

## **Um estudo do financiamento da educação básica pelos municípios<sup>1</sup>**

Ana Júlia Andrade Campos

Ana Paula Costa Ramos

Laura Cecília Rodrigues Reis

Maria Júlia Moura Tolentino

### **Resumo**

Este estudo analisa o esforço orçamentário empregado, por três municípios mineiros de portes diferentes, na educação e os seus desafios para alcançar a Meta 1 de atendimento determinado pelo Plano Nacional de Ensino (PNE) 2014-2024. Primeiro foi feito um estudo do ponto de vista normativo-legal acerca da responsabilidade educacional de cada ente da federação, seguido de uma retomada, na literatura brasileira, sobre financiamento educacional. Por último foi feito o estudo um estudo de caso com os três municípios escolhidos. A análise indica que os mesmos já gastam, no ensino educacional básico, o mínimo estipulado pela constituição brasileira, porém ainda não atingiram o previsto na referida meta. Nesse sentido cabe aos municípios analisados um planejamento dos gastos para conseguir atingir a porcentagem desejada.

**Palavras-chave:** Financiamento, educação básica, PNE.

### **Introdução**

O Plano Nacional de Educação (2014/2024) na suas metas estabelece que os entes subnacionais, em regime de colaboração, deverão garantir no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos em creches até 2024, a universalização da educação infantil na pré-escola para crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade até 2016, segundo a meta 1, e pelo menos 95% dos alunos concluíam o Ensino Fundamental na idade recomendada (14 anos), segundo a meta 2 (PNE, 2014). Assim, este estudo pergunta quais as condições e como tem sido o esforço orçamentário dos municípios para cumprir esta norma federal.

Para responder esta questão, analisou-se três municípios mineiros, Jenipapo de Minas, Espinosa e Montes Claros, de portes diferentes, situados em uma das regiões do estado de maior vulnerabilidade, para verificar o seu esforço orçamentário para cumprir a legislação. Para isso, esse estudo foi dividido em três partes. A primeira passa rapidamente pela legislação vigente sobre financiamento da educação pública. Em seguida, passa por

---

<sup>1</sup> Este estudo, ainda inicial, origina-se das pesquisas produzidas pelo Observatório de Políticas Públicas produzidos pelos alunos da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro.

alguns estudos sobre financiamento da educação básica. Por fim, analisa os dados dos três municípios selecionados.

## **1. Federalismo fiscal para a política educacional no Brasil**

O texto constitucional prevê, como responsabilidade da União, além de legislar sobre a educação básica, organizar e financiar o sistema e as instituições federais de ensino e dos territórios, exercer a função redistributiva e supletiva, para garantir a equalização de oportunidades educacionais, um padrão mínimo de qualidade, mediante assistência técnica e financeira aos Estados e Municípios. (BRASIL, 1988). Os Municípios são responsáveis pela atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil. Enquanto os Estados e o Distrito Federal têm como responsabilidade prioritária o ensino fundamental e o médio. A partir de 2009, ampliou-se a escolarização obrigatória para indivíduos dos de 4 a 17 anos de idade<sup>2</sup>e tornou-se obrigatório ao estado brasileiro ofertar a educação que atenda a esta parcela da população (BRASIL, 1988).

Em seu artigo 212 a CF/1988 define ainda as responsabilidades no financiamento da educação e o percentual de recursos anuais de cada ente federativo. Neste caso, a União deve aplicar nunca menos de 18% da sua receita resultante de impostos e os entes subnacionais 25% das suas receitas tributárias. Outro aspecto do texto é a fonte adicional de recursos para a educação básica pública, trata-se da contribuição do salário educação (BRASIL, 1988, art. 212, §5º).

Em 1996 foi instituído o FUNDEF<sup>3</sup> (BRASIL, 1996). Seu objetivo era garantir os recursos para o ensino fundamental e a remuneração dos docentes da educação básica. Com o Fundef o Ensino Fundamental quase logrou a universalização, já que o repasse do recurso estava atrelado ao número de matrículas. Esta ampliação aconteceu principalmente nos municípios. Em relação às mudanças ocorridas a partir do Fundef (1996), Castro (2007, p. 873) argumenta que:

a criação do FUNDEF, centrado no ensino fundamental – que trouxe dificuldades para o aporte de mais recursos para os outros níveis e modalidades. Por isso, os dados mostram uma queda de importância, em relação ao PIB, na educação infantil e no ensino superior. Além disso, houve, por um lado, a transferência crescente das responsabilidades para os municípios, configurando-se um processo de forte municipalização, com os estados e o governo federal perdendo importância.

---

<sup>2</sup>A obrigatoriedade da escolarização das crianças e adolescentes do 4 aos 17 anos de idade foi introduzida na Constituição Federal mediante a Emenda Constitucional 59 de 2009(BRASIL, 2009, art. 1º).

<sup>3</sup>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

Esse fundo vigorou até 2006 quando foi substituído pelo Fundeb<sup>4</sup>. Este novo fundo tem como objetivo ampliar a garantia de recursos para outras etapas da educação básica, e ainda procurou assegurar os meios institucionais para que a União pudesse atuar de maneira redistributiva e minimizar as desigualdades dos recursos financeiros para os entes subnacionais. O Fundeb subvinculou 20% das receitas municipais para garantir a remuneração dos professores e, com a promulgação da Lei Federal 11.738, lei do piso salarial dos docentes da educação básica, parte dos recursos do fundo estão sendo consumidos com a remuneração destes profissionais, sobrando pouco para investimento e expansão das redes de ensino (DUARTE; FARIA, 2010).

## **2. Financiamento da educação básica e a literatura educacional brasileira**

Segundo Pinto (2014), a América Latina passou nas últimas décadas pela crescente descentralização das responsabilidades pela oferta educacional. Quanto ao panorama brasileiro, a participação dos municípios ampliou-se após a criação do Fundef (1996). Apesar do aumento da participação dos municípios no Ensino Fundamental, o governo federal concentra a arrecadação tributária e repassa parte dela aos subnacionais para cobrir seus encargos e gastos em relação a educação básica (CASTRO, 2007).

A partir de seu porte - pequeno, médio e grande – pode-se compreender que os municípios menores requerem mais cuidados, devido a sua dependência de transferências federais. Estas correspondem a cerca de 58,7% das suas receitas totais daqueles com população inferior a 20 mil habitantes (BRASIL, 2008). Quanto aos demais, de médio e grande porte, o peso do ICMS e das receitas próprias é maior - em especial aqueles com maior atividade industrial. Assim, é possível prever o aumento da vulnerabilidade dos municípios de menores com o fim do Fundeb, previsto para 2020. “Em outras palavras, caso não se comece a construir um sistema permanente de financiamento à educação que vá além do Fundeb, em 2020 as redes municipais de, pelo menos, metade dos estados brasileiros entrarão em colapso financeiro.” (PINTO, 2014).

Com essa ameaça ao financiamento da educação básica, cabe considerar que os municípios estão mais próximos aos cidadãos e são grandes responsáveis pela oferta da educação básica. Eles atendem o maior contingente de alunos e, por isso, tendem a sofrer o impacto maior com o fim do Fundeb. Ademais, eles têm limitações de legislar para a educação básica e estão sujeitos aos constrangimentos da União que tem esta competência constitucional privativa (BRASIL, 1988, art. 22, Inc. XXIV).

---

<sup>4</sup>Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

O Brasil tem passado pela transição demográfica e percebe-se a redução do número de jovens e o aumento de idosos. Esse cenário deve levar a diminuição do número de crianças e adolescentes que demanda pela educação e o número daqueles que dependem dos recursos financeiros desta política social. Talvez isso eleve os recursos per capita para a educação e haja melhoria das escolas. Mas, o cenário de 2014 apenas 23%<sup>5</sup> de cobertura em creches, o que mostra o desafio à universalização desta modalidade.

A seguir são analisados os três municípios quanto aos seus investimentos financeiros em educação e o desenvolvimento da área nos anos de 2010 e 2015.

### 3. Cenário dos municípios mineiros em 2010 e 2015

A seleção de municípios para análise se restringiu às mesorregiões do Mucuri/Jequitinhonha e Norte de Minas, pelo fato de ser “as regiões (...) historicamente marcadas pelo fraco dinamismo econômico e pelo baixo grau de integração a mercados, cujos efeitos são visíveis nos indicadores sociais” (PMDI, 2011, p. 65). Utilizou-se, também, o critério populacional do censo demográfico de 2010 (IBGE), para seleção. Neste sentido, ficou um município pequeno (menos de 20 mil habitantes), um médio (20 mil a 100 mil habitantes) e um grande (acima de 100 mil habitantes). Nas três categorias selecionou-se o ente com o valor mediano, ficando Jenipapo de Minas (7.116 hab.), Espinosa (31.113 hab.) e Montes Claros (316.915 hab.). A tabela 1 apresenta alguns dados da rede escolar de cada um deles.

**Tab. 1 - População em idade escolar e a cobertura no ensino infantil e fundamental nos anos de 2010 e 2015 nos municípios**

Município	Jenipapo de Minas		Espinosa		Montes Claros	
Ano	2010	2015	2010	2015	2010	2015
População de 0 a 3 anos de idade	520	490	2.266	2.169	25.753	26.899
População de 4 e 5 anos de idade	264	238	963	922	10.873	10.620
População de 6 a 14 anos de idade	1.346	1.161	4.934	4.830	53.576	56.365
Taxa de atendimento escolar às crianças de 0 a 3 anos de idade	14,90%	22,20%	17,50%	32,30%	13,40%	28,20%
Taxa de atendimento escolar às crianças de 4 e 5 anos de idade	43,50%	64,70%	56,10%	77,80%	81,70%	86,20%

<sup>5</sup> Fonte: Censo Escolar e DATASUS

Taxa de escolarização líquida	93,9%	100%	88,30%	85%	92,80%	82,80%
Porcentual para se atingir a Meta 1 em Educação Infantil	56,5%	35,3%	43,9%	22,2%	18,3%	13,2%
Porcentagem restante para atingir a meta de 50%, nas creches, colocada pelo PNE	32,50%	17,70%	35,10%	27,80%	36,60%	21,80%

Fonte IMRS, Censo escolar

Os dados que constam na tabela 1 revelam o tamanho do desafio para os três municípios cumprirem a Meta 1 PNE. Mas, para compreender os esforços que deverá ser despendido, é necessário examinar os dados financeiros dos mesmos e verificar a disponibilidade de recursos para a tarefa.

**Tab. 2 - Investimento financeiro em educação nos anos de 2010 e 2015 nos municípios**

Município	Jenipapo de Minas		Espinosa		Montes Claros		
	Ano	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Investimento educacional por aluno da educação infantil		R\$270,41	R\$3.912,33	R\$1.281,99	R\$3.798,61	R\$2.746,69	R\$3.331,96
Investimento educacional por aluno do ensino fundamental		R\$4.732,15	R\$5.671,79	R\$4.381,80	R\$8.911,52	R\$2.772,76	R\$6.140,22
Esforço Orçamentário para Educação		21,00%	29,80%	27,60%	24,40%	17,60%	20,40%
Gasto com Educação (art. 212, CF/88)		26,20%	22,80%	28,30%	28,40%	26,70%	28,00%

Fonte: SIOPE (FNDE), IMRS

No ano de 2015, nenhum dos municípios analisados havia alcançado a meta de cobertura de 100% na pré-escola, estando o município de Montes Claros na melhor situação e Jenipapo de Minas com a pior. Considerando que esses municípios mantivessem a mesma taxa de crescimento do período observado (2010 - 2015) nenhum atingiria a meta proposta no ano de 2016.

Em relação a meta das creches (até 3 anos) todos os municípios se encontravam distantes da meta no ano de 2015. Entretanto, mantendo a mesma taxa de crescimento de

2010 a 2015, Espinosa e Montes Claros podem atingir a meta no ano de 2024. Já Jenipapo de Minas atingiria em 2024 uma cobertura de somente 35,34%, ainda distante do previsto.

Quanto aos recursos orçamentários dos entes, no período analisado, Jenipapo de Minas e Montes Claros aumentaram o percentual do esforço orçamentário, já o município de Espinosa reduziu esse percentual. Quanto ao gasto mínimo com educação (BRASIL, 1988, art. 212), Montes Claros e Espinosa atingiram o percentual nos dois períodos analisados, mesmo apresentando uma baixa evolução temporal. Enquanto Jenipapo de Minas entre 2010 e 2015 teve uma redução e ficou abaixo do previsto constitucionalmente.

**Tab. 3 - Custo aluno-qualidade inicial da Ed. infantil - Conselho Nacional de Educação 2015**

Creche (tempo integral)	Creche (tempo parcial)	Pré-escola (tempo integral)	Pré-escola (tempo parcial)
R\$ 10.005,59	R\$ 7.696,61	R\$ 5.036,15	R\$ 3.873,96

Fonte: Custo aluno-qualidade

**Tab. 4 - Custo aluno-qualidade inicial do Ens. Fund. - Conselho Nacional de Educação 2015**

Ens. Fund. Anos Iniciais - Urbano (parcial)	Ens. Fund. Anos Finais - Urbano (parcial)	Ens. Fund. Anos Iniciais - Rural (parcial)	Ens. Fund. Anos Finais - Rural (parcial)	Ens. Fund. (tempo integral)
R\$ 3.694,37	R\$ 3.617,41	R\$ 6.105,98	R\$ 4.669,28	R\$ 4.802,69

Fonte: Custo aluno-qualidade

O Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQ-i) previsto na estratégia 20.6 (PNE), estabelece o valor anual por aluno em cada etapa para garantir um padrão mínimo de ensino nos dois primeiros anos de vigência do Plano (junho de 2014 a junho de 2016). Nas estratégias seguintes há previsão dos valores do Custo Aluno-Qualidade (CAQ) a ser usado para aproximação da qualidade da educação nacional com os países desenvolvidos. (PNE, 2014, p. 85)

Observando os valores de gastos por alunos nos municípios estudados (tabela 2), percebe-se uma evolução positiva no período. Os valores de gasto por aluno no ensino fundamental estão em consonância com o estabelecido pelo CAQ-i e demonstra que os municípios já haviam superado a essa fase inicial de 2 anos estabelecida pelo PNE e já poderiam passar a ser avaliados pelo CAQ nos anos seguintes.

Por outro lado, os valores de investimento por aluno da educação infantil (creche e pré-escola) dos três municípios eram inferiores ao determinado pelo CAQ. Ainda se faz necessários maiores esforços orçamentários dos municípios nesse setor e que, ao contrário

do ensino fundamental, a educação infantil ainda não havia atingido os padrões mínimos de gasto por aluno estabelecidos pelo PNE.

### **Considerações Finais**

Os municípios brasileiros são responsáveis pela provisão da educação básica no país (BRASIL, 1988, art. 211). Entretanto, percebeu-se que esses entes ainda oferecem esses serviços de maneira limitada e deverão fazer mais esforços para atingir as metas do PNE. Essas dificuldades perpassam tanto os municípios pequenos quanto os médios e os grandes, demonstrando a necessidade de se pensar em soluções generalizadas.

Os dados analisados mostram a necessidade de expansão da cobertura e dos investimentos na educação básica, em especial da educação infantil. Assim, é primordial o aumento da cobertura sem dispensar o padrão de gasto por aluno de qualidade.

A expansão dos gastos em educação confronta-se com o esforço orçamentário dos municípios, pois estes se apresentam relativamente alto. Além disso, os entes já estavam dentro do limite estabelecido pela Constituição (BRASIL, 1988, art. 212), com exceção de Jenipapo De Minas em 2015.

Portanto, é fundamental que além de se estabelecer metas de expansão e aprimoramento da educação pública também se repensem as suas fontes de financiamento e a maior participação da União. Essa é uma reflexão relevante nos próximos anos para a política educacional no país, pois, em 2020, o Fundeb deixa de vigorar (BRASIL, 2007). E, atualmente, esta é a mais importante fonte de recurso para a educação básica no país.

### **Bibliografia**

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Diário Oficial da União, 5 de outubro de 1988.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 jun. 2014. [Edição extra – seção 1].

CASTRO, Jorge A. Financiamento e gasto público na educação básica no Brasil: 1995-2005. Educ. Soc., Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 857-876, out. 2007.

DUARTE, Marisa R. T.; FARIA, Geniana G. Recursos públicos para escolas públicas: as políticas de financiamento da Educação Básica no Brasil e a regulação do sistema educacional federativo. Belo Horizonte: RHJ/Faculdade de Educação da UFMG, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasil em Síntese. Disponível em: [cidades.ibge.gov.br](http://cidades.ibge.gov.br). Acesso em: 3 set. 2018.

IMRS. Índice Mineiro de Responsabilidade Social. Disponível em: [imrs.fjp.mg.gov.br](http://imrs.fjp.mg.gov.br). Acesso em: 3 set. 2018.

LOYOLA, Paulo. Autonomia municipal e interdependência federativa: uma análise sobre as mudanças ocorridas no acesso e nos gastos em educação no Brasil (2000 - 2014). Educação social, Campinas, v. 38, n. 140, jul./set. 2017.

PINTO, José Marcelino Rezende. Federalismo, descentralização e planejamento da educação: desafios aos municípios. Caderno de Pesquisa, São Paulo, v.44, n.153, jul./set. 2014.