CAPÍTULO 2

FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: EVOLUÇÃO DOS GASTOS*

Jorge Abrahão de Castro**

1 INTRODUÇÃO

Os bens e serviços educacionais que os cidadãos brasileiros encontram podem ser oferecidos por diversos mecanismos, tanto públicos quanto privados. Quando se situa no âmbito das responsabilidades do Estado – governo federal, estadual e municipal –, absorve recursos que são principalmente arrecadados de forma impositiva junto ao cidadão. Além do gasto público, ressalta-se que o financiamento e o gasto com educação no país também são realizados pelas empresas e pelas famílias, que não serão tratadas neste trabalho. Portanto, os recursos públicos, ao propiciar as principais condições materiais para viabilizar a formulação e implementação das políticas educacionais, podem ser um limite e um obstáculo ao atendimento das necessidades e demandas por bens e serviços educacionais.

A ação do Estado no período aqui analisado, 1995-2007, foi marcada por reestruturações da gestão da política educacional, sobretudo no campo do ensino fundamental e mais atualmente da educação básica. Assistiu-se, também à reformulação de programas existentes e à criação de novos programas e projetos/atividades. Neste sentido é importante salientar que a ação do governo federal no período introduziu novos mecanismos de gestão, definiu critérios técnicos na determinação alocativa dos recursos, induziu a descentralização institucional e financeira das ações, avançou nos mecanismos de avaliação dos sistemas de ensino. A estratégia unificadora por trás destes projetos e medidas buscou fortalecer o papel coordenador e articulador do governo federal na área da educação fundamental e na educação básica.

---

* Texto originalmente publicado em: CASTRO, J. A. Financiamento da educação pública no Brasil: evolução dos gastos, *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). *Educação e federalismo no Brasil*: combater as desigualdades, garantir a diversidade, Brasília, Unesco, 2010, p. 169-190.

** Diretor da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Disoc/Ipea). *E-mail*: jorge.abrahao@ipea.gov.br

Ocorreram também três novidades cruciais: a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em tramitação no Congresso Nacional desde o fim dos anos 1980; a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996, de iniciativa do Ministério da Educação (MEC); e mais atualmente a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição ao FUNDEF.

No momento, faz parte da agenda, ainda, a discussão sobre a necessidade de ampliação do acesso a bens e serviços educacionais na educação infantil, no ensino médio e na educação superior. Também se coloca a discussão sobre a melhoria da qualidade dos bens e serviços públicos oferecidos em todos os níveis e modalidades. Além disso, ainda convivemos com o atraso crônico do analfabetismo. Tudo isso coloca na agenda também a necessidade de ampliação do investimento público em curto e longo prazo. Neste sentido, é importante acompanhar os resultados das mudanças na estrutura de financiamento da educação que ocorreram com inevitáveis impactos de curto e longo prazo para a área, com o fim de aferir possíveis dificuldades a serem enfrentadas.

Este trabalho procura contribuir para as discussões dessa agenda, mediante a identificação e compreensão de: quanto foi gasto em educação; em que níveis e modalidades foram aplicados os recursos; quem foi o ente federado responsável pelo gasto para produzir os bens e serviços educacionais; e o que isso representou em termos de prioridade de governo e esforço público. Infelizmente os dados de gasto limitam o período de análise, não sendo possível obter ainda conclusões sobre os impactos do FUNDEB.

Para tratar esse assunto, este texto tomou como base alguns trabalhos desenvolvidos anteriormente pelo autor e que serão citados em cada capítulo. Reelaborando e atualizando dados e informações desses trabalhos e agregando dados novos, este trabalho foi organizado em quatro partes, excluindo esta introdução. Primeiramente, de forma bastante sucinta apresentam-se os elementos que determinam a estrutura de responsabilidades, competências e de financiamento da educação. Em segundo, são estimados e analisados os resultados obtidos em termos de valores corrigidos para o gasto público educacional. Em seguida, é analisada a evolução deste gasto em sua relação econômica, mediante a análise da suas trajetórias em relação ao produto interno bruto (PIB), indicando a prioridade macroeconômica do gasto educacional e a relação do gasto em educação certocarga tributária, visto ser esta a principal fonte de financiamento dos gastos de educacionais. Breves considerações gerais concluem este trabalho.

2 ESTRUTURA DE RESPONSABILIDADES, COMPETÊNCIAS E FINANCIAMENTO

Nesta seção, são apresentadas as estruturas de responsabilidades, competências e de financiamento da educação para as três esferas de governo na política educacional. Para essa síntese foi utilizado o capítulo 3 apresentado em Castro e Duarte (2008).

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), pela LDB (Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela EC nº 14/1996 e por um conjunto de normas infraconstitucionais 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 Distrito Federal (DF) e aos municípios.

Quanto aos estados, a CF/88 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 para com o ensino fundamental e a educação infantil, 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.

Assim sendo, no atual estágio do federalismo brasileiro, no que concerne à educação, a CF/88, ao dispor em seu Art. 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração, referendou uma estrutura federativa fundamentada em um 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 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.

Outro item importante para se entender o processo de prestação pública dos serviços educacionais 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 os 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 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 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 1.

A estrutura de financiamento da educação é mista e complexa, com 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 nesta área. Desde 1983, garantiu-se por meio da EC nº 24/1983 a destinação mínima de recursos financeiros à educação – 13% pela União e 25% pelos estados e municípios. Com a Constituição Federal 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, encarregou-se de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Além disso, realizou uma correção importante na Carta Constitucional 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 o índice mínimo nacional, os percentuais podem variar regionalmente de acordo com o que conste nas respectivas constituições ou leis orgânicas dos estados, DF e municípios, reconhecendo a possibilidade desses entes federados ampliarem o valor do índice mínimo fixado na CF/88.

QUADRO 1
Estrutura de financiamento da educação por esfera de governo – 2010

União	Estados	Municípios
1. Orçamentários (Tesouro Nacional) • Ordinários do Tesouro • Vinculação da receita de impostos (18%) para MDE 2. Contribuições sociais • Salário-educação/cota federal – um terço • Contribuição sobre o lucro líquido • Contribuição para a seguridade social • Receitas brutas de prognósticos 3. Misto • Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza 4. Outros • Operações de crédito • Renda líquida da loteria federal • Renda de órgãos autônomos • Aplicação do salário-educação/cota federal e outras fontes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) • Diretamente arrecadados • Diversos	1. Orçamentários (Tesouro Nacional) • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do FUNDEB 2. Transferências • Salário-educação/cota federal • Orçamentários da União • Aplicação do salário-educação/cota federal e outras fontes do FNDE 3. Contribuição social • Salário-educação/cota estadual – dois terços 4. Outros • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos	1. Orçamentários (Tesouro Nacional) • Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE • Subvinculação do FUNDEB 2. Transferências • Salário-educação/cota estadual • Salário-educação/cota federal • Salário-educação/cota municipal • Orçamentários do Estado • Orçamentários da União • Aplicação do salário-educação/cota federal e outras fontes do FNDE 3. Outros • Diretamente arrecadados • Operações de crédito • Diversos

Fontes: Brasil (1988), LDB e demais leis ordinárias.
Elaboração do autor.

Outro item importante, ponto permanente de discussão na questão da vinculação, foi a abertura 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 referido ministério, foi instituído o FUNDEF, 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 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 – p.p.) no ensino fundamental.

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-se, 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 Art. 212 da CF/88, 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.

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 dois terços constituía a cota estadual e outra de um terço constituía a cota 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 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 cota estadual.

Em 2004, foram introduzidas algumas mudanças no salário-educação, 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 (um terço) e estadual e municipal (dois terços); 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 foi então editada a EC nº 53, alterando vários artigos que tratam da educação – Arts. 7, 23, 30, 206, 211 e 212, além do Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – e criando o FUNDEB no âmbito de cada estado e do Distrito Federal. Substitui-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 em percentual de 10% do total dos recursos dos fundos a partir do quarto ano de vigência. A lei ordinária define, 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. Além disso, lei específica já determinou o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

3 GASTO PÚBLICO NA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

Nesta seção, são analisados os gastos realizados pelas três esferas de governo na política educacional para o período de 1995 a 2005, fase em que se dispõe de dados agregados – a base de dados utilizada foi a mesma utilizada e apresentada em Castro e Duarte (2008), que segue a metodologia de apuração do gasto social desenvolvida e utilizada pela Disoc/Ipea. Já para o governo federal foi possível estender o período de análise, apresentando dados até 2007.

Para estudar a atuação do Estado na área educacional, 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. Os resultados gastos efetivos e estimados por esfera de governo

e principais subáreas são apresentados na tabela 1, com valores corrigidos para 2005 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) médio.

Em termos de valor total, os dados revelam uma ampliação real do gasto em educação realizado pelas três esferas de governo no período transcorrido entre 1995 e 2005, saindo de R$ 61,4 bilhões para R$ 87 bilhões, um crescimento real de 42% em 11 anos, equivalente a 3,5% ao ano. 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%. Para os dados que são apresentados até 2007, observa-se que o governo federal após 2003 ampliou os gastos de forma constante.

TABELA 1
Gasto público educacional, em valores constantes – 1995-2007
(Em R$ bilhões)

Subáreas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo federal													
Educação da criança de 0 a 6 anos	0,0	0,0	0,0	0,0	–	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
Ensino fundamental	2,5	2,4	1,7	2,7	2,3	2,5	2,4	1,7	2,2	1,8	1,7	2,4	3,0
Ensino médio e profissionalizante	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9	1,2	1,7	1,6	0,9	1,3	1,2	1,2	1,5
Ensino superior	8,8	7,5	7,8	6,9	7,8	8,2	8,1	8,1	7,5	8,1	8,9	9,7	11,1
Outros	2,2	2,0	1,8	2,7	2,4	3,5	3,1	3,3	3,1	3,9	4,7	5,1	6,2
Total	**14,6**	**12,7**	**12,2**	**13,2**	**13,5**	**15,6**	**15,3**	**14,7**	**13,8**	**15,2**	**16,6**	**18,5**	**21,7**
Governo Estadual													
Educação da criança de 0 a 6 anos	1,2	1,2	0,8	0,6	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	nd	nd
Ensino fundamental	19,1	20,7	19,3	21,5	19,5	18,5	20,6	21,0	20,7	22,1	23,4	nd	nd
Ensino médio e profissionalizante	4,3	4,9	5,0	6,0	6,6	6,8	6,9	7,1	6,3	6,7	7,1	nd	nd
Ensino superior	4,7	4,6	4,6	4,7	4,7	4,6	5,0	5,1	4,9	5,2	5,5	nd	nd
Outros	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	nd	nd
Total	**29,6**	**31,6**	**30,0**	**33,2**	**31,6**	**30,3**	**33,0**	**33,7**	**32,4**	**34,5**	**36,5**	**nd**	**nd**

(Continua)

(Continuação)

Subáreas	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Governo Município													
Educação da criança de 0 a 6 anos	4,9	4,9	5,2	5,3	5,7	4,6	4,8	5,4	5,5	6,0	6,0	nd	nd
Ensino fundamental	11,5	11,9	11,3	16,3	18,4	19,7	20,9	23,3	23,9	26,2	26,1	nd	nd
Ensino médio e profissionalizante	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	nd	nd
Ensino superior	0,2	0,4	0,4	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	nd	nd
Outros	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	nd	nd
Total	17,1	17,8	17,6	22,5	25,0	25,5	27,0	30,1	30,9	33,9	33,8	nd	nd
Total geral	**61,4**	**62,1**	**59,8**	**68,8**	**70,0**	**71,4**	**75,3**	**78,5**	**77,1**	**83,7**	**87,0**	**nd**	**nd**

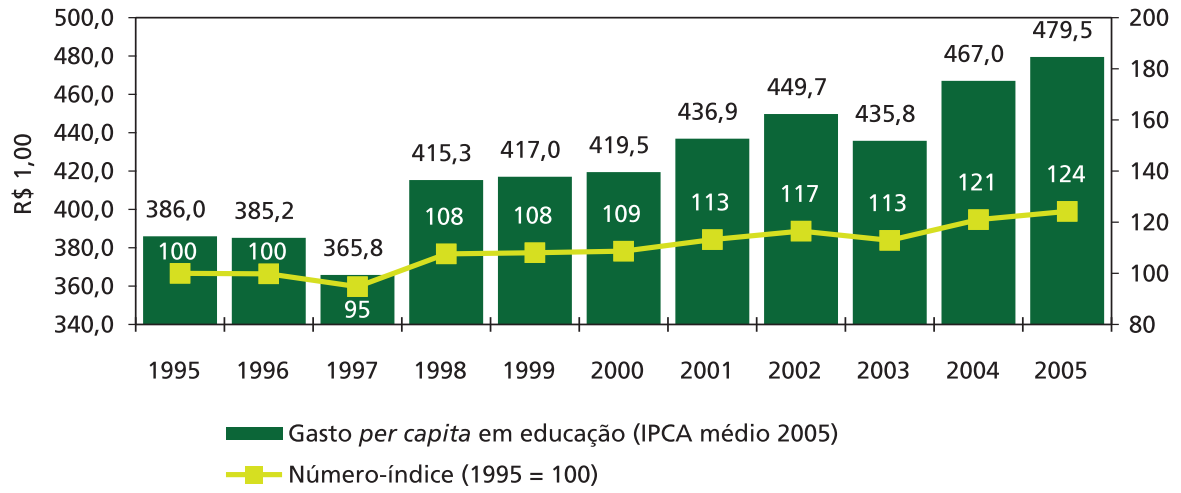
Fontes: Ipea/Disoc, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE/MP), Sistema Integrado de Administração Financeira da Secretaria do Tesouro Nacional (Siafi/STN), Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP/MEC) e Almeida (2001).
Elaboração do autor.
Obs.: nd = não disponível.

Os dados da tabela 1 mostram que, em termos absolutos, os gastos foram crescentes em quase todos os níveis/modalidades, mas com crescimento de forma desigual, com o ensino fundamental ampliando seus gastos mais rapidamente do que os demais. Quando os dados são analisados de forma relativa, a trajetória dos gastos é irregular, nem sempre crescente ou estável, observando-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 superior tiveram perdas de participação.

A prioridade de gastos para o ensino fundamental no período em questão deve-se, largamente, ao atual extinto FUNDEF, que introduziu, além da subvinculação de 60% do orçamento nacional 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.

Por outro lado, para o período que se têm dados para três esferas se observou também um crescimento real do gasto em termos do valor *per capita* com educação (divisão do GPEdu pelo tamanho da população), que saiu de R$ 386,00, em 1995, para cerca de R$ 480,00, em 2005, equivalendo a um aumento real de cerca de 24% (gráfico 1). Esse indicador demonstra que os ganhos de recursos para a educação não foram tão expressivos como o indicador anteriormente mencionado pode querer induzir.

GRÁFICO 1
Evolução real anual do GPEdu *per capita* com educação pública – 1995-2005



Fontes: Ipea/Disoc, IBGE/MP, Siafi/STN, INEP/MEC e Almeida (2001).
Elaboração do autor.

A análise da evolução do GPEdu por esfera de governo é um elemento importante 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 em um aporte cada vez maior de recursos às esferas de governo subnacionais e consequente ampliação de sua participação no processo de financiamento.

Em conformidade com esse processo, observa-se uma ampliação dos recursos em poder dos municípios, como pode ser conferido na tabela 2. 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%. Em termos de poder de gasto isso significou quase dobrar (97%) os recursos disponíveis e administrados por esse ente federado, entre 1995 e 2005.

Em outras palavras, a distribuição de competências feita a partir da CF/88, que atribuiu aos municípios a responsabilidade compartilhada pelo ensino fundamental, aliada 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 que as receitas disponíveis aos municípios se ampliassem consideravelmente.

Essa ampliação, entretanto, não significa necessariamente um aumento da capacidade exclusiva de o município financiar as ações educacionais. Ela reflete, na verdade, 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 delineou a repartição do orçamento educacional.

Por outro lado, a diminuição da importância relativa do poder de financiamento dos governos estaduais decorre, em grande medida, do regime de colaboração e da própria estrutura de financiamento da educação pública. O FUNDEF, aliado ao preceito constitucional que responsabilizava também os municípios pelo atendimento ao ensino fundamental – e que levou a um aumento da matrícula da rede municipal neste nível de ensino –, fez que uma grande parcela de recursos estaduais fosse transferida para os municípios.

TABELA 2
Gasto com educação pública por esfera de governo – 1995-2007
(Em R$ bilhões)

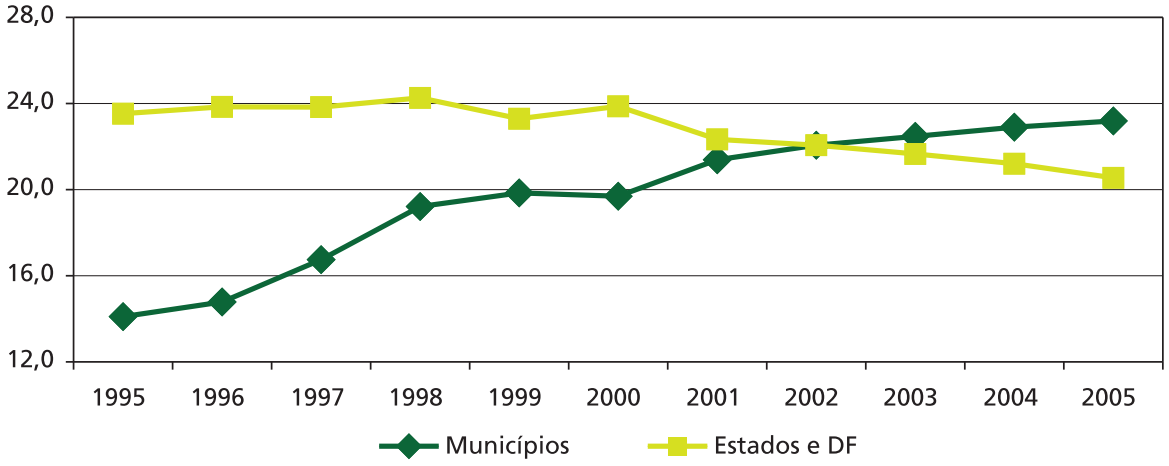
Ano	Unidade federada[1]			Total	Relações (%)			Número-índice 1995 = 100%			
	Municípios	Estados e DF	União		(a/d)	(b/d)	(c/d)				
	(a)	(b)	(c)	**(d)**				(a)	(b)	(c)	(d)
1995	17,1	29,6	14,6	**61,4**	27,9	48,3	23,8	100	100	100	100
1996	17,8	31,6	12,7	**62,1**	28,7	50,9	20,4	104	107	87	101
1997	17,6	30,0	12,2	**59,8**	29,5	50,1	20,4	103	101	84	97
1998	22,5	33,2	13,2	**68,8**	32,6	48,2	19,2	131	112	90	112
1999	25,0	31,6	13,5	**70,0**	35,6	45,1	19,2	146	107	92	114
2000	25,5	30,3	15,6	**71,4**	35,8	42,4	21,8	149	102	106	116
2001	27,0	33,0	15,3	**75,3**	35,9	43,8	20,3	158	111	105	123
2002	30,1	33,7	14,7	**78,5**	38,4	42,9	18,7	176	114	101	128
2003	30,9	32,4	13,8	**77,1**	40,2	42,0	17,9	181	109	94	126
2004	33,9	34,5	15,2	**83,7**	40,5	41,3	18,2	198	117	104	136
2005	33,8	36,5	16,6	**87,0**	38,9	42,0	19,1	197	123	114	142
2006	nd	nd	19,2	**nd**	nd	nd	nd	nd	nd	132	nd
2007	nd	nd	23,5	**nd**	nd	nd	nd	nd	nd	161	nd

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP e INEP/MEC.
Elaboração do autor.
Nota: [1] Valores constantes.
Obs.: nd = não disponível.

Logo, dizer que a participação dos estados tem diminuído não significa afirmar que os recursos de origem estaduais destinados a educação estão decrescendo. O gráfico 2 mostra que apesar de os valores absolutos crescerem, diminuiu, em termos relativos, o poder de gasto desta esfera de governo. Essa perda de poder de gasto foi transferida aos municípios, devido ao mecanismo de vinculação do gasto aos alunos. O aumento dos gastos em termos absoluto e relativo dos municípios (gráfico 2) deve-se, largamente, a sua ampliação de matrículas, o que pode ser constatado no gráfico 3, que acarretou maior transferência de recursos estaduais em seu favor.

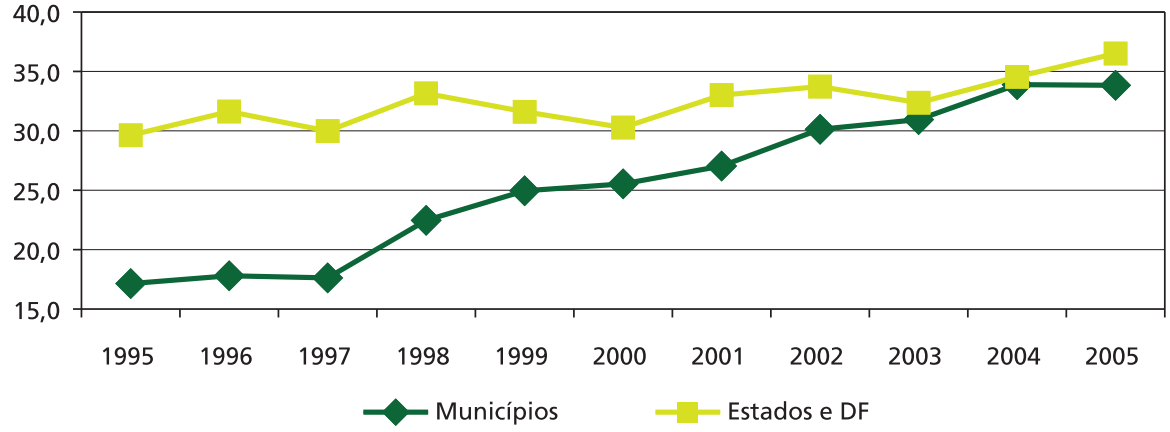
Ou seja, esse movimento dos gastos foi fortemente influenciado pela nova estratégia de vinculação do financiamento da educação, que agora passa a tomar como base de financiamento o aluno como elemento central de alocação de recursos orçamentários. Tanto o FUNDEF quando o FUNDEB consideram unidade de alocação o gasto aluno/ano, com o FUNDEB ampliando ainda mais os detalhes distinguindo os gastos por níveis/modalidades educacionais.

GRÁFICO 2
Evolução do GPEdu de municípios e estados – 1995-2005
(Em R$ bilhões)



Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, INEP/MEC e Almeida (2001).
Elaboração do autor.

GRÁFICO 3
Evolução das matrículas totais de municípios e estados – 1995-2005
(Em milhões de alunos)

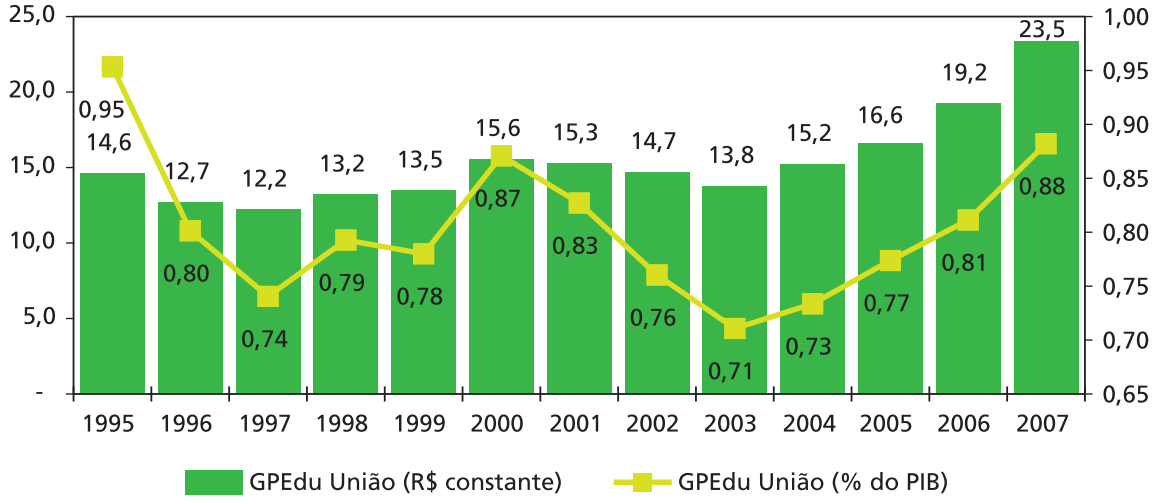


Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, INEP/MEC e Almeida (2001).
Elaboração do autor

Como para os gastos do governo federal temos dados mais recentes, cabe uma análise particular. Neste sentido, observam-se no gráfico 4, a seguir, dois períodos

distintos. No primeiro, observa-se um comportamento de manutenção dos gastos em termos constantes no patamar entre 12,2 e 15,6 bilhões, e por outro lado na relação com o PIB observa-se movimento irregular com grandes variações, nunca ultrapassando mais de 1% do PIB. Entretanto, o período posterior a 2003 corresponde a um momento em que os gastos voltam a crescer de forma consistente e constante mostrando uma ampliação dos recursos reais, saindo de cerca de 14 para 24 bilhões. Além disso, observa-se uma recuperação da importância relativa em termos de PIB que tinha no começo do período analisado.

GRÁFICO 4
Evolução anual do GPEdu da União – 1995-2007
(Em R$ bilhões)



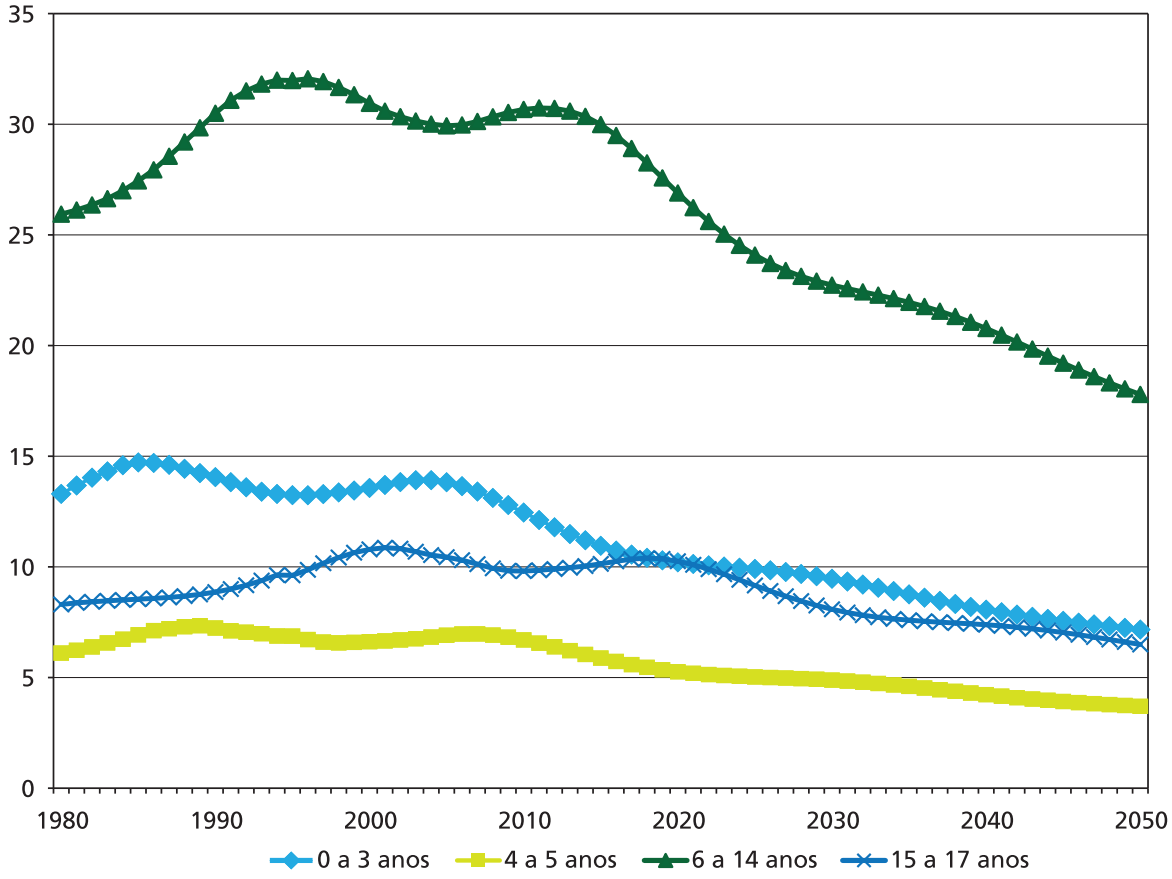
Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP, Siafi/STN, INEP/MEC e Almeida (2001).
Elaboração do autor.

Portanto, esses dados 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, a qual depois foi alterada pelas novas legislações, como a LDB e o FUNDEF. 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. Neste sentido, a complementação do governo federal ao FUNDEF foi um exemplo de baixa ação supletiva.

A estrutura de financiamento educacional levada a cabo ao fim da década de 1990 em diante, ao priorizar o ensino fundamental, aumentou consideravelmente os gastos em poder dos municípios, constitucionalmente responsabilizados, assim como os governos estaduais, pelo atendimento a este nível de ensino. Por sua vez, observa-se baixo crescimento absoluto e diminuição relativa dos gastos dos governos estaduais. Em outras palavras, o FUNDEF muito mais que reconheceu a importância dos municípios nos gastos do ensino fundamental, mas também estimulou o crescimento de matrículas nesta esfera de governo, pois esta era a condição para o recebimento de mais recursos.

O FUNDEB pode mudar bastante este cenário, dado seu aspecto de privilegiar a educação básica. Outro ponto de vista que pode trazer grandes transformações para os gastos com educação são as mudanças previstas para o quadro populacional brasileiro nos próximos anos, visto a evolução prevista até 2050, por faixas etárias escolhidas, principalmente aquelas voltadas para a educação básica (gráfico 5). Para efeito desta análise, adotaram-se as projeções que foram realizadas pela Diretoria de Pesquisas do IBGE (2009).

GRÁFICO 5
Evolução anual da população brasileira por faixa etária – 1980-2050
(Em milhões)



Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

Este gráfico demonstra alterações bastante importantes no quadro evolutivo no quantitativo de população das faixas etárias demandantes por educação básica. É importante chamar atenção para os pontos de inflexão no crescimento das faixas etárias da população. Para a população na faixa etária de 0 a 3 anos, esse ponto já ocorreu e foi em 2004. A partir dessa data a população começa a cair de cerca de 13,9 milhões para 7,2 milhões, em 2050. Para a faixa de 4 a 5 anos esse ponto também já ocorreu, em 2007. Portanto, na faixa etária de 0 a 5 anos não haverá pressão demográfica por

ampliação de atendimento, o que de certa forma pode facilitar a ação de atendimento das demandas por parte dos governos municipais.

Para a faixa etária de 6 a 14 anos o ponto de inflexão está previsto para 2011, quando a população nesta faixa deve atingir cerca de 30,7 milhões de pessoas. A partir daí prevê-se um processo de forte decréscimo atingindo cerca de 17,7 milhões, em 2050. Já para a faixa etária de 15 a 17 anos, a inflexão deve ocorrer somente em 2018, quando a população chega a 10,4 milhões. No entanto o decréscimo ocorrerá de forma mais suave, chegando a 6,5 milhões, em 2050. Para essas faixas etárias o ponto de mudança ainda não ocorreu, mas as alterações quando ocorrerem deverão resultar em diminuição da demanda por educação. O que significará diminuição da pressão por matrículas.

Esse movimento da demografia pode, portanto, ser bastante benéfico no longo prazo para a área da educação, pois diminui as demandas quantitativas por acesso à educação, o que de certa forma pode abrir espaço por si só para ampliação do gasto *per capita* quando da oferta de bens e serviços educacionais. No entanto, como os pontos de inflexão são distintos, isso não significa que ainda não são necessários fortes investimentos para atendimentos de acesso ao sistema, uma vez que nem todos estão sendo hoje atendidos, vide os exemplos da educação infantil e do ensino médio.

4 GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO E ECONOMIA

Esta seção tem como objetivo apresentar e analisar a trajetória do GPEdu, à luz das tensões econômicas no período que vai de 1995 a 2007. Para tanto, foram reelaborados e atualizados dados e informações constantes no capítulo 3 e 4 de Castro (2007). Busca-se, principalmente, nesta seção mensurar e compreender as restrições enfrentadas pela política educacional diante dos movimentos mais gerais a que foi submetida a economia brasileira no período. Para realizar essa análise os dados serão apresentados em termos de percentuais do PIB, que é calculado pelo IBGE. Para a relação mais agregada, os resultados estão na tabela 3.

TABELA 3
Gasto público em educação e o PIB – 1995-2007

Ano	Unidade federada[1]			Total	Número-índice1995 = 100%			
	Municípios	Estados e DF	União					
	(a)	(b)	(c)	**(d)**	(a)	(b)	(c)	(d)
1995	1,12	1,93	0,95	**4,01**	100	100	100	100
1996	1,12	2,00	0,80	**3,92**	100	103	84	98
1997	1,07	1,82	0,74	**3,63**	96	94	78	91
1998	1,35	1,99	0,79	**4,13**	121	103	83	103
1999	1,45	1,83	0,78	**4,06**	129	95	82	101
2000	1,43	1,70	0,87	**4,00**	128	88	91	100
2001	1,47	1,79	0,83	**4,08**	131	92	87	102
2002	1,56	1,75	0,76	**4,07**	139	90	80	102
2003	1,60	1,67	0,71	**3,98**	143	86	75	99
2004	1,63	1,66	0,73	**4,03**	146	86	77	101
2005	1,58	1,70	0,77	**4,05**	141	88	81	101
2006	nd	nd	0,81	**nd**	nd	nd	85	nd
2007	nd	nd	0,88	**nd**	nd	nd	93	nd

Fontes: Disoc/Ipea, IBGE/MP e INEP/MEC.
Elaboração do autor.
Nota:[1] Valores em percentual do PIB.
Obs.: nd = não disponível.

A primeira constatação é que, contrariamente ao que foi demonstrado na seção anterior, pode-se considerar que não houve crescimento do GPEdu quando comparado com o PIB, pois o indicador – GPEdu/PIB – passou de 4,01%, em 1995, para apenas 4,05%, em 2005. Portanto, em 11 anos a política educacional dos diferentes entes federados elevou sua participação na renda nacional em apenas 0,04 p.p. do PIB – o que representa um crescimento de apenas 1%. Isto evidencia que o crescimento do gasto educacional foi apenas equivalente ao crescimento da economia brasileira como um todo; além disso, tem um caráter procíclico em toda a trajetória do período.

Ademais, observam-se dois movimentos: um entre 1995 e 1997, no qual se pode observar uma queda constante da participação relativa, caindo de 4,01% para 3,67% do PIB. Esse movimento pode ser explicado pelo fato de o PIB nesse subperíodo ter crescido mais rápido que os gastos em educação. Isso significa que a área da educação não foi beneficiada por maior aporte de recursos quando ocorreu crescimento. Em contrapartida, no outro movimento, ocorrido nos dois anos seguintes, momento em que o crescimento foi bastante reduzido, observa-se uma melhoria no valor do indicador

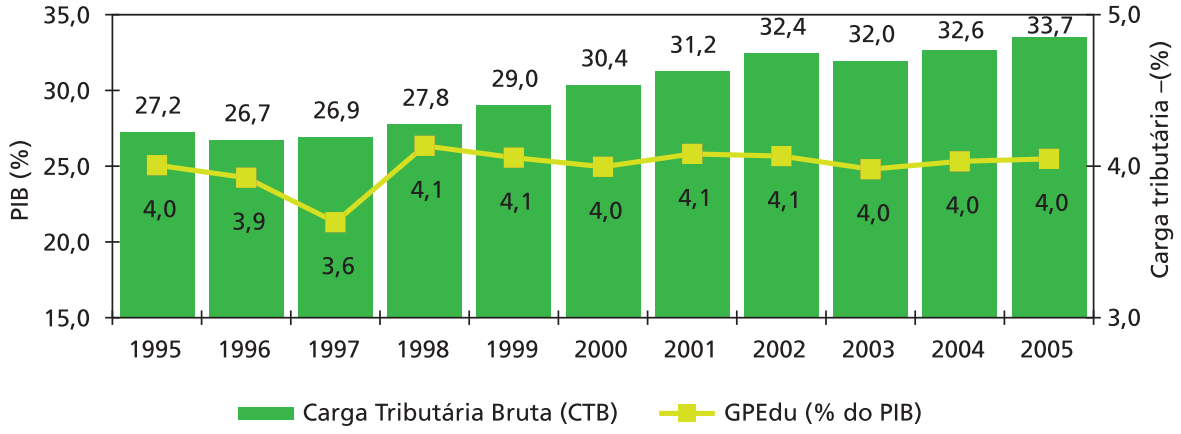
(4,13% e 4,06% do PIB). Por esses dados, observa-se que a área ampliou, mesmo que pouco, seu espaço em termos relativos, principalmente a partir de 1998, coincidentemente, ano da implantação do FUNDEF, quando a importância relativa sobe em cerca de 0,5% do PIB, mas não consegue se manter neste patamar nos anos posteriores. No entanto, cabe observar que esses números podem também estar refletindo um efeito composição, em razão de a taxa do produto ter sido baixa, embora eles sinalizem que a área conseguiu manter o patamar que tinha.

Portanto, não houve de fato uma prioridade macroeconômica concedida às políticas educacionais pelos governos no período; ocorreu apenas a manutenção do *status quo* de gasto da política educacional. Cabe salientar que se isso tivesse ocorrido com um PIB em forte crescimento não seria de todo mal, pois os gastos educacionais poderiam crescer acima do crescimento da matrícula, o que poderia representar uma possibilidade de ampliação de gastos relativos e de melhoria da qualidade da educação. Entretanto, não foi isso que ocorreu no Brasil, pois se desenrolou um momento de pífio crescimento do PIB, além de ser bastante errático.

Outra forma de ver a importância da área é compará-la com o crescimento da carga tributária uma vez que no caso da educação Castro e Sadeck (2003) já demonstraram a grande importância dos recursos provenientes da arrecadação tributária. Mostraram ainda que os recursos de impostos são as principais fontes para os gastos, seguidos dos recursos do salário-educação, sendo pouco relevante os recursos provenientes das fontes não tributárias. Pode-se até dizer que atualmente o gasto público em educação é quase totalmente financiado com recursos tributários, daí a importância de se cruzar os dados do gasto educacional com a carga tributária bruta (CTB).

Se para o GPEdu a arrecadação tributária é tão relevante, é interessante se verificar qual é o peso para o sistema tributário financiar as políticas educacionais e, também, qual é sua dinâmica atual. Para realizar essa análise, com relação à educação básica que é o objeto central desse trabalho, deve-se utilizar os dados dos gastos em educação básica e compará-los ao volume da CTB. No gráfico 6 são apresentados os dados da evolução do GPEdu e da CTB, no período de 1995 a 2005.

GRÁFICO 6
Gasto público em educação e carga tributária bruta no Brasil – 1995-2005



Fontes: Disoc/Ipea e Secretaria da Receita Federal.

Os resultados apresentados no gráfico mostram que o gasto em educação subiu apenas 0,16 p.p. do PIB no período de 1995 a 2005. Esse processo de crescimento foi bastante descontínuo durante o período, variando também sua intensidade. Por outro lado, a CTB se ampliou muito mais neste período, em cerca de 6,5 p.p. do PIB, processo que ocorreu praticamente de forma contínua. O crescimento dos gastos em educação representou apenas 2,5% do crescimento da carga. Ou seja, se a CTB subiu não foi devido às necessidades relativas às políticas de educação e sim às novas prioridades adotadas pela política macroeconômica do período, principalmente os gastos financeiros do governo forçaram esse movimento (CASTRO *et al.*, 2003).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho mostrou que a estrutura de financiamento da educação manteve seus pilares centrais, por exemplo, a vinculação constitucional de impostos e contribuições para a educação, de longe uma tradição na área. Por outro lado, a estratégia das subvinculações, com a criação do FUNDEF, é uma novidade além da vinculação do gasto diretamente ao aluno. Estas modificações políticas/institucionais trouxeram consequências concretas na oferta e qualidade da educação, com reflexos nas relações federativas, principalmente na ampliação/redução da capacidade e do poder de gasto de cada ente federado.

Como demonstrado, as alterações ocorridas aceleram o processo de transferência de responsabilidades para os municípios, configurando-se um processo de municipalização, com os estados e o governo federal perdendo importância relativa no financiamento da educação. Além disso, no período, a ação supletiva cumprida pelo governo federal na educação básica não foi tão intensa quanto aquela reivindicada por vários setores ligados à área educacional.

Neste sentido, a complementação do governo federal ao FUNDEF foi um exemplo de baixa ação supletiva.

As alterações processadas na estrutura de financiamento também procuraram de forma deliberada privilegiar o ensino fundamental, nível de ensino obrigatório constitucionalmente. Por outro lado, isso trouxe consequências, dificultando o aporte de mais recursos para os outros níveis e modalidades educacionais, principalmente a educação infantil e o ensino médio. Além de uma restrição deliberada de gasto para o ensino superior que prevaleceu até o princípio do novo século.

Constatou-se, também, que a vinculação à educação foi capaz de manter a proteção contra cortes orçamentários mais radicais, principalmente se for considerado que no período do fim dos anos 1990 a economia brasileira esteve em sérios apuros. Em termos absolutos, os gastos foram crescentes em quase todos os níveis/modalidades, mas com crescimento de forma desigual, com o ensino fundamental ampliando seus gastos mais rápido que os demais níveis/modalidades.

No entanto, observou-se que o governo foi pouco potente para ampliar a importância macroeconômica dos gastos da área educacional. Por isso, os dados mostram que a importância da educação em relação ao PIB se manteve quase constante. Esse fato também demonstra o sentido da política econômica imposta à sociedade brasileira, sobretudo no período de crise da política de estabilização monetária, que não deu prioridade para a área da educação, apesar do discurso em prol da educação.

No período mais recente os dados, dos quais foi possível dispor, também mostram que para o governo federal houve uma reversão dessa estratégia com a ampliação absoluta dos gastos em todos os níveis e modalidades e também uma ampliação, mesmo que pequena, na prioridade macroeconômica.

A novidade da primeira década do novo século foi a criação do FUNDEB que dá sequência à mesma estratégia do FUNDEF, com algumas alterações e melhorias, principalmente ter como foco a educação básica; com isso o referido fundo incluiu os demais níveis de ensino na nova estrutura de financiamento. Os dados hoje disponíveis ainda não permitem uma verificação e avaliação dos resultados efetivos desta modificação.

Foram apresentadas também algumas projeções demográficas que demonstram que a população brasileira está em plena transição demográfica com grande repercussão para a área da educação e seu financiamento. Os números apresentados mostram que, se for bem apresentado, este momento pode significar uma ocasião de grande oportunidade para a melhoria da educação, pois haverá diminuição das pressões de acesso pelo efeito demográfico, abrindo espaço para ampliação do gasto *per capita* na oferta de bens e serviços de educação.

Portanto, grandes desafios ainda estão colocados para as políticas educacionais nos próximos anos. Entre os mais importantes está o de dar prioridade política e econômica de fato à área; consequentemente, o seu gasto deve ter *status* privilegiado diante das conjunturas econômicas e políticas, uma vez que os dados revelam a colagem desses gastos ao movimento mais geral da economia. É importante não esquecer 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 exigirá a ampliação do gasto em dimensão ainda a ser estimada.

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.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e base da educação nacional. Brasília, 23 dez. 1996a.

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996b.

_____. **Emenda Constitucional nº 14, de 12/09/96**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Brasília, 1996c.

CASTRO, J. A. Financiamento e gasto público da educação básica no Brasil e comparações com alguns países da OCDE e América Latina. **Educação e Sociedade**, v. 26, n. 92, p. 841-858, out. 2005.

_____. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação e Sociedade**, v. 28, n. 100, p. 857-876, out. 2007.

CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. **Descentralização da educação pública no Brasil**: trajetória dos gastos e das matrículas. Brasília: Ipea, 2008 (Texto para Discussão, n. 1352).

CASTRO, J. *et al.* **Análise da evolução e dinâmica do gasto social federal**: 1995-2001. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 988).

CASTRO, J.; SADECK, F. **Financiamento do gasto em educação das três esferas em 2000**. Brasília: Ipea, 2003 (Texto para Discussão, n. 955).

FERNANDES, M. A. **Mensuração do gasto público social**: a metodologia desenvolvida na Diretoria de Estudos Sociais do Ipea. Brasília: Ipea, 2000. Mimeografado.

FERNANDES, M. A. *et al.* **Dimensionamento e acompanhamento do gasto social federal, 1994-1996**. Brasília: Ipea, 1998 (Texto para Discussão, n. 547).

IBGE. Diretoria de Pesquisas. **Projeção da população do Brasil por sexo e idade para o período 1980-2050**: revisão 2008. Rio de Janeiro, 2009.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDO DE PESQUISAS EDUCACIONAIS (INEP). Relatório do grupo de trabalho sobre financiamento da educação. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 82, n. 200/201/202, p. 117-135, jan./dez. 2001.