

O Gasto-Aluno Ano da Educação Básica (GAEB) nos Municípios Brasileiros (2010-2017)

Denize Cristina Kaminski Ferreira

Faculdade de Campina Grande do Sul (FACSUL), Campina Grande do Sul/PR – Brasil

Resumo

O reconhecimento do dever do Estado na oferta de instrução pública no país passou por um longo processo de construção, sendo frequentemente dissociado das condições objetivas de financiamento para sua concretização. A atual legislação evidencia um contexto de especificação do direito à educação, especialmente após a promulgação da Emenda Constitucional nº 59/2009, que positivou a compulsoriedade da Educação Básica dos 4 aos 17 anos de idade. Diante desse cenário, este artigo buscou investigar se a ampliação de oferta educacional nos últimos anos no país se deu a partir da redução de gastos, tal qual ocorreu no período ditatorial. Para tanto, foi calculado o gasto aluno ano da Educação Básica (GAEB) nos municípios brasileiros nos anos de 2010 e 2017. Foi possível constatar que a Educação vem assumindo maior protagonismo na disputa pelo fundo público, todavia, as regiões Norte e Nordeste possuem as piores médias nacionais, desvelando realidades desiguais de financiamento no Brasil.

Palavras-chave: **Direito à Educação. Financiamento da Educação Básica. Gasto aluno ano. Gasto municipal em Educação.**

The Annual Spending of Basic Education Students (GAEB) in Brazilian Cities (2010-2017)

Abstract

The recognition of the State's duty to provide public education in Brazil has gone through a long process of construction, often dissociated from the objective financing conditions for its implementation. The current legislation shows a context of specification of the right to education, especially after the enactment of Constitutional Amendment No. 59/2009, which established the compulsory nature of Basic Education from 4 to 17 years of age. Given this scenario, his article sought to investigate whether the expansion of educational offer in recent years occurred from the reduction in expenses, as occurred in the dictatorial period. For this purpose, the student-year expenditure of Basic Education (GAEB) was calculated in Brazilian cities in the years 2010 and 2017. It was found that Education has been assuming a greater role in the dispute for public funds, however, the North and Northeast regions have the worst national averages, revealing unequal financing realities in Brazil..

Keywords: **Right to Education. Basic Education Financing. Annual spending per student. Municipal expenditure on Education.**

El Gasto-Alumno Año de la Educación Primaria (GAEB) en Municipios Brasileños (2010-2017)

Resumen

El reconocimiento del deber del Estado en la provisión de la instrucción pública en el país pasó por un largo proceso de construcción, siendo muchas veces desvinculado de las

condições objetivas de financiamento para su implementación. La legislación actual muestra un contexto de especificación del derecho a la educación, especialmente después de la promulgación de la Enmienda Constitucional nº 59/2009, que afirmó la obligatoriedad de la Educación Primaria desde los 4 hasta los 17 años. Ante ese escenario, este artículo buscó investigar si la expansión de la oferta educativa en los últimos años en el país se debió a la reducción de gastos, como ocurrió en el período dictatorial. Para ello, se calculó el año de gasto estudiantil de Educación Primaria (GAEB) en los municipios brasileños entre los años 2010 y 2017. Fue posible verificar que la Educación viene tomando un mayor protagonismo en la disputa por el fondo público, sin embargo, las regiones Norte y Nordeste tienen los peores promedios nacionales, revelando realidades desiguales de financiamiento en Brasil.

Palabras-clave: Derecho a la Educación. Financiamiento de la Educación Primaria. Pasar año de estudiante. Gasto municipal en Educación.

Introdução

O reconhecimento do dever estatal para com a oferta de educação pública no Brasil passou por um longo processo de construção, evidenciando um movimento de especificação da titularidade dos direitos (BOBBIO, 2004), todavia, com frequência, dissociado da realidade do país. Nesse sentido, constata-se que a legislação atual sinaliza avanços na proclamação do direito à educação, entretanto, apenas a sua inscrição legal não garante sua efetivação, isso porque sua garantia perpassa o financiamento público, o qual passa a contar com percentuais mínimos de recursos tributários para a educação apenas no século XX, até então as fontes de recursos eram inconstantes, comprometendo a sua oferta regular.

A ampliação da oferta de educação pública no Brasil se deu, de forma mais intensa, especialmente no período ditatorial, porém estudos evidenciam que, nesse período, a ampliação do atendimento escolar não se deu diante do incremento de recursos públicos, mas ao contrário (KUHLMANN JR., 2000; BEISIEGEL, 2005; CURY, 2013).

Diante do exposto, este estudo questiona se a ampliação da oferta educacional ocorrida nos últimos anos, sobretudo em virtude dos desdobramentos da Emenda Constitucional (EC) nº 59/2009, que determinou a compulsoriedade da Educação Básica dos 4 aos 17 anos, teria ocorrido a partir da redução de gastos ou se, com a expansão da oferta educacional, teria a Educação assumido maior protagonismo na disputa pelo fundo público nos entes municipais. Para tanto, neste estudo se apresentará o gasto-aluno ano da Educação Básica (GAEB) nos municípios brasileiros nos anos de 2010 e 2017. De modo geral, constatou-se que, diferentemente do que ocorreu no contexto da ditadura, não houve redução do gasto-aluno, ao contrário, os gastos em educação elevaram-se no período analisado, todavia é possível perceber desigualdades no financiamento no país, uma vez que as regiões Norte e Nordeste possuem as piores médias nacionais.

A especificação do direito à educação no Brasil

O estudo da legislação educacional evidencia que, com frequência, o texto legal está aquém da realidade, pois “[...] fixava-se, nos códigos, uma situação fictícia, comprometida com a imagem de uma sociedade que se pretendia alcançar no futuro e ainda muito distante das possibilidades de realização do Estado brasileiro” (BEISIEGEL, 2005, p. 101). Esta tendência, de projetar na lei as aspirações futuras, pode ser constatada nos parágrafos a

seguir, quando se apresenta brevemente o percurso histórico e legal do direito à educação compulsória enquanto dever do Estado e direito do cidadão brasileiro.

A primeira Constituição Federal (CF) de 1824, no art. 179 § 32, afirmava a gratuidade da instrução primária, como uma forma de garantir a inviolabilidade dos direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros, estabelecendo assim uma relação direta entre educação e cidadania. Todavia, não se reconheceu a educação como um direito, tampouco foi estabelecido o princípio da sua obrigatoriedade (HORTA, 1998). Além disso, “[...] a concessão do direito à educação apenas aos ‘cidadãos’ restringia sua abrangência, pois a maioria da população era constituída por escravos. Essa situação, de exclusão da maioria do acesso à escola, manter-se-ia por todo o período imperial” (OLIVEIRA, 2001a, p. 17).

A CF de 1891, sob a égide república, foi omissa em relação à escolarização pública, entretanto, mesmo não estando prevista no texto constitucional, várias constituições estaduais posteriores passaram a prever que a instrução elementar seria de responsabilidade estadual, determinando sua gratuidade em seus textos, de modo que “[...] ao longo da República Velha, tornou-se hegemônica a ideia de se garantir a gratuidade e a obrigatoriedade do ensino primário, o ensino fundamental de então” (OLIVEIRA, 2001a, p. 17).

O direito à educação gratuita e obrigatória somente tomou forma legal na CF de 1934, este foi o primeiro texto constitucional a garantir a educação primária como um direito de todos, inclusive extensivo aos adultos, ainda que reconhecesse a limitação de matrículas à capacidade didática do estabelecimento e a seleção por meio de provas de inteligência e aproveitamento.

Francisco Filho (2004) afirma que a CF de 1934 deu ênfase à sociedade democrática, porém o autor afirma que houve muitos artigos que não chegaram sequer a entrar em vigor, pois em 1937, após a instauração da ditadura do Estado Novo, Vargas outorgou uma nova CF que desmontava a incipiente escola pública brasileira, ao determinar que a educação da prole seria responsabilidade dos pais, de forma que o Estado contribuiria de forma subsidiária, a fim de suprir as deficiências e lacunas do ensino particular (art. 125), autorizando a cobrança de contribuição módica e mensal nas escolas públicas (art. 130); destacava-se ainda que o ensino pré-vocacional profissional seria destinado aos menos favorecidos e seria prioridade enquanto dever estatal (art. 129).

Anos mais tarde, a CF de 1946 garantia novamente que a educação primária era direito de todos, assegurando a sua gratuidade e obrigatoriedade, retomando muitos preceitos educacionais constantes no texto de 1934 (OLIVEIRA, 2001a, p. 20). Este texto constitucional “abria a possibilidade da organização e instalação de um sistema nacional de educação como instrumento de democratização da educação via universalização da escola básica” por meio da LDB, cuja elaboração foi iniciada em 1947, todavia “passados 13 anos, a lei aprovada em dezembro de 1961 não correspondeu àquela expectativa” (SAVIANI, 1999, p. 06).

A primeira LDB, a Lei Federal nº 4.024/1961, garantia a obrigatoriedade do ensino primário a partir dos sete anos de idade, todavia elencava quatro casos de isenção: i) comprovado estado de pobreza do pai ou responsável; ii) insuficiência de escolas; iii) matrícula encerrada; e iv) doença ou anomalia grave da criança. Ou seja, a instrução primária era declarada como um direito de todos, exceto nos casos de pobres e deficientes; além disso, somente seria garantida se o Estado ofertasse vagas em quantidade suficiente, ou seja, esta

lei era permissiva em relação ao direito à educação, abrindo brechas para justificar a sua negação.

No contexto ditatorial, a CF de 1967 reitera a perspectiva da educação enquanto um direito de todos e a EC nº 1/1969 legitimou o dever do Estado para com a instrução primária com duração de oito anos. Cumpre destacar que foi a primeira vez que um texto constitucional reconheceu explicitamente a educação como um dever do Estado (HORTA, 1998). Nesse período foi promulgada a Lei nº 5.692/1971, conhecida como Lei da Reforma do Ensino de 1º e 2º graus, entendida por alguns como nossa segunda LDB, a qual foi “impermeável a debates e à participação da sociedade civil” (CARNEIRO, 1998, p. 23).

Ainda que tenha sido um período muito difícil para a educação, Francisco Filho (2004, p. 25) afirma que é necessário reconhecer que foi no período dos governos militares que a instrução primária se tornou mais acessível e a população pobre passou a ter acesso à escola, pois “eliminaram as barreiras de admissão ao ginásio e do vestibulinho ao colegial; criou-se uma escola elementar de 8 anos e obrigou-se a formação profissional no nível de 2º grau”.

Entretanto, é importante destacar que a ampliação do atendimento escolar não foi acompanhada de investimento público suficiente para expandir qualitativamente o atendimento, como é possível constatar nos governos militares, uma vez que a legislação garantiu a ampliação da escolarização obrigatória de quatro para oito anos, porém retirou a vinculação obrigatória do percentual de impostos para a educação; em 1969, tal vinculação passou a existir somente para os municípios, “[...] isto determinou uma expressiva queda dos recursos para a Educação, um arrocho nos salários dos professores e o índice de evasão e repetência subiu, atingindo especialmente as populações urbanas das periferias” (CURY, 2013, p. 110).

De acordo com Kuhlmann Jr. (2000, p. 492), a partir de 1968 há declínio dos gastos do governo federal em educação, passando de 11,8% da receita de impostos em 1967 para menos da metade em 1973 e 1974 (5,5% e 5,2%, respectivamente), atingindo 7% em 1976. Em decorrência desse contexto, o autor afirma que “[...] os prejuízos ao sistema e à população brasileira foram muitos, do sucateamento das escolas à desvalorização profissional, propiciando má formação, exclusão do sistema entre seus efeitos”, sendo essa “mais uma dívida interna do país, que tem como credores a grande maioria da população brasileira”, pois, infelizmente, “quando se trata dos direitos sociais, a lei deixa de ser norma a se cumprir para ser tratada como meta inatingível, como estorvo a ser burlado”.

Em síntese, o esforço de ampliação da capacidade de matrículas no país se deu sob a pressão da escassez de recursos financeiros, materiais e humanos, de tal modo que o atendimento escolar cresceu em grande parte mediante a improvisação de prédios para salas de aula, multiplicação dos períodos de funcionamento dos prédios existentes, recrutamento de pessoal despreparado para os exercícios das funções docentes e administrativas, quebra nos padrões de adequação entre os conteúdos transmitidos pela escola e as expectativas da clientela atendida, pois “não foram investidos no ensino os recursos exigidos pela dimensão do processo de democratização das oportunidades” (BEISIEGEL, 2005, p. 160).

A partir dos anos 1970 constata-se que a ampliação do acesso à educação no Brasil ocorreu tendo como base um modelo de baixo gasto por aluno, o que levou à diminuição do salário real do professorado, à precariedade das condições de trabalho, ao aumento do número de alunos por turma, ao aprofundamento das desigualdades educacionais e à baixa

qualidade que predomina na maioria das escolas públicas (CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, 2010).

No contexto atual, a CF de 1988 pode ser considerada como uma das mais progressistas da nossa história, sendo alcunhada como Constituição Cidadã. De acordo com Cury (1989), a atual CF apresentou conquistas importantes acerca dos direitos e deveres individuais e coletivos, reforçando o sentido atual da cidadania, tomando a democratização da educação como um princípio regulador, inserindo-a no rol de direitos sociais (art. 5º) enquanto direito de todo cidadão brasileiro e dever do Estado e da família (art. 205), prescrevendo, pela primeira vez na história da educação brasileira, a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais sem prever exceções (art. 206, inciso IV), afirmando ainda que o ensino obrigatório é direito público subjetivo e que o não oferecimento do ensino obrigatório ou a oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente (art. 208, §1º e §2º).

Com a promulgação da EC nº 59/2009, positivou-se a compulsoriedade do direito à Educação Básica dos 4 aos 17 anos de idade, até então tal obrigatoriedade estava vinculada exclusivamente ao Ensino Fundamental. Nesse sentido, essa delimitação da especificação legal do direito à educação, extensivo à faixa etária que compreende da Educação Infantil ao Ensino Médio, dialoga com a perspectiva defendida por Bobbio (2004) de que há quatro etapas para a construção do Estado Democrático de Direito, o que possibilitaria o reconhecimento dos direitos dos sujeitos. A primeira etapa seria a positivação, trata-se da constituição do direito positivo na força da lei; a segunda etapa é a generalização, ou seja, é reconhecida a igualdade entre os sujeitos de direitos; a terceira é a internacionalização, vincula-se ao reconhecimento a nível mundial dos direitos humanos; e, por fim, há a especificação, quando ocorre o aprofundamento da determinação dos titulares do direito, deixando de se considerar somente os cidadãos genéricos, passando a tratar de sujeitos específicos que historicamente tiveram seus direitos negados.

Cumprir reconhecer que há uma distinção entre teoria e prática, de maneira que ambas percorrem duas estradas diversas com velocidades distintas, no sentido de que comumente o direito está proclamado e é reconhecido na legislação, mas o caminho para sua garantia e efetiva proteção mostra-se tortuoso (BOBBIO, 2004). É possível inferir que um dos aspectos que explicam essa situação perpassa o financiamento da educação pública, haja vista que, segundo Sacristán (2001, p. 17), diante da inexistência de recursos suficientes, a obrigatoriedade da educação se situa como “uma obrigação retórica não punível e como um direito que se formula a título de aspiração, uma espécie de ideal irreal”, como foi e ainda é o caso de muitos outros direitos civis, políticos e sociais no Brasil. Assim sendo, entende-se a relevância de apresentar, ainda que em linhas gerais, o percurso histórico do financiamento da educação no Brasil no item a seguir.

Financiamento da educação no Brasil

Pinto (2000) entende que, dadas suas características, a história do financiamento da educação no Brasil pode ser cronologicamente dividida em três fases: i) a primeira é marcada pela omissão absoluta do Estado, delegando aos jesuítas a educação da Colônia de 1549 a 1759; ii) o segundo momento se constitui da expulsão jesuítica até o fim da República Velha, diante das fontes autônomas de financiamento (o subsídio literário no período imperial e,

posteriormente, o imposto sobre o consumo de bebidas alcoólicas e de carne no período republicano), resultando em recursos escassos; iii) o terceiro período vai de 1934 até o final do século XX, quando são instituídos percentuais mínimos de recursos tributários para a educação. Gouveia e Souza (2015) vislumbram uma quarta fase na história do financiamento com a política de fundos, devido à necessidade de expansão de recursos e de enfrentamento das desigualdades brasileiras.

De acordo com Monlevade (2007), ao garantir legalmente a oferta de educação escolar pública e gratuita para sua população, faz-se necessário estabelecer a forma de financiá-la, o que não ocorreu nos dois primeiros textos constitucionais do Brasil (1824 e 1891), os quais não previam nenhuma forma explícita de captação e destinação de recursos para custear a expansão do atendimento. Nesse sentido, Pinto (2000) afirma que durante quatro quintos da nossa história pode-se constatar que os governantes públicos pouco se preocuparam em implementar instrumentos para viabilizar a consecução de ações sociais efetivas.

Um marco importante no que tange ao financiamento da educação brasileira foi o Ato Adicional de 1834, o qual, segundo Martins (2011, p. 50), atribuiu às assembleias provinciais a competência sobre a educação primária e secundária, levando à “descentralização dos encargos educacionais para as províncias/estados sem recursos e pelo descompromisso do governo federal com o financiamento da educação”, este por sua vez ocupou-se com a educação superior no país e com a educação em todos os níveis na Corte (Rio de Janeiro). Podemos inferir que essa descentralização, de certa forma, mantém-se até os dias atuais, como se verá a seguir, uma vez que grande parte da responsabilidade para com a Educação Básica ainda recai sobre os estados e municípios, cabendo à União a função normativa, redistributiva e supletiva às demais instâncias. Todavia, na prática a sua responsabilidade prioritária pela oferta educacional continua sendo o ensino superior.

Uma mudança significativa no financiamento da educação no Brasil se deu com a vinculação constitucional de recursos advindos dos impostos, o que representa a primazia dessa área no contexto das políticas governamentais, pois, na hipótese de não haver tal vinculação, a destinação de recursos ficaria subordinada à decisão do gestor na elaboração de cada proposta orçamentária, como ocorre com outras despesas governamentais (OLIVEIRA, 2001b).

A vinculação de recursos para a educação aparece pela primeira vez na CF de 1934, estabelecendo percentuais em níveis federal (10%), estadual (20%) e municipal (10%), sendo revogada na CF de 1937 e retomada na de 1946, repetindo os mesmos percentuais anteriores, com exceção dos municípios, cujo percentual passa a ser 20%.

Assim como ocorreu na década de 1930 no contexto da ditadura do Estado Novo, no regime militar também se limitaram os recursos destinados à educação nos textos constitucionais. Pinto (2000) afirma que as pesquisas evidenciam que, quando cai a vinculação constitucional, ocorre maior escassez de recursos para a área educacional.

Com a CF de 1967 e a EC nº 1/1969, ratificou-se a desvinculação de impostos para o financiamento da educação escolar a nível federal e estadual. A vinculação aparece apenas para os municípios (de 20% da receita tributária), reaparecendo somente na Emenda Calmon – EC nº 24/1983, que fixou a vinculação de 13% dos impostos federais e 25% dos estaduais e municipais à manutenção e desenvolvimento de ensino (MDE), ou seja, “foram 16 anos sem

vinculação de verbas, o que determinou a queda na aplicação de recursos para a educação” (CURY, 2005, p. 202).

Atualmente o artigo 212 da CF determina que a União aplique, anualmente, nunca menos de 18%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em MDE¹.

Outro marco a destacar foi o estabelecimento do que pode ou não ser considerado como MDE, o que se encontra regulamentado nos artigos 70 e 71 da atual LDB; de acordo com Oliveira (2001b, p. 103), “o primeiro [artigo] explicita o que é despesa em educação, ou seja, a norma geral, enquanto o segundo, as exceções, ou o que está sendo excluído”. A explicitação clara do que não são despesas educacionais foi um importante avanço legal, a fim de evitar artifícios muito utilizados em períodos anteriores, de inflar contabilmente os gastos em educação para cumprir os mínimos constitucionais (PINTO, 2000).

Conforme exposto, desde a promulgação do Ato Adicional de 1834, no Brasil há atribuições razoavelmente delimitadas quanto à responsabilidade administrativa e financeira na oferta educacional entre os entes federados, conforme se constata na CF (BRASIL, 1988):

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá [...] 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;

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil;

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (grifo nosso).

A repartição de responsabilidades estabelecida pela CF não guarda coerência com a capacidade de cada ente federado na arrecadação de tributos (SANCHES, 2010). Prova disso é que, em 2019, observando a divisão federativa da carga tributária por esfera de governo, a União ficou com 65,01% do bolo tributário, os estados com 27,45% e os municípios com 7,55% (AFONSO; CASTRO, 2020). Tais dados ratificam a afirmação de Sanches (2010) de que recaem sobre os municípios crescentes sobrecargas de responsabilidades na oferta de Educação Básica no país, ainda que possam eles ser considerados como o elo mais fraco da cadeia tributária. Castro e Carvalho (2013, p. 831) destacam ainda que, mesmo não sendo responsável pela oferta direta de vagas na Educação Básica, “a liderança do governo federal é imprescindível para a configuração do federalismo mais cooperativo”.

Conforme Farenzena (2006), historicamente a oferta de Educação Básica foi construída de forma descentralizada, de responsabilidade direta dos estados e/ou municípios, ficando a União incumbida de atuar diretamente por meio da manutenção e organização da rede federal e indiretamente com a contribuição à manutenção e desenvolvimento do ensino e dos programas suplementares das redes estaduais e municipais. Entretanto, Melchior (1997, p.

¹ Cumpre mencionar que, por meio da Emenda Constitucional nº 29 de 13 de setembro 2000, as ações e serviços públicos de saúde também contam com a vinculação constitucional de percentuais mínimos de impostos.

09) chama a atenção para o fato de que há sempre um distanciamento da União, pois, “em nome de uma suposta ação supletiva ele se mantém distante”.

Pinto (2006, p. 94) afirma que, ao analisar o modelo de financiamento da educação no Brasil, salta aos olhos o peso reduzido da atuação do governo federal frente à Educação Básica, sendo os estados e municípios os maiores responsáveis pela oferta nesse nível de ensino. Todavia, considerando as capacidades orçamentárias dos entes federados, o autor afirma que “[...] se pretendemos construir no país uma escola básica que assegure padrões mínimos de qualidade e que não apresente tantas disparidades regionais como as atualmente existentes, a ação supletiva da União é imprescindível”.

A necessidade de enfrentamento das desigualdades de condições tributárias e seus reflexos no financiamento são questões centrais na política educacional antes mesmo da emergência da política de fundos, sendo um dos principais fatores para a sua consolidação. Grosso modo, são 27 fundos compostos por percentuais de impostos já vinculados à educação, configurando-se, portanto, como uma subvinculação de recursos suscetível a regras de redistribuição entre os municípios e estados, contando com a complementação da União.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) determinava a aplicação de, pelo menos, 15% do percentual constitucional mínimo (25%) de impostos exclusivamente no Ensino Fundamental, sendo estipulado que ao menos 60% dos recursos desse fundo deveriam ser destinados à remuneração dos profissionais do magistério daquela etapa.

Houve severas críticas ao FUNDEF, especialmente devido à priorização exclusivamente do Ensino Fundamental, pois a unidade da Educação Básica não se fez presente na formulação dessa política (DIDONET, 2006). Considerando que somente as matrículas no Ensino Fundamental regular eram contabilizadas para a distribuição dos recursos do fundo, havia uma preocupação manifesta de que os governos privilegiassem somente essa etapa, deixando de lado os demais níveis de ensino (DAVIES, 2001). Cumpre destacar, todavia, que à época era consensual a defesa da priorização do Ensino Fundamental, visando atingir sua universalização, haja vista que em 1995 “ainda prevalecia um quadro de acentuados déficits de cobertura e condições muito diferenciadas na oferta” dessa etapa, ademais apenas 89% dos brasileiros de 7 a 14 anos estavam na escola, embora as taxas de evasão e repetência e a distorção idade/série estivessem em declínio, estas ainda atingiam índices elevados, “colocava-se, portanto, uma demanda prioritária a ser equacionada e atendida” (SEMEGHINI, 2001).

O FUNDEF, apesar das críticas que recebeu, na visão de Santos (2015), representou um avanço na história da educação, pois se constitui como uma primeira política específica de financiamento educacional no país, muito embora tenha deixado de lado outras etapas e modalidades da Educação Básica ao priorizar somente o Ensino Fundamental, não sendo eficaz na redução de desigualdades entre estados e municípios, devido à ínfima complementação da União, todavia, no âmbito intraestadual, foi capaz de promover melhorias significativas.

Diante da aproximação do término da vigência do FUNDEF em 2006, e não havendo nenhuma política ou fonte específica de financiamento para a Educação Infantil, houve intensa articulação pela criação de um fundo abarcando o financiamento de toda a Educação Básica,

mobilizando aproximadamente duzentas entidades da sociedade, membros de partidos políticos e milhares de pessoas (SANTOS, 2015).

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com previsão de vigência até 31/12/2020, passou a englobar todas as etapas da Educação Básica, ampliando a subvinculação para 20% dos impostos previstos constitucionalmente, dos quais, no mínimo, 60% deveriam ser empregados na remuneração condigna dos profissionais do magistério.

Entretanto, na proposta inicial do novo fundo, cometeu-se o “equivoco de excluir as creches, quebrando assim a unidade legal da educação básica, tal como definida pela LDB”, o que poderia desestimular financeiramente a manutenção e expansão desse segmento por parte dos municípios (DAVIES, 2008, p. 43). A princípio, esse fundo foi proposto para contemplar apenas pré-escola, ensino fundamental e médio, tendo incorporado as creches somente após uma intensa mobilização nacional, coordenada por diversas entidades, encabeçada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em 2005.

Com a aprovação do FUNDEB resgatou-se a ideia e o conceito de Educação Básica ampla (SANTOS, 2015), estendendo seu efeito redistributivo, tornando-se um instrumento mais eficaz para promover equidade (MARTINS, 2011), preenchendo lacunas do FUNDEF, ainda que de modo insuficiente (CURY, 2018).

Cumprir destacar ainda que, nas políticas de fundos, prevê-se um papel complementar da União junto àquelas unidades federativas que não possuam recursos suficientes para aplicar o valor mínimo estabelecido por aluno anualmente. Todavia, acerca desse aspecto, Davies (2008) classifica a contribuição federal como insignificante ao FUNDEF (menos de 1% da receita nacional em 2006) e muito pequena ao FUNDEB (menos de 5% da receita nacional em 2007 e, ao menos, 10% do total a partir de 2010). Muito embora, conforme Pinto (2019), a legislação previsse que a complementação seria maior, pois esta, ao ser definida arbitrariamente pelo Executivo federal, desrespeitou a regulamentação do fundo, de tal modo que progressivamente foi perdendo sua importância, chegando a representar apenas 0,7% dos recursos do fundo no seu último ano de vigência.

Com o encerramento da vigência da política de fundos, pela EC nº 108/2020 foi aprovado o novo FUNDEB, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, mantendo-se os mesmos percentuais de impostos subvinculados. Todavia, este passou a ter caráter permanente, deixando de estar inserido nas Disposições Transitórias da CF, sendo incorporado ao corpo da lei nos artigos 212 e 212-A.

Ainda que o novo FUNDEB seja uma política extremamente recente, não sendo possível avaliar sua efetividade, ao analisar seu texto legal é possível destacar alguns avanços em relação aos anteriores: i) o complemento da União se elevará de 10% até chegar a 23% em 2026; ii) a ampliação dos percentuais destinados à remuneração dos profissionais da Educação Básica passa de 60% para 70%, no mínimo, devendo o restante ser aplicado em MDE, não se restringindo apenas ao magistério; iii) prevê-se complementação não apenas ao fundo estadual, mas a entes em todas as unidades federativas, com a criação do valor anual total por aluno (VAAT), “anteriormente se um município não atingisse o mínimo nacional, mas seu Estado tivesse atingido, o município não receberia complementação da União”, agora, se mesmo com a complementação ao fundo estadual/distrital, a rede de ensino municipal ainda não atingir o mínimo, ela receberá complementação, sendo que “este parâmetro pretende

diminuir a desigualdade entre os municípios, ofertando uma educação pública de qualidade a toda população do estado” (BRASIL, 2021); iv) pela primeira vez foi definido um mínimo percentual a ser gasto na Educação Infantil, correspondendo a 50% dos recursos globais da complementação VAAT por parte da União; v) prevê a criação da complementação do valor anual por aluno (VAAR), composta por 2,5% da receita total dos recursos que compõem o fundo, sendo destinada às redes públicas de ensino que apresentarem melhoria nos indicadores de atendimento e de aprendizagem; vi) o novo FUNDEB poderá vir a adotar como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), ainda a ser regulamentado em lei complementar.

De modo geral, até o presente momento, constata-se que as políticas de fundos não aumentaram os recursos disponíveis para a educação, exceto via complementação da União, uma vez que os impostos que os compõem já estavam vinculados à educação antes mesmo da criação do fundo. Os impostos, subvinculados dentro de cada estado da federação, são redistribuídos de acordo com o número de matrículas, pautando-se no limite dos recursos existentes, sem uma definição de qual seria o montante necessário para a promoção de uma educação de qualidade. Para Silveira (2013), é mister alterar a concepção de que a efetivação dos direitos deve estar condicionada aos recursos financeiros disponíveis, devendo ocorrer o contrário, ou seja, os recursos necessários devem ser disponibilizados para a concretização dos direitos já definidos na legislação.

Essa é uma das justificativas para a defesa da implementação do CAQ, o qual objetiva transformar em políticas concretas as determinações legais de garantia de um padrão mínimo de qualidade na educação pública (art. 211 da CF e art. 3º da LDB)². Tal indicador é calculado a partir daqueles insumos indispensáveis ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem (CARREIRA; PINTO, 2007).

Cumprir mencionar ainda que, de acordo com Pinto (2014), o atual PNE (2014-2024) terá alto impacto financeiro nos municípios, sobretudo devido às metas quantitativas da Educação Básica, como a obrigatoriedade na faixa de quatro e cinco anos até 2016 e o atendimento de 50% da população de zero a três anos até 2024, o que implicará num incremento de 4,5 milhões de novas matrículas; também há metas vinculadas à alfabetização e à educação de jovens e adultos, em tais modalidades o atendimento também é majoritariamente municipal. As metas, relativas à implementação do Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) – posteriormente do Custo Aluno Qualidade (CAQ) – e da equiparação salarial docente com a remuneração de outros profissionais com nível de formação equivalente, também implicarão igualmente um esforço significativo; ainda que o PNE sinalize a ampliação dos gastos públicos de forma a atingir 10% do Produto Interno Bruto (PIB) até 2024, não se definiu como se dará a divisão dos esforços entre os entes federados para atingir tais objetivos. Além disso, há a questão da brecha fiscal, segundo a qual estados e municípios alegam estar trabalhando no limite dos seus esforços para o financiamento da educação, haja vista o atual sistema tributário e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³.

² O Parecer nº 8/2010 (CNE/CEB) normaliza padrões mínimos de qualidade da educação básica nacional, porém não foi ele homologado pelo Ministério da Educação (MEC).

³ A Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), dispõe sobre o controle dos gastos públicos da União, estados e municípios, segundo a qual os gastos com pessoal não podem ultrapassar 50% da receita corrente líquida no caso da União e 60% da receita de estados, Distrito Federal e municípios, inclusive há sanções para o não cumprimento dos limites estipulados na lei.

Sendo assim, todo avanço no sentido de atribuir maior responsabilidade ao ente federal no financiamento da Educação Básica configura-se como uma conquista para a promoção de uma educação pública de qualidade e com equidade no país, fomentando um efetivo regime de colaboração federativa, a fim de superar “a grandiosidade das promessas e a miséria das realizações” (BOBBIO, 2004, p. 60).

Entretanto, cumpre destacar que um possível protagonismo da União no financiamento da educação pública se vê comprometido com o Novo Regime Fiscal (NRF) em virtude da EC nº 95/2016, aprovada após o *impeachment* de Dilma Rousseff, num movimento caracterizado como golpe legislativo-jurídico-midiático. O NRF prevê o congelamento das despesas primárias por 20 anos, portanto até 2036, inviabilizando o alcance de diversas metas do atual PNE, bem como intensificando a ampliação de desigualdades no país, diante do contingenciamento de gastos nas áreas sociais (AMARAL, 2016). E, infelizmente, “[...] a tensão entre o ajuste fiscal e a prestação de direitos sociais pende para o primeiro, sinalizando um retrocesso no âmbito dos direitos” (CURY, 2018, p. 1246).

De acordo com Salvador (2017), o fundo público ocupa relevância na articulação das políticas sociais, sua parte mais visível é o orçamento público, o qual é uma peça de cunho político, orientador de negociações de quotas de sacrifício dos membros de uma sociedade no que tange ao financiamento do Estado. Sendo assim, debruçar-se sobre os orçamentos públicos, materializados na prestação de contas dos entes federados, possibilita evidenciar, a partir dos recursos destinados às ações estatais, a importância dada a uma determinada política pública.

Ademais, estudos sobre o financiamento educacional partem da constatação de que ele é parte fundamental para materialização do direito constitucional à educação, em suas dimensões de acesso, permanência e qualidade (OLIVEIRA; ARAÚJO, 2005), uma vez que, “políticas públicas sem recursos se tornam declaratórias e potencialmente inócuas” (CURY, 2007, p. 34).

Partindo dessa premissa, nos próximos itens se apresentam dados referentes ao financiamento da Educação Básica a partir do GAEB. A exposição destes dados nos permite verificar se, diante das alterações legais de especificação do direito à educação e do contexto de ampliação de atendimento da Educação Básica, houve aumento dos gastos na função Educação nos municípios brasileiros.

Aspectos metodológicos para o cálculo do GAEB (2010-2017)

Para calcular o GAEB foram considerados dados orçamentários de 5.411 municípios brasileiros disponíveis no sítio eletrônico Finanças do Brasil (FINBRA) e informações sobre matrículas de Educação Básica sob responsabilidade do poder público municipal (rede própria e conveniada) extraídas do Censo Escolar (INEP/MEC). Considerando a promulgação da EC nº 59/2009, que ampliou a compulsoriedade da faixa etária atendida na Educação Básica, cujo prazo de implementação foi o ano de 2016, o recorte temporal abrangerá 2010 e 2017, ou seja, os anos subsequentes aos marcos legais mencionados.

Na Tabela 1 a seguir é possível observar o universo analisado, que compreende 5.411 municípios, ou seja, 97,1% de todos os entes municipais do país. Destaca-se ainda que as regiões Norte e Centro-Oeste são as que apresentam menor percentual de municípios em

relação ao total, isso ocorre devido ao número de entes que não forneceram informações contábeis e fiscais ao Tesouro Nacional ou o fizeram com deficiência.

Tabela 1 – Municípios brasileiros e sua condição no banco de dados de financiamento da educação básica

Região	Declara- dos 2010	Ausentes 2010	Sem gasto em educação ou erro na declaração	Declara- dos 2017	Ausentes 2017	Sem gasto em educação ou erro na declaração	Municípios novos ou s/ caracterís- tica de ente municipal	Total válido	% em relação ao total
			2010			2017			
Centro-Oeste	461	4	10	460	8	5	2	441	94,6%
Nordeste	1.761	33	2	1.772	22	2	1	1.729	96,3%
Norte	431	18	1	433	16	0	1	418	92,7%
Sudeste	1.660	8	3	1.664	4	4	0	1.649	98,9%
Sul	1.184	4	4	1.188	3	3	3	1.174	98,6%
Brasil	5.497	67	20	5.517	53	14	7	5.411	97,1%

Fonte: (FINBRA 2010; 2017). Acesso em: mar. 2020. Dados tabulados pela autora (2020).

A proposta inicial era analisar as despesas declaradas pelos municípios desagregando-as por etapas da Educação Básica; todavia, os bancos consultados apresentaram incoerências e discrepâncias nas declarações de gastos nas diferentes etapas e modalidades educacionais. Acerca das imprecisões constatadas nos bancos, mesmo após o refinamento dos casos, a título de exemplo, destaca-se que, dos 5.411 municípios analisados, em 2010 um total de 196 (3,6%) não declararam gastos no Ensino Fundamental. A ausência de dados é ainda maior na Educação Infantil, pois 835 (15,4%) municípios alegaram não possuir despesas nessa etapa. Já em 2017 houve redução dos municípios sem valores declarados nas duas etapas mencionadas: no Ensino Fundamental caiu para 82 (1,5%) e, na Educação Infantil, reduziu para 493 (9,1%).

Outro fator que limita a precisão do gasto por etapa/modalidade é a declaração de despesas em funções genéricas. Em 2010, 3.146 (58,1%) municípios apresentaram declarações de gastos em “Outras despesas na função Educação”, que variaram de R\$ 40,95 a R\$ 1.963.616.549,00; destaca-se ainda que 206 (3,8%) destes declararam mais da metade de suas despesas em Educação no referido item. No ano 2017, foram 2.016 (37,3%) entes a declarar gastos em “Administração Geral”, sendo que os valores variaram de R\$ 29,55 a R\$ 654.707.271,50, dos quais 28 (0,5%) declararam que 50% dos seus gastos em Educação foram nessa subfunção. Houve ainda 2.988 (55,2%) municípios que declararam gastos em “Demais subfunções”, variando de R\$ 33,60 a R\$ 695.045.977,60; observou-se que 36 (0,7%) municípios declararam mais da metade dos seus gastos neste item. Tais subfunções são vagas e pouco específicas, não permitindo aferir precisamente a destinação dos recursos por etapa, nível e modalidade educacional. Acerca disso, Santos (2015) também constatou na sua pesquisa essa mesma dificuldade no levantamento de dados financeiros quanto ao financiamento da educação brasileira, seja pela ausência de dados ou pela falta de clareza nas informações.

Considerando os limites presentes nos bancos de dados consultados, todavia, acreditando que eles apresentam valiosas informações, capazes de desvelar aspectos concernentes ao financiamento da educação, a opção desta pesquisa foi pautar-se na análise do GAEB por município, não fazendo desmembramento por etapa ou modalidade, haja vista as imprecisões descritas.

Para realizar o referido cálculo consideraram-se todos os gastos liquidados na função Educação, excluindo-se as despesas declaradas no Ensino Superior, com o intuito de selecionar apenas as despesas da Educação Básica; posteriormente o valor obtido foi dividido pelo número de matrículas cuja dependência administrativa fosse municipal, acrescidas das matrículas conveniadas com o poder público municipal.

Cumprе esclarecer que a opção por considerar não apenas as matrículas da Educação Básica atendidas em rede própria, mas também as conveniadas, justifica-se pelo fato de que o ente municipal destina recursos às instituições privadas comunitárias, confessionais e filantrópicas com as quais possui convênio, isto é, são verbas públicas gastas na Educação Básica, ainda que não seja na rede pública de ensino.

Resultados e Discussões

Apresentam-se na Tabela 2 informações concernentes a medidas de tendência central, variabilidade e posição, acerca dos percentuais gastos na função Educação em relação às despesas totais dos municípios brasileiros nos anos de 2010 e 2017.

Utilizando-se medidas de tendência central em relação ao percentual de gasto na função Educação, é possível perceber que nacionalmente a média passou de 29,6% para 32,0% no período analisado, numa taxa de crescimento de 8,1%. Quanto às regiões, as duas maiores médias se encontram no Norte e Nordeste, crescendo de 34,8% e 36,6% em 2010 para 39,3% e 39,2% em 2017 respectivamente; suas taxas de crescimento foram 12,9% no Norte (a maior do país) e 7,1% no Nordeste. Em relação aos quartis nas duas regiões, especialmente em 2017, estes são muito similares, sendo que o primeiro oscila próximo a 30%, o segundo a 40% e, o terceiro, a 45%.

As demais regiões apresentaram médias semelhantes nos anos analisados, de 25,5% para 27,5% no Centro-Oeste, de 26,1% a 27,7% no Sudeste e de 24,0% para 26,3% no Sul, sendo suas taxas de crescimento, respectivamente, de 7,8%, 6,1% e 9,6%. Suas medidas de posição também foram similares em 2017, no 1º quartil estiveram próximas a 23%, no 2º, perto de 27%, e, no 3º, em torno de 30%.

As medidas de variabilidade evidenciam heterogeneidade nos dados, de modo que o Norte e o Nordeste ultrapassam as médias nacionais já no primeiro quartil, já o Sudeste somente se aproxima dessas médias no terceiro quartil e as regiões Centro-Oeste e Sul não chegam a tais médias nem mesmo no último quartil, sendo que os coeficientes de variação se concentram entre 20% a 30%.

Tabela 2 – Medidas de tendência central, variabilidade e posição dos percentuais de gastos da função educação em relação às despesas totais por município (Brasil, 2010-2017)

Região	Ano	Casos	Média	Taxa de cresc.	Coefficiente de variação	1º quartil	2º quartil	3º quartil
Centro-Oeste	2010	441	25,5	7,8	23,0	21,4	25,0	29,4
	2017		27,5		23,0	23,5	27,0	30,6
Nordeste	2010	1.729	36,6	7,1	20,2	31,7	36,9	41,6
	2017		39,2		20,4	33,9	39,0	44,1
Norte	2010	418	34,8	12,9	27,8	27,9	34,1	40,6
	2017		39,3		26,2	32,2	38,0	46,1
Sudeste	2010	1.649	26,1	6,1	22,2	22,1	25,5	29,6
	2017		27,7		20,6	23,9	27,1	31,5
Sul	2010	1.174	24,0	9,6	23,2	20,5	23,6	27,2
	2017		26,3		20,3	22,7	26,0	29,6
Brasil	2010	5.411	29,6	8,1	29,1	23,2	28,3	35,5
	2017		32,0		28,5	25,3	30,3	37,6

Fonte: FINBRA (2010; 2017). Dados tabulados pela autora (2020).

Observação: os valores referentes ao ano de 2010 foram atualizados pelo INPC a partir da data inicial de dezembro de 2010 e data final dezembro de 2017, gerando um índice de correção no período de 1,53836620.

Diante do exposto percebe-se que, frente ao aumento dos percentuais destinados à função Educação nos anos de 2010 e 2017, essa área assumiu um maior protagonismo na disputa do fundo público na maioria dos municípios brasileiros, exigindo uma participação mais significativa no contexto orçamentário.

Um elemento significativo para análise do contexto do financiamento da educação pública é o cálculo do GAEB, isso porque não necessariamente a expansão de recursos resultará em incremento do gasto aluno ano. A depender da quantidade de novas matrículas, por exemplo, esse gasto pode inclusive se reduzir.

A fim de vislumbrar esse cenário na Tabela 3, a seguir se apresentam as matrículas da Educação Básica sob responsabilidade do poder público municipal, consideradas para o cálculo do GAEB. É possível observar que a rede própria apresentou crescimento em todas as regiões, entre os estados variou de 0,7% (ES) a 47,0% (TO), tendo decrescido apenas em cinco entes (AL, BA, RN, RO e MG). Já a rede conveniada apresentou uma tendência inversa, ou seja, de decréscimo em quatro regiões, à exceção do Sudeste, cuja taxa de crescimento foi de 21,7%, entre os estados cresceu em GO, MA, PA, RR, RJ e com destaque em SP.

Os dados de matrículas indicam que, de modo geral, a nível nacional houve incremento de matrículas na Educação Básica, tanto na rede própria quanto na conveniada, cuja somatória passou de 25.723.974 em 2010 para 27.312.772 em 2017. Infere-se que a ampliação legal do direito à educação, em decorrência da EC nº 59/2009, aparenta ter relação com a expansão da oferta de Educação Básica no Brasil e com o incremento de gastos na função Educação.

Tabela 3 – Matrículas da educação básica sob responsabilidade do poder público municipal (rede própria e conveniada) consideradas para o cálculo do GAEB - (Brasil, 2010-2017)

Região Estado	Municípios	Matrículas municipais 2010	Matrículas municipais 2017	Taxa de cresc. (%)	Munic. c/ conv. 2010	Convenia- das 2010	Munic. c/ conv. 2017	Convenia- das 2017	Taxa de cresc. (%)
Centro-Oeste	441	1.369.215	1.550.267	13,2	103	41.637	90	36.403	-12,6
GO	230	651.174	757.774	16,4	47	21.578	44	22.403	3,8
MS	75	348.865	377.465	8,2	26	10.726	22	7.675	-28,4
MT	136	369.176	415.028	12,4	30	9.333	24	6.325	-32,2
Nordeste	1.729	9.427.972	9.846.124	4,4	372	204.091	359	184.262	-9,7
AL	90	570.762	556.044	-2,6	15	7.681	15	5.903	-23,1
BA	404	2.501.965	2.481.296	-0,8	108	52.107	114	35.066	-32,7
CE	184	1.633.867	1.702.159	4,2	54	30.060	43	23.585	-21,5
MA	207	1.490.336	1.711.660	14,9	67	52.730	83	83.655	58,6
PB	216	544.911	582.410	6,9	24	8.571	27	3.972	-53,7
PE	184	1.339.305	1.428.129	6,6	51	23.647	32	16.635	-29,7
PI	213	562.174	615.495	9,5	19	8.926	16	7.886	-11,7
RN	157	494.697	466.678	-5,7	17	14.799	17	3.334	-77,5
SE	74	292.613	302.253	3,3	17	5.570	12	4.226	-24,1
Norte	418	2.614.818	2.966.286	13,4	59	21.146	53	16.224	-23,3
AC	22	90.323	112.353	24,4	0	0	0	0	0,0
AM	58	587.503	686.950	16,9	4	4.749	11	2.260	-52,4
AP	12	63.923	78.432	22,7	2	360	2	906	151,7
PA	121	1.556.147	1.556.147	0,0	23	5.132	22	5.863	14,2
RO	52	212.264	198.345	-6,6	19	4.793	12	2.941	-38,6
RR	15	52.880	64.538	22,0	1	1.689	1	2.540	50,4
TO	138	183.332	269.521	47,0	10	4.423	5	1.714	-61,2
Sudeste	1.649	8.396.864	8.799.851	4,8	625	491.055	503	597.379	21,7
MG	844	2.019.995	2.008.864	-0,6	311	127.927	233	102.865	-19,6
ES	78	545.086	549.117	0,7	50	5.790	18	2.665	-54,0
RJ	88	1.863.010	1.887.791	1,3	56	98.492	56	115.837	17,6
SP	639	3.968.773	4.354.079	9,7	228	258.846	196	376.012	45,3
Sul	1.174	2.931.122	3.152.089	7,5	339	226.054	248	163.887	-27,5
PR	390	1.055.344	1.116.628	5,8	103	51.456	55	32.367	-37,1
RS	491	1.122.741	1.175.182	4,7	176	122.954	127	87.861	-28,5
SC	293	753.037	860.279	14,2	60	51.644	66	43.659	-15,5
Brasil	5.411	24.739.991	26.314.617	6,4	1498	983.983	1253	998.155	1,4

Fonte: Censo Escolar (2010; 2017). Dados tabulados pela autora (2020).

Na Tabela 4, a seguir, apresentam-se algumas medidas de tendência central, variabilidade e posição quanto ao GAEB, visando captar nuances do fenômeno nos 5.411 entes analisados.

Tabela 4 – Medidas de tendência central, variabilidade e posição do gasto aluno da educação básica (Brasil, 2010-2017)

Região/ Estado	GAEB (Média)		Taxa cresc %	Coeficiente de variação		1º quartil		2º quartil		3º quartil	
	2010	2017		2010	2017	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Centro-Oeste	6.223,93	7.039,86	13,1	41,1	38,2	4.737,96	5.441,12	5.705,12	6.705,51	6.893,16	7.981,52
GO	6.427,98	7.279,25	13,2	45,9	40,3	4.781,69	5.381,94	5.895,90	6.871,46	7.123,03	8.453,50
MS	6.531,33	6.911,39	5,8	41,2	35,1	4.789,08	5.711,34	5.703,36	6.488,11	7.168,35	7.450,07
MT	5.709,34	6.705,87	17,5	26,1	35,2	4.714,11	5.399,52	5.449,11	6.419,82	6.226,40	7.465,12
Nordeste	3.386,51	3.949,32	16,6	26,0	27,3	2.922,43	3.226,84	3.250,27	3.824,23	3.653,07	4.497,45
AL	3.065,14	3.562,24	16,2	16,2	19,8	2.802,98	3.145,62	3.049,93	3.584,50	3.241,41	3.800,72
BA	3.366,64	4.104,67	21,9	20,8	23,8	3.053,40	3.521,81	3.288,82	4.020,03	3.570,55	4.523,35
CE	3.118,29	3.539,62	13,5	13,0	24,9	2.873,04	2.982,42	3.082,07	3.346,17	3.355,37	3.881,36
MA	2.717,91	3.237,44	19,1	19,1	22,6	2.481,89	2.703,64	2.708,97	3.238,71	2.977,24	3.743,74
PB	3.905,31	4.302,27	10,2	27,1	26,7	3.283,40	3.459,77	3.637,75	4.167,25	4.237,12	4.924,26
PE	3.330,80	3.633,26	9,1	20,0	27,6	2.939,03	3.016,73	3.293,66	3.539,45	3.662,24	4.148,90
PI	3.332,56	3.972,78	19,2	18,9	22,9	2.974,71	3.296,06	3.255,27	3.974,65	3.598,08	4.539,93
RN	3.733,77	4.583,03	22,7	30,7	28,0	3.076,78	3.755,75	3.474,84	4.379,18	4.069,64	5.228,70
SE	4.465,66	4.925,75	10,3	31,0	21,6	3.761,99	4.162,98	3.994,80	4.996,30	4.997,58	5.616,72
Norte	4.393,68	4.533,20	3,2	38,4	31,1	3.103,19	3.558,71	4.110,90	4.272,87	5.167,74	5.234,24
AC	4.193,48	4.123,55	-1,7	12,7	15,6	3.855,87	3.665,34	4.061,39	4.080,28	4.217,68	4.622,26
AM	3.661,25	4.025,49	9,9	18,7	15,4	3.317,18	3.597,78	3.562,38	4.128,38	3.911,65	4.450,85
AP	4.663,95	4.682,76	0,4	18,0	28,8	4.064,47	3.674,55	4.546,79	4.103,80	5.200,76	5.715,49
PA	2.885,73	3.623,51	25,6	19,4	22,1	2.632,06	3.167,59	2.840,29	3.554,87	3.058,41	3.989,76
RO	5.297,81	5.642,66	6,5	22,8	23,7	4.536,47	4.818,53	4.996,70	5.403,29	6.159,07	5.981,38
RR	6.159,48	5.234,14	-15,0	21,7	11,5	5.409,89	4.788,95	6.183,20	5.113,23	6.924,91	5.492,80
TO	5.499,48	5.102,28	-7,2	32,7	32,2	4.311,55	3.989,36	5.074,69	4.935,94	6.274,80	6.020,10
Sudeste	6.346,89	6.759,12	6,5	45,8	39,0	4.783,69	5.211,59	5.777,12	6.238,98	7.159,01	7.613,45
MG	5.377,96	6.193,95	15,2	49,1	40,7	4.381,19	5.009,21	4.970,31	5.807,59	5.853,90	6.837,44
ES	5.544,44	5.898,74	6,4	24,2	28,1	4.710,77	4.658,86	5.379,49	5.666,48	5.900,00	6.666,79
RJ	5.521,94	5.231,19	-5,3	27,7	24,4	4.452,52	4.406,65	5.174,30	5.073,54	6.104,15	6.065,27
SP	7.838,23	7.821,04	-0,2	37,1	33,9	6.152,74	6.122,53	7.218,03	7.292,08	8.426,83	8.728,76
Sul	6.674,15	7.715,90	15,6	48,2	38,5	4.772,44	5.948,75	5.801,95	7.070,72	7.644,80	8.835,65
PR	5.588,29	7.146,60	27,9	42,8	23,7	4.486,04	5.998,54	5.103,70	6.805,82	5.956,66	8.047,48
RS	7.469,96	8.385,76	12,3	51,9	45,9	5.075,88	6.037,20	6.617,84	7.620,86	8.514,32	9.863,46
SC	6.785,91	7.351,13	8,3	36,4	31,8	5.105,14	5.642,84	6.241,46	6.883,43	7.973,65	8.719,38
Brasil	5.311,04	5.919,81	11,5	52,8	46,4	3.464,42	4.067,58	4.738,24	5.391,77	6.272,27	7.067,59

Fonte: FINBRA (2010; 2017). Censo Escolar (2010; 2017). Dados tabulados pela autora (2020).

Observação: os valores referentes ao ano de 2010 foram atualizados pelo INPC a partir da data inicial de dezembro de 2010 e data final dezembro de 2017, gerando um índice de correção no período de 1,53836620.

As médias no período entre 2010 e 2017 mais elevadas estão no Sul (R\$ 6.674,15 em 2010 e R\$ 7.715,90 em 2017), no Centro-Oeste (de R\$ 6.223,93 para R\$ 7.039,86 em 2017) e no Sudeste (de R\$ 6.346,89 para R\$ 6.759,12) e, as menores, no Norte (de R\$ 4.393,68 para R\$ 4.533,20) e no Nordeste (R\$ 3.386,51 para R\$ 3.949,32), ou seja, regionalmente há incremento do GAEB, todavia cumpre destacar que, ainda que se observe elevação das médias em quase todos os estados, há cinco estados que são exceções: três no Norte (AC, RR e TO) e dois no Sudeste (RJ e SP). Esse cenário muito diverso pode ser visualizado nas diferentes taxas de crescimento, que variam de -15,0% em RR a 27,9% no PR.

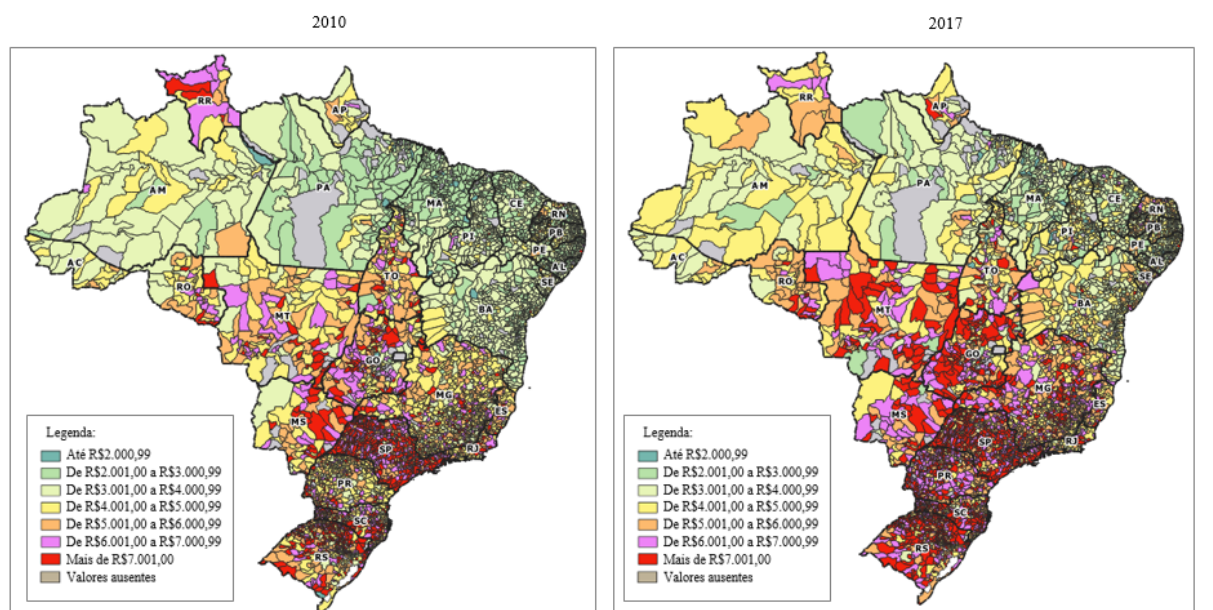
Destaca-se o elevado coeficiente de variação nos estados e regiões, o que evidencia grande dispersão do GAEB, tanto intra quanto interestadualmente, chegando próximo de 50% nacionalmente nos anos observados, sendo o menor percentual registrado em 2010 no AC (12,7%) e, o maior, no RS (51,9%); já em 2017, o menor elevado foi em RR (11,5%) e o maior novamente no RS (45,9%). Essa heterogeneidade é comprovada pelo fato de que o Centro-Oeste, Sul e Sudeste ultrapassam a média nacional do GAEB já no Q₂, que é quase atingida pelo Norte no Q₃ e não é alcançada pelo Nordeste nem mesmo no último quartil.

O Sul se destaca no cenário nacional com as melhores médias de GAEB em seus quartis, especialmente no RS, ainda que possua elevado coeficiente de elevação. O menor valor das médias encontra-se nas regiões Nordeste e Norte, já o Centro-Oeste e o Sudeste também têm quartis elevados e com valores semelhantes; convém destacar o caso de SP, cujos quartis são os mais elevados do país. De modo geral, é possível verificar que houve crescimento nos três quartis entre 2010 e 2017 nos entes analisados, à exceção de cinco estados do Norte (Q₁ do AC; Q₁ e Q₂ do AP; Q₃ do RO; Q₁, Q₂ e Q₃ do RR e TO).

Convém ressaltar que, diante dos dados expostos, identificou-se uma grande heterogeneidade de dados, fato comprovado nas medidas de variabilidade frente a um elevado coeficiente de variação, demonstrando intensas desigualdades no cenário do financiamento na Educação Básica no país. Tal situação reitera a necessidade de se repensar o pacto federativo e o regime de colaboração. Isso destaca a necessidade de maior suplementação por parte da União aos entes federados, especialmente por meio da política de fundos, de forma a garantir um padrão mínimo de qualidade, o que pode vir a ser implementado com o novo FUNDEB, que prevê aumento progressivo da complementação federal ao fundo, passando de 10% até chegar a 23% em 2026.

No Mapa 1 a seguir apresenta-se o GAEB dos municípios brasileiros agrupados em sete faixas, que variam de menos de R\$ 2.000 a mais de R\$ 7.001 nos anos de 2010 e 2017.

Mapa 1 – Faixa De Gasto-Aluno da Educação Básica (GAEB) por município (Brasil, 2010-2017)



FONTE: FINBRA (2010). Censo Escolar (2010). Dados organizados pela autora (2020).

Observação: Os valores referentes a 2010 foram atualizados pelo INPC a partir da data inicial de dezembro de 2010 e data final dezembro de 2017, gerando um índice de correção no período de 1,53836620.

FONTE: FINBRA (2017). Censo Escolar (2017). Dados organizados pela autora (2020).

A análise do Mapa 1 evidencia elevação dos valores em todo o país, ratificando que a ampliação do atendimento educacional não se deu por meio do rebaixamento de recursos, porém há cenários bem desiguais. Destaca-se que a cor vermelha (maior valor) é praticamente nula no Norte e Nordeste, apresentando crescimento no ano de 2017, especialmente nas regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul.

Considerações finais

Os textos constitucionais, no que tangem ao direito à educação no país, evidenciam que o reconhecimento da responsabilidade do Estado na oferta de instrução gratuita foi se consolidando paulatinamente no plano legal, após um longo percurso histórico que culminou na compreensão de sua relevância na sociedade, ainda que na prática sua efetivação tenha se mostrado muito aquém do previsto na legislação (BEISIEGEL, 2005).

Os dados apresentados neste artigo evidenciam que o GAEB sofreu elevação em todo o País, o que demonstra que a ampliação de atendimento educacional, diferentemente do que ocorreu no contexto da Ditadura Militar, não se deu diante do rebaixamento de recursos. Entretanto, é necessário reconhecer a existência de cenários bem desiguais no país, de modo que a média geral nacional não representa a realidade de muitos entes municipais, o que pode ser constatado pelos elevados coeficientes de variação nas regiões, chegando nacionalmente a aproximadamente 50%, evidenciando grande dispersão tanto inter quanto intraestadualmente.

Quanto ao percentual dos gastos na função Educação, em relação às despesas totais do município, em todas as regiões foi possível observar sua ampliação no período analisado, comprovando que a Educação vem assumindo maior protagonismo na disputa pelo fundo público.

De modo geral, as médias do GAEB no Sul, Sudeste e Centro-Oeste são mais elevadas, com destaque para SP e RS; já o Norte e Nordeste têm as piores médias do país, todavia estas foram as duas regiões com maior percentual de recursos destinados à função Educação, conforme consta nos seus dados orçamentários. Cumpre destacar que a maioria dos estados dessas regiões recebe complementação da União, com intensa municipalização das matrículas, o que gera elevação dos percentuais de repasse de recursos estaduais via FUNDEB, e ainda assim esses esforços não têm sido suficientes para garantir a elevação do gasto por aluno ano de modo a atingir o patamar das demais regiões, demonstrando, desse modo, a necessidade de se repensar o pacto federativo, especialmente no que tange ao papel da União, considerando suas funções redistributiva e supletiva aos entes federados, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino.

Referências

- AFONSO, J. R.; CASTRO, K. P. de. **Carga tributária bruta de 2019**: recorde histórico e evidências federativas (versão preliminar). 13 mar. 2020. Disponível em: <https://joserobertoafonso.com.br/carga-tributaria-recorde-historico-afonso-castro/>. Acesso em: 15 abr. 2022.
- AMARAL, N. C. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Rev. Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

- BEISIEGEL, C. de R. **A qualidade do ensino na escola pública**. Brasília: Liber Livro Editora, 2005.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- BRASIL. **Cartilha de Orientação do Novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)**. Brasília: 2021.
- CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Educação Pública de Qualidade: quanto custa esse direito?** São Paulo, 2010.
- CARNEIRO, M, A. **LDB Fácil: leitura crítico-compreensiva artigo a artigo**. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. **Custo Aluno-Qualidade Inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global, 2007.
- CASTRO, J. A. de; CARVALHO, C. H. A. de. Necessidades e possibilidades para o financiamento da educação brasileira no Plano Nacional de Educação. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, n. 124, p. 829-849, jul./set. 2013.
- CURY, C. R. J. A educação e a nova ordem constitucional. **Rev. da Associação Nacional de Educação**, São Paulo, ano 8, n. 14, p. 5-11, 1989.
- CURY, C. R. J. A educação nas constituições brasileiras. In: STEPHANOU, M.; BASTOS, M. H. C. (Org.). **Histórias e Memórias da Educação no Brasil. Volume III - Século XX**. Petrópolis: Vozes, 2005. p. 19-29.
- CURY, C. R. J. Estado e Políticas de Financiamento em Educação. **Educação & Sociedade**, v. 28, n. 100 - especial, p. 831-855, out. 2007.
- CURY, C. R. J. Do direito de aprender: base do direito à Educação. In: ABMP: Todos pela Educação (Org.). **Justiça pela Qualidade na Educação**. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 104-116.
- CURY, C. R. J. Financiamento da Educação brasileira: do subsídio literário ao FUNDEB. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, 2018.
- DAVIES, N. **O FUNDEF e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.
- DAVIES, N. **FUNDEB: a redenção da Educação Básica?** Campinas: Ed. Associados, 2008.
- DIDONET, V. A Educação Infantil na Educação Básica e o FUNDEB. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **FUNDEB: Avanços na universalização da Educação Básica**. Brasília: Inep, 2006. p. 31-47.
- FARENZENA, N. **A política de financiamento da Educação Básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.
- FRANCISCO FILHO, G. **A educação brasileira no contexto histórico**. Campinas: Alínea, 2004.
- GOUVEIA, A. B.; SOUZA, Â. R. de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição Fundef e Fundeb. **Rev. Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan./jun. 2015.
- HORTA, J. S. B. Direito à educação e obrigatoriedade escolar. **Cadernos de Pesquisa**, n. 104, p. 05-34, jul. 1998.

KUHLMANN JR., M. Histórias da educação infantil brasileira. **Rev. Brasileira de Educação**, n. 14, p. 05-18, 2000.

MARTINS, P. de S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MELCHIOR, J. C. de A. **Mudanças no financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MONLEVADE, J. A. **Para entender o FUNDEB**. Ceilândia: Idéa Editora, 2007.

OLIVEIRA, R. P. de. O direito à educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. São Paulo: Xamã, 2001a. p. 15-43.

OLIVEIRA, R. P. de. O financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. **Gestão, Financiamento e Direito à Educação**. São Paulo: Xamã, 2001b. p. 89-125.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAÚJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, n. 28, p. 05-24, jan./abr. 2005.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PINTO, J. M. R. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. **Cadernos de Pesquisa**, v. 44, n. 153, jul./set. 2014.

PINTO, J. M. R. A política de fundos no Brasil para o financiamento da educação e os desafios da equidade e qualidade. **Propuesta Educativa**, v. 02, n. 52, p. 24-40, 2019.

SACRISTÁN, J. G. **A educação obrigatória: seu sentido educativo e social**. Porto Alegre: Artmed, 2001.

SALVADOR, E. S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, v. 3, p. 426-446, 2017.

SANCHES, C. E. Desafios do poder público municipal na garantia do acesso à pré-escola e na ampliação do acesso à creche na perspectiva da EC nº 59/2009. In: SANCHES, C. E. (Org.). **Insumos para o debate 2**. São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2010. p. 36-42.

SANTOS, J. B. dos. **O FUNDEB e a Educação Infantil**. Curitiba: Appris, 2015.

SAVIANI, D. **A Nova lei da Educação: LDB Trajetória, Limites e Perspectivas**. Campinas: Autores Associados, 1999.

SEMEGHINI, U. C. FUNDEF: corrigindo distorções históricas. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, p. 43-57, dez. 2001.

SILVEIRA, A. A. D. Conflitos e consensos na exigibilidade judicial do direito à Educação Básica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 34, p. 371-387, abr./jun. 2013.

Denize Cristina Kaminski Ferreira é pedagoga, Especialista em Educação Especial e Inclusiva, Mestre e Doutora em Educação (UFPR). Professora Adjunta na Faculdade de Campina Grande do Sul - PR (FACSUL).

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-4920-1933>

E-mail: denize_fabio@hotmail.com

Recebido em 21 de dezembro de 2021

Aprovado em 15 de maio de 2022