

Panoramas do Gasto Público e da Oferta de Educação Básica na Perspectiva da Esfera Estadual¹

NALÚ FARENZENA

Universidade Federal do Rio Grande do Sul | nalu.farenzena@gmail.com

Resumo

O texto traça um panorama da oferta educacional e do financiamento da educação tendo em conta os governos estaduais e as redes estaduais de ensino brasileiros. Esse panorama contém três planos: delimitações das responsabilidades dos governos estaduais na educação, com base no ordenamento normativo; a repartição de matrículas na educação básica nas unidades da federação, considerando as redes públicas estadual e municipal; receitas e gastos em educação. A desigualdade na capacidade de financiamento da educação entre os Estados é evidenciada, assim como os movimentos, interligados, de diminuição de matrículas nas redes estaduais e de aumento no gasto por aluno, mesmo com a redistribuição do Fundeb.

Palavras-chave: Financiamento da educação; Oferta de educação básica; Redes estaduais de ensino; Fundeb; Gasto em educação.

¹¹ Meu reconhecimento a Juca Gil, professor da Faculdade de Educação da UFRGS, por ter compartilhado comigo o planejamento dos conteúdos a priorizar nesse texto, bem como das bases de dados a utilizar.

Panorama of Public Expense and the Offer of the Basic Education in the State Sphere Perspective

Abstract

The text traces a panorama of the educational offer and the education funding considering the states governments and the Brazilian teaching states net. This panorama contains three plans: responsibilities delimitations of the state government on the education, based on the normative law system; the enrollment distribution in the basic education on the federation units, considering the state and municipal public net; incomes and expenses in education. The inequality of the funding capacity of the education between the states is highlighted, as well the interrelationships movements, the enrollment decrease in the state net and the increase of the expenses for each student, even with the redistribution of FUNDEB.

Key Words: Education funding; Basic education offer; Teaching state net; Fundeb; Education expenses.

1 INTRODUÇÃO

A organização político-administrativa da educação no Brasil combina três diretrizes centrais: autonomia dos sistemas de ensino, organização desses sistemas em regime de colaboração e cooperação intergovernamental na educação. Assim, as responsabilidades para com a educação são compartilhadas entre as esferas de governo, no marco mais geral da autonomia e da interdependência entre as esferas governamentais e os sistemas de ensino.

Definições sobre o que cabe a cada nível de governo para a garantia da educação têm ocupado fortemente a agenda pública e a agenda governamental setorial desde meados da década de 1990. Tratarei aqui de duas dimensões dessa agenda no que concerne à educação básica: a oferta e o financiamento.

Nos últimos anos, tem sido mais comum, na produção acadêmica sobre políticas de oferta e de financiamento da educação básica, o foco em ações municipais ou do governo da União, com relevo, inclusive, para interações e tensões na implementação de políticas concebidas no nível federal e implementadas nas redes municipais. Com o intuito de preencher certa lacuna, esse texto enfocará os Estados, com o objetivo de traçar um panorama da configuração da oferta e dos gastos na educação básica nas redes estaduais de ensino desde meados da década de 1990, em três planos.

No primeiro plano, busco situar quais são as incumbências dos Estados na oferta e no financiamento da educação básica no marco das responsabilidades federativas para com a educação. O segundo plano do panorama sublinha a diversidade na repartição da oferta pública de educação básica entre as redes estaduais e municipais nos estados brasileiros. No terceiro plano, o olhar se volta para a

diversidade na capacidade de financiamento dos Estados, por meio da descrição de receitas públicas e de gastos em educação básica dos governos estaduais.

2 PRIMEIRO PLANO: responsabilidades dos estados na oferta e no financiamento da educação

No Brasil, a responsabilidade pela *oferta* de educação escolar é compartilhada pelos três níveis governamentais. A administração direta de uma rede de ensino, com escolas pertencentes à jurisdição de uma administração pública (federal, de Estado ou prefeitura) é o que chamamos aqui de *oferta*.

A Constituição Federal (CF) preceitua a atuação prioritária dos municípios no ensino fundamental e na educação infantil. À União cabe a organização e o financiamento da rede pública federal de ensino e, de modo indireto, sua atuação compreende a prestação de assistência financeira e técnica aos Estados e municípios. O ensino fundamental e o ensino médio são as prioridades dos Estados.

Cabe lembrar que essas prioridades dos Estados foram definidas com a Emenda nº 14/96 à CF. Antes disso, o texto constitucional era omissivo em relação a essa matéria, devido a profundos dissensos quanto a esse assunto durante a Assembleia Nacional Constituinte 1987-1988. Essa omissão, confrontada com o preceito de que os municípios deveriam priorizar o ensino fundamental e a educação pré-escolar, deu suporte a entendimentos de que essas duas áreas seriam exclusivas dos municípios, ou que seriam *de maior* responsabilidade desses. Na sequência, a Emenda à CF nº 14/96 fixou o ensino fundamental como uma das prioridades dos Estados, contudo, dois fatores influenciaram a interpretação desse preceito².

Por um lado, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) estabeleceu como atribuição dos Estados “*assegurar* o ensino fundamental e *oferecer*, com prioridade, o ensino médio” (BRASIL, 1996, art. 10, VI, grifo nosso). Essa redação gerou uma interpretação bastante generalizada, e que pode ser adjetivada de equivocada, de que os Estados deveriam priorizar a oferta de ensino médio e que, quanto ao ensino fundamental, sua atuação recomendável seria a indireta. Por outro lado, três meses antes da aprovação da LDB, a Emenda à CF nº 14/96 determinou a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), instrumento que induziu à municipalização do ensino fundamental e que disponibilizou um modo concreto de os Estados contribuírem para *assegurar* o ensino fundamental sem a necessidade de ofertá-lo.

O equívoco está no descarte da possibilidade de que *oferecer* seja uma forma de *assegurar* o ensino fundamental. Como isso não é defensável, nem do ponto de vista legal, tampouco do bom senso, é pertinente argumentar que não foram de ordem legal as razões da municipalização do ensino fundamental no País da segunda metade da década de 1990. Nesse processo, se enredou uma série de situações e projeções, cabendo realçar a crise fiscal dos Estados e concepções ou propostas de descentralização intergovernamental, de administração pública e de repartição de encargos entre as esferas federativas nas políticas sociais, eivadas em lógicas distintas.

² Esse parágrafo e o próximo aproveitam análises contidas em Farenzena (2006a).

A evolução na distribuição de matrículas da educação básica entre dependências administrativas está registrada na Tabela 1, da qual chamo a atenção para a diminuição da proporção de matrículas nas redes estaduais, em virtude da municipalização da educação infantil e do ensino fundamental, bem como a diminuição de matrículas no ensino médio ocorrida a partir de 2006. Comento, na sequência, especificidades da evolução da distribuição de matrículas entre as redes estadual e municipal nas três etapas da educação básica.

Tabela 1 — Distribuição da matrícula na educação básica, por dependência administrativa – Brasil – 1996, 1999, 2004, 2006 e 2010

Ano	Total	Estadual		Municipal		Particular	
		nº	%	nº	%	nº	%
1996	4.785.792	23.694.507	53%	14.709.496	33%	6.227.942	14%
1999	47.485.832	24.743.662	52%	18.218.084	38%	4.369.373	9%
2004	56.174.997	24.172.326	43%	24.927.981	44%	6.978.603	12%
2006	55.942.047	23.175.567	41%	25.243.156	45%	7.346.203	13%
2010	51.549.889	20.031.988	39%	23.722.411	46%	7.560.382	15%

Fonte: Sinopses estatísticas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP, 2012).

Nota: O total inclui a rede federal; as matrículas dessa rede nunca chegam a representar 1% do total.

Os Estados atendiam, em 1996, 18% das matrículas na educação infantil (EI), contra 58% dos municípios. Em 1999, quando o texto constitucional já havia explicitado que a educação infantil estava fora das prioridades dos Estados, encontramos 68% de matrículas municipais e 8% estaduais. Em 2010, foram 72% de matrículas municipais na EI e 1% em redes estaduais. No ensino fundamental, em 1996, a proporção do atendimento municipal era de 33% e a estadual de 56%; em 1999, 45% de matrículas municipais e 46% de matrículas estaduais. Em 2010, nessa etapa, 55% dos alunos

estavam em escolas municipais e apenas 33% em escolas estaduais. No atendimento do ensino médio, contudo, as matrículas nas redes estaduais de ensino predominaram em todos os anos e a proporção dessas aumentou: 72% em 1996, 79% em 1999 e 87% em 2010; na expansão do ensino médio, ocorrida de meados da década de 1990 a meados dos anos 2000, foram as redes estaduais que se responsabilizaram pelos novos alunos e diminuiu o número de matrículas nas escolas particulares.

Embora a educação básica seja o foco, é preciso dizer que os Estados atuam também na educação superior. Nessa, em 2010, as instituições estaduais atenderam a 9,4% das matrículas em cursos de graduação. Tomando-se 2001 e 2010, as matrículas estaduais passaram de 360,5 mil para 601,1 mil (INEP, 2012). Nesse período, as maiores taxas de crescimento foram registradas, pela ordem, na rede particular e na rede federal. Mesmo assim, os 67% de crescimento nas matrículas em instituições de educação superior estaduais evidenciam a manutenção e o aumento da atuação dos Estados nesse nível da educação.

No que diz respeito ao *financiamento da educação*, as três esferas de governo possuem responsabilidades. Cada esfera de governo deve aplicar parte de sua receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino – 18% é a parcela do governo federal e 25% a dos Estados e municípios. Além dessa, que é a principal fonte de financiamento, há o salário-educação, que se destina à educação básica pública, repartido entre o governo federal (que fica com uma proporção em torno de 40%) e os governos estaduais e municipais (de acordo com o que é arrecado em cada Estado e com as proporções de matrículas). Na quarta seção do texto, serão enfocados os gastos educacionais dos Estados. Neste momento, cabe pontuar alguns elementos contextuais relevantes que demarcam a repartição de responsabilidades governamentais no financiamento da educação.

Um elemento é a distribuição da carga tributária disponível no país por esfera de governo. Em 2010, essa distribuição, em termos percentuais, foi a seguinte: 57,1% para a União, 24,6% para os Estados e 18,3% para os municípios (AFONSO, 2011). É uma divisão inversa à repartição de matrículas na educação básica entre as redes públicas, o que evidencia a centralidade dos debates e conflitos quanto à divisão de recursos para o financiamento da educação no contexto do federalismo fiscal e das responsabilidades dos níveis de governo.

No ano de 2005³, a repartição do gasto público em educação por esfera de governo foi a seguinte: o aporte dos Estados correspondeu a 42%, o dos municípios a 39% e o da União a 19% (CASTRO; DUARTE, 2008). Essa partilha demonstra o esforço maior realizado pelos Estados e pelos municípios, considerando sua atuação direta na oferta de educação básica e a apropriação relativamente menor da carga tributária⁴.

Outro elemento de contexto que vale pontuar é a desigualdade em termos de geração da riqueza entre os Estados brasileiros. O Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* é um indicador que ilustra essa desigualdade, conforme atesta a Tabela 2.

3 Não encontrei estimativas confiáveis de anos mais recentes.

4 Uma análise mais aprofundada do gasto precisaria contemplar o conjunto do gasto público social do País, no qual a proporção realizada pelo governo da União é a mais expressiva. Precisaria, também, considerar dados sobre a política macroeconômica do país, principalmente indicadores de superávit primário e pagamentos da dívida pública. Esses elementos, contudo, não cabem nos limites desse texto.

Tabela 2 – PIB per capita – Brasil, regiões e estados de menor PIB per capita em cada região – 2009 (em R\$)

Brasil	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-Oeste	
Média	Média	Pará	Média	Piauí	Média	MG	Média	Paraná	Média	Goiás
16.918	10.626	7.859	8.168	6.051	22.147	14.328	19.324	17.779	15.882	14.446

Fonte: Contas Regionais do Brasil 2005-2009, do IBGE (2011).

Nota: A média da região Centro-Oeste não inclui os dados do Distrito Federal (DF), pois o PIB per capita do DF, de R\$ 50.438 mil, distorce a média da região.

A par da média nacional de 16,9 mil reais, as variações regionais e intra-regionais são bastante significativas. Por exemplo, a média do Sudeste fica em torno de 2,7 vezes a média do Nordeste. As diferenças dentro da mesma região, bem como entre os Estados em geral também têm expressão. No Norte, o PIB *per capita* do Amazonas é de R\$ 14,6 mil, enquanto que o do Pará é de R\$ 7,9 mil. Desconsiderando o DF, a diferença entre o menor e o maior PIB *per capita* é de mais de quatro vezes – Piauí com R\$ 6,1 mil e São Paulo, R\$ 26,2 mil.

Os diferenciais de PIB impactam as receitas públicas e, por consequência, impõem diferenciais na capacidade de financiamento da educação básica entre os entes subnacionais, uma vez que são as receitas resultantes de impostos dos governos as fontes mais significativas para a manutenção e desenvolvimento do ensino.

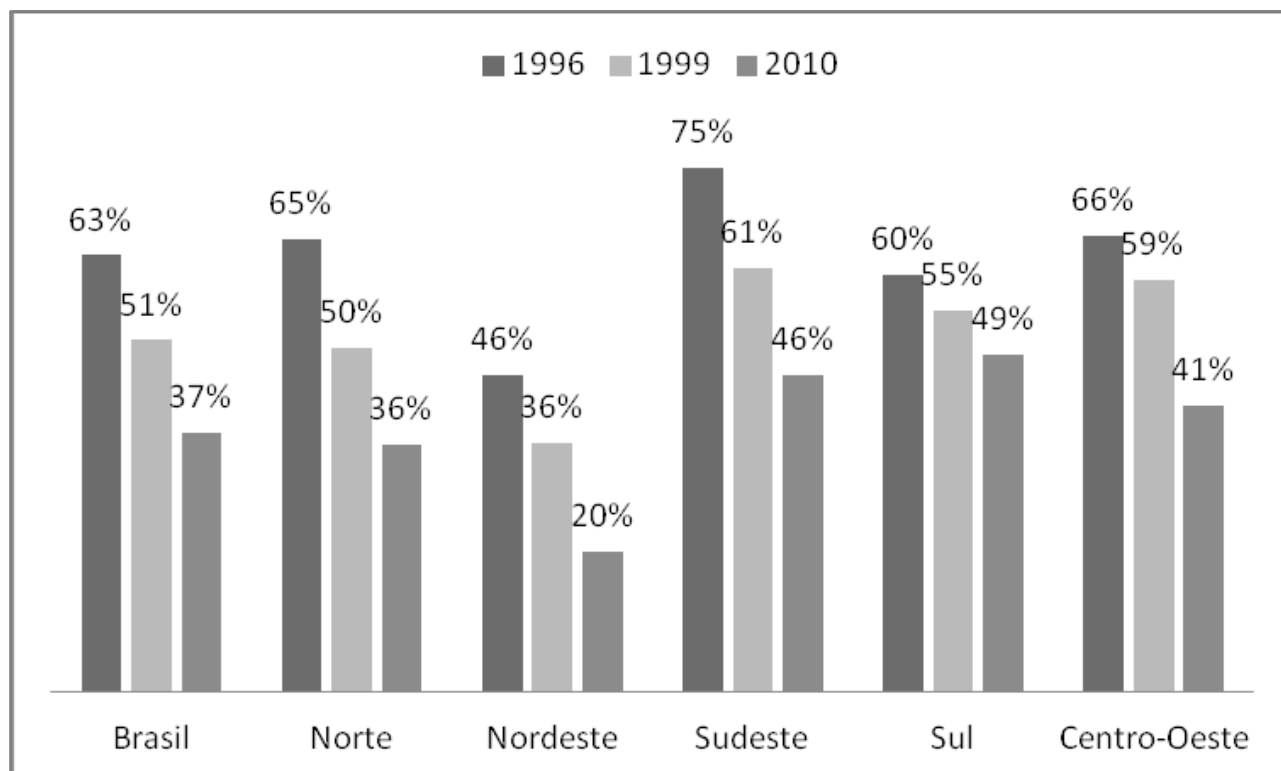
Mais acima, nesse texto, vimos a distribuição de matrículas entre dependências administrativas na educação básica no País. A repartição entre redes estaduais e municipais varia em cada Estado da federação, assim como em cada território municipal. Essa diversidade é o objeto do próximo item.

3 SEGUNDO PLANO: diversidade na repartição de matrículas entre Estado e municípios

Como já demonstrado, a oferta de educação infantil é, hoje, municipalizada em todos os Estados, assim como é estadualizada a oferta de ensino médio. Dessa forma, optei por descrever nesse item perfis de repartição de matrícula no ensino fundamental (EF) entre redes estaduais e municipais, pois essa repartição é determinante da variedade nas proporções da oferta estadual de educação básica em face da oferta municipal.

A diversidade já pode ser observada nas proporções regionais de matrículas do EF nas redes públicas estaduais (Gráfico 1)⁵.

⁵ Decidi não colocar os cinco anos que constam na Tabela 1 em função da excessiva quantidade de dados. Trabalho apenas com três anos – 1996 são matrículas realizadas antes da aprovação da Emenda nº 14/96 à Constituição, 1999 é ano posterior a essa emenda e 2010 é um ano mais recente, no qual o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) já estava plenamente implantado.

Gráfico 1 — Proporção de matrículas no ensino fundamental estadual – Brasil e regiões – 1996, 1999 e 2010

Fonte: Sinopses estatísticas do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira (INEP, 2012).

Nota: A proporção foi calculada considerando exclusivamente o total de matrículas nas redes estaduais e municipais; o Centro-Oeste não inclui matrículas do DF.

Duas características da proporção de oferta de EF estadual serão aqui destacadas: elementos da evolução (como movimento) no período e o arranjo de 2010.

A situação regional na proporção do EF estadual no ponto de partida (1996) expõe diferenças marcantes: Norte, Sul e Centro-Oeste situam-se próximos, entre 60-66%; o Sudeste é estadualizado; o ponto de partida do Nordeste já é bem mais baixo – 46%. De 1996 para 1999, o Norte e o Sudeste são os que mais diminuem as matrículas estaduais em termos percentuais, em torno de 15 pontos percentuais (pp); no Sul o movimento é de diminuição, mas num ritmo bem menor (cinco pp); e no Nordeste e Centro-Oeste a diminuição foi de 10 e sete pp, respectivamente. De 1999 para 2010, no Nordeste e no Centro-Oeste as matrículas no EF estadual encolhem relativamente mais, respectivamente, 16 e 18 pp; no Norte e no Sudeste, o movimento é quase na mesma proporção (14 e 15 pontos) e, novamente, no Sul o ritmo de decréscimo é menor. Confrontando-se 1996 com 2010, no Sul, o ritmo de decréscimo foi o menos acentuado, 11 pp; nas demais regiões, a redução ficou entre 25 e 29 pp.

Em função dos pontos de partida e dos ritmos da redução proporcional das redes estaduais, no ponto de chegada (2010) as disparidades na proporção do EF estadual se mantêm, mas são menos

acentuadas que em 1996. Sudeste, Sul e Centro-Oeste se assemelham por uma proporção que fica entre 41% e 49%; no Nordeste, a rede estadual de EF continua sendo a mais reduzida, com apenas 20% das matrículas. O Norte fica entre os extremos, com a proporção de 36% de EF estadual.

Considerando 1996 e 2010, em todos os Estados brasileiros houve redução na proporção do EF estadual. Essa redução, contudo, foi muito variável. Nos extremos, temos o Paraná e a Pará, com redução de 5 e de 40 pp, respectivamente. Para ilustrar a diversidade na municipalização do EF brasileiro, elegi cinco Estados cujos processos foram distintos. Reitero que todas as proporções mencionadas aqui se referem a um total que agrega somente matrículas da rede estadual e municipais em cada território.

No Ceará, as matrículas no EF estadual representavam 39%, em 1996, e chegaram a apenas 8%, em 2010. Conforme Albuquerque (2005), foi ali implantada uma política de municipalização que se antecipou ao Fundef. Explica ele que a Constituição Cearense previu a normatização da municipalização do ensino por meio de uma lei estadual. Em 1995, foi aprovada a lei de municipalização do ensino público no Ceará (Lei nº 12.452), abrangendo todas as etapas da educação básica. A mencionada lei preceituou o apoio técnico e financeiro do Estado como incentivo à municipalização, abrangendo, entre outros, previsão de suplementação financeira do Estado e parcerias, por exemplo, na utilização da rede física e na permuta e cessão de pessoal.

No Pará, a rede estadual tinha 61% das matrículas no EF em 1996, diminuindo para 36%, em 1999, e 19%, em 2010. Gutierrez (2005) demonstrou que a municipalização, no Pará foi viabilizada pelo Fundef, mas esse direcionamento já estava presente na própria Constituição Estadual de 1989; a partir de 1996, todavia, houve deliberada atuação do governo estadual de repassar o atendimento do EF para os municípios, esteada num discurso de descentralização-democratização. No Pará, a antecipação da vigência do Fundef para 1997 foi estratégia que garantiu recursos para a efetivação de convênios de municipalização, mas seus termos já estavam definidos anteriormente, prevendo a transferência da gerência das escolas estaduais para as prefeituras.

Em São Paulo, a rede estadual era responsável por 87% das matrículas no EF em 1996, diminuindo para 52%, em 2010. Segundo Martins (2003), o ideário de modernização administrativa do Estado – incluindo a descentralização –, que ganhou vigor em meados dos anos 1990, inspirou mudanças institucionais em São Paulo, entre elas, uma política de municipalização dos anos iniciais do EF iniciada em 1996 – o convênio de municipalização previa cedência de pessoal do Estado e transferência de prédios escolares. Com a redefinição de competências na oferta e financiamento da educação, e com a aprovação do Fundef, essa política ganhou impulso.

No Rio Grande do Sul, a rede estadual era responsável por 61% das matrículas no EF em 1996, passando a 48%, em 2010. Não houve uma política de municipalização do ensino fundamental impulsionada pelo governo estadual que tenha tido continuidade ou gerado uma mudança brusca nas proporções de oferta estadual-municipal. Por uma série de fatores – principalmente a resistência do sindicato do magistério estadual, as restrições postas pelas instâncias organizadas que reúnem gestores municipais e o não interesse de alguns governos estaduais –, esse Estado não viveu um processo generalizado em que escolas estaduais tenham sido passadas para administrações municipais, o que ocorreu foi a continuada expansão das redes de escolas municipais (a esse respeito ver FARENZENA, 2006b).

No Paraná, as matrículas estaduais no EF representavam 54% em 1996 e 49%, em 2010. Segundo Santos (2003), um dos momentos de municipalização no Paraná iniciou com estudos de custo por aluno, no bojo da estrutura tributária estabelecida pela Constituição de 1988; nesse momento, a municipalização iniciou na gestão estadual 1987-1990 e foi intensificada nos anos de 1991 a 1994, caracterizando-se pela transferência aos municípios da educação pré-escolar, dos anos iniciais do ensino fundamental e da educação especial. Segundo a autora, o processo foi movido por uma lógica econômico-financeira: o Estado tinha interesse em transferir responsabilidades em função dos *déficits* recorrentes nas contas estaduais e num contexto de aumento das receitas municipais. A autora argumenta que foi um processo conflituoso, pois o governo estadual agiu de modo autoritário diante das resistências apostas pela comunidade educacional e pelos próprios municípios.

Esses casos evidenciam especificidades na divisão intergovernamental da oferta de EF nos territórios estaduais. Evidenciam também, como defendido por Gomes (2009), que o processo de municipalização do ensino fundamental ocorrido na segunda metade dos anos 1990 não pode ser entendido somente como efeito da entrada em vigor do Fundef. As políticas dos governos estaduais também importam, pois ofereceram incentivos e constrangimentos que se somaram às atividades do Fundef para que os municípios aumentassem sua responsabilidade para com a oferta de EF. Além disso, é perceptível que padrões e referências político-institucionais de relações intergovernamentais no âmbito de cada Estado estão implicados, sendo essa uma faceta que ainda demanda muitos estudos.

4 TERCEIRO PLANO: elementos das finanças estaduais

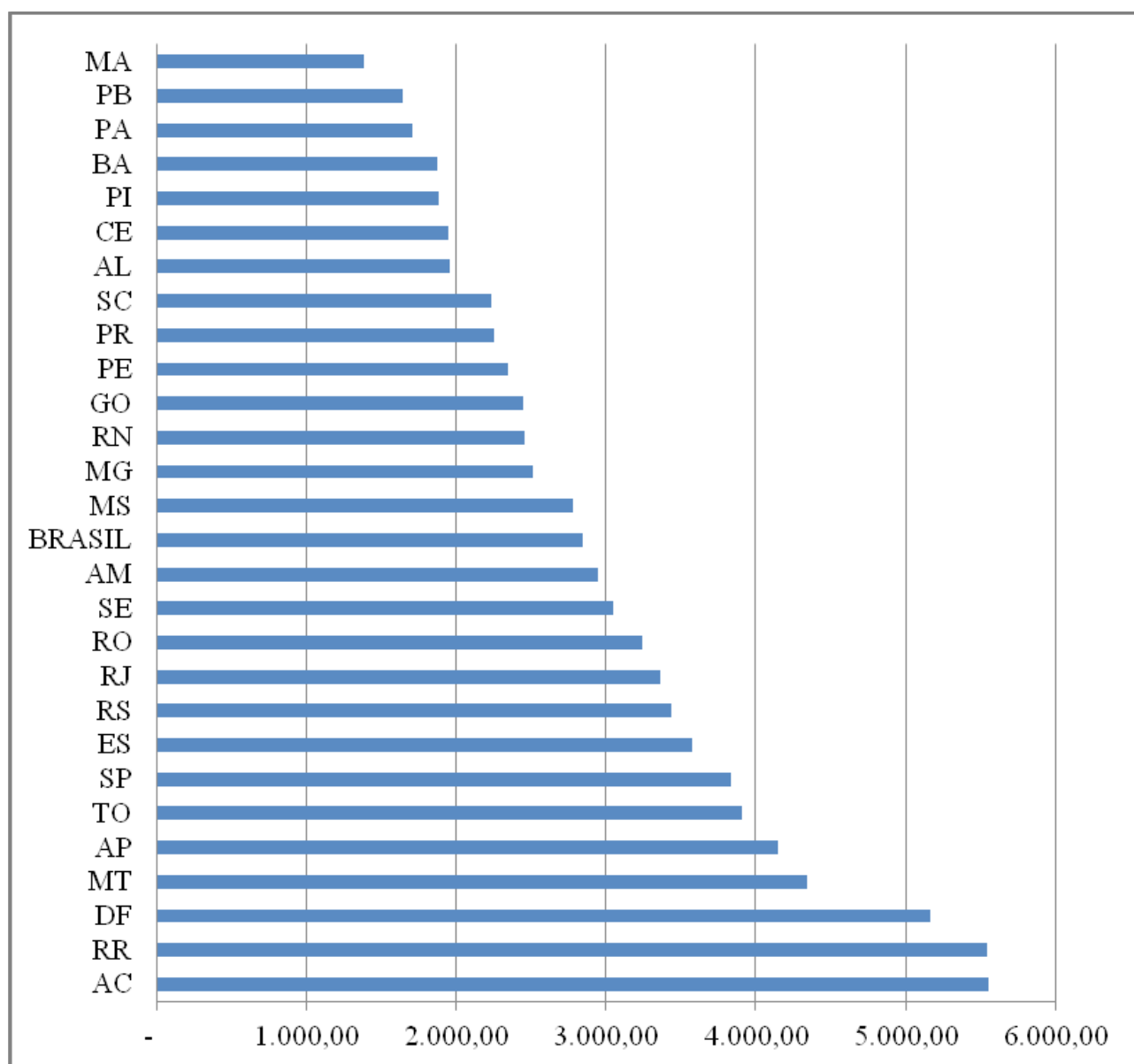
O gasto em educação dos governos estaduais será focado aqui por meio da exposição do indicador gasto por aluno da educação básica. Antes, contudo, de tratar desse tema, apresento alguns elementos das finanças estaduais considerados relevantes para a compreensão dos diferenciais de gasto por aluno nos estados.

Um primeiro elemento que recorro diz respeito às desigualdades de receita pública dos governos estaduais, o que fica evidente na divisão das receitas totais pela população, dado que, para 2010, aparece no Gráfico 2.

A média brasileira ficou em R\$ 2.844,59. Das 27 unidades da federação consideradas, 14 apresentaram uma receita *per capita* (RPC) menor que a média nacional e em 13 a RPC ficou maior que essa média. A RPC de Roraima (a maior), R\$ 5.541,33, foi quatro vezes a RPC do Maranhão, R\$1.380,38. Tomando Mato Grosso (a quarta maior RPC)⁶, a diferença com o Maranhão é de três vezes. Nos sete Estados com maior RPC, o valor da receita *per capita* é quase ou mais que o dobro dos sete Estados com menor RPC.

Cabe fazer aqui uma consideração. Calculei a receita per capita dos anos de 2004, 2006 e 2010 de cada Estado. Na comparação da RPC de 2010 com 2004 – a valores correntes de dezembro de 2011 –, todos os Estados aumentaram, variando esse aumento de 19% em Santa Catarina a 80% no Piauí e no Acre, para uma média nacional de 50%.

⁶ Para deixar de fora AC, RR e DF que por serem, respectivamente, antigos territórios e capital federal, recebem recursos adicionais do governo da União e representam casos mais atípicos.

Gráfico 2 – Receita total do governo estadual per capita, por Estado – Brasil – 2010 (em R\$)

Fontes: Receita dos governos estaduais – STN (BRASIL, 2012); População – censo demográfico do IBGE (2010).

Nota: Valores atualizados pelo INPC (dez. 2011).

Um segundo elemento das finanças estaduais que julgo relevante sublinhar é o que concerne ao Fundeb. Na Tabela 3 estão registrados os valores da diferença entre a contribuição de cada Estado ao Fundeb e os recursos que foram recebidos desse fundo, quer dizer, a “perda” de recursos dos governos estaduais no âmbito do Fundeb de cada Estado. Como trabalhei com o documento *Execução Orçamentária dos Estados 2002-2010* (BRASIL, 2012), não apresento informações de todos os Estados, mas apenas daqueles cujos registros permitiram que fosse

feita a estimativa dos valores de contribuição ao Fundeb (o que não foi possível estimar para Ceará, Rio de Janeiro e São Paulo)⁷.

Tabela 3 – Diferença negativa entre a contribuição ao Fundef/Fundeb e recursos recebidos do Fundef/Fundeb – Estados selecionados – 2006 e 2010 (Em R\$)

Estado	2006	2010	2010/2006
AC	69.370.172	106.415.043	1,53
AL	320.134.913	327.219.224	1,02
AM	280.720.302	313.604.036	1,12
AP	39.817.346	73.751.233	1,85
BA	1.233.405.991	752.403.196	0,61
ES	292.632.523	486.056.896	1,66
GO	253.548.621	372.242.851	1,47
MA	487.764.377	425.248.270	0,87
MG	370.917.684	316.227.085	0,85
MS	178.211.483	252.788.780	1,42
MT	165.116.358	188.895.670	1,14
PA	597.512.933	428.441.574	0,72
PB	230.915.801	274.383.870	1,19
PE	596.606.888	680.626.368	1,14
PI	291.399.259	261.811.402	0,90
PR	346.287.410	238.978.081	0,69
RN	265.176.745	334.926.765	1,26
RO	125.984.597	160.852.973	1,28
RR	6.063.593	64.700.485	10,67
RS	427.420.729	416.962.634	0,98
SC	220.159.303	484.914.210	2,20
SE	224.327.906	311.426.991	1,39
TO	99.575.902	131.729.169	1,32

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2012).

Nota: Valores atualizados pelo INPC (dez. 2011).

⁷ A informação dos recursos efetivamente recebidos do Fundeb é acessível, sendo que no site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) encontram-se os valores transferidos a cada ente (cada Estado e cada município brasileiro), do Fundef e do Fundeb, mês a mês e total anual. Isso não acontece com a contribuição de cada ente ao Fundeb (e o mesmo ocorria com o Fundef). A estimativa que fiz foi com base em Execução Orçamentária dos Estados 2002-2010 (BRASIL, 2012), consultando os itens referentes à dedução de receita para o Fundef ou Fundeb.

Como pode ser observado na Tabela 3, todos os Estados “perdiam” recursos com o Fundef/Fundeb ou, se quisermos, transferiram recursos aos municípios. Dada a representatividade da contribuição estadual a cada fundo, em geral maior que 60% dos recursos, e dada a representatividade das matrículas estaduais, que nunca alcança a mesma proporção da contribuição, os Estados redistribuem recursos que beneficiam a educação municipal.

Em sete dos 23 Estados considerados na Tabela 3, a diferença em 2010, ano em que o Fundeb estava plenamente instalado, foi menor do que a diferença registrada em 2006, último ano de operação do Fundef. Bahia, Maranhão, Pará e Piauí foram estados receptores de valores significativos de complementação da União, o que, de certo modo, compensou os recursos a menor recebidos da redistribuição interna estadual. Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul são Estados em que a proporção de matrículas na rede estadual é relativamente maior. De modo geral, é possível afirmar que, na vigência do Fundeb, a maioria dos Estados redistribui mais recursos do que na vigência do Fundef. Em todos os Estados que recebem complementação da União, se essa complementação fosse excluída do cálculo da diferença entre recursos de contribuição e recursos recebidos do Fundeb, a perda de recursos seria maior ou bem maior que em 2006⁸.

Na Tabela 4 estão as estimativas que calculei de gasto por aluno da educação básica. Tomei o gasto na função educação, deduzida a despesa na subfunção educação superior, e o dividi pelo número de alunos da educação básica estadual.

Tabela 4 – Gasto dos governos estaduais na função educação por aluno da educação básica estadual, por Estado – Brasil – 2004, 2006 e 2010 (Em R\$ 1)

UF	2004	2006	2010
AC	2.312	3.137	4.488
AL	2.047	1.852	3.018
AM	1.803	2.098	2.850
AP	2.826	3.333	4.613
BA	1.536	1.856	2.365
CE	2.640	3.269	6.830
DF	1.984	2.706	6.109
ES	2.285	3.365	3.946
GO	1.975	2.591	3.846
MA	1.228	1.740	2.776
MG	1.472	1.826	2.187
MS	1.450	1.466	1.992

⁸ Nos Estados que aparecem na Tabela 3, foram os seguintes os recursos de complementação da União recebidos em 2010 pelos governos estaduais (valores corrigidos pelo INPC de dezembro de 2011): Amazonas – R\$ 78,5 milhões; Alagoas – 72,6 milhões; Bahia – 477,7 milhões; Maranhão – 307,8 milhões; Pará – 354,3 milhões; Paraíba – 48,1 milhões; Pernambuco – 84,2 milhões; Piauí – 99,5 milhões. Se tirarmos esses valores dos recursos recebidos do Fundeb, a diferença entre contribuição-retorno aumenta em 2010 em todos esses nove Estados.

MT	2.593	3.047	4.938
PA	1.167	1.304	2.396
PB	1.277	1.855	2.734
PE	1.067	1.318	2.715
PI	1.516	1.525	3.093
PR	1.660	2.164	3.855
RJ	3.310	4.407	5.193
RN	1.715	2.445	3.501
RO	1.955	2.211	3.060
RR	2.261	3.582	5.090
RS	2.233	1.821	4.307
SC	2.045	2.267	2.668
SE	1.811	2.768	4.357
SP	3.113	3.691	4.184
TO	2.117	2.338	3.368
BRASIL	2.154	2.595	3.633

Fontes: Gastos na função educação - STN (BRASIL, 2012); Matrículas – sinopses estatísticas do INEP/MEC.

Nota 1: Foram excluídos do gasto na função educação os gastos na subfunção educação superior.

Nota 2: Valores atualizados pelo INPC (dez. 2011).

O valor por aluno/ano dos gastos estaduais na função educação evoluiu positivamente de um ano para outro, com exceção de Alagoas e Rio Grande do Sul, onde, em 2006, registraram-se valores menores que em 2004. Em 2010, todos os valores são maiores que os de 2004. No ano de 2004, 25 Estados tiveram um gasto aluno/ano entre mil e três mil reais e nenhum Estado apresentou gasto por aluno superior a quatro mil reais. No ano de 2010, apenas nove Estados ficaram com gasto por aluno entre R\$1.000,00 e R\$3.000,00 outros oito ficaram entre R\$3.000,00 e R\$4.000,00 e em 10 Estados o gasto aluno/ano foi superior a R\$4.000,00. Em metade dos Estados, o gasto por aluno de 2010 ficou em torno do dobro ou foi mais do que o dobro do valor de 2004.

No que diz respeito aos gastos na função educação (sem a divisão pelo número de alunos), esses aumentaram na grande maioria dos Estados de um ano para outro. Em 2006, foram registrados valores menores que 2004 somente em Alagoas, Piauí e Rio Grande do Sul. Em 2010, gastos menores que em 2006 ocorreram apenas na Bahia, Rio de Janeiro e Santa Catarina. Os gastos de 2010 foram maiores que os de 2004 em todas as unidades da federação consideradas. Quanto às matrículas na educação básica, em todas as unidades houve decréscimo das matrículas na rede estadual entre o primeiro e o último ano. Ou seja, a evolução mais geral foi a de aumento do gasto e de diminuição das matrículas, resultando em valores aluno/ano progressivamente maiores, mesmo com a redistribuição de recursos do Fundeb.

Outra característica a destacar dos dados da Tabela 4 são os diferenciais no gasto por aluno entre os Estados, que se mantiveram nos três anos, sempre ocorrendo casos em que gastos de alguns Estados são o dobro ou o triplo de outros Estados⁹.

5 UMA PALAVRA FINAL

O objetivo desse texto foi o de traçar um panorama da configuração da oferta e do financiamento da educação básica nas redes estaduais de ensino nos últimos anos. Esse panorama abrangeu a explicitação das responsabilidades dos Estados no que concerne à oferta de educação básica e ao financiamento da educação, bem como descrições da repartição de matrículas na educação básica entre governos estaduais e municipais e aspectos das finanças estaduais e gastos na educação básica.

Cada um dos Estados mereceria um estudo específico, para que tendências e configurações pudessem ser cotejadas com elementos contextuais capazes de oferecer explicações de ordem mais analítica às dimensões de oferta e financiamento aqui esboçadas. De todo modo, procurei abrir algumas frentes e espero que isso suscite curiosidades e interrogações que resultem na realização de estudos com foco na oferta educacional, no financiamento e no gasto em educação do ponto de vista das redes e governos estaduais.

REFERÊNCIAS

AFONSO, José Roberto. **Tributação e Reforma Tributária no Brasil**: um panorama geral. Brasília: ESAF, 2011. Slides em pdf. Disponível em: <<http://www.joserobertoafonso.com.br/attachments/article/1902/Afonso%20ESAF.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2012.

ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Estado e Municipalização do Ensino no Ceará. **O Público e o Privado**, , n. 5, p. 43-59, jan./jun. 2005.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Congresso Nacional, 1988. Redação atualizada com emendas constitucionais. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília: Congresso Nacional, 1996. Redação atualizada. Disponível em: <<https://legislacao.planalto.gov.br>>. Acesso em: 30 jun. 2012.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Execução Orçamentária dos Estados 2002-2010**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 30 maio 2012.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. Descentralização da Educação Pública no Brasil: Trajetória dos Gastos e das Matrículas. **IPEA. Texto para Discussão nº 1352**. 2008. Disponível

⁹Alguns valores parecem muito discrepantes comparando-se valores anuais e precisariam ser checados, por exemplo: gasto/aluno de R\$ 1.821 no RS em 2006 (muito baixo); ou R\$ 6.830 no CE em 2010 (muito alto); os valores baixos do DF em 2004 e 2006. Infelizmente, não foi possível fazer a checagem para essa publicação.

- em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1352.pdf>. Acesso em: 30 maio 2012.
- CEARÁ. Lei nº 12.452, de 06 de junho de 1995. Dispõe sobre o Processo de Municipalização do Ensino Público do Ceará e dá outras providências. **Diário Oficial de Estado do Ceará**, Fortaleza, 27 jun. 1995. Disponível em: <<http://www.al.ce.gov.br/index.php/lei-ordinaria>>. Acesso em: 15 jul. 2012.
- FARENZENA, Nalú. **A Política de Financiamento da Educação Básica**: rumos da legislação brasileira. Porto Alegre: UFRGS, 2006a.
- _____. Oferta de Educação Básica no Rio Grande do Sul: divisão de responsabilidades e financiamento. **RBPAE - Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 85-107, jan./jun. 2006b.
- GOMES, Sandra. Políticas Nacionais e Implementação Subnacional: uma revisão da descentralização pós Fundef. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 659-690, 2009.
- GUTIERREZ, Dalva Valente Guimarães. **A Política de Municipalização do Ensino no Estado do Pará e suas Relações com a Reforma do Estado**. 2005. 251 f. Dissertação (Mestrado em Educação)— Instituto de Ciências da Educação, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contas Regionais do Brasil 2005-2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- _____. **Sinopse do Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/sinopse_tab_brasil_pdf.shtm>. Acesso em: 20 jun. 2012.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Censo da Educação Superior 2010**: resumo técnico. Brasília: INEP, 2012. Disponível em: <http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/resumo_tecnico/resumo_tecnico_censo_educacao_superior_2010.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2012.
- _____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 1996**. Brasília: INEP, 1997. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 15 abr. 2012.
- _____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 1999**. Brasília: INEP, 2000. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 15 abr. 2012.
- _____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2004**. Brasília: INEP, 2005. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 15 abr. 2012.
- _____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2006**. Brasília: INEP, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 15 abr. 2012.
- _____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2010**. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/basica-censo-escolar-sinopse-sinopse>>. Acesso em: 15 abr. 2012.
- MARTINS, Ângela Maria. Uma Análise da Municipalização do Ensino no Estado de São Paulo. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 120, p. 221-238, nov. 2003.
- SANTOS, Jussara Maria Tavares Puglielli. O Processo de Municipalização no Estado do Paraná. **Educar em Revista**, Curitiba, n. 22, p. 257-279, 2003.

Recebido em 27/06/2013 | Aprovado em 11/09/2013

Editor

Juca Gil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Comitê Editorial

Andréa Barbosa Gouveia - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Ângelo Ricardo de Souza - Universidade Federal do Paraná, Brasil

Rubens Barbosa de Camargo – Universidade de São Paulo, Brasil

Conselho Editorial

Alejandro Morduchowicz
Universidad Pedagógica, Provincia de Buenos Aires, Argentina

Fernanda Saforcada
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Jacques Velloso
Universidade de Brasília, Brasil

João Monlevade
Senado Federal, Brasil

Jorge Abrahão de Castro
Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada / IPEA, Brasil

José Marcelino de Rezende Pinto
Universidade de São Paulo, Brasil

Lisete Regina Gomes Arelaro
Universidade de São Paulo, Brasil

Luis Carlos Sales
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Luiz de Sousa Junior
Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Luiz Fernandes Dourado
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Magna França
Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

Maria Beatriz Luce
Universidade Federal do Pampa, Brasil
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Marcos Edgar Bassi
Universidade Federal do Paraná, Brasil

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Brasil

Nalú Farenzena
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Nelson Cardoso do Amaral
Universidade Federal de Goiás, Brasil

Nicholas Davies
Universidade Federal Fluminense, Brasil

Rosana Evangelista Cruz
Universidade Federal do Piauí, Brasil

Rosana Gemaque
Universidade Federal do Pará, Brasil

Robert E. Verhine
Universidade Federal da Bahia, Brasil

Romualdo Portela de Oliveira
Universidade de São Paulo, Brasil

Theresa Adrião
Universidade Estadual de Campinas, Brasil

Tristan McCowan
University of London, Reino Unido

Vera Jacob
Universidade Federal do Pará, Brasil

Vera Peroni
Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil

Vitor Henrique Paro
Universidade de São Paulo, Brasil

Equipe editorial

Projeto gráfico e diagramação: Tiago Tavares

Revisão de português e normalização: Ana Tiele Antunes

Revisão de inglês: Ana Paula Ferreira

Fineduca – Revista de Financiamento da Educação

Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)

Faculdade de Educação

Av. Paulo Gama, s/n | sala 1004 | CEP: 90046-900 | Porto Alegre / RS

Telefone/Fax: (55) 51 3308-3103 | e-mail: revista.fineduca@gmail.com | site: <http://seer.ufrgs.br/fineduca>