

O pacto de federalização e a responsabilidade pelo financiamento da educação infantil e ensino fundamental no Brasil

SANDRO COELHO COSTA

Universidade Federal de Minas Gerais | sandrocoelho costa@gmail.com

Resumo

O presente artigo propõe uma discussão em torno das responsabilidades de cada ente da federação brasileira pela oferta de matrículas nas duas primeiras etapas da educação básica: educação infantil que fica a cargo das matrículas na faixa etária de zero a cinco anos e ensino fundamental que abrange o ensino ofertado às crianças e adolescentes entre seis e quatorze anos de idade para a frequência em idade regular. Para isso utiliza-se dos dados do Censo Educacional realizado anualmente e disponibilizado pelo INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, órgão vinculado ao MEC – Ministério da Educação responsável pela organização das informações e estatísticas na área educacional. Por meio da análise desses dados e com base em estudos sobre a federalização e financiamento da educação no Brasil, Abrucio (1998); Abrucio e Franzese (1998); Franzese (2010); Costa (1994); Cury (1997); (2012); Oliveira (2006); Farenzena e Vieira (2005); Duarte (2005); Bassi, (1996); Adrião (2007); Adrião, Borghi, (2008) buscou-se compreender como a distribuição de funções e atribuições estão articuladas nos três níveis da federação brasileira: União, Estados e Municípios. E, como essa configuração interfere na conjuntura das políticas educacionais no País. As desigualdades na distribuição dos recursos dos fundos são intensificadas pelas relações desiguais da federação. Sendo que os municípios respondem por praticamente 100% das matrículas na educação infantil e 55% do ensino fundamental público.

Palavras-chave: educação infantil; ensino fundamental; pacto federativo; financiamento da educação.

The federation pact and the education financing responsibilities in Brazilian early childhood education and elementary education

Abstract:

This article proposes a discussion about the responsibilities of each municipality or state of the Brazilian federation by offering enrolment in the first two stages of basic education: early childhood education to zero to five y.o. children and elementary education offered to children and adolescents between six and fourteen years old. For this, the work uses the Educational Census conducted annually and made available by INEP - National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira, an agency under MEC - Ministry of Education responsible for organizing the information and statistics in education. Through the analysis of these data and based on studies on the federalization and financing of education in Brazil, Abrucio (1998); Abrucio and Franzese (1998); Franzese (2010); Costa (1994); Cury (1997); (2012); Oliveira (2006); Farenzena and Vieira (2005); Duarte (2005); Bassi, (1996); Adrião (2007); Adrião, Borghi, (2008), the research sought to understand how the distribution of functions and powers are articulated in the three levels of the Brazilian federation: Union, states and municipalities. And how this setting interferes with the situation of education policies. The inequalities in the financial distribution are intensified by the unequal relations of the federation, where the municipalities account for nearly 100% of enrolments in early childhood education and 55% of public elementary school.

Keywords: Early childhood education; elementary education; Federation Pact; Education financing.

El pacto de federalización y la responsabilidad del financiamiento de la educación infantil y elemental en Brasil

Resumen:

Este artículo propone una discusión sobre las responsabilidades de cada municipio o estado de la federación brasileña, sobre la matrículas en las dos primeras etapas de la educación básica: la educación de la primera infancia, para niños de cero a cinco años y la educación fundamental que cubre el la educación ofrecida a los niños y adolescentes de entre seis y catorce años de edad. Para ello utiliza el Censo Educativo realizado anualmente y puestos a disposición por INEP - Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira, organismo dependiente del MEC - Ministerio de Educación responsable de la organización de la información y las estadísticas en materia de educación. A través del análisis de estos datos y en base a los estudios sobre la federalización y la financiación de la educación en Brasil, Abrucio (1998); Abrucio y Franzese (1998); Franzese (2010); Costa (1994); Cury (1997); (2012); Oliveira (2006); Farenzena y Vieira (2005); Duarte (2005); Bassi, (1996); Adrião (2007); Adrião, Borghi, (2008), se trató de comprender cómo la distribución de funciones y competencias se articulan en los tres niveles de la federación brasileña: Unión, estados y municipios. Y como este ajuste interfiere con la situación de las políticas de educación en el país. Las desigualdades en la distribución de fondos de la subvención se intensifican por las relaciones desiguales de la federación. Con los municipios representando casi el 100% de la matrícula en la educación infantil y el 55% de la escuela fundamental pública.

Palabras-clave: Educación infantil; Educación fundamental; Pacto federativo; Financiamiento de la Educación.

1. O pacto de federalização: impasses e desafios

Dentre outros aspectos, o pacto federativo estabelece regras para a distribuição de recursos entre os entes federados. O que o pacto deveria propor é o equilíbrio fiscal, porém esse pacto está ultrapassado de acordo com a posição e porte financeiro dos estados e municípios. Os governadores alegam que a maior parte dos estados possui hoje dívidas impagáveis.

Diante dessa constatação, foi criada no Senado Nacional uma comissão formada por especialistas que tem por objetivo elaborar e propor uma nova proposta de pacto federativo com vistas a corrigir as distorções existentes na relação, principalmente financeira, entre União e demais entes federados. Haja vista que a política de fundos praticada até então por meio do Fundef e Fundeb não tem contribuído de forma satisfatória para a redução das desigualdades de investimentos na educação pelos quase 6.000 entes federados.

Durante a entrega de um relatório parcial, elaborado por essa comissão ao presidente do Senado da época, José Sarney, em outubro de 2012, Nelson Jobim, ex-presidente do STF – Superior Tribunal Federal classificou o atual sistema de federalismo do Brasil como “predatório”¹ uma vez que as desigualdades do pacto federativo brasileiro foram estabelecidas historicamente.

Para efeitos dessa reflexão serão abordados aspectos marcados pela retomada democrática do país, em especial a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 que reconhece o Brasil como uma República Federativa, “formada pela união indissolúvel dos estados, municípios e Distrito Federal [...]” (art. 1º, CF/1988).

Esse desenho federativo serviu de pano de fundo para todo um processo político que refletiu nas políticas públicas adotadas no Brasil, inclusive na área educacional. De acordo com Abrucio e Franzese (1998) a produção de políticas públicas é fortemente afetada pelo desenho institucional adotado por cada país. Dentre os fatores que impactam a ação estatal, eles citam a “organização territorial do poder, o que, no caso brasileiro, diz respeito à influência do federalismo sobre as decisões dos gestores governamentais” (p.1)

Com o movimento instaurado pela redemocratização do país com a promulgação da CF de 1988 e recentes políticas de descentralização, principalmente a partir da década de 1990 (COSTA, 1994; CURY, 1997; OLIVEIRA, 2006), os gestores das demais esferas de governo, que compõe o pacto, têm sido convocados a retomar cada vez mais o poder local e a decidir sobre os rumos das políticas nos territórios sob sua responsabilidade.

Assim, nos últimos 26 anos esses entes federados, Municípios e Estados têm seu campo de atuação em constante crescimento, principalmente no que se refere às políticas sociais. De acordo com estudo que propõe o novo pacto federativo foi constatado que os recursos não cresceram proporcionalmente às obrigações assumidas por eles (SENADO FEDERAL, 2012). Compreender esse complexo jogo que envolve poder e territorialidade constitui o desafio de se pensar a política de fundos e de financiamento da educação brasileira.

Uma particularidade da federação brasileira e da CF/1988 é que pela primeira vez na história, em seu artigo 18, conferido os limites nela fixados, foi concedida autonomia a todos os entes federados,

¹ Disponível em <http://www12.senado.gov.br/noticias/materias/2012/10/30/senado-recebe-sugestoes-de-especialistas-para-revisao-do-pacto-federativo> consultado em 26/03/2014

inclusive aos municípios, o que torna “a federação brasileira singular no plano internacional” (Senado federal, 2012, p. 13). Mesmo a Constituição reconhecendo essa autonomia, é preciso considerar a existência no Brasil de tamanha diversidade e níveis diferenciados de desenvolvimento e autonomia, fato que requer tratamento específico, conforme assegurado constitucionalmente no art. 3º, inciso III que menciona como um dos objetivos fundamentais da República “erradicar a pobreza e a marginalização a fim de reduzir as desigualdades sociais e regionais”.

A professora Cibele Franzese propõe uma nova abordagem para o federalismo brasileiro que vai para além da dicotomia centralização e descentralização das políticas. Para Franzese (2010) o compartilhamento federativo pode ser visto mais como uma negociação governamental e nessa perspectiva a autora propõe a análise dos sistemas de políticas públicas enquanto arranjos institucionais que permitem a combinação de nacionalização de políticas sociais, com fortalecimento da negociação federativa.

Para Abrucio(1998) um arranjo federal é uma parceria estabelecida e regulada por um pacto, cujas conexões internas refletem um tipo especial de divisão de poder entre os parceiros, baseada no reconhecimento mútuo da integridade de cada um e no esforço de favorecer uma unidade especial entre eles (Elazar, 1987, p. 5 apud ABRUCIO, 1998, p. 26) Este contrato precisa ser referendado por seus signatários que desejam manter parte dos seus antigos direitos e garantir outros necessários à boa convivência da união formada por eles. Essa nova união precisa ser capaz de manter a paz entre eles, interna e externamente. “Ressalte-se que este contrato federativo somente se sustenta ao longo do tempo caso haja instituições fortes para protegê-lo” (ABRUCIO, 1998, p. 27)

O federalismo pressupõe a democracia, por meio dele as nações subnacionais podem ser diferentes e compor um todo que constitui um País. O federalismo moderno foi criado nos Estados Unidos, no ano de 1787, com a junção das 13 colônias americanas que abrem mão de parte da sua autonomia para formarem uma união indenitária político-econômico. É a Constituição que materializa o pacto federativo (ABRUCIO & FRANZESE, s/d).

Um arranjo federativo eficiente pode contribuir para a redução das desigualdades internas no que tange ao desenvolvimento econômico e social das partes que compõe a federação. Para isso é necessário constituir mecanismos democráticos e republicanos, “os quais estão, de modo geral, ausentes da experiência federativa brasileira recente” (ABRUCIO, 1998, p. 26). Na época do trabalho citado, o país ainda não contava com a política de fundos, que pode ser uma estratégia eficiente na redução das desigualdades, pelo menos no que se refere à política de financiamento da educação.

Abrucio (1998) analisa o papel dos estados no desenho federativo brasileiro e afirma que ora vivemos em períodos marcados pelas irresponsabilidades dos estados, ora vivemos fortes momentos de centralização, muitas vezes de forma autoritária e, em ambos os casos, não conseguimos estabelecer relações intergovernamentais cooperativas e de controle mútuo. O autor ainda classifica nossa relação federativa de “perversa” por não contribuir com o equilíbrio regional, pois é marcada por uma distribuição de poder desigual. Nesse sentido, o contrato de federalização brasileiro é bem fragilizado.

2. A dinâmica federativa: O papel desempenhado por Municípios e Estados no funcionamento de um arranjo institucional

Uma inovação do federalismo brasileiro está no número de entes federados, se antes de 1988 prevalecia o sistema dual quando somente os estados e a União eram considerados entes federados agora além dos estados e Distrito Federal todos os 5.565 municípios são integrantes autônomos da federação.

De acordo com Cury (2012)

A Constituição de 1988 optou por um regime normativo e político, plural e descentralizado, no qual se cruzam novos mecanismos de participação social com um modelo institucional cooperativo, que amplia o número de sujeitos políticos capazes de tomar decisões. Por isso a cooperação exige entendimento mútuo entre os entes federativos, e a participação supõe a abertura de novas arenas públicas de deliberação e de tomada de decisão (p. 32).

A entrada de todos esses entes federados no arranjo institucional brasileiro traz consigo uma demanda de formação necessária para o conhecimento mútuo e atuação de forma autônoma no federalismo cooperativo implantado. O portal federativo² disponibiliza aos municípios cartilhas e documentos que ajudam na compreensão das obrigações e nas relações com órgãos da União. Os materiais servem de apoio principalmente para aqueles prefeitos que estão no exercício do seu primeiro mandato.

Analisando o comportamento dos municípios Abrucio e Teixeira (1996) apud Abrucio (1998) afirmam que os “anões do orçamento” não aprenderam a fazer a política em Brasília e que, pelo contrário, esses atores partem primeiramente das esferas de governos locais da federação e só depois de bem sucedidos politicamente é que concorrem a cargos na União. Assim Brasília é o último estágio de um longo aprendizado sobre as relações federativas.

Com a ampliação das responsabilidades municipais para com o atendimento educacional, decorrente da municipalização induzida do ensino fundamental e responsabilização quase que exclusiva da oferta de matrículas na educação infantil, muitos municípios enfrentam dificuldades para compor um quadro técnico em condições de assumir satisfatoriamente a gestão local da educação. Tal situação, se não conduz à dependência político-pedagógica frente a outros sistemas de ensino mais organizados, em geral os estaduais, induz à busca por apoio junto ao setor privado (ADRIÃO; BORGHI, 2008).

Uma pesquisa desenvolvida entre 1997 a 2006 identificou três modalidades principais de parcerias público-privada na oferta da educação básica nas redes municipais do Estado de São Paulo, são elas: a compra de sistemas de ensino privados; a oferta de vagas em instituições de educação infantil privadas subvencionadas pelo poder público e a assessoria para a gestão educacional (ADRIÃO; GARCIA; BORGHI; ARELARO, 2012).

Para Abrúcio (1998), no modelo de redemocratização quatro causas explicam o fortalecimento dos estados no pacto federativo: “O modo de transição política ocorrida no País, a alteração da estrutura federativa, o desmantelamento do Estado-Nacional-Desenvolvimentista e a formação de um sistema ultrapresidencialista de poder nos Estados” (p. 21-22).

² www.portalfederativo.org.br

A força interna dos estados, nesse momento político denominado “federalismo estadualista” no plano federal, provocou também o que Abrucio (1998) denominou ultrapresidencialismo estadual brasileiro. Nesse sistema de poder interno o Executivo dos estados controlava todo o poder decisório, não havendo o que ocorria no plano nacional que é a divisão de poder entre presidente e ministros³.

A transição política ocorrida foi marcada pela atuação regional dos partidos políticos que eram, no momento, frágeis e menos nacionalizados. A queda do regime militar concedeu espaço para que novos atores se destaquem no cenário político nacional. Além disso, a crise do Estado-Nacional-Desenvolvimentista também contribuiu para o empoderamento dos Estados, com o esgotamento do antigo padrão de intervenção estatal, somado a fatores externos levaram a crise financeira do Governo Federal, o que também acabou beneficiando os governadores. Assim a lógica de atuação regional foi a mais favorecida no novo cenário político que se abria. Abrucio (1998) aponta que na época da redemocratização do país, formou-se então um “federalismo estadualista” (p. 23)

No “federalismo estadualista” os estados se fortaleceram sem estabelecer um poder consensual no plano nacional para reconstruir o Estado e o sistema político da União. Isso não seria tão grave se ainda não convivêssemos com situações em que essa centralização de poder levasse os governadores a agirem de forma contrária aos anseios da Constituição Federal da União.

Desde a CF/1988 que os percentuais mínimos de investimento na educação foram estabelecidos em 18% dos impostos da União, 25% dos Estados e 25% dos Municípios para aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o que foi reafirmado pelo art. 69 da LDBEN, Lei nº 9.394, de 1996.

No entanto, Davies (2007) adverte que a vinculação constitucional de recursos para a educação, embora seja um avanço legal, não é nenhuma garantia de que eles sejam realmente aplicados nos fins devidos legalmente, mostrando que um dos principais problemas da educação não é apenas o de falta de verbas. Nesse aspecto, cabe comentar a existência de uma proposta de criação de uma Lei de Responsabilidade Educacional - LRE que tramita no congresso nacional onde são propostas penalidades para políticos que não realizassem os investimentos necessários para melhoria da qualidade educacional, nos moldes da já estabelecida Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

3. Retrato da oferta de educação infantil e ensino fundamental nos estados e municípios brasileiros.

Este item trata da relação de reciprocidade existente entre federalismo, financiamento e políticas de educação no Brasil. Nessa perspectiva a negociação intergovernamental seria a base para a implementação de políticas do governo federal na educação básica. A relação federalista brasileira, no que se refere à educação, foi desenhada pela CF/1988 e também pela lei 9.394/1996. As legislações citadas definem as competências dos sistemas de ensino de cada ente federado na oferta da educação básica e aponta para a universalização de grande parte dela. Desde a EC de 59/2009 somente a creche responsável pela educação de crianças de zero a três anos não constitui como educação básica obrigatória.

³ As pressões partidárias e regionais obrigam o presidente a formar uma grande coalizão para governar, formando um conjunto de ministérios bem heterogêneo.

No Brasil, o sistema educacional público vive o seguinte dilema: as três esferas de governo municipal, estadual e federal registram matrículas nas três etapas que compõe a educação básica: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. O problema é que a desigualdade econômica instaurada reflete no atendimento aos alunos, ou seja, de repente o aluno estadual é mais bem assistido que o municipal ou vice-versa.

O ideal seria se a unidade federada construísse mecanismos para eliminar tais diferenças relacionadas ao financiamento da educação. Indiferentemente da esfera de governo responsável pela gestão das matrículas na instituição de ensino, a qualidade dos serviços prestados deveria ser equivalentes em todo o país. Duarte(2005) analisa a receita municipal subvinculada ao FUNDEF por aluno matriculado nas redes municipais do ensino fundamental e afirma que “o limite redistributivo do FUNDEF no âmbito de cada estado perpetua desigualdades intersistemas, que a complementação da União é insuficiente para superar” (p.831).

Mecanismos como o FUNDEF implantado em 1997, substituído pelo FUNDEB em 2007 tentam redistribuir os recursos de forma mais igualitária, porém ainda longe de serem propostas equitativas que levem em consideração a diferença já estabelecida entre os entes federados.

Os planejamentos como o Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE e Plano Nacional de Educação - PNE são instrumentos que propõem um tratamento da política educacional como uma política de Estado e não de governo, buscando superar as barreiras impostas pela dicotomia partidária. Os planos propõem metas de longo prazo; o PDE se desdobra até 2022 e o PNE até 2020. Ou seja, superam o período de duração dos governos e, além disso, o PNE deve ser o resultado de intensas discussões realizadas em todo território nacional, por meio da realização de conferências municipais, estaduais e nacionais.

Cada um dos estados e DF (27), municípios (5.565) e a União são responsáveis pela gestão dos sistemas de ensino. Lembrando que, no caso dos municípios, lhes é facultada a opção de se associar ao Estado e compor com ele um único sistema de educação, ou gerir seu próprio sistema. De acordo com a CF/1988, os estados e municípios são entes federados autônomos e como tal, cabe a eles a gestão de suas redes de ensino, dentre outras políticas sociais. Suas ações devem ser pautadas pelas diretrizes e bases da educação nacional - Lei 9394/1996 e pela própria Constituição. Assim, o “modo de regulação do sistema educacional brasileiro envolvia o desafio de coordenar e articular ações em mais de cinco mil municípios e nas suas escolas.” (DUARTE, 2005, p. 829)

Porém, reconhecer a autonomia de cada ente federado não foi medida suficiente para transpor o desafio nacional de universalizar o ensino fundamental e ampliar o atendimento em outras etapas da educação básica. A implementação do financiamento, atualmente através do FUNDEB, vai justamente propor uma equalização do valor repassado às redes de ensino por aluno. O valor repassado por meio do Fundo é o mesmo para estados e municípios, dentro de um mesmo ente federado, propondo assim maior equidade na distribuição de recurso. Porém, tal iniciativa não foi suficiente para romper com a desigualdade regional instaurada no País. De acordo com especialistas, os valores repassados não condizem com o custo aluno ideal para uma educação de qualidade nas distintas realidades socioeconômicas dos entes federativos (BASSI, 1996; FARENZENA; VIEIRA, 2005; FARENZENA; MACHADO, 2006).

Estudo encomendado pelo INEP revela as diferenças de aplicação de recursos em escolas do Sul e do Sudeste do país é de cinco vezes mais:

[...] em termos de valor nominal do custo/aluno/ano, as diferenças se impõem, bastando observar a diversidade existente entre os custos das redes estaduais e municipais dos estados que têm realidades socioeconômicas díspares. Um exemplo esclarecedor da situação se refere ao fato do custo/aluno/ano médio da amostra de escolas da rede estadual de educação do Rio Grande do Sul, R\$ 1.991,16, ser quase cinco vezes maior que o custo/aluno/ano médio da amostra do Piauí, R\$ 413,14. Situação similar ocorre com as escolas da amostra das redes municipais, visto que o Rio Grande do Sul tem um custo/aluno/ano médio de R\$ 2.586,09, que supera em mais de cinco vezes o custo/aluno/ano médio das escolas municipais do estado do Ceará que é de R\$ 496,40 (FARENZENA; VIEIRA, 2005, p. 208).

De acordo com o Instituto, a reflexão apresentada não tem por objetivo questionar os custos praticados nos estados mais estruturados economicamente, uma vez que a pesquisa evidenciou que os mesmos procuram garantir melhores condições de oferta educacional, mas aponta para a necessidade urgente de maior investimento público nos estados que apresentaram os menores valores do custo/aluno/ano.

O estudo ressalta as grandes diferenças entre os investimentos realizados pelos entes da federação e afirma que o custo/aluno é maior na educação infantil:

[...] no âmbito das diferenças do custo/aluno/ano entre as esferas administrativas, em geral, as escolas da amostra da rede federal apresentaram maiores custos, com uma média de R\$ 5.323,87, enquanto que as municipais ficaram com R\$ 1.418,53 e as estaduais com R\$ 933,35. Evidentemente que esses custos médios não consideraram as diferenças entre as etapas e modalidades específicas da Educação Básica. Ao se considerar o tipo de atendimento realizado nas escolas da amostra, é possível verificar a tendência de que as creches e pré-escolas exigem um maior custo do que os demais tipos (FARENZENA; VIEIRA, 2005, p. 209).

Cabe ressaltar a proposta de PNE em tramitação no Congresso Nacional, especificamente a sua meta 20, que trata da ampliação do financiamento da educação e que estipula como uma das estratégias para tal feito a elaboração do custo/aluno/qualidade: “20.5 Definir o custo-aluno-qualidade da educação básica à luz da ampliação do investimento público em educação” (PL 8.035 de 2010).

No intuito de organizar o atendimento em função da etapa de educação básica a LDBEN define responsabilidades para cada ente federado. Além disso, os recursos do FUNDEB são destinados exclusivamente ao investimento na etapa da educação que é de responsabilidade do ente federado nos termos do art. 211 da CF/1988. No que se refere aos municípios, é permitido ao ente federado atuar em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de atuação e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ao apontar a ação colaborativa, atribuir competências, formas de colaboração a LDBEN ainda deixa em aberto aspectos do pacto federativo que a própria constituição apontava que seriam definidos por lei complementar. Nesse sentido Cury (2012) comenta:

O Congresso, até a presente data, ainda não normatizou esse aspecto nuclear do pacto federativo. Trata-se de matéria de mais alta importância e significado para o conjunto das ações públicas e, em especial, para a manutenção e desenvolvimento do ensino (p.34).

A definição desses aspectos em aberto no pacto federativo explicitaria melhor as competências de cada ente federado e facilitaria a coordenação das ações no sentido de se atingir os objetivos comuns colocados para a União Federativa.

O inciso VI do art. 30 da CF/1988 destaca como atribuição dos municípios “manter programas de educação pré-escolar e de Ensino Fundamental, com cooperação técnica e financeira da União e dos Estados.” Cury (2012) avalia que isso configura o exercício conjunto de competências materiais comuns entre todos esses sujeitos políticos de direito público. O que o autor avalia como sendo a “cooperação recíproca” se contrapõe ao sistema dualista e hierárquico em funcionamento antes da aprovação desta Constituição.

Na Tabela 1, são apresentadas as matrículas na educação básica brasileira e sua distribuição pela dependência administrativa de 2007 a 2012.

TABELA 1 - Distribuição das matrículas na educação básica brasileira por dependência administrativa - Brasil (2007-2012):

Ano	Total Geral	Pública				Privada
		Total	Federal	Estadual	Municipal	
2007	53.028.928	46.643.406	185.095	21.927.300	24.531.011	6.385.522
2008	53.232.868	46.131.825	197.532	21.433.441	24.500.852	7.101.043
2009	52.580.452	45.270.710	217.738	20.737.663	24.315.309	7.309.742
2010	51.549.889	43.989.507	235.108	20.031.988	23.722.411	7.560.382
2011	50.972.619	43.053.942	257.052	19.483.910	23.312.980	7.918.677
2012	50.545.050	42.222.831	276.436	18.721.916	23.224.479	8.322.219

Fonte: MEC/INEP

Nesses dados verifica-se a preponderância da oferta pública de ensino, sendo o município o ente federado com o maior número de matrículas na educação básica em todos os anos. Em 2012, as matrículas municipais representaram cerca de 55% do total contabilizado na educação básica pública. A União e Estados foram responsáveis pelos outros 45%, sendo que há registro de um aumento de matrículas da União, que tem investido na ampliação da oferta do ensino técnico federal por meio da expansão das unidades dos Institutos Federais distribuídos pelo território nacional.

A redução do total das matrículas pode ser explicada pela queda da demanda conforme demonstrado em levantamento realizado pelo IBGE (2009) que aponta para uma redução da população na faixa de escolarização obrigatória (4 a 17 anos). Esse fato não é acompanhando pelo aumento do número de idosos, situação que acarretaria mais despesas com previdência social e saúde. Paralelamente, evidenciamos uma grande camada de população economicamente ativa. De acordo com o professor José Marcelino Rezende Pinto esse fenômeno é conhecido por “Bônus Populacional, pelo qual países da Europa já passaram”⁴.

⁴ Disponível em <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/54a-legislatura/pl-8035-10-plano-nacional-de-educacao/arquivos/nota-taquigrafica-25-05-2011> acessado em 02/04/2014.

O aumento registrado no atendimento da rede privada pode ser atribuído em grande parte ao aumento no atendimento à educação infantil nessa rede. Na tabela 2, está demonstrado o número de matrículas na educação infantil, primeira etapa da educação básica brasileira no período de 2008 a 2012.

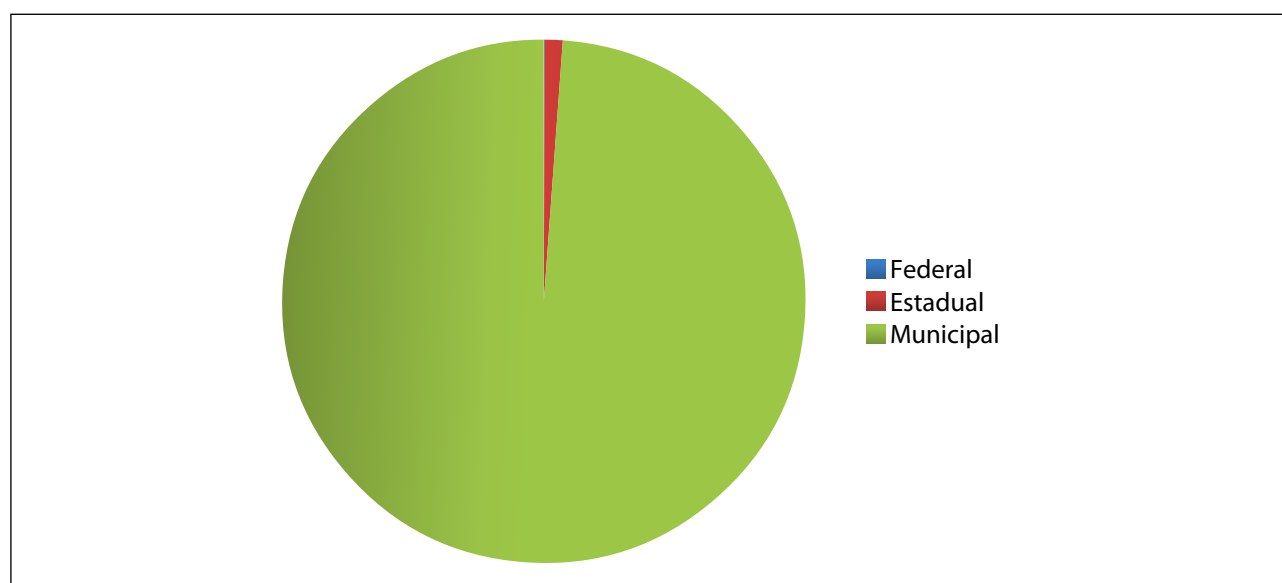
TABELA 2 – Distribuição de matrículas na educação infantil por ente federado no período de 2008 a 2012.

Ano	Pública			Privada
	Federal	Estadual	Municipal	
2008	2.238	112.546	4.878.475	1.726.002
2009	2.454	76.971	4.909.091	1.774.115
2010	2.437	71.302	4.853.761	1.829.198
2011	2.552	64.652	4.954.341	1.958.507
2012	2.554	57.825	5.129.749	2.105.384

Fonte: INEP/MEC

Os dados demonstram a tendência à municipalização da educação infantil, fato previsto na LDBEN 9.394/1996, que atribuiu aos municípios a responsabilidade pela oferta de matrículas nessa etapa da educação básica. Das 5.190.128 matrículas atendidas pela rede pública em 2012, os municípios são responsáveis por cerca de 99% do atendimento como demonstrado no gráfico 1.

GRÁFICO 1 – Distribuição das matrículas referentes à educação infantil pública por ente federado no ano de 2012.



Fonte: INEP/MEC

Outro aspecto relevante é a crescente privatização na educação infantil, fato corroborado pelo crescente número de matrículas registradas na rede privada. O aumento do atendimento privado na educação infantil é uma situação peculiar em toda a educação básica. Na tabela 1 fica evidenciado que a rede privada foi responsável por cerca de 16 % das matrículas da educação básica brasileira. No entanto na tabela 2 é evidenciado um aumento constante dessa rede na oferta de matrículas na educação infantil, perfazendo uma soma de 2.105.384 o que corresponde a quase 29 % do total das matrículas registradas em 2012 que somam cerca de 7.295.512.

A participação da rede privada na oferta da educação infantil é praticamente o dobro do registrado na educação básica como um todo e representa $\frac{1}{4}$ do atendimento total. Tal situação pode ser explicada, em parte, por quatro fatores que caracterizam a política de atendimento educacional às crianças de zero até seis anos no Brasil:

- I) Por uma questão histórica, devido à ausência do poder público na área, muitas organizações sem fins lucrativos, com origem em movimentos sociais, se mobilizaram para realizar o atendimento em creches desde meados da década de 1970;
- II) Política de conveniamento com instituições privadas. Os governos assinam Termos de conveniamento através dos quais repassam recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos;
- III) A implantação do FUNDEB, que a partir de 2008 permitiu o direcionamento de recursos públicos para instituições privadas sem fins lucrativos, sobretudo para a creche;
- IV) Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF que levou os municípios a implantarem estratégias, com a terceirização, visando não ultrapassar o percentual máximo permitido para gasto com folha de pagamento;
- V) O currículo da rede privada, geralmente atende a ansiedade das famílias oferecendo maior sistematização do processo de alfabetização. De acordo com texto do PNE a alfabetização ocorrerá em até três anos de frequência da criança no ensino fundamental.

A tabela 3 apresenta um maior detalhamento da oferta da educação infantil.

TABELA 3 – Distribuição de matrículas em creche e pré-escola por dependência administrativa 2008-2012.

Ano	Pública						Privada	
	Federal		Estadual		Municipal			
	Creche	Pré-escola	creche	Pré-escola	creche	Pré-escola	creche	Pré-escola
2008	1.121	1.117	7.365	105.181	1.134.944	3.743.531	608.306	1.117.696
2009	1.215	1.239	6.819	70.152	1.244.731	3.664.360	643.598	1.130.517
2010	1.248	1.189	7.308	63.994	1.345.180	3.508.581	710.917	1.118.281
2011	1.359	1.193	8.114	56.538	1.461.034	3.493.307	828.200	1.130.307
2012	1.245	1.309	6.433	51.392	1.603.376	3.526.373	929.737	1.175.647

Fonte: MEC/INEP

A redução do número de matrículas na pré-escola ofertada pela rede estadual a partir de 2009 pode ser explicada, em parte, pela implantação do ensino fundamental de nove anos⁵ que incorporou as matrículas das crianças de seis anos.

Já a tabela 4 detalha o atendimento no ensino fundamental por dependência federativa entre 2008 a 2012.

TABELA 4 – Distribuição das matrículas no ensino fundamental regular por dependência administrativa 2008-2012.

Ano	Pública			Privada
	Federal	Estadual	Municipal	
2008	25.622	11.000.916	17.442.158	3.618.004
2009	25.005	10.572.496	17.329.638	3.778.389
2010	25.425	10.116.856	16.921.822	3.941.238
2011	25.096	9.705.014	16.526.069	4.102.461
2012	24.704	9.083.704	16.323.158	4.270.932

Fonte: INEP/MEC

Os dados apresentados na tabela 4 refletem o efeito das políticas educacionais em andamento no país. Um aspecto relevante na análise dos dados se encontra no número total de matrículas registradas nos dois últimos anos, quando ocorre uma redução no número de matrículas nas redes públicas e um pequeno crescimento da rede particular de ensino. Além dos aspectos mencionados na análise da redução do total registrado na educação básica. A queda registrada no ensino fundamental também pode ser justificada por dois fatores:

I) Houve registros no período de transferências de crianças do sistema público para a rede privada. Esse comportamento se deve a uma tentativa de se esquivar das implicações das DCNEI/2009 que orientam a matrícula no ensino fundamental de crianças com seis anos completos até 31 de março do ano corrente. Essa orientação é seguida, em geral, pela rede pública, enquanto a rede privada seguiu orientações anteriores que autorizavam a matrícula de crianças que completam seis anos em datas diferentes daquela estipulada pelas Diretrizes baixadas pelo CNE.

II) Ou fator que pode explicar, em parte, a queda é a correção do fluxo escolar, ou seja, a redução da distorção idade/ano de escolaridade das crianças no ensino fundamental.

Em relação à atuação dos entes federados na oferta do ensino fundamental, a tabela 4 indica uma estabilidade da esfera federal na oferta dessa etapa da educação básica, sendo que o atendimento atribuído a União não chega a 1% das matrículas registradas em 2012. Esse dado confirma uma tendência observada no cenário educacional, principalmente após a promulgação da LDBEN 9.394/1996, que consiste na ampliação e manutenção, pela União, de matrículas no ensino superior e técnico profissional.

Outra observação relevante desse movimento federativo reside na progressiva queda da participação da esfera estadual no atendimento ao ensino fundamental. Mesmo sendo etapa de atuação prioritária

⁵ Lei nº 11.274 de 06 de fevereiro de 2006.

dos Municípios, o atendimento é previsto em regime de colaboração com os Estados, conforme redação dos artigos 10 e 11 da LDBEN 9.394/1996. No entanto, registra-se maior recuo da esfera estadual em relação à esfera municipal conforme pode-se constatar pelos dados indicados na tabela 4.

Do total de matrículas registradas em 2012 no ensino fundamental, os municípios foram responsáveis por 55%, ficando os estados, DF, União e rede privada com os outros 45%. Esses dados demonstram a preponderância dos municípios no atendimento ao ensino fundamental, além de sua quase exclusividade na oferta da educação infantil. A tabela 5 mostra a redução das matrículas do ensino fundamental nas dependências estaduais e municipais.

TABELA 5 – Matrículas e queda no atendimento do ensino fundamental nas redes de ensino estaduais e municipais 2008-2012.

Ano	Estadual	% redução	Municipal	% redução
2008	11.000.916		17.442.158	
2009	10.572.496	4,0%	17.329.638	1,0%
2010	10.116.856	4,0%	16.921.822	2,0%
2011	9.705.014	4,0%	16.526.069	2,0%
2012	9.083.704	6,0%	16.323.158	1,0%

Fonte: INEP/MEC

Os dados da tabela 5 mostram que, no período as matrículas da esfera estadual no ensino fundamental se reduziram em 17,4% enquanto nos municípios essa taxa correspondeu a 6,4%.

Na tabela 6 serão apresentadas as matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental por dependência administrativa referente aos anos 2010, 2011 e 2012. Essa tabela irá permitir uma análise sobre a priorização na divisão de responsabilidade pelas etapas, considerando as três redes públicas.

TABELA 6 – Matrículas nos anos iniciais e finais do ensino fundamental por dependência administrativa 2010-2012

Ano	Pública					
	Federal		Estadual		Municipal	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
2010	7.281	18.144	3.044.341	7.072.515	11.459.246	5.462.576
2011	7.084	18.012	2.872.378	6.832.636	11.138.287	5.387.782
2012	7.164	17.540	2.610.030	6.473.674	10.916.770	5.406.388

Fonte: INEP/MEC

Os dados da tabela 6 indicam uma maior cobertura dos municípios nos anos iniciais e dos estados no atendimento às matrículas dos anos finais. Em média, no período as matrículas nos anos iniciais na rede municipal corresponderam a 80 % do total enquanto a rede Estadual correspondeu a 55% do atendimento total nos anos finais do ensino fundamental. Fica evidente a relação desigual dos entes federados no atendimento ao ensino fundamental, sendo que os municípios respondem em maior proporção pelo atendimento na primeira fase do ensino fundamental e respondem também de forma significativa pelas matrículas na segunda fase.

4. Regulação, Financiamento e Federalismo: alguns apontamentos.

A política de fundos que subordinou a distribuição dos recursos das transferências obrigatórias ao número de matrículas, levou inicialmente a uma ampliação das matrículas da Educação Básica, mas que não se revelou sustentável como indicaram os dados da tabela 1. Porém não houve avanços no que se refere à qualidade dos serviços educacionais prestados pelos entes federados.

Observou-se também que há mais registros de instituições privadas atuando na educação infantil do que em outras etapas da educação básica. Esse movimento pode ser explicado pela política de convênio vigente desde a década de 1980 e agravada pela LRF e seus desdobramentos em relação à limitação de despesas com pagamento de recursos humanos.

Além disso, a rede privada registrou pouca evolução de matrículas no ensino fundamental e por isso o setor tem investido na educação infantil e nos serviços de consultoria como indicam as pesquisas citada neste estudo.

Os dados mostram que os municípios respondem por a mais da metade das matrículas na educação básica brasileira e o mesmo comportamento não acontece em relação aos recursos. Não são os municípios os entes federados que detém maior volume de recursos sob sua gestão. Muitos, inclusive dependem de transferência da União para manter suas escolas, conforme corroborado por Duarte (2005) que realizou estudo sobre o financiamento da educação e revelou que “a grande maioria dos municípios brasileiros é tradicionalmente dependente das transferências intergovernamentais para a composição de sua cesta de recursos” (p. 827).

O Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, criado em 1995 e que se configura pelo repasse de recursos financeiros diretamente às escolas por meio do FNDE/MEC é um exemplo clássico do movimento de descentralização das políticas educacionais e o misto de autonomia, responsabilização. Ao analisar o PDDE, Duarte (2005) avalia que “esses programas, acompanhados dos critérios de distribuição dos recursos de transferências obrigatórias, constituem importantes dispositivos na regulação do sistema educacional brasileiro” (p. 829).

O efeito das recentes reformas de descentralização tem se traduzido no aumento das responsabilidades dos municípios sem a devida formação desses. Os sistemas municipais de educação têm agora mais alunos e mais recursos à sua disposição sem um preparo técnico. A transferência de recursos para um nível local levou a decisões sobre a alocação de despesas que parecem responder melhor às necessidades educacionais. Faltam mais formação e estratégias de equidade na distribuição dos recursos.

É urgente a necessidade de revisar o regime de colaboração no financiamento da educação, uma vez que as desigualdades regionais só podem ser resolvidas com uma distribuição mais equitativa dos recursos. Os Fundos implantados até o momento não foram eficazes para reduzir as desigualdades constadas desde a proposição do pacto federativo em vigor.

Referências:

- ADRIÃO, T., GARCIA, T., BORGHI, R., ARELARO, L. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012
- ABRUCIO, F. **Os barões da federação: os governadores e a federação brasileira**. São Paulo: HUCITEC, 1998
- ABRUCIO, F. L. & FRANZESE, C. **Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. s/d disponível em http://www.defesasocial.rn.gov.br/content/aplicacao/searh_escola/arquivos/pdf/paper-federalismo-fernando-abrucio.pdf acesso em 26/03/2014
- ADRIÃO, T., GARCIA, T., BORGHI, R., ARELARO, L. As parcerias entre prefeituras paulistas e o setor privado na política educacional: expressão de simbiose? **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 119, p. 533-549, abr.-jun. 2012
- BASSI, M. E. **Política educacional e descentralização**: uma crítica a partir da análise da descentralização financeira dos recursos públicos enviados às escolas no Estado de Minas Gerais. Dissertação de Mestrado. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, PUC-SP, 1996.
- COSTA, M. Crise do Estado e crise da educação. Influência neoliberal e reforma educacional. **Educação e Sociedade**, Campinas, n. 49, ano XV, p. 501-523, dez. 1994.
- CURY, C. R. J. Sistema nacional de educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educ. Soc.** Campinas, vol. 29, n. 105, p. 1187 – 1209, set./dez. 2008.
- _____. Do sistema de colaboração recíproca. In: ABRUCIO, F. L. RAMOS, M. N. (org.) **Regime de colaboração e associativismo territorial**: arranjos de desenvolvimento da educação. São Paulo: Fundação Santillana, Ed. Moderna 2012.
- DAVIES, N. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documento oficial. **Cadernos de Pesquisa**. n. 113, p. 113-128, julho 2001.
- _____. O desafio de obrigar os governos a aplicarem a verba legalmente devida em educação: os casos das prefeituras fluminenses do Rio de Janeiro, Niterói e São Gonçalo. **Jornal de Políticas Educacionais**. Vol. 1, Nº 1, março de 2007, pp. 3-20
- DUARTE, M. R. T. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 26, n. 92, p. 821-839, Especial - Out. 2005.
- FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese (doutorado). Escola de Administração de Empresas de São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2010
- OLIVEIRA, J. dos S.; BORGHI, R. F. Arranjos institucionais entre o poder público municipal e instituições privadas para a oferta de vagas na educação infantil. **R. bras. Est. pedag. RBPE**, Brasília, v. 94, n. 236, p. 150-167, jan./abr. 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
Universidade 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>