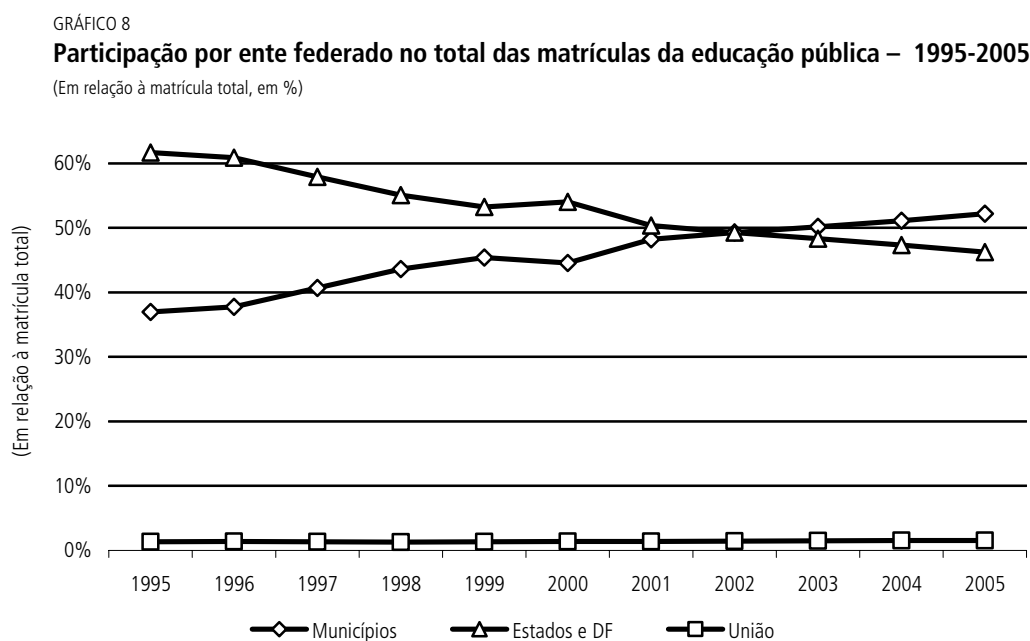
Matrículas da educação pública por esfera de governo – 1995-2005

(Em mil)

Ano	Unidade Federada			Total (d)	Relações (%)		
	Municípios (a)	Estados e DF (b)	União (c)		(a/d)	(b/d)	(c/d)
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

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Inep/MEC.
Elaboração dos autores.

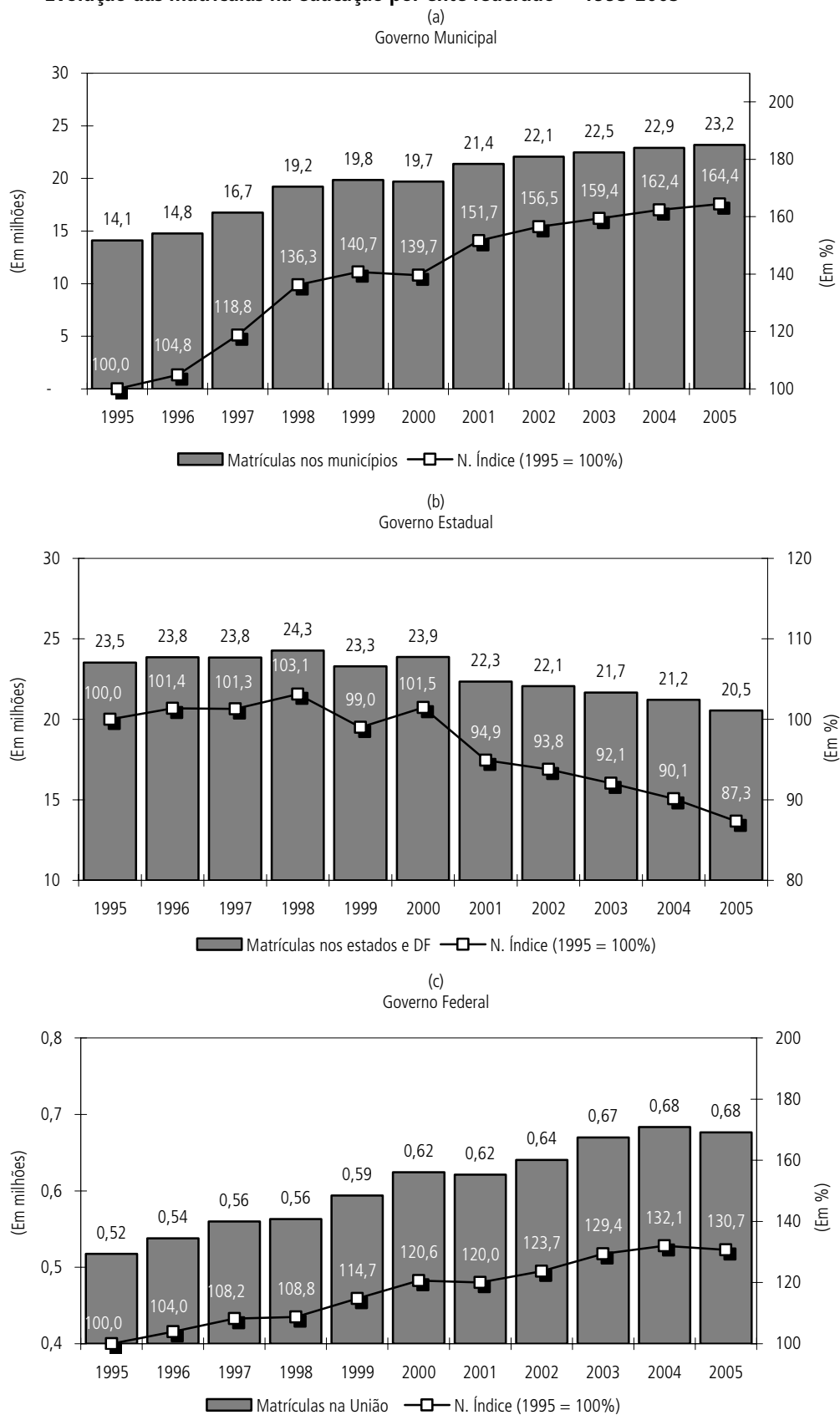
O gráfico 8 demonstra, de forma bastante clara, que o número de matrículas da rede municipal se ampliou continuamente no decorrer do período analisado, denotando um forte alargamento da responsabilidade dos municípios pela oferta educacional. Isso ocorreu principalmente devido ao incremento da matrícula no ensino fundamental e na educação infantil, como pode ser constatado na tabela 3. Entre 1995 e 2005, a rede municipal ampliou sua participação de 37,0% para 52,2% do total das matrículas. Em contrapartida, os estados reduziram sua participação de 61,7% para 46,3%. A participação da União, por sua vez, permaneceu estável em torno de 1,5%, centrada basicamente no ensino superior.



Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Inep/MEC.
 Elaboração dos autores.

Ainda no tocante à matrícula desagregada segundo os entes federados, como pode ser constatado no gráfico 9, observam-se movimentos distintos para os três diferentes entes federados: *a)* nos municípios a matrícula subiu de 14,1 milhões para 23,2 milhões entre 1995 e 2005, um crescimento de 64,4%, representando a oferta de aproximadamente 9,1 milhões de novas matrículas; esse movimento foi bastante intenso no início do período, já como influência do Fundef, que passaria a vigorar em 1998; *b)* nos estados, a matrícula caiu de 23,5 milhões para 20,5 milhões no período, um decréscimo de 13% da oferta; uma vez que as matrículas do ensino médio na rede estadual tiveram expressivo crescimento até 2004, a queda da matrícula total, que se inicia em 1998, reflete a retração da rede estadual no ensino fundamental, também como consequência do Fundef; e *c)* na União se observa um constante crescimento da matrícula total, de 518 mil para 676 mil no referido período, relacionado a uma ampliação da matrícula do ensino superior, dado que as matrículas no ensino médio caem.

GRÁFICO 9

Evolução das matrículas na educação por ente federado – 1995-2005

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste trabalho procurou fazer o cruzamento da evolução da gestão com a organização da área de educação, principalmente levando em conta as mudanças do quadro institucional que tiveram início em meados da década de 1990 e os conseqüentes resultados em termos dos gastos públicos envolvidos, assim como da oferta educacional medida pela matrícula.

As informações apresentadas revelaram o caráter descentralizado das ações governamentais da área de educação, sendo os estados e municípios as instâncias federadas que mais se ocupam da oferta educacional, respondendo pela maioria dos gastos e comprometendo parcela razoável de seus recursos não-financeiros com a educação. Ao mesmo tempo, 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 e perdendo os estados e o governo federal importância relativa na gestão de recursos e na oferta de educação. Pode-se dizer que esse resultado é uma das principais conseqüências da reestruturação pela qual passou o sistema com a criação do Fundef. Com a prioridade legal que recaía sobre a provisão e o financiamento do ensino fundamental, observou-se nos estados, imbuídos da responsabilidade quanto ao ensino médio, um processo de migração da rede voltada ao atendimento desse nível de ensino. Essa engenharia foi a forma encontrada pelos estados para diminuir sua rede de cobertura e proteger a receita restante, transferindo parte da responsabilidade de financiamento para a União, que se inseria no regime de colaboração por meio das contribuições.

Os avanços quanto à descentralização da gestão fundamentam-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 efetividade maior 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 a prestação dos serviços.

Em que pesem esses possíveis avanços, alguns limites têm sido identificados, sobretudo em função do processo de implementação da descentralização transcorrido. Primeiramente, deve-se observar que a transferência de recursos e de matrículas ocorreu de forma bastante rápida, sem tempo hábil para os entes federados se prepararem adequadamente para assumir as responsabilidades que foram sendo assumidas. Segundo, a descentralização em direção ao município leva, em geral, à perda de escala e de escopo para a implementação de ações importantes – por exemplo, a formação de professores e outros profissionais da educação.

Tal fato pode se agravar, caso não se conte com a colaboração dos demais entes federados. Nesse sentido, os dados mostraram, ainda dentro da vigência do Fundef, uma diminuição dos gastos do governo federal no ensino fundamental, indicando que o regime de colaboração entre as esferas de governo, legalmente estabelecido, 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 a aspectos da própria estrutura da política educacional brasileira. No período em questão, 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 são a grande maioria –, de uma sociedade civil organizada. Assim, muitos conselhos acabam descaracterizados de sua função fiscalizadora e moralizante, pois são compostos por pessoas ligadas aos mesmos grupos que controlam o poder local.

A criação do Fundeb em 2007 pode, assim como foi o caso do Fundef, 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, quem perde, quanto e como se perde são questões pertinentes e pendentes de articulações e recursos. Por isso deve haver firme disposição do MEC na alocação de recursos complementares em favor das unidades federadas e no comprometimento com o papel assumido mediante o regime de colaboração. Isso implica que deve haver, por parte do governo federal, uma forte recomposição do atual orçamento desse ministério e de seu processo de gestão.

Com isso, a agenda atual prossegue com os itens que têm marcado a reestruturação da gestão da educação pública ao longo da última década, principalmente em questões como: *a)* vinculação de recursos; *b)* complementação da União; *c)* implementação de mecanismos redistributivos por níveis e modalidades de ensino; *d)* gestão dos recursos por meio de fundos contábeis e contas específicas; *e)* busca da igualdade mediante a fixação de valor mínimo nacional a ser gasto por aluno anualmente; *f)* alocação de recursos proporcionalmente ao número de matrículas escolares; *g)* transferência de recursos diretamente às escolas, e *h)* controle social da aplicação dos recursos por meio de conselhos.

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 serem criados. Além disso, é necessária a promoção de melhorias na qualidade da oferta de bens e serviços públicos prestados, o que também vai impor a ampliação do gasto em dimensão ainda a ser estimada. Nesse sentido, é importante contar com uma política macroeconômica que esteja comprometida com o crescimento econômico. Mas é igualmente possível pensar na 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

- ALMEIDA, I. C. Gastos com educação no período de 1994 a 1999. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 137-198, jan./dez. 2001.
- BOTH, I. J. **Municipalização da educação**. Uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas: Papirus, 1997.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.
- _____. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23 de dezembro de 1996, p. 27.894.
- _____. Lei nº 8.913, de 12 de julho de 1994. (Dispõe sobre a municipalização da merenda escolar). **Coleção de leis da República Federativa do Brasil**, Brasília: Imprensa Nacional, v. 186, n. 8, p. 2.749-2.818, ago. 1994.
- _____. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996 (LDB).
- _____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (Instituição do Fundef).
- BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO (MEC). **Plano Nacional de Educação**. Brasília: MEC/Inep, 2001.
- CASASSUS, J. **Tarefas da educação**. Campinas: Autores Associados, 1995.
- CASTRO, J. A. de. **O processo de gasto público na área de educação no Brasil: o Ministério da Educação e Cultura nos anos 80**. 1997. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1997.
- FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, fev. 1998 (Texto para Discussão, n. 547).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília:Inep, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.
- _____. **PISA 2000 Relatório Nacional**. Brasília: Inep, dez. 2001. Disponível em: www.inep.gov.br/internacional/pisa. Acessado em: jul. 2005.

EDITORIAL

Coordenação

Iranilde Rego

Revisão

Alejandro Sainz de Vicuña

Eliezer Moreira

Elizabete de Carvalho Soares

Lucia Duarte Moreira

Marco Aurélio Dias Pires

Mirian Fonseca

Editoração

Bernar José Vieira

Claudia Mattosinhos Cordeiro

Everson da Silva Moura

Elidiane Bezerra Borges

Brasília

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, 9º andar

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5090

Fax: (61) 3315-5314

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Rio de Janeiro

Av. Nilo Peçanha, 50, 6º andar – Grupo 609

20044-900 – Rio de Janeiro – RJ

Fone: (21) 3515-8433

Fax: (21) 3515-8402

Correio eletrônico: editrj@ipea.gov.br

Tiragem: 130 exemplares