

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A EVOLUÇÃO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO NO
BRASIL E SUA RELAÇÃO COM INDICADORES
EDUCACIONAIS**

MARIA ANA CLEMENTE FALCÃO
Matrícula nº 110051371

ORIENTADORA: Prof.^a Valéria Lúcia Pero

AGOSTO 2015

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**A EVOLUÇÃO DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO NO
BRASIL E SUA RELAÇÃO COM INDICADORES
EDUCACIONAIS**

MARIA ANA CLEMENTE FALCÃO
Matrícula nº 110051371

ORIENTADORA: Prof.^a Valéria Lúcia Pero

AGOSTO 2015

As opiniões expressas neste trabalho são da exclusiva responsabilidade da autora

À Odete Alcides de Oliveira, meu exemplo de que educação e muita luta transformam a vida, dedico este passo da minha própria luta por mais vidas transformadas.

“Se a educação não é suficiente para mudar a sociedade, a sociedade tampouco se modifica sem educação.”

– Paulo Freire

AGRADECIMENTOS

Quero agradecer às pessoas que mudam o mundo todos os dias. Àquelas que são loucas o suficiente para acreditar que podem mudar o mundo e, por isso, mudam. Obrigada por me fazerem acreditar. E àquelas que seguem em frente lutando por uma vida melhor e, sem saber, mudam o mundo à sua volta. Obrigada por me inspirarem a entrar nessa luta com vocês.

Agradeço ao papai pela capacidade de ver o extraordinário e à mamãe pela capacidade de ver o bem. Pai e mãe amados deleites de meus olhos, obrigada por todas as oportunidades. Que eu possa sempre viver a minha vida com o mesmo amor que eu aprendi com vocês. À Lu, meu modelo do que eu-quero-ser-quando-crescer muito antes de saber o que eu queria ser. À Ju que, por ser tão diferente de mim, me mostrou que existem outros caminhos e muitas formas de sucesso. Hermanas, obrigada pelos conselhos e por me ouvirem como igual, independente dos anos que (não) nos separam. E às minhas princesas, Giu, Vivi e Bella, mais três razões pra construção um futuro melhor.

Agradeço à Ayra que, com todos os altos e baixos, me ensinou as duas maiores lições dos meus anos de UFRJ: é possível amar o que você faz e é possível trabalhar por um ideal. Ao IBRE que despertou o meu amor por Economia. E ao Bernardo e o Gabriel, que me desafiam todos os dias e com quem eu aprendi que o trabalho é importante, mas não serve pra nada sem alegria e humildade.

Agradeço às pessoas do IE que ajudaram nessa minha (trans)formação. Queridos professores, obrigada por terem escolhido essa profissão tão linda e por todo conhecimento que compartilham conosco. Aos professores Margarida e Daniel que me inspiraram desde o começo e, mesmo sem saber, me ajudaram a chegar até o fim. À minha orientadora, professora Valéria, que comprou minhas ideias e me mostrou como torná-las realidade. Aos funcionários da UFRJ e, principalmente, a Anna Lúcia, Darcy, Marcelo, Regina, André e Guilherme, que nunca mediram esforços para nos ajudar.

Agradeço aos meus amigos, pelo privilégio de fazer parte de suas vidas. Ana Lu, Sarah e Camilla, obrigada por trazerem leveza aos meus dias. Pedro e Rafa, obrigada por me impulsionarem para além dos meus limites. Agradeço imensamente à Vilma e à Lívia pela ajuda nessa monografia; mas muito mais do que isso, agradeço por serem exemplos de profissionais, dedicadas, competentes e incansáveis e por serem amigas tão queridas. À Queri, que me inspira em todos os aspectos da vida. Mel, por me mostrar que, no mesmo caminho, os destinos podem ser maravilhosamente diferentes, obrigada pela companhia nessa corrida que é a vida. À Lu, a pessoa mais feliz que eu conheço e que sempre compartilhou comigo esse desejo de fazer mais e melhor. Paula, por me aceitar sem perguntas, obrigada por me fazer amar quem eu realmente sou. À Ju que, desde pequeninhas, tanto me ensina sobre diversidade. E ao Kel, porque a nossa convivência me faz melhor.

Por fim, agradeço àquele que inspira a mudança mais importante, sem a qual nenhuma outra é possível. Agradeço à Deus e peço que sempre me dê força para modificar a mim mesma.

RESUMO

Esta monografia analisa os gastos sociais e em educação da União, estados e municípios ao longo do período entre 2002 e 2013; e o comportamento da quantidade de matrículas e do desempenho dos alunos das redes municipais e estaduais de ensino para os anos de 2005 a 2013. Seu objetivo é avaliar a evolução do quadro educacional no Brasil e a correlação entre gasto público e indicadores educacionais. Assim, pretende-se investigar em que medida o esforço das políticas educacionais contribuiu para a melhoria dos indicadores de qualidade e quantidade da educação no Brasil. No período estudado, o gasto em educação apresentou crescimento real para todas as esferas de governos, ao mesmo tempo em que caiu o número de matrículas das redes municipais e estaduais, resultando no aumento do gasto por matrícula. Simultaneamente, o desempenho dos alunos da rede pública melhorou. Os resultados encontrados revelam forte correlação positiva entre o gasto total em educação e o número de matrículas nos estados e municípios. A correlação também é positiva e significante entre o gasto em educação por matrícula e o desempenho dos alunos da rede municipal de ensino. No caso das escolas estaduais, a correlação encontrada também foi positiva, mas de pequena magnitude.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
CAPÍTULO I – UMA BREVE REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	9
I.1 A Relação entre Gastos em Educação e Desempenho Escolar.....	9
I.2 Qualidade e Quantidade de Educação	14
I.3 Papel do Governo na Educação do Brasil	16
CAPÍTULO II – A EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL E EM EDUCAÇÃO NO BRASIL.....	21
II.1 Gastos Sociais Federais, Estaduais e Municipais (2002-2013).....	22
II.2 Gastos Federais, Estaduais e Municipais em Educação (2002-2013).....	29
CAPÍTULO III – INDICADORES EDUCACIONAIS E SUA RELAÇÃO COM O GASTO EM EDUCAÇÃO	35
III.1 Indicadores Educacionais Estaduais e Municipais (2005-2013).....	35
III.2 Correlação entre Gastos em Educação e Indicadores Educacionais	40
CONCLUSÃO	45
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
ANEXOS	52

INTRODUÇÃO

Esta monografia aborda um assunto que se sobressai nas demandas populares: o gasto em educação e o acesso à educação de qualidade. Com a persistente demanda por maiores investimentos em educação, discussões a respeito da dinâmica do gasto público em educação nos últimos anos e quais resultados têm sido obtidos se destacam como tema de estudo.

O Brasil tem avançado no que diz respeito à educação básica, como, por exemplo, a universalização do acesso ao ensino fundamental na década de 2000 (Barbosa Filho e Moura, 2013). Em 2014, respondendo a reivindicações populares, foi aprovado o texto do Plano Nacional da Educação que determina a meta de destinar 10% do PIB para a educação, a ser atingida pelo Brasil até 2024. Embora esse valor considere também gastos na educação privada, como bolsas de estudos e financiamento estudantil, a meta estabelecida para o gasto do Brasil em educação é superior à média dos países membros da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico), em sua maioria países desenvolvidos, que foi de 5,6% do PIB em 2011. Não obstante, ainda há questões que carecem da atenção da sociedade na pauta de educação do país.

A análise dos gastos federais, estaduais e municipais agregados possibilita algumas observações gerais. Em 2002, o gasto total em educação como percentual do PIB foi de 4,9%. Ao final de 2013, esse número chegou a 5,4%. Além disso, a participação do gasto em educação em relação ao total do gasto público cresceu 20% entre 2002 e 2013, passando de 8,1% para 9,8%. Por outro lado, entre os gastos sociais, a prioridade dada à Educação caiu em detrimento de outras áreas, como Assistência Social, que cresceu 2,8 pontos percentuais.

Os resultados do Ideb, indicador da qualidade da educação criado pelo Ministério da Educação, mostram que o desempenho dos alunos do Ensino Fundamental estadual e municipal melhorou entre 2005 e 2013, apresentando uma taxa de crescimento média de 7% ao ano. Contudo, o desempenho dos alunos de Ensino Médio está estagnado desde 2009, para a rede estadual de ensino.

A relação entre gasto público e desempenho educacional não é um consenso na literatura acadêmica. De acordo com Gibbons e McNally (2013), essa discussão pode ser

resumida pelo debate entre Hanushek e Krueger no início dos anos 2000, no qual Hanushek afirma que a evidência existente até então não garantia que maiores gastos em educação levariam a um melhor rendimento escolar. Krueger, por sua vez, defende que melhores bases de dados e melhores estratégias de estimativa geram efeitos positivos e relevantes. No Brasil, Barros et al (2001) demonstraram que as características das famílias são mais relevantes na determinação de anos de estudo de um indivíduo do que os recursos educacionais disponíveis. Já estudos como os de Felício e Fernandes (2005), Machado et al (2006) e Menezes Filho (2009) encontraram efeitos positivos significativos sobre o desempenho dos estudantes.

Esta monografia tem como objetivo analisar a dinâmica do gasto público em educação das esferas federal, estadual e municipal e a sua distribuição por nível educacional, bem como o comportamento de indicadores de quantidade e qualidade da educação. Com isso, pretende caracterizar a evolução do quadro educacional no Brasil e a correlação entre gastos públicos e indicadores educacionais.

Assim sendo, além desta introdução, a monografia está organizada da forma como segue. O primeiro capítulo apresenta uma breve revisão bibliográfica da relação entre gasto público em educação e desempenho educacional. São apresentados ainda o papel do Estado na provisão de bens e serviços educacionais e a evolução das políticas educacionais posteriores à Constituição Federal Brasileira de 1988.

Em seguida, o segundo capítulo começa a desenvolver o tema central deste trabalho, analisando os gastos públicos em educação por esfera de governo e por nível educacional para os anos de 2002 a 2013. São utilizados tabelas e gráficos para analisar e mensurar a evolução dos gastos em educação e compará-los com outros indicadores econômicos, como o gasto público total, o gasto social total e o PIB.

O terceiro capítulo finaliza os objetivos deste trabalho, avaliando o desempenho de indicadores da quantidade e qualidade da educação no Brasil e calculando correlações simples entre estes indicadores e os dados de gasto em educação apresentados no capítulo II. Como indicadores educacionais, foram escolhidos o número de matrículas e desempenho dos alunos no Ideb, ambos para as redes estaduais e municipais de ensino. Dessa forma, esta monografia avalia como as mudanças recentes na política educacional têm direcionado o gasto público em educação e se é possível estabelecer uma relação positiva entre esse gasto e o desempenho da educação do país. Por fim, na última parte do trabalho são apresentadas as conclusões e considerações finais.

CAPÍTULO I – UMA BREVE REVISÃO BILBIOGRÁFICA

A educação formal possui diversos determinantes, sendo muitos os fatores que influenciam o desempenho educacional de um aluno. O objetivo deste capítulo consiste em apresentar uma breve revisão bibliográfica da literatura a respeito da relação entre alocação de recursos educacionais e desempenho escolar. Além disso, a segunda parte do capítulo introduz a questão da importância da qualidade da educação *versus* a quantidade de educação disponibilizada para a população. Por último, é exposto o papel do Estado no Brasil na provisão de bens e serviços educacionais e a evolução do arcabouço institucional que determina a gestão da política educacional atual no país.

I.1 A Relação entre Gastos em Educação e Desempenho Escolar

Na década de 1960, a relação entre investimento em educação e resultados escolares começou a ganhar destaque na literatura. O Relatório Coleman, de 1966, foi um dos primeiros estudos a levantar o debate acerca dos principais fatores que influenciam o desempenho dos alunos. Neste relatório, os autores concluíram que o papel da escola era inferior a outros fatores na determinação do rendimento, como a origem socioeconômica da família dos alunos. Desde então, a questão da importância de recursos escolares no desempenho dos alunos tem sido amplamente discutida.

Muitos estudos em diversos países buscaram relacionar investimentos em educação com a proficiência dos alunos e, embora em alguns casos as evidências indiquem relações positivas e significativas, em outros não foi encontrada relevância estatística na relação. Esses diferentes resultados dependem do grau de agregação dos dados, das bases de dado utilizadas e de como os insumos escolares foram aplicados. A aplicação desses insumos foi mensurada de diferentes formas, como investimento em diferentes níveis de ensino, tamanho das turmas, salários dos professores, gasto por aluno, entre outros. A proficiência dos alunos foi medida, em geral, em termos de notas em avaliações padronizadas, escolaridade dos indivíduos e aprovação escolar.

Há forte evidência de que hiatos nas habilidades de crianças de diferentes *backgrounds* familiares são percebidos em idades precoces, como constatado por Cunha e

Heckman (2007) para os Estados Unidos. Este argumento justifica os altos investimentos nas primeiras séries das escolas nos EUA e em outros países, que esperam que os primeiros anos da educação formal consigam preencher as lacunas existentes entre crianças de origens socioeconômicas distintas (Gibbons e McNally, 2013).

Gibbons e McNally consideraram as diferenças em alocar recursos em diversos níveis educacionais e, ao contrário do que muitos trabalhos afirmam e apesar de existirem estudos mais qualificados sobre investimentos em anos iniciais, concluem que a evidência empírica existente não é suficiente para comprovar a eficiência de investimentos nos primeiros anos de ensino.

Os autores fazem uma revisão da bibliografia recente acerca do impacto de recursos adicionais em educação nos resultados de curto e médio prazo dos estudantes do Reino Unido e de outros países desenvolvidos e em desenvolvimento. Os autores iniciam sua revisão com uma discussão do início dos anos 2000 entre Hanushek e Krueger (Hanushek, 2003 e Krueger, 2003 apud Gibbons e McNally, 2013, p. 4), que resume o debate existente até aquele momento e mostra que a questão levantada na década de 1960 que relaciona investimentos em educação com resultados escolares ainda é central nos debates atuais.

Uma visão que se tornou amplamente aceita por economistas foi a defendida por Hanushek, de que as evidências disponíveis não apresentam benefícios em maiores gastos em educação. Por outro lado, na visão de Krueger, a evidência empírica tradicionalmente utilizada não é qualificada e estimativas confiáveis necessitariam experimentos mais cuidadosos. Após a crítica de Krueger, Hanushek revisou os artigos anteriormente utilizados, selecionando apenas aqueles que considerou mais qualificados, mas seus resultados mantiveram-se os mesmos: o aumento de recursos educacionais não influenciam no desempenho dos alunos. A controvérsia entre estes dois autores ainda ilustra o cenário de pesquisas sobre investimentos em educação.

Gibbons e McNally concordam com Krueger. Para os autores, estudos mais antigos não encontravam efeitos relevantes devido a problemas nas estratégias de estimação e bases de dados, e argumentam que um grande número de evidências recentes comprova que o aumento de insumos escolares resulta em efeitos positivos sobre o desempenho dos alunos, embora a estimação desse impacto ainda varie muito.

De fato, artigos publicados mais recentemente que estudam o impacto de recursos destinados à educação no desempenho escolar apresentam, em geral, efeitos positivos ao aumento de recursos. Por exemplo, Holmlund, McNally e Viarengo (2009) utilizaram uma base de dados inglesa que fornece informações acerca do progresso dos alunos da rede pública ao longo de sua vida escolar e relacionaram esses dados com informações de gasto público em educação. Os autores usaram dados da década de 2000, período no qual o gasto em educação cresceu em torno de 40%, e avaliaram a relação entre gasto e resultados dos alunos ao final da escola primária. Eles encontraram efeitos positivos na relação entre gasto em educação e os resultados para todas as matérias (inglês, matemática e ciências).

Outros autores também utilizaram diretamente o aumento dos gastos por aluno para medir a aplicação de insumos escolares. Nos Estados Unidos, Card e Payne (2002) relacionaram o gasto em educação com o desempenho de alunos comparando estados que tiveram que uniformizar os gastos entre seus distritos por determinação da Suprema Corte norte-americana na década de 1980 e estados que não passaram por esse processo. Os autores concluíram que a uniformização dos gastos resultou em desempenhos uniformes na avaliação padronizada SAT entre alunos de diferentes origens socioeconômicas, ainda que com modesta magnitude.

Angrist e Lavy (1999) calcularam como a redução do tamanho das turmas influencia o desempenho dos alunos em Israel, onde o número de estudantes não pode ser superior a 40 por turma. Eles encontraram efeitos negativos na relação entre o tamanho das turmas e as notas da quarta e quinta série. No caso da quinta série, os efeitos foram significantes sobre as notas de matemática e leitura; na quarta série, foi encontrado efeito negativo, porém pequeno, para as notas de leitura. Piketty (2004 apud Gibbons e McNally, 2013, p. 16) utilizou uma estratégia semelhante para a França, no início dos anos 2000. Na França, quando as matrículas chegam a 30 alunos em uma turma, outra turma é criada e, assim, as duas novas turmas passam a ter uma média de 15 alunos. Piketty concluiu que a redução no tamanho das turmas induz a um aumento significante nas notas de matemática e leitura, e que esse efeito é maior para alunos com pior rendimento.

Glewwe et al (2011) verificaram que países em desenvolvimento elevaram consideravelmente seus gastos em educação nos últimos anos e, no mesmo período, a frequência escolar também se elevou. Por outro lado, o desempenho escolar dos alunos,

avaliado pelos resultados do PISA¹, não apresentou melhora na maioria dos países estudados, o que pode ser explicado, em parte, pela inclusão de estudantes mais carentes aos sistemas de ensino. Ainda assim, avaliaram outras causas que podem explicar a relação entre gasto e desempenho, utilizando estudos que consideraram de qualidade suficiente. Os resultados revelaram que, em geral, escolas com melhor infraestrutura, biblioteca, professores com mais conhecimento sobre as matérias que ensinam, maior jornada e reforço escolar têm efeito positivo sobre a aprendizagem dos alunos e a ausência de professores tem efeito negativo. Já outras variáveis como o tamanho das turmas, gasto por aluno, salário dos professores e disponibilidade de material didático não apresentaram resultados expressivos, o que, segundo os autores, pode refletir uma insuficiência de dados ou efeitos pequenos.

Estudando o caso brasileiro, Barros et al (2001) compararam a escolaridade de indivíduos entre 11 e 25 anos de idade para analisar determinantes como a qualidade e disponibilidade de serviços educacionais; custo de oportunidade do tempo (atratividade do mercado de trabalho); recursos da comunidade em que o indivíduo vive; e recursos familiares (renda domiciliar per capita e educação dos pais). Assim como outros estudos similares², os autores comprovaram que as características familiares são as mais relevantes para o desempenho escolar em termos de anos de estudo. Os autores observaram que o impacto de um ano a mais de escolaridade dos pais é maior que o impacto de três anos a mais de escolaridade dos professores. Contudo, “do ponto de vista de políticas públicas tal fato não é necessariamente desanimador, pois o custo de elevar a escolaridade dos professores pode ser inferior ao de elevar a escolaridade dos pais” (Barros et al, 2001, p. 32).

Kroth e Gonçalves (2014) incorporaram gastos sociais em saúde, assistência social, cultura e educação em sua análise do impacto de gastos públicos municipais sobre a qualidade da educação e comprovaram que o ambiente familiar é essencial no desenvolvimento das crianças. O coeficiente encontrado entre o gasto em educação e resultados da Prova Brasil³ foi muito pequeno (0,04).

Contudo, estes resultados não determinam que a política pública seja incapaz de auxiliar o desempenho educacional. Estudos como os de Felício e Fernandes (2005), Machado et al (2006) e Menezes Filho (2009) estimam que entre 1/5 e 1/3 do desempenho dos alunos dependem de fatores como infraestrutura escolar e efeito escola, que estão sujeitos

¹ O PISA é uma avaliação internacional de desempenho escolar realizada pela OCDE.

² Ver Barros e Mendonça (1996), Cunha e Heckman (2007) e Heckman e Mosso (2014).

³ A Prova Brasil é uma avaliação do desempenho da Educação Básica realizada pelo Ministério da Educação.

ao volume de recursos disponibilizados pelo setor público. Um resultado desta dimensão aponta para a importância da gestão da política educacional no Brasil. Para Felício e Fernandes, a falta de correlação entre desempenho e efeito escola em outros artigos decorre das variáveis utilizadas para representar a qualidade das escolas.

De acordo com Castro e Schwartzman (2013), o efeito escola pode minimizar os efeitos da origem socioeconômica das famílias, através de fatores como o papel da liderança dos diretores das escolas, a qualidade e dedicação dos professores e o tempo de permanência dos alunos na escola. O resultado do estudo de Kroth e Gonçalves (2014) também verifica que os gastos em educação pública são importantes, desde que a ampliação de recursos para esta área seja aplicada de forma eficiente, criando “condições para um ambiente escolar que propicie maior aprendizado” (Kroth e Gonçalves, 2014, p. 19).

Menezes Filho e Oliveira (2014) utilizaram resultados da Prova Brasil e os gastos municipais no Ensino Fundamental para medir uma possível relação entre esses dados. Os resultados encontrados com os modelos desenvolvidos revelam uma correlação positiva entre o gasto por aluno e as notas de matemática e língua portuguesa do sistema municipal de ensino. No entanto, esta relação desaparece quando são utilizados somente os gastos e notas de municípios de um mesmo estado ou dos municípios ao longo do tempo. Diaz (2007 apud Menezes Filho e Oliveira, 2014, p. 92) utilizou os mesmo dados de gasto, mas mediou o rendimento dos estudantes pelo Ideb⁴ municipal, e encontrou um impacto positivo dos gastos, embora de baixa amplitude.

O modelo utilizado por Campos e Sobreira (2008), ao testar a relação entre o aumento de recursos investidos no ensino fundamental público (decorrente do FUNDEF) e o desempenho desses alunos, através do Saeb⁵, confirma a hipótese de que a qualidade do ensino oferecido é sensível aos investimentos em educação.

Adicionalmente, da perspectiva de políticas públicas, intervenções nas escolas são geralmente vistas como mais razoáveis e com maiores chances de sucesso que intervenções diretas nas famílias, ainda que o efeito família seja mais forte que o efeito escola (Hanushek e Woessmann, 2008). Mas, como visto nesta seção, investimentos em educação não necessariamente têm resultados positivos sobre indicadores educacionais.

⁴ O Ideb é um indicador de aprovação e desempenho escolar calculado pelo Ministério da Educação.

⁵ O Saeb é o Sistema de Avaliação da Educação Básica, do Ministério da Educação.

Deste modo, a presente monografia busca analisar a correlação entre o gasto público em educação no período de 2002 a 2013 e o comportamento de indicadores educacionais do Brasil entre 2005⁶ e 2013.

I.2 Qualidade e Quantidade de Educação

Ao considerar os fatos expostos na primeira parte deste capítulo, é natural esperar que o governo invista recursos para aumentar o nível de escolaridade da população. No entanto, de acordo com Hanushek e Woessmann (2008), alguns países expandiram o acesso à educação sem atingir os resultados esperados, o que está ligado à questão de que para aumentar o nível de educação de uma população não é suficiente apenas expandir o acesso ao sistema escolar, mas é necessário também melhorar a qualidade desse sistema.

Ocorre, contudo, que muito do foco dado à relação entre o desempenho econômico e educação se concentra nos níveis médios de escolaridade, ou seja, em sua quantidade, nos anos médios de educação, por exemplo. Diante destas preocupações, a qualidade da educação recebeu, por muito tempo, pouco destaque. Mais recentemente, diversos autores passaram a argumentar que a qualidade do ensino desempenha papel tão importante quanto sua quantidade. (Menezes Filho e Oliveira, 2014, p. 81)

Para a UNESCO (2003), a qualidade da educação abrange as áreas da filosofia, pedagogia, cultura, sociedade e economia, não havendo assim uma medida simples para sua avaliação. Em discussões sobre políticas educacionais brasileiras, a utilização de dados como anos de escolaridade e número de matrículas nas escolas é comum, devido à facilidade de sua mensuração e à melhora de seus resultados, sobretudo desde a década de 1990 (Barbosa Filho e Moura, 2013). Apesar de educação e escolaridade serem, em geral, tratadas como sinônimos, ao se discutir a qualidade da educação deve-se entender a diferença entre conhecimento e escolaridade.

Hanushek e Woessmann consideraram educação como um conjunto de insumos e processos que determinam o conhecimento individual. Assim, para diferenciar educação e escolaridade, os autores escolheram utilizar habilidades cognitivas para mensurar educação, que podem ser medidas através do desempenho dos estudantes em avaliações padronizadas. Habilidades cognitivas são influenciadas, entre outros aspectos, tanto pela quantidade quanto

⁶ O período de análise dos indicadores educacionais inicia-se em 2005 devido à disponibilidade dos dados.

pela qualidade da educação. Todavia, os autores mostraram que escolaridade que não desenvolve habilidades cognitivas possui impacto limitado no crescimento econômico.

A mudança do foco de anos de escolaridade para o desempenho dos alunos possui importantes implicações sobre políticas públicas, porque políticas que ampliam o acesso à escola podem ser muito diferentes das políticas que melhoram as habilidades. Além disso, a importância econômica das habilidades cognitivas levanta mais uma vez a questão sobre o papel do gasto público na determinação do desempenho escolar.

Por conseguinte, o estudo desenvolvido por Dourado, Oliveira e Santos (2007) buscou tanto definir os fatores fundamentais para o entendimento do que seja educação de qualidade, como auxiliar o debate sobre políticas voltadas à garantia da qualidade da educação. Segundo os autores, o progresso no sentido da universalização do acesso à educação leva a novas demandas ao sistema educacional, como a necessidade de uma aprendizagem mais significativa. Entre as questões envolvidas nesse processo, estão a análise do desempenho dos alunos e a análise da organização escolar, que engloba a gestão, currículo utilizado e preparação dos professores. Dourado, Oliveira e Santos expõem ainda que a definição da qualidade da educação utilizada pela OCDE e UNESCO considera a articulação entre insumos, processos e resultados. Ou seja, devem ser considerados os recursos materiais e humanos (insumos), as relações sociais e de aprendizagem que acontecem nas escolas (processos) e os resultados de testes que avaliem a performance dos estudantes (resultados).

No que diz respeito a políticas educacionais que garantam padrões mínimos de qualidade (cobertura e desempenho escolar), os autores definem três frentes importantes. A primeira está relacionada ao estabelecimento de um currículo escolar nacional bem definido, que possa ser devidamente acompanhado e que desenvolva as habilidades dos alunos⁷; a segunda, à utilização de um sistema de avaliação que possa medir o desempenho escolar nacional e auxiliar o processo decisório⁸; e a terceira frente, relativa à necessidade de programas adicionais à oferta da educação, como disponibilização de livros didáticos, merenda e transporte escolar. É necessário ainda implementar

políticas sociais ou programas compensatórios que possam colaborar efetivamente no enfrentamento dos problemas sócio-econômico-culturais que adentram a escola pública. Nessa perspectiva, a melhoria da qualidade do processo ensino-aprendizagem deve envolver os diferentes setores a partir de uma concepção ampla

⁷ Ver também Casto e Schuartzman (2013).

⁸ Ver também Hanushek e Woessmann (2008).

de educação envolvendo cultura, esporte e lazer, ciência e tecnologia. Ou seja, é necessário avançar para a dimensão de uma sociedade educadora, onde a escola cumpre a sua tarefa em estreita conexão com outros espaços de socialização e de formação do indivíduo [...]. (Dourado, Oliveira e Santos, 2007, p. 14)

Contudo, não se deve assumir que todo investimento em educação é um investimento produtivo. É importante considerar como os investimentos afetam as habilidades e como essas habilidades se relacionam com o desenvolvimento econômico. Para isso, é necessário confrontar o desempenho escolar dos alunos obtidos nos testes de proficiência com os recursos previamente alocados a fim de compreender os resultados e definir qual direção os investimentos em educação devem seguir.

I.3 Papel do Governo na Educação do Brasil

A educação no Brasil é disponibilizada para os cidadãos tanto através do setor público, quanto do setor privado. Em relação à atuação estatal (federal, estadual e municipal), os recursos utilizados para o financiamento da educação são provenientes, sobretudo, dos impostos arrecadados junto aos cidadãos. O setor privado também contribui com os gastos em educação, através do investimento de empresas e famílias, mas estas não fazem parte do escopo deste trabalho.

Em geral, o gasto social dos governos tem como objetivo principal promover maior igualdade, seja de oportunidade ou de resultados, entre indivíduos e/ou grupos sociais (Castro et al, 2008). No âmbito educacional, esses gastos representam um importante mecanismo para a redução das desigualdades sociais no país. O fornecimento de um ensino de qualidade em todos os níveis e o acesso universal são instrumentos essenciais para permitir que a população alcance uma posição melhor no mercado de trabalho e uma vida mais digna. Barros et al (2001, p. 9) destacam a questão do processo de transmissão intergeracional da pobreza: “Uma vez que um indivíduo é tão mais pobre quanto menos educado for, aqueles nascidos hoje em famílias pobres serão provavelmente menos escolarizados e, portanto, tenderão a ser os pobres de amanhã.” Fato que aumenta a responsabilidade do Estado em agir para melhorar as oportunidades dos menos favorecidos, de forma que esse processo possa ser interrompido.

De acordo com Hanushek e Woessmann (2008), o retorno do investimento em educação para a sociedade é maior que o retorno individual, uma vez que educação tem efeito positivo na criminalidade, saúde, fertilidade, participação dos cidadãos na sociedade e

crescimento da economia como um todo. Neste sentido, Pereira (2011) afirma que “a educação, se entendida em sua forma mais ampla, não se resume a conhecimentos e habilidade técnicas, mas também a atitudes e valores cívicos”, contribuindo para o desenvolvimento de uma sociedade mais coesa.

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88), uma série de normas jurídicas delineou a gestão da política educacional brasileira conforme se configura hoje. As mudanças ocorreram principalmente na área da educação básica, e contaram com a implementação de novos programas, além da reestruturação de outros já existentes. O governo federal reforçou sua atuação como coordenador, com a descentralização institucional e financeira das atividades.

O marco legal da política educacional brasileira é representado pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990), pela LDB (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996), pela EC nº 14/1996 e por um conjunto de normas infraconstitucionais e resoluções do Conselho Nacional de Educação. Esse arcabouço jurídico assegura a todos os brasileiros as condições formais para o exercício do direito básico à educação [...], além de fixar a atual estrutura de responsabilidades e competências para a oferta de educação no Brasil. (Castro e Duarte, 2008, p. 11)

A legislação existente determina as responsabilidades de cada nível de governo na distribuição de bens e serviços educacionais. A CF/88 define em seu Art. 211 que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão seus sistemas de ensino em um regime de colaboração. Entretanto, da forma como foi redigida, não ficam claras as competências de cada esfera de governo e isso permite que fujam a suas responsabilidades. A criação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB, nº 9.394/1996) resolveu esse problema ao especificar melhor as competências e responsabilidades para com cada nível de ensino, mantendo a importância da cooperação entre as esferas.

A União é responsável pelo financiamento do ensino superior bem como das escolas técnicas federais. Além disso, deve prestar assistência técnica e financeira às esferas subnacionais, com função supletiva e atuando na redistribuição de recursos, através das transferências aos estados, Distrito Federal e municípios. De acordo com a CF/88, a atuação dos estados comprehende principalmente o ensino fundamental e médio. Contudo, a LDB destaca que a sua prioridade é oferecer o ensino médio e auxiliar os municípios a garantirem o ensino fundamental. Os municípios têm sua atuação restrita à educação infantil e ao ensino

fundamental, como definido na CF/88. A LDB, além de reafirmar essa responsabilidade, proíbe que os municípios atuem em outros níveis de ensino até que tenham cumprido completamente os encargos referentes ao seu escopo de trabalho.

Outra questão importante relacionada à gestão da política educacional está ligada às fontes de financiamento do sistema educacional. A composição deste financiamento é complexa, e a maior parcela dos recursos é originada do recolhimento de tributos. Uma norma jurídica de grande importância para a garantia do cumprimento das responsabilidades do Estado na área educacional é a vinculação de impostos, que consiste em reservar certo percentual da receita resultante da arrecadação de impostos que, neste caso, será destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino. A vinculação de impostos para educação é anterior à CF/88, mas esta redefiniu o valor mínimo dos recursos federais que deveriam ser aplicados nessa área, determinando 18% para a União e 25% para os estados e municípios.

Além dos impostos, as contribuições sociais são outra fonte importante de recursos para educação, sejam as contribuições sobre o lucro líquido, as originalmente voltadas para a segurança social, ou a contribuição social do salário-educação, criada com o objetivo exclusivo de auxiliar o financiamento da educação básica pública⁹. A alíquota do salário-educação consiste em 2,5% sobre o valor total da folha de pagamento das empresas. As parcelas estaduais e municipais da arrecadação do salário-educação são distribuídas proporcionalmente às matrículas das respectivas redes públicas de ensino¹⁰.

Na divisão dos gastos com educação, a União é responsável por financiar o sistema federal de ensino e contribuir com transferências para complementar os recursos dos sistemas subnacionais. Os estados contam com a arrecadação de suas fontes próprias, recebem auxílio da União e devem repassar uma parte desses recursos na forma de transferências aos municípios. Por fim, estes somam as transferências recebidas da União e dos estados aos seus recursos próprios. Desse modo, o financiamento da educação também ocorre no regime de colaboração definido na CF/88, de acordo com o esforço fiscal de cada ente federado.

Em 1998, um importante passo foi dado no sentido de colocar o ensino fundamental como prioridade no cenário da educação brasileira: a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

⁹ Originalmente, o parágrafo 5º, art. 212 da CF/88 definia o salário-educação como fonte adicional de financiamento apenas para o ensino fundamental. A redação dada pela EC nº 53/2006 ampliou a abrangência desta contribuição social para a educação básica pública.

¹⁰ O parágrafo 6º, art. 212 da CF/88 foi incluído pela EC nº 53/2006.

(FUNDEF). Sua principal finalidade foi priorizar o ensino fundamental, assegurando um gasto mínimo por aluno e um piso salarial para os professores, de forma a diminuir as diferenças existentes nos gastos com este nível de ensino no país. O fundo ratificou a necessidade do cumprimento da vinculação de impostos ao sistema educacional e obrigou que os estados, Distrito Federal e municípios destinasse 60% dos recursos da vinculação ao ensino fundamental.

De acordo com a legislação do FUNDEF, os estados, Distrito Federal e municípios deveriam arrecadar os recursos que compõe o fundo. No entanto, as disparidades socioeconômicas entre os estados e municípios no Brasil são muito elevadas, resultando em um gasto por aluno inferior ao mínimo estipulado. Por isso, reafirmando a função redistributiva e supletiva da União prevista na CF/88, a legislação que constituiu o fundo determina que o governo federal tenha a função de complementar os recursos do FUNDEF quando o gasto por aluno não for suficiente, buscando a equalização das oportunidades educacionais. Para Castro e Duarte (2008, p. 15), “reconhece-se, assim, que a acentuada desigualdade socioeconômica regional, em particular as diferenças na capacidade de financiar a educação, é um dos principais obstáculos à universalização do acesso e à melhoria da qualidade do ensino fundamental”.

Ainda que tenha apresentado pontos positivos, o FUNDEF também recebeu críticas. De acordo com Rossinholi (2008), entre os pontos positivos, alcançou-se a quase universalização do ensino fundamental no Brasil, a ampliação de recursos para regiões menos desenvolvidas, aumentos salariais para o magistério e a aproximação do gasto por aluno a nível estadual. Como pontos negativos, destaca-se a continuidade do baixo comprometimento da União com o ensino fundamental, o baixo valor mínimo por aluno, e as dificuldades encontradas no financiamento da educação infantil e do ensino médio, excluídos do FUNDEF.

Com o fim do período de aprovação do FUNDEF, em 2006, mais uma importante medida foi tomada, desta vez colocando a educação básica em destaque com a EC nº 53/2006, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Além de preservar pontos positivos do FUNDEF, o novo fundo compreendeu também o financiamento de toda educação básica e designou o piso salarial nacional para professores da rede pública de educação básica. Houve o acréscimo dos níveis educacionais incluídos no fundo, passando a contar com a educação

infantil e o ensino médio e foram fixados valores para a contribuição financeira da União para os primeiros anos e um percentual para os anos posteriores.

Finalmente, em outubro de 2011, o governo federal criou o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec) por meio da Lei 11.513/2011. Com o objetivo de expandir a educação profissional e tecnológica no Brasil, o programa consistiu na unificação de uma série de iniciativas já existentes, que incluem ações de assistência técnica e financeira (Castro e Schwartzman, 2013). Apesar de ser um programa recente, com poucos dados a serem avaliados, espera-se uma mudança no panorama dos gastos com ensino profissionalizante a partir da sua instituição, para alcançar seu objetivo da expansão de vagas de ensino profissional, através da construção de novas unidades de ensino técnico e criação de novos cargos.

Portanto, os dispositivos legais posteriores à Constituição Federal de 1988 reiteraram seu caráter descentralizador, dividindo as responsabilidades para com os níveis de ensino entre as esferas de governo. Campos e Sobreira (2008) destacam que além da estabilidade no volume de recursos destinados à educação, a vinculação das receitas facilita participação da população no acompanhamento de sua utilização. Ainda de acordo com os autores, “pode-se dizer que um dos maiores méritos do FUNDEF se relaciona ao fato de que o investimento em educação pública fundamental passa a obedecer a critérios econômicos, e não políticos” (Campos e Sobreira, 2008, p. 336).

CAPÍTULO II – A EVOLUÇÃO DO GASTO PÚBLICO SOCIAL E EM EDUCAÇÃO NO BRASIL

O capítulo I apresentou informações importantes para a realização deste trabalho, cuja discussão central inicia-se neste capítulo. Seu objetivo é avaliar os gastos federais, estaduais e municipais, tanto o total do gasto social, como mais especificamente o gasto em educação, no período entre 2002 e 2013. O capítulo está dividido em duas seções: a primeira analisa dados do gasto social em relação ao total dos gastos públicos, bem como os tipos de gastos que o compõe; e a segunda seção avalia com maior ênfase o gasto em educação por nível educacional. Em ambas as seções, os dados são considerados por esfera de governo e são usados gráficos e tabelas para ilustrar o desempenho dos gastos públicos.

A análise por esfera de governo é importante devido à descentralização federativa que vem ocorrendo no Brasil desde a Constituição Federal de 1988, como exposto no capítulo I. O governo federal é responsável pelo financiamento do ensino superior e das escolas técnicas federais; os estados por prover o ensino médio; e os municípios são os principais responsáveis pelo fornecimento da educação infantil e do ensino fundamental. Além disso, outras políticas sociais também são responsabilidade dos estados e municípios, como políticas de saúde e, por isso, essas esferas representam volumes consideráveis de recursos.

É importante destacar alguns pontos em relação aos dados utilizados neste capítulo. Os dados referentes aos dispêndios efetuados pelo Governo Federal foram retirados do sistema Siga Brasil, sistema de informações sobre orçamento público disponibilizado pelo Senado Federal através do seu *site*¹¹ na internet. Os dados dos gastos estaduais foram retirados do *site*¹² da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), da Execução Orçamentária dos Estados. E a fonte dos dados municipais é o Finbra, relatório compilado pela Secretaria do Tesouro Nacional das despesas e receitas de cada município brasileiro, disponível também no *site*¹³ da STN. Para não haver dupla contagem, os gastos destinados a transferências de recursos a outros níveis de governo foram subtraídos do gasto total de cada esfera.

¹¹ Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>.

¹² Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/prefeituras>>.

¹³ Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/prefeituras>>.

No caso dos dados estaduais e municipais, nos dois primeiros anos analisados, 2002 e 2003, os dados disponíveis estão desagregados apenas por função e não por subfunção. Essa desagregação é feita apenas a partir de 2004 e é importante na análise dos gastos em educação por nível educacional. Ainda em relação aos dados dos estados e municípios, estes foram também organizados por região, permitindo a comparação entre as diferenças regionais do país.

II.1 Gastos Sociais Federais, Estaduais e Municipais (2002-2013)

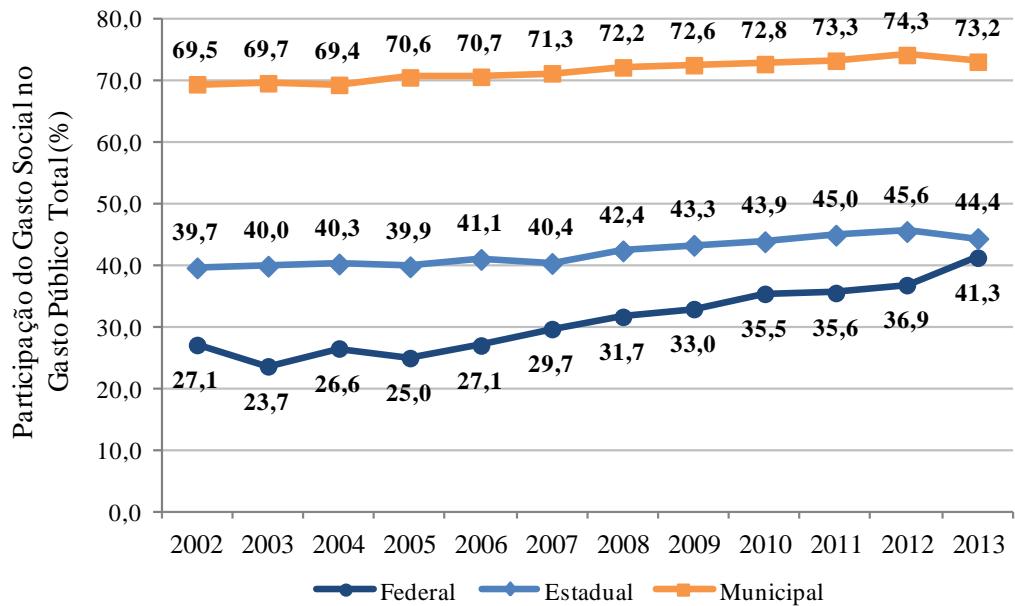
Esta seção analisa os gastos públicos sociais efetuados no Brasil no período entre 2002 e 2013. Por Gasto Público Social entendem-se os recursos financeiros empregados pelo setor público no atendimento das demandas sociais.

Usualmente, consideram-se gastos sociais os dispêndios associados às áreas de previdência e assistência social, saúde, educação, moradia, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado e, no contexto do Brasil, organização agrária. [...] Todavia, cabe ressaltar, que essa abordagem abrangente não é motivada por um julgamento de que todos os dispêndios incorporados neste estudo estão, efetivamente, contribuindo para promover os objetivos fundamentais da política social, mas pelo fato de que as demandas por tais gastos são, em geral, baseadas em argumentos de cunho social (Ministério da Fazenda, 2003, p. 2).

Assim, o Gasto Social por esfera de governo foi obtido através da agregação das funções listadas acima. A classificação funcional utilizada no orçamento público é formada por funções e subfunções, que definem as áreas nas quais serão realizados os dispêndios governamentais. Conforme sugerido pelo Ministério da Fazenda (2003), o conceito de Gasto Social empregado neste trabalho consiste na soma das funções Previdência Social, Assistência Social, Saúde, Proteção ao Trabalhador, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação, Saneamento e Organização Agrária.

Inicialmente, é apresentado um panorama geral do Gasto Social Federal (GSF), Estadual (GSE) e Municipal (GSM). Para isso, eles foram analisados como participação do total dos gastos públicos da União, dos estados e dos municípios, respectivamente, de forma a medir a importância do gasto social para cada esfera de governo. Essa comparação mostra as diferentes atribuições e prioridades dadas às políticas sociais dentre todas as possibilidades de políticas públicas que podem ser tomadas pelos governos.

Gráfico 2.1 – Participação do Gasto Social no Gasto Público Total



Fontes: Senado Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Como se observa no gráfico 2.1, o Gasto Social Federal como proporção do Gasto Público Federal (GPF) apresenta crescimento ao longo do período analisado. Com exceção dos anos de 2003 e 2005 que apresentaram quedas, a participação do GSF no GPF só cresceu desde então, e hoje representa 41% do gasto público da União, um aumento expressivo de 14,2 pontos percentuais entre 2002 e 2013. Este comportamento indica um aumento relativo da prioridade dada à área social pelo governo federal.

A proporção do Gasto Social Estadual no total do Gasto Público Estadual (GPE) também se elevou nos anos observados, embora mais suavemente que no caso federal. Apesar das quedas em 2005, 2007 e 2013, o patamar mais baixo observado foi em 2002, primeiro ano da análise. Mesmo com a queda recente de 2012 para 2013, o último valor disponível ainda é 4,7 pontos percentuais maior que no início da série. Isso mostra um aumento da prioridade dada aos gastos sociais ao longo do período estudado, seguindo a tendência dos gastos federais.

Em relação ao Gasto Social Municipal, houve um pequeno aumento do seu peso no total do Gasto Público Municipal (GPM). Ocorreram quedas em 2004 e mais recentemente em 2013, porém foram pequenas e, de modo geral, o GSM manteve-se em torno de 70% do GPM, chegando a quase 75% em 2012. Estes dados mostram como os gastos dos governos municipais possuem um caráter prioritariamente social. A observação dos gastos sociais

federais, estaduais e municipais revela uma tendência nacional de aumento dado à área social por todos os níveis de governo.

Tabela 2.1 – Participação do Gasto Social Estadual no Gasto Público Estadual Total por região (%)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Região Norte	42,9	42,4	41,4	41,8	43,5	44,0	45,0	45,0	45,3	45,4	45,2	44,8
Região Nordeste	43,8	44,5	44,4	44,4	45,9	45,2	46,0	47,3	48,4	48,8	47,2	46,6
Região Centro-Oeste	47,8	44,3	42,6	42,7	44,6	44,6	44,8	44,2	44,3	45,2	46,1	47,1
Região Sudeste	37,1	37,9	38,1	36,9	37,1	35,8	39,9	40,4	41,1	41,6	43,3	42,2
Região Sul	36,2	37,3	40,8	41,3	45,5	46,3	44,4	47,4	46,6	51,8	50,6	47,4

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Tabela 2.2 – Participação do Gasto Social Municipal no Gasto Público Municipal Total por região (%)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Região Norte	70,5	70,9	70,8	68,7	70,8	71,3	72,1	72,3	73,0	73,0	73,9	75,4
Região Nordeste	71,4	71,5	71,1	72,1	73,5	74,5	75,1	75,6	76,1	76,4	76,9	76,1
Região Centro-Oeste	67,9	67,0	68,7	69,4	70,1	69,9	70,0	71,4	69,6	70,7	73,1	76,1
Região Sudeste	70,1	70,2	69,9	71,3	70,6	71,2	72,8	72,9	73,0	73,6	74,5	72,7
Região Sul	65,3	66,4	65,6	67,8	67,4	67,7	67,6	68,0	68,4	69,1	70,7	68,6

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

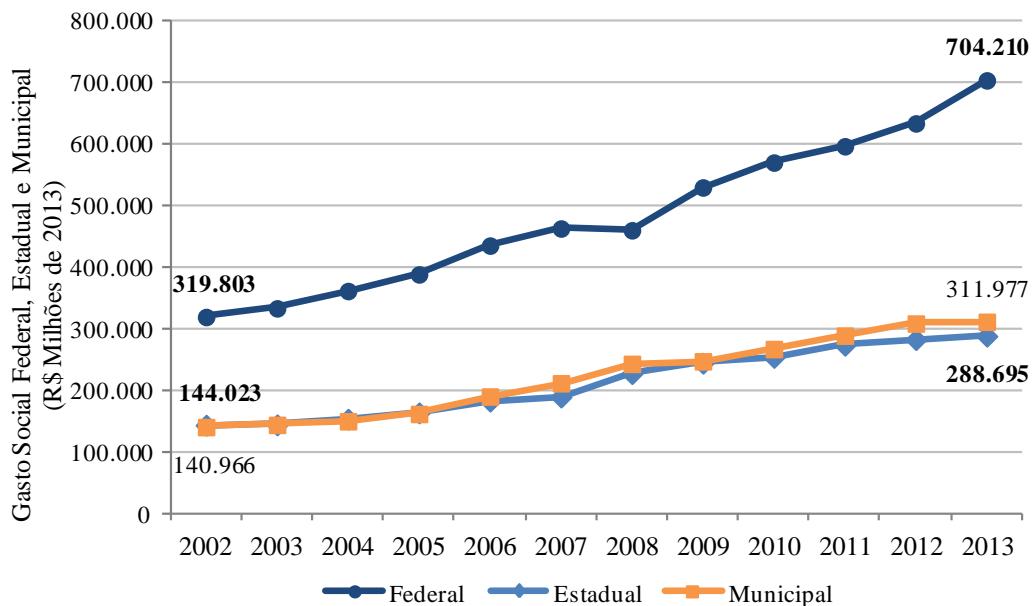
As tabelas 2.1 e 2.2 apresentam a participação do GSE e do GSM no Gasto Público Estadual e Municipal Total, respectivamente, incluindo agora as proporções dos gastos em cada região. Apesar de algumas oscilações ao longo dos anos, todas as regiões apresentaram crescimento, mesmo que pequeno, de 2002 para 2013, na agregação de estados e municípios. Entre os estados, as regiões cuja prioridade social mais cresceu foram as regiões Sul e Sudeste, a primeira tendo crescido 11,2 pontos percentuais entre 2002 e 2013. No caso municipal, a região Centro-Oeste foi que apresentou maior crescimento da participação do gasto social no gasto público total, crescendo 8,2 pontos percentuais.

O único caso de redução da prioridade fiscal à área social entre o primeiro ano observado e o último ocorreu na região Centro-Oeste. Ainda assim, após atingir seu nível mais baixo em 2004 de 42,6% do GPE, seus valores voltaram a crescer e, embora a participação do GSE no GPE em 2013 seja menor que em 2002, houve crescimento nos últimos quatro anos analisados. É importante destacar o fato de que as quedas na participação do GSE do total dos gastos estaduais, nos anos de 2005, 2007 e 2013, coincidem exatamente com as quedas na participação do GSE da região Sudeste. Isso mostra o peso desta região no total dos estados brasileiros, que é de quase 50% no Gasto Social Estadual e ultrapassa 50% no caso do Gasto Público Estadual Total¹⁴.

¹⁴ As tabelas com a participação das regiões no GSE e no GPE estão disponíveis no Anexo.

Em relação aos gastos sociais municipais, nos dois anos em que houve queda na sua participação em relação ao total dos gastos públicos municipais (2004 e 2013), praticamente todas as regiões tiveram suas participações reduzidas, exceto a região Centro-Oeste em 2004 e as regiões Centro-Oeste e Norte em 2013. Assim como no caso estadual, os municípios da região Sudeste representam mais de 50% do GSM e do GPM total do país¹⁵.

Gráfico 2.2 – Gasto Social Federal, Estadual e Municipal (2002-2013)

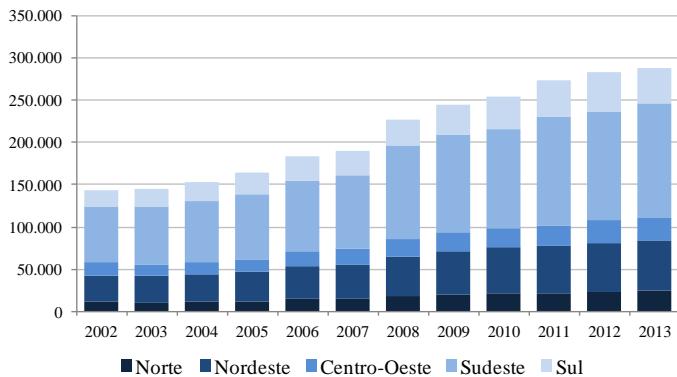


Fonte: Senado Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

O gráfico 2.2 apresenta o volume efetivamente gasto por cada esfera de governo, em valores constantes de dezembro de 2013. Os gastos sociais estaduais e municipais cresceram em todos os anos e os federais caíram apenas em 2008, ano em que a crise internacional impactou economias em todo o mundo, e mesmo assim foi uma queda inexpressiva (-0,6%) se comparada à redução do GPF no mesmo ano (-6,8%). A quantidade despendida mais que dobrou nos três casos, entre o primeiro e último ano observado. É importante destacar que a taxa de crescimento dos gastos sociais, entre 2002 e 2013, foi maior que a taxa de crescimento dos gastos públicos totais no mesmo período, como ficou claro na análise do gráfico 2.1 acima, resultado do aumento da prioridade dada à área social. Além disso, apesar da participação do GSF no GPF ser menor que nos casos estadual e municipal, o dispêndio federal ocorre em um volume superior ao das esferas subnacionais.

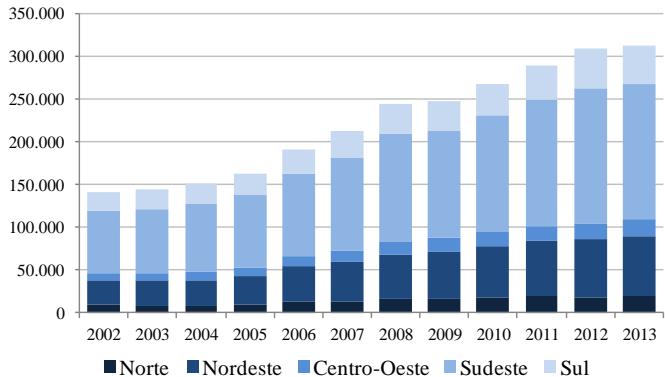
¹⁵ As tabelas com a participação dos municípios agregados em regiões no GSM e no GPM estão disponíveis no Anexo.

Gráfico 2.3.a – Gasto Social Estadual por região



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Gráfico 2.3.b – Gasto Social Municipal por região



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Ao analisar os gráficos 2.3, observa-se que os gastos sociais estaduais e municipais traçam uma trajetória crescente em todos os anos do período, conforme visto no gráfico 2.2. O maior crescimento real médio entre 2002 e 2013, no caso estadual, ocorreu na região Norte e, na agregação municipal, nos municípios que compõe a região Centro-Oeste. Em relação ao total dos gastos sociais, a região Sudeste possui os maiores dispêndios sociais, enquanto a região Norte apresenta os menores, para estados e municípios.

Tabela 2.3 – Gasto Social Estadual per capita por região

Em R\$ de 2013 (IPCA) por pessoa

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	808	800	841	886	978	1.002	1.190	1.265	1.300	1.388	1.421	1.436
Região Norte	802	760	782	852	981	1.028	1.203	1.262	1.305	1.287	1.377	1.490
Região Nordeste	613	607	622	656	751	750	857	952	1.002	1.026	1.041	1.049
Região Centro-Oeste	1.301	1.112	1.151	1.183	1.299	1.355	1.528	1.588	1.616	1.680	1.845	1.856
Região Sudeste	870	892	941	980	1.058	1.082	1.373	1.407	1.416	1.547	1.541	1.602
Região Sul	772	779	853	929	1.025	1.065	1.122	1.291	1.376	1.533	1.611	1.450

Fonte: STN, IBGE. Elaboração Própria.

Tabela 2.4 – Gasto Social Municipal per capita por região

Em R\$ de 2013 (IPCA) por pessoa

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	791	800	822	876	1.018	1.120	1.272	1.280	1.369	1.467	1.552	1.552
Região Norte	612	572	584	609	794	851	969	952	1.056	1.146	1.094	1.158
Região Nordeste	586	573	584	643	805	875	988	1.048	1.121	1.185	1.212	1.251
Região Centro-Oeste	651	646	689	729	843	927	1.043	1.072	1.108	1.166	1.286	1.326
Região Sudeste	969	994	1.024	1.085	1.221	1.361	1.560	1.539	1.654	1.780	1.899	1.869
Região Sul	827	871	887	936	1.043	1.134	1.265	1.267	1.331	1.438	1.597	1.554

Fonte: STN, IBGE. Elaboração Própria.

A análise das tabelas 2.3 e 2.4 revela que os gastos sociais estaduais e municipais per capita também aumentaram de um ano para o outro em todo período observado, com raras exceções. Entretanto, os maiores e menores valores do gasto social diferem para estados e municípios. O GSE per capita da região Nordeste é o menor e o que menos cresceu ao longo do período estudado, enquanto o da região Centro-Oeste é o maior em todos os anos. Entre os

municípios, em 2002 o menor GSM per capita também era observado na região Nordeste, mas ao longo dos anos os valores que menos cresceram foram os da região Norte, que exibe o menor GSM per capita em 2013. Os municípios da região Sudeste apresentam o maior GSM per capita de 2002 a 2013.

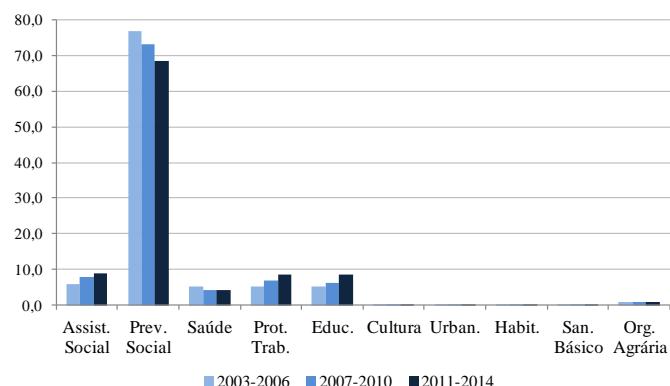
Ao comparar as informações da tabela 2.2 com o gráfico 2.3, observa-se que a região Centro-Oeste apresenta o segundo menor volume de Gasto Social Estadual e Municipal e, contudo, o maior gasto social per capita estadual em todos os anos analisados, o que pode ser explicado devido a sua pequena população. Além disso, no caso municipal, o gasto social per capita desta região cresce a uma das taxas mais altas.

O fato de a região Nordeste apresentar o menor gasto social per capita estadual em todos os anos é alarmante, uma vez que é a segunda região mais populosa do país, após o Sudeste. Para os dados municipais, a situação também precisa de atenção, pois, apesar de possuir a maior taxa de crescimento, seu gasto social per capita municipal é o segundo menor, atrás apenas da região Norte. Isso é um indicador de que muito ainda precisa ser feito pelos estados que compõem o Nordeste em termos de política social, ainda que a participação do seu GSE e GSM no Gasto Público Total da região estejam acima da média nacional (tabela 2.1).

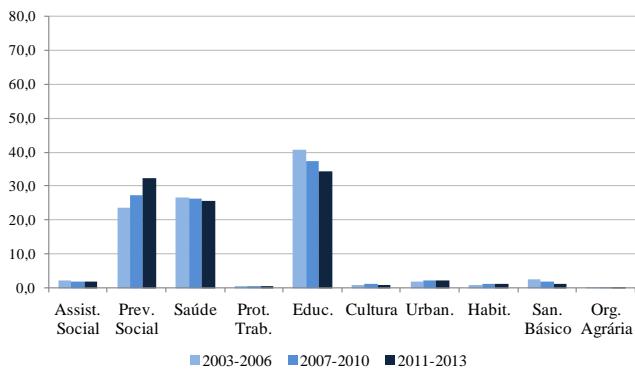
Em seguida, o Gasto Social de cada nível governamental é desagregado nas funções descritas no início desta seção e avalia-se o peso de cada área de atuação do governo em relação ao total do Gasto Social.

Gráfico 2.4 – Participação dos Gastos Sociais no Gasto Social Total

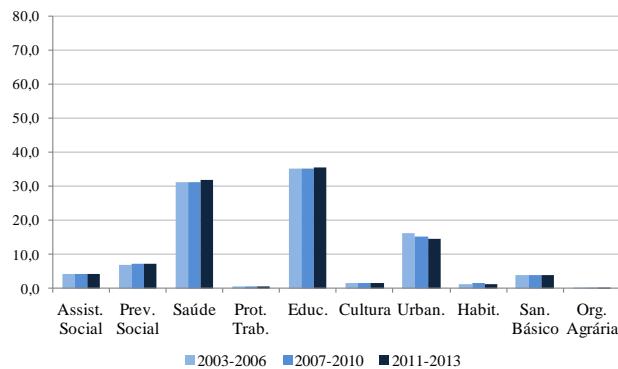
2.4.a – GSF



2.4.b – GSE



2.4.c – GSM



Fonte: Senado Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Para a análise da participação dos tipos de gastos sociais no Gasto Social Total, escolheu-se agrupar os dados em períodos de acordo com as gestões dos governos, de forma que as evoluções das diferentes funções sociais possam ser comparadas entre si ao longo de um período maior de tempo.

Os gráficos acima mostram o comportamento da participação dos diferentes tipos de gastos sociais por função no Gasto Social Total, para União, estados e municípios. Entre os gastos que compõe o GSF, o governo federal gasta majoritariamente com Previdência Social, chegando a um patamar de 77% no primeiro quadriênio estudado, e, embora esta função apresente uma trajetória de queda ao longo dos três períodos, ainda representa quase 70% do gasto social desta esfera em anos recentes.

A queda da participação da Previdência Social no total do GSF resultou de um aumento dos gastos em áreas como Assistência Social, Proteção ao Trabalhador e Educação. Ainda que individualmente não cheguem a 10% dos gastos sociais da União, cresceram ao longo de todos os anos estudados (exceto Educação, que começou a crescer em 2006) e o volume gasto com essas três funções na última gestão avaliada corresponde ao dobro do valor despendido com elas na primeira.

Por outro lado, o volume gasto pelo governo federal com todas as outras áreas analisadas (Saúde, Cultura, Habitação, Urbanismo, Saneamento Básico e Organização Agrária), em valores constantes de 2013, caiu entre as duas últimas gestões, reduzindo ainda mais o seu peso em relação ao GSF.

No caso dos gastos sociais estaduais, o principal tipo de gasto que o compõe é o gasto em Educação. A soma dos gastos em Educação, Previdência Social e Saúde supera 90% do GSE total, nos três períodos estudados.

Não obstante o crescimento do GSE total e do GSE per capita, o gráfico 2.4 destaca que importantes áreas sociais tiveram sua participação diminuída, como é o caso de Saúde, Proteção ao Trabalhador, Educação, Cultura e Saneamento. Gastos como Assistência e Previdência Social aumentaram no último período analisado e os gastos em Urbanismo, Habitação e Organização Agrária mantiveram-se constantes.

Entre os municípios, mais de 80% do seu gasto social correspondem aos gastos em Educação, Saúde e Urbanismo e suas participações individuais mantiveram-se praticamente constantes ao longo dos anos. Na verdade, apesar do volume gasto ter aumentado em todas as áreas entre o primeiro e o último ano analisados, os pesos de cada área não variaram significantemente.

Os gráficos 2.4 revelam que áreas que representam grandes parcelas do gasto de uma esfera de governo não necessariamente se comportam da mesma forma para as outras esferas. Isso acontece devido às diferentes competências de cada nível de governo. O governo federal é o principal responsável pelos investimentos em Assistência e Previdência Social, Proteção ao Trabalhador e Organização Agrária, enquanto os municípios encarregam-se prioritariamente de Cultura, Urbanismo e Saneamento. As áreas de Saúde e Habitação são divididas entre estados e municípios; e a Educação compete às três esferas, embora os municípios sejam responsáveis pela maior parte (42% do total dos gastos em Educação em 2013).

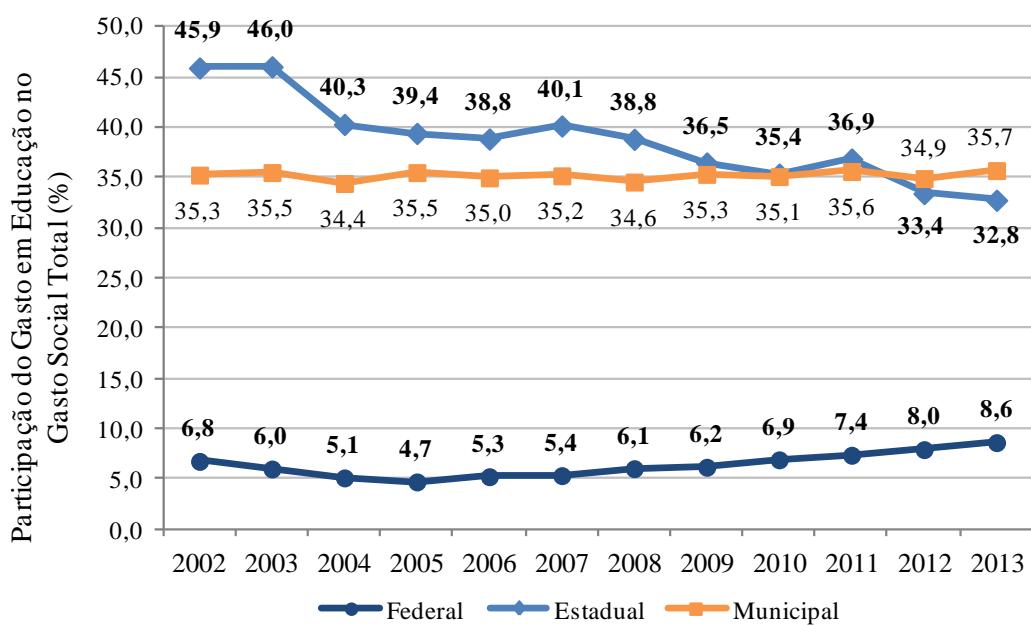
Assim sendo, os dados analisados revelam um cenário de aumento da prioridade dada a dispêndios do setor público referentes a programas e ações voltados à área social entre 2002 e 2013, porém com composição e tendência diferenciada por função, dependendo da esfera de governo.

II.2 Gastos Federais, Estaduais e Municipais em Educação (2002-2013)

Concluída a contextualização do comportamento do gasto público social do Brasil no período abordado, como o objetivo deste trabalho refere-se à evolução dos gastos em Educação, esta função será avaliada com maior profundidade a seguir. Após desenvolver mais especificamente a análise da participação do Gasto em Educação no Gasto Social, a seção segue com a avaliação do gasto em educação bruto ao longo dos anos e termina com uma visão mais detalhada do Gasto em Educação, abrindo sua composição por nível educacional.

O gráfico 2.5 abaixo manifesta a descentralização e modificações de competências pelas quais a educação pública passou nos doze anos compreendidos neste estudo. A diminuição do peso da Educação no Gasto Social Estadual reflete uma mudança real na transferência de responsabilidades dos estados para a esfera municipal (ensino fundamental) e federal (ensino profissional e superior). Além disso, enquanto as taxas de crescimento dos gastos municipais e federais em Educação são as maiores entre as outras áreas sociais na gestão do último governo, no caso estadual é uma das menores taxas, refletindo a mudança na prioridade dos estados: a participação da Educação no total do gasto social caiu de 46% em 2002 para 33% em 2013.

Gráfico 2.5 – Participação do Gasto em Educação no GSE



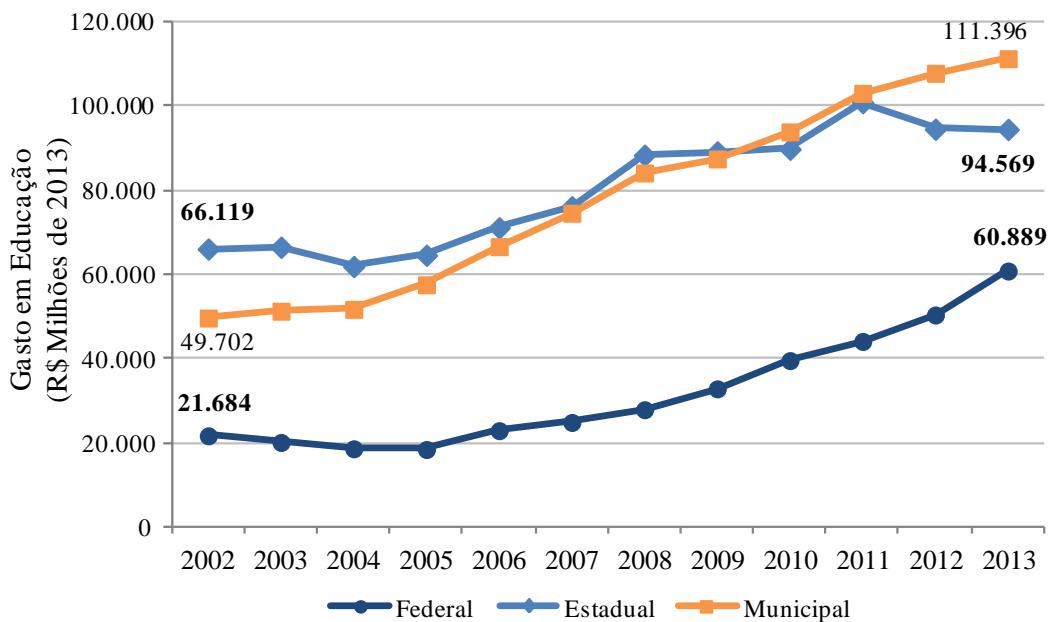
Fonte: Senado Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

A participação decrescente dos gastos estaduais em Educação agregados no total do gasto social está presente também na análise aberta por estados. Todos os estados da região Sul e Sudeste apresentam uma trajetória recente de queda da participação dos gastos em Educação no total dos GSE. As participações agregadas das regiões Norte e Nordeste também seguem em queda, embora o Amazonas e o Pará, no Norte, e Alagoas, Paraíba, Piauí e Rio Grande do Norte, no Nordeste, tenham elevado a participação dos gastos em Educação no GSE no último período estudado. A região Centro-Oeste é a única exceção e exibe crescimento da participação da Educação nos três períodos avaliados (exceto o Mato Grosso, que reduziu sua participação no último período).

A constância na participação da Educação no total do Gasto Social Municipal reflete o que foi visto na seção anterior, que apesar do crescimento dos gastos sociais, a proporção despendida em cada área não se alterou de forma significativa. O aumento da Educação no Gasto Social Federal é resposta à prioridade dada ao Ensino Profissional a partir do final da década de 2000, conforme exposto no capítulo I, e que voltará a ser discutido mais a frente nesta seção.

Independentemente da parcela do Gasto em Educação no Gasto Social Total, que difere para cada esfera de governo, o volume investido pela União, estados e municípios nessa área apresentou crescimento real e expressivo, conforme mostra o gráfico 2.6, em valores constantes de 2013. Entre 2002 e 2013, o Gasto em Educação municipal cresceu 124%, o estadual cresceu 43% e o federal 180%. É importante notar que o Gasto em Educação federal cresceu a uma taxa média maior que o GSF.

Gráfico 2.6 – Gasto em Educação Federal, Estadual e Municipal (2002-2013)

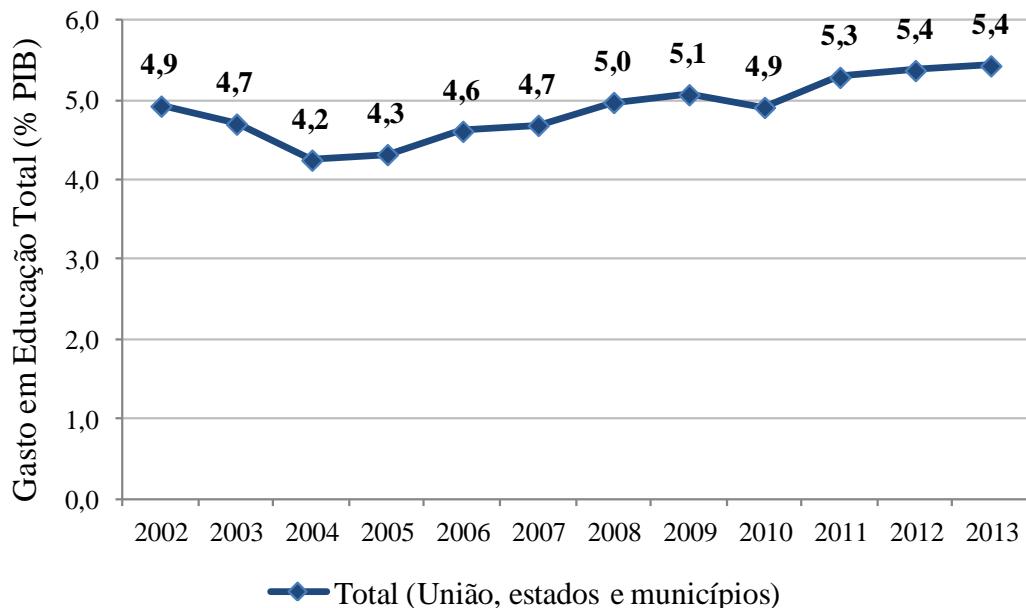


Fonte: Senado Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Ao comparar o Gasto em Educação total do Brasil (soma do gasto federal, estadual e municipal) com o crescimento da economia, é possível observar que o dispêndio de recursos para a educação cresceu a taxas mais altas que o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, entre 2002 e 2013. Enquanto a média de crescimento do PIB foi de 3,5% ao ano, o Gasto em Educação cresceu a uma média de 6,3% ao ano. As exceções foram os anos de 2003, 2004 e 2010, nos quais o seu valor como percentual do PIB também caiu. Contudo, de modo geral, o percentual do Gasto em Educação cresceu em relação ao PIB, representando ao fim da série

0,5 pontos percentuais a mais que no primeiro ano estudado. Esta relação pode ser observada no gráfico 2.7 abaixo.

Gráfico 2.7 – Gasto em Educação Total como Percentual do PIB (2002-2013)

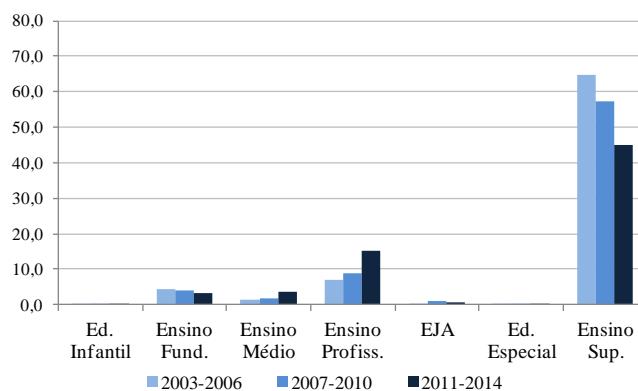


Fonte: Senado Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

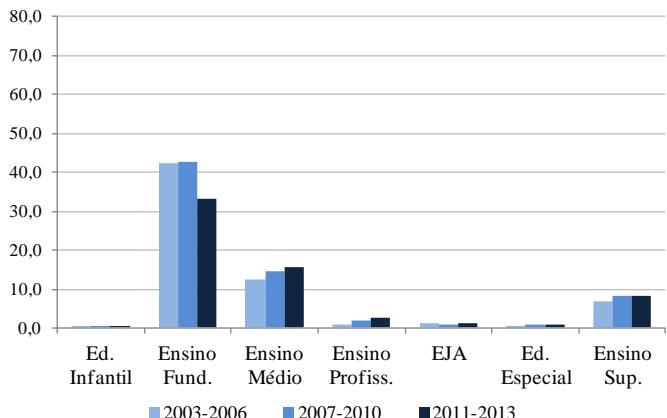
O gráfico 2.8 traz informações mais detalhadas a respeito dos gastos em Educação, ao apresentar a participação de cada nível educacional no total do Gasto em Educação. A um primeiro olhar para o comportamento do Gasto em Educação Federal, fica claro que houve uma forte queda no peso do dispêndio no Ensino Superior, de mais de 30%, cujo gasto total, no entanto, continua a crescer, mas a uma taxa menor que os outros níveis. Essa queda deve-se ao aumento da participação do Ensino Médio e Profissional, que triplicaram entre o primeiro e o último quadriênio analisados.

Gráfico 2.8 – Participação dos Gastos por Nível Educacional no Total do Gasto em Educação

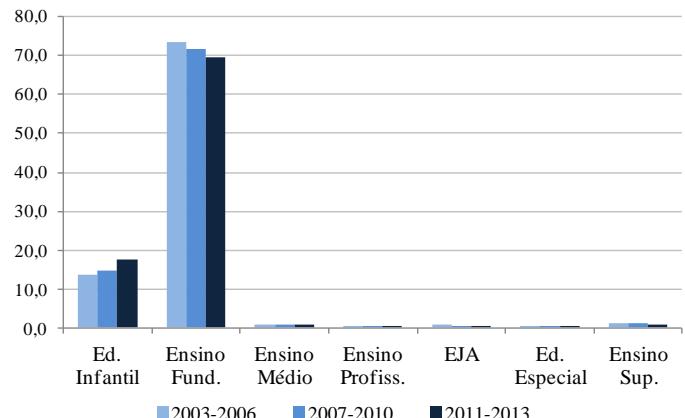
2.8.a – Gasto em Educação Federal



2.8.b – Gasto em Educação Estadual



2.8.c – Gasto em Educação Municipal



Fonte: Senado Federal e Secretaria do Tesouro Nacional. Elaboração Própria.

Na agregação estadual, embora entre as duas primeiras gestões observadas a participação do Ensino Fundamental tenha crescido, entre as duas últimas ela caiu a um patamar inferior ao inicial. Essa queda recente de 22% foi compensada por pequenas elevações na participação de todos os outros níveis de ensino.

Entre os municípios, o crescimento da participação da Educação Infantil no total dos gastos em Educação ao longo dos anos equivale à queda da participação do Ensino Fundamental.

A análise ano a ano dos dados expostos nos gráficos 2.8 permite notar a consonância entre os dados e as mudanças na gestão da política educacional brasileira¹⁶. Até o ano de 2007, a participação da maioria dos níveis educacionais não sofreu mudanças significativas, mantendo-se constante. As exceções são, no caso dos estados, o Ensino Fundamental e, no caso dos municípios, a Educação Infantil, cujas participações cresceram. O maior destaque é do Ensino Fundamental, que cresceu 6,2 pontos percentuais no período entre 2004 e 2007. Até então, estava em vigor o FUNDEF, que tinha como objetivo principal a priorização do Ensino Fundamental, o que justifica o crescimento da participação deste entre os outros níveis de ensino.

A partir de 2007, observa-se que a participação do Ensino Fundamental no Gasto em Educação iniciou uma trajetória de queda para as três esferas de governo, ao mesmo tempo em que as participações da Educação Infantil (para estados e municípios) e do Ensino Médio (para a União e estados) começaram a crescer. Esse foi o mesmo ano em que o FUNDEB foi

¹⁶ As tabelas com a participação dos gastos por nível educacional no total do gasto em Educação da União, estados e municípios estão disponíveis no Anexo.

instituído e que os recursos antes destinados apenas ao Ensino Fundamental (no antigo FUNDEF) passaram a ser destinados também aos outros níveis da Educação Básica. Outra mudança importante é observada na participação do Ensino Profissional para os governos federais e estaduais, que apresenta crescimento desde 2004, mas se intensificou em 2010, às vésperas da criação do Pronatec, em 2011.

O intenso declínio da participação do Ensino Superior nos gastos federais em Educação evidencia uma mudança no perfil do gasto federal, o que pode ser um sinal positivo em um país com elevada desigualdade e sérias questões a respeito da qualidade da educação básica.

Uma vez assinaladas as trajetórias dos gastos sociais e em educação ao longo do período 2002-2013, o próximo capítulo analisa a correlação simples entre estes gastos e os indicadores de quantidade e qualidade da educação.

CAPÍTULO III – INDICADORES EDUCACIONAIS E SUA RELAÇÃO COM O GASTO EM EDUCAÇÃO

Conforme discutido no capítulo I, a literatura considera características familiares como os principais determinantes do desempenho escolar. Contudo, os gastos públicos em educação representam um importante esforço no sentido de minimizar as distorções no desempenho de alunos com diferentes *backgrounds* familiares e melhorar as oportunidades, principalmente das famílias mais carentes.

Este capítulo tem o objetivo de analisar a correlação entre gasto público em educação e alguns indicadores educacionais, assim como a evolução desses indicadores. O capítulo é formado por duas seções, na qual a primeira analisa os indicadores referentes à qualidade e quantidade de educação no Brasil para estados e municípios; e a segunda calcula correlações simples entre os dados de gasto público em educação expostos no capítulo anterior e estes indicadores.

III.1 Indicadores Educacionais Estaduais e Municipais (2005-2013)

Nesta monografia, foram analisados indicadores educacionais estaduais e municipais referentes à Educação Básica, devido a maior disponibilidade de informações desagregadas. Para isso, os indicadores utilizados foram o número de matrículas da Educação Básica na rede pública estadual e municipal e o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), ambos disponibilizados no *site* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)¹⁷.

O Ideb foi criado pelo Inep em 2007. Em uma escala de zero a dez, busca sintetizar em um indicador dois conceitos referentes à qualidade da educação, fluxo escolar e médias de desempenho nas avaliações. É calculado com dados de aprovação escolar, provenientes do Censo Escolar, e desempenho nas avaliações qualitativas padronizadas do Inep, que avaliam as disciplinas de língua portuguesa e matemática, realizadas pelos estudantes ao final das etapas de ensino (5º e 9º ano do Ensino Fundamental e 3º ano do Ensino Médio). No caso das

¹⁷ Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. O Inep é uma autarquia do Ministério da Educação.

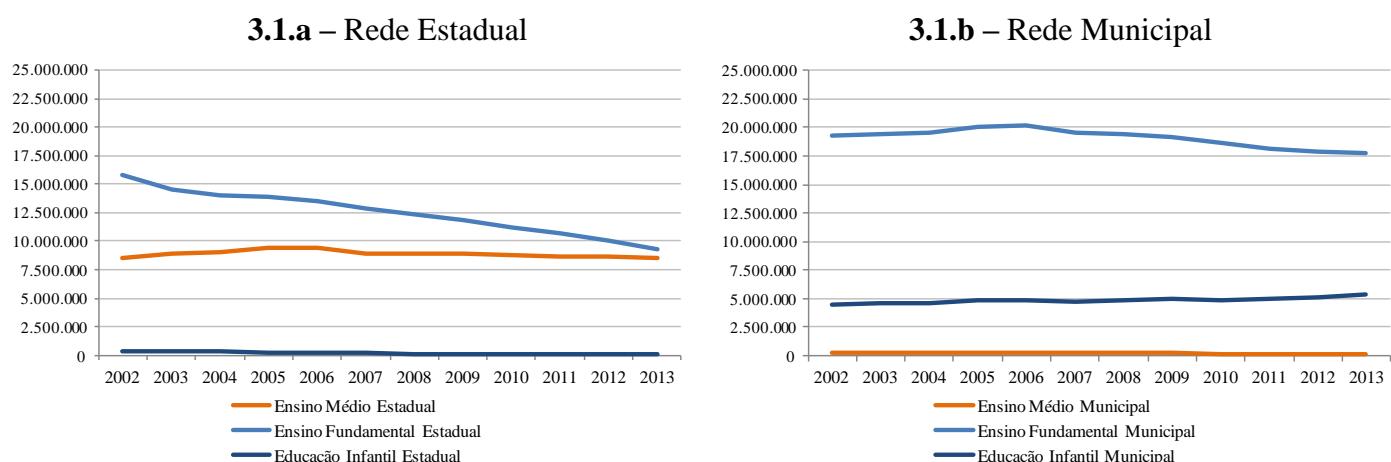
escolas federais e estaduais, a avaliação utilizada é o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e, para os municípios, a Prova Brasil. Os resultados do Ideb iniciam em 2005 e estão disponíveis bienalmente.

O Ideb é o indicador utilizado para a verificação do cumprimento das metas para a Educação Básica, fixadas no Plano de Desenvolvimento da Educação, do Ministério da Educação. O objetivo é que o Brasil alcance a média de 6,0 para os anos iniciais do Ensino Fundamental em 2021, meta definida com base na média dos países membros da OCDE (Fernandes, 2007). Com isso, espera-se que o Brasil consiga atingir um nível de qualidade educacional, em termos de desempenho e rendimento, observado em países desenvolvidos.

A fim de montar um panorama da evolução do número de matrículas anuais e do resultado do Ideb, foram elaborados gráficos que exibem o seu comportamento ao longo do período estudado.

Em relação ao número de matrículas por nível educacional, apresentado nos gráficos 3.1 e 3.2, é necessário explicar como estes dados foram organizados. Conforme sugerido por Maciel (2012), as matrículas da Educação Básica classificadas como Educação de Jovens e Adultos e Educação Especial foram distribuídas nas etapas da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e do Ensino Médio, de acordo com o número de matrículas em cada uma dessas etapas. As matrículas do Ensino Profissional foram computadas no total do Ensino Médio.

Gráfico 3.1 – Matrículas Escolares na Rede Pública por Nível Educacional



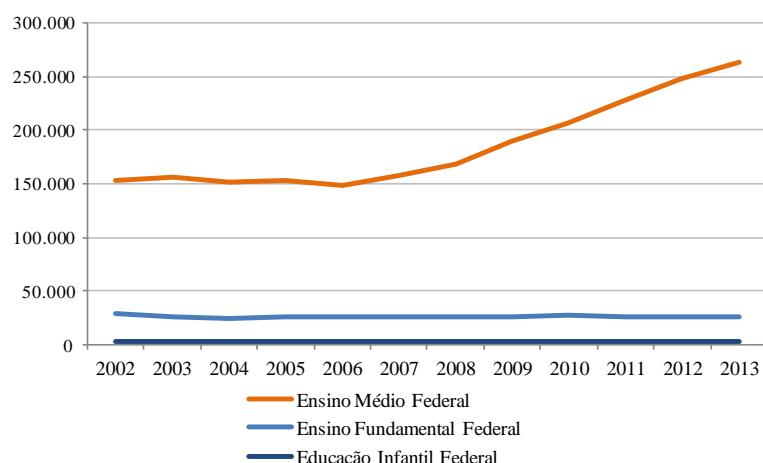
Fonte: Inep. Elaboração Própria.

Dentre as matrículas estaduais, o número de matrículas na Educação Infantil e no Ensino Fundamental caiu no decorrer dos anos estudados, refletindo a transferência da responsabilidade por esses níveis aos municípios. As matrículas no Ensino Médio, principal

encargo dos estados, cresceu até 2006 e, após uma queda em 2007, seu valor manteve-se em torno de 8,5 milhões de matrículas por ano para este nível educacional.

Os níveis educacionais cuja responsabilidade é prioridade dos municípios apresentaram comportamentos diferentes entre si. O número de matrículas na Educação Infantil cresceu em praticamente todos os anos observados, passando de 4,5 milhões em 2002 para 5,3 milhões em 2013. Esse crescimento ocorreu, sobretudo, a partir de 2008, quando o FUNDEB já estava em execução e toda Educação Básica passou a ser contemplada pelo fundo. Por outro lado, as matrículas do Ensino Fundamental, na esfera municipal, exibem crescimento até 2006, mas, a partir de 2007, seus valores caem todos os anos. As matrículas no Ensino Médio municipal caíram ao longo de todo período estudado, como reflexo da prioridade assumida pela rede estadual por este nível de ensino.

Gráfico 3.2 – Matrículas Escolares na Rede Federal por Nível Educacional



Fonte: Inep. Elaboração Própria.

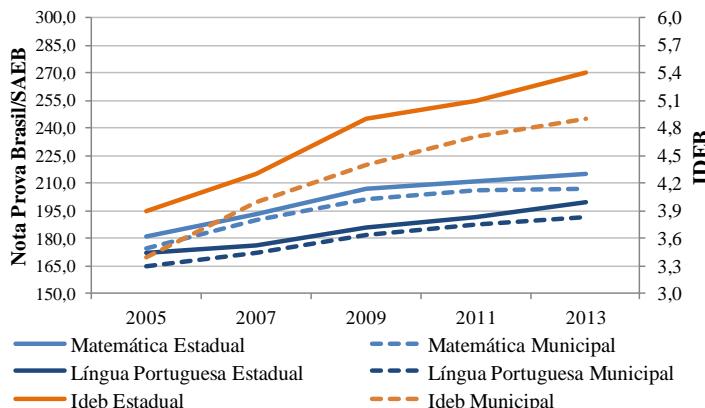
No caso das matrículas federais, é importante ressaltar o aumento do número de matrículas no Ensino Médio, que cresceu 76,5% entre 2006 e 2013, como exposto no gráfico 3.2. A taxa de crescimento das matrículas intensificou-se a partir de 2009, quando chegou a 12% ao ano. O crescimento observado inicialmente, de 2007 a 2009, pode ser explicado pela instituição do FUNDEB, que assegurou que recursos antes destinados apenas ao Ensino Fundamental fossem distribuídos entre todos os níveis de ensino da Educação Básica, inclusive ao Ensino Médio. O crescimento mais intenso, a partir de 2009, deve-se ao aumento das matrículas no Ensino Profissional, que em 2009 cresceu mais de 12% e cujo crescimento total foi de 53% no período analisado. Estes dados refletem o aumento da prioridade dada ao Ensino Profissional pelo Governo Federal, que culminou na criação no Pronatec, em 2011.

A queda do número de matrículas total nas redes municipais e estaduais de ensino, simultâneo ao crescimento real dos recursos destinado à educação, analisado no capítulo anterior, permitiu com que o gasto por aluno crescesse em todos os níveis educacionais. Mesmo no caso federal, no qual a quantidade de matrículas aumentou ao longo do período estudado, o crescimento do gasto total foi superior ao crescimento das matrículas, resultando também no crescimento do gasto por aluno nas instituições federais.

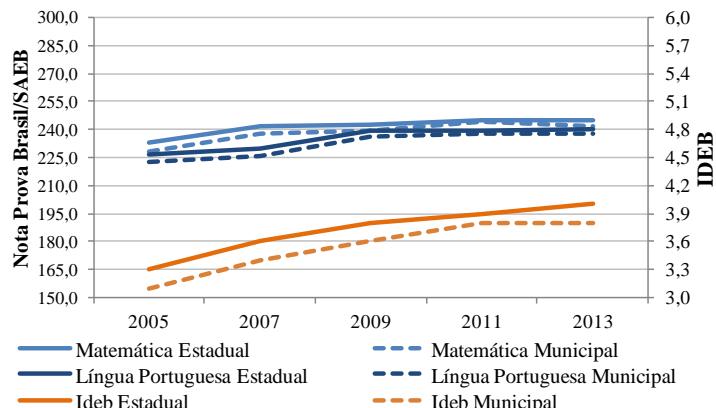
Os gráficos 3.3 apresentam os resultados de matemática e língua portuguesa das avaliações padronizadas do Inep no eixo principal, e o resultado do Ideb no eixo secundário, abertos por nível de ensino para a rede estadual e municipal. Estes dados são uma média dos resultados dos estados e municípios de todo país.

Gráfico 3.3 – Nota Prova Brasil/Saeb e Resultado do Ideb

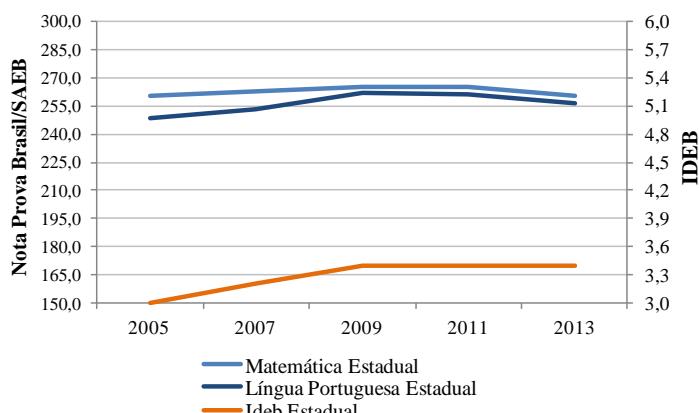
3.3.a – Ensino Fundamental (Anos Iniciais)



3.3.b – Ensino Fundamental (Anos Finais)



3.3.c – Ensino Médio



Fonte: Inep. Elaboração Própria.

No caso das duas etapas do Ensino Fundamental, anos iniciais (1º ao 5º ano) e anos finais (6º ao 9º ano), tanto os resultados das avaliações de matemática e língua portuguesa quanto o resultado geral do Ideb apresentaram melhora entre 2005 e 2013. Entretanto, a melhora dos resultados nos anos iniciais do Ensino Fundamental foi superior: as notas das

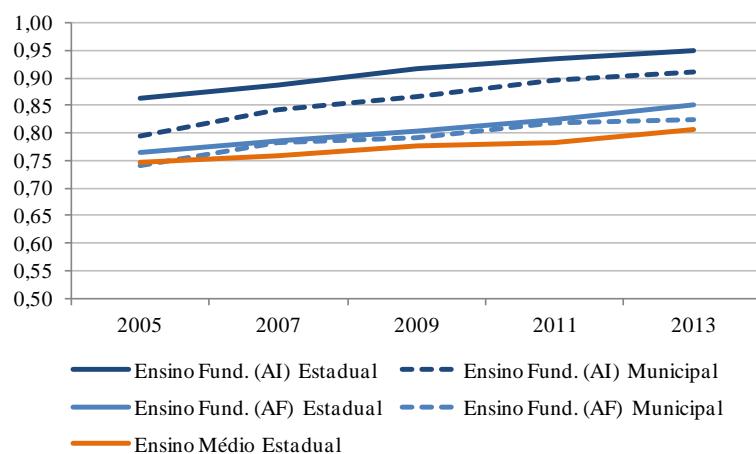
avaliações cresceram uma média de 17% e o resultado do Ideb cresceu 41% nos anos iniciais, ao longo do período estudado, contra um crescimento de 6% e 22%, respectivamente, para os anos finais do Fundamental.

Ao comparar o avanço da proficiência dos sistemas de ensino estadual e municipal, ambos tiveram uma evolução similar no que diz respeito às notas nas avaliações de matemática e língua portuguesa, mas o resultado do Ideb apresentou maior crescimento para escolas municipais.

Os resultados do Ensino Médio não foram tão positivos. Ainda que o valor das notas de língua portuguesa e matemática tenham crescido na comparação entre o primeiro e o último ano da série, esse dado apresenta uma trajetória de queda desde 2009. Além disso, o Ideb encontra-se estagnado em 3,4 desde 2009, o que significa que ele cresceu apenas 0,4 pontos em quase uma década.

É relevante destacar que um crescimento superior do Ideb em relação ao crescimento das notas das avaliações do Inep pode ser explicado pelo crescimento do outro indicador que o compõe, um indicador de rendimento escolar, calculado a partir da taxa de aprovação nas séries. Seu comportamento pode ser observado no gráfico abaixo. Mesmo que as notas das avaliações do Ensino Médio tenham caído, a taxa aprovação dos alunos cresceu, o que explica o desempenho do Ideb Estadual entre 2009 e 2013.

Gráfico 3.4 – Rendimento Escolar (Taxa de Aprovação) por Nível Educacional



Fonte: Inep. Elaboração Própria.

III.2 Correlação entre Gastos em Educação e Indicadores Educacionais

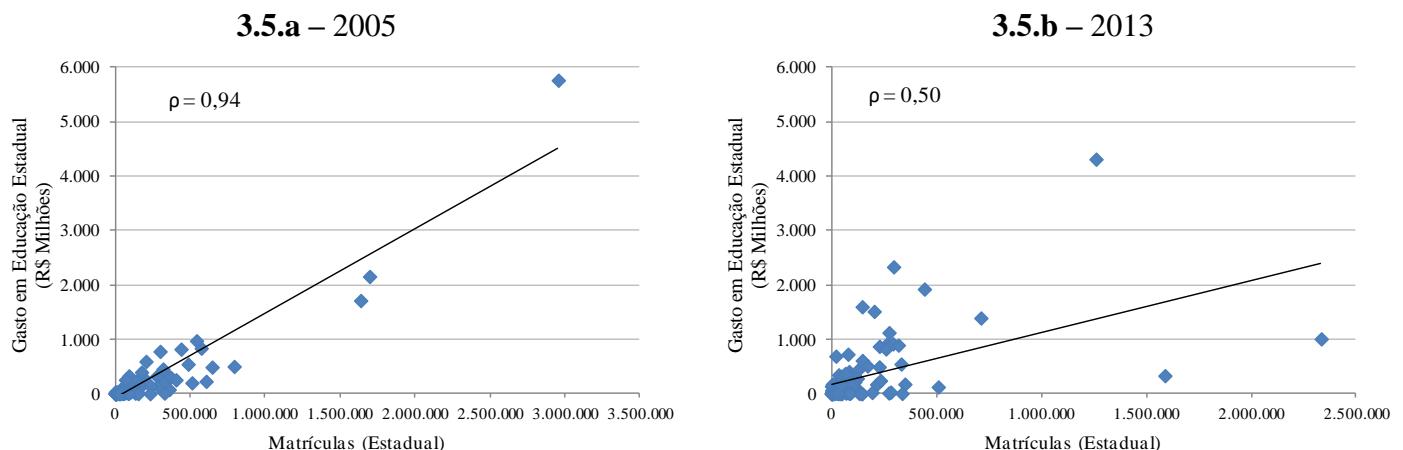
Após analisar o progresso do número de matrículas e do desempenho dos alunos no Ideb para os diferentes níveis de Educação Básica e para os sistemas municipal e estadual de ensino, na tentativa de relacionar este progresso com o comportamento do gasto público total em educação e do gasto em educação por matrícula, foram construídos gráficos que correlacionam os dados de gasto com os indicadores educacionais.

Cabe aqui destacar que o aumento do gasto em educação estadual e municipal juntamente com a queda do número de matrículas nessas duas esferas de governo resultou no aumento do gasto por aluno. Considerando a melhoria dos resultados do Ideb e o crescimento do gasto em educação por matrícula ao longo do período estudado, espera-se encontrar relações positivas entre esses indicadores, tanto nos estados, quanto nos municípios.

Os gráficos abaixo mostram correlações simples entre o gasto total em educação e a quantidade de matrículas e, em seguida, entre o gasto em educação por matrícula e o desempenho do Ideb. Os cálculos confirmaram a existência de relações positivas.

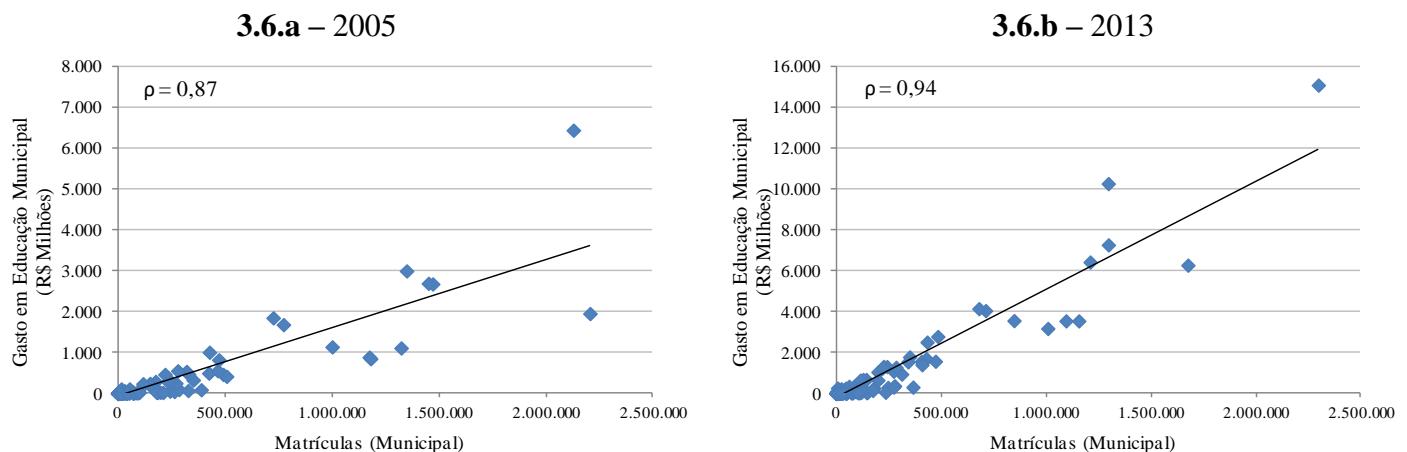
A correlação entre o número de matrículas e o gasto público em educação de estados e municípios está ilustrada nos gráficos 3.5 e 3.6 para os anos de 2005¹⁸ e 2013, de forma a demonstrar sua evolução. Os dados estaduais representam os 26 estados e o Distrito Federal. Os dados de matrículas municipais estão disponíveis agrupados por unidade da federação e, portanto, foram analisados para as 26 unidades.

Gráfico 3.5 – Gastos em Educação x Número de Matrículas (Rede Estadual)



O gráfico 3.5 mostra uma forte correlação ($\rho=0,94$) entre o gasto em educação estadual e o número de matrículas em 2005. Esta correlação diminuiu em 2013 ($\rho=0,50$), porque os principais aumentos do gasto em educação não ocorreram necessariamente nos estados onde o número de matrículas era maior. Ainda assim, os dois últimos gráficos mostram que maiores níveis de gastos em educação estão relacionados à maior quantidade de matrículas.

Gráfico 3.6 – Gastos em Educação x Número de Matrículas (Rede Municipal)



No gráfico 3.6, ambos os períodos apresentam forte correlação entre o gasto em educação municipal e o número de matrículas ($\rho=0,87$ em 2005 e $\rho=0,94$ em 2013), o que implica que altos gastos em educação incidem em localidades com mais matrículas.

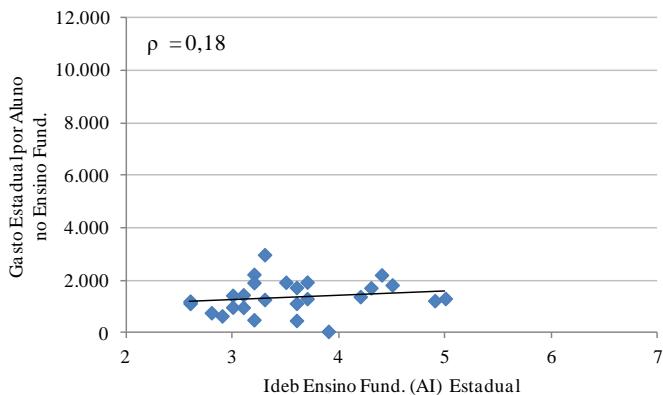
Para a análise da correlação entre o desempenho dos alunos no Ideb e o gasto em educação por matrícula dos governos estaduais e municipais, foram elaborados os gráficos 3.7 a 3.10 para os anos de 2005¹⁹ e 2013, com o objetivo de avaliar sua evolução no período estudado. Os dados estaduais referem-se aos 26 estados e ao Distrito Federal. Os dados municipais, disponíveis por município tanto para o resultado do Ideb quanto para o gasto em educação por matrícula, foram filtrados para os municípios que possuem os dados completos, uma vez que nem todos os municípios reportaram seus dados. Ou seja, foram contemplados apenas os municípios que disponibilizaram os resultados do Ideb e gastos em Educação no Ensino Fundamental para 2005 e 2013, 3.386 municípios para os anos iniciais (AI) do Ensino Fundamental e 1.825 municípios para os anos finais (AF).

¹⁹ Os dados do Ideb estão disponíveis a partir do ano de 2005.

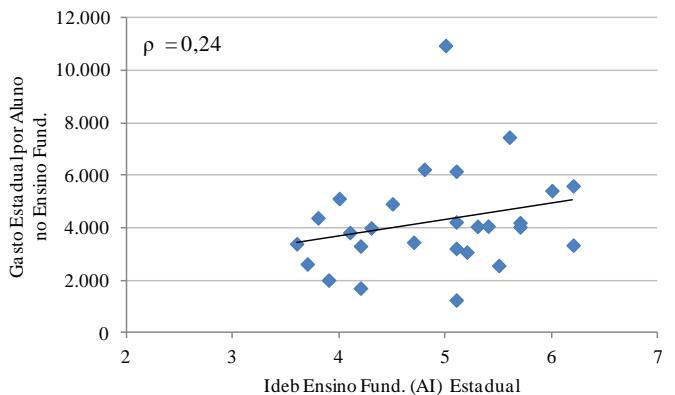
O coeficiente de correlação entre os gastos em educação por matrícula e o resultado do Ideb do Ensino Fundamental estadual manteve-se em torno de 0,24 no período de 2005 a 2013, conforme mostram os gráficos a seguir. Já os coeficientes de correlação dos dados do Ensino Médio estadual, ainda que positivos, foram muito baixos para indicar relação relevante.

Gráfico 3.7 – Gastos Estadual por Matrícula x Resultado do Ideb Estadual

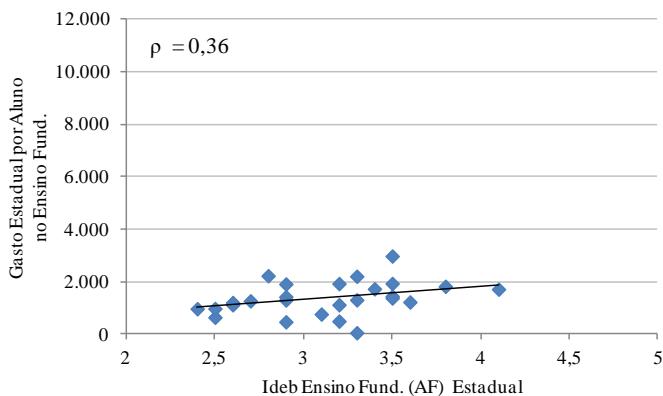
3.7.a – Ensino Fund. (AI) 2005



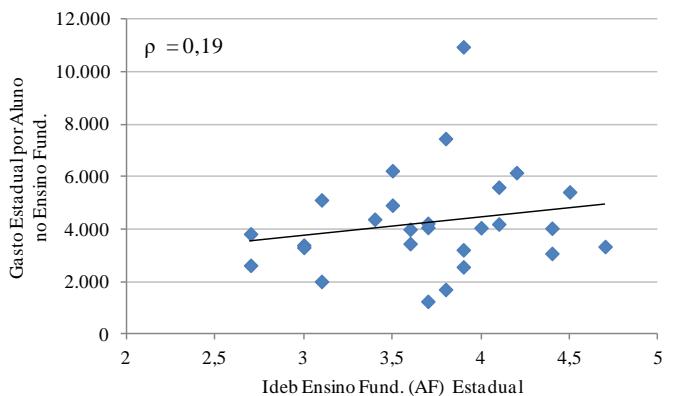
3.7.b – Ensino Fund. (AI) 2013



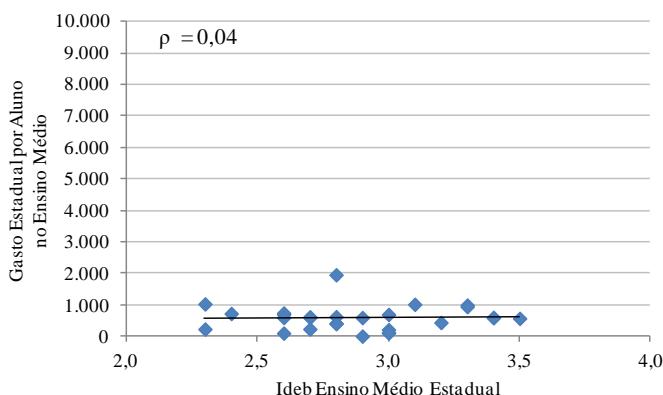
3.7.c – Ensino Fund. (AF) 2005



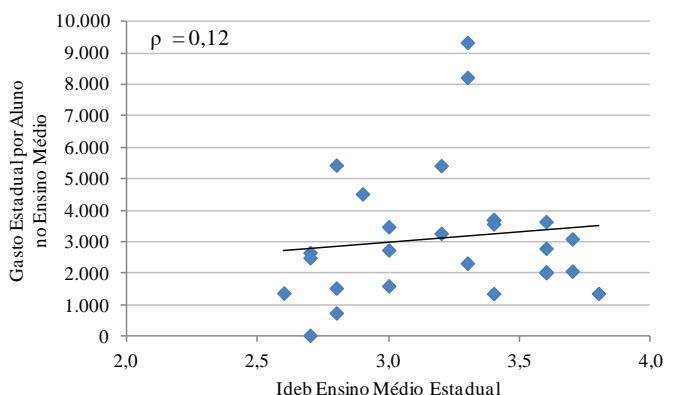
3.7.d – Ensino Fund. (AF) 2013



3.7.e – Ensino Médio 2005



3.7.f – Ensino Médio 2013



Fonte: STN e Inep. Elaboração Própria.

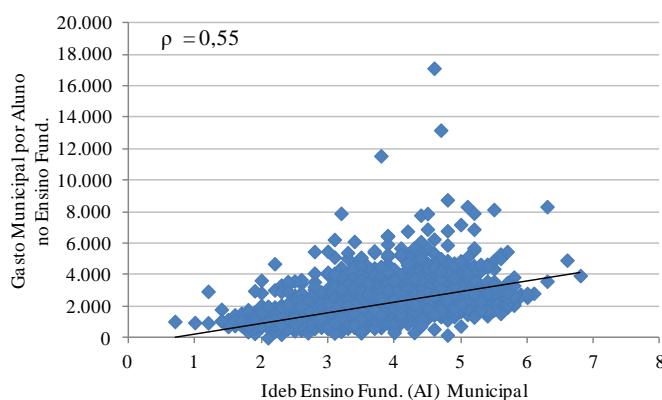
Ao contrário do que era esperado, o gráfico 3.7 mostra que não foram encontradas relações significativas entre o gasto em educação estadual por matrícula e o desempenho dos alunos no Ensino Médio das escolas estaduais. Ainda que o gasto por matrícula dos estados tenha crescido entre 2005 e 2013 e o desempenho do Ideb tenha melhorado, estes resultados parecem não estar relacionados entre si.

Os pequenos coeficientes obtidos, mesmo no caso do Ensino Fundamental, sugerem duas possíveis explicações. A primeira seria que apesar do aumento dos gastos em educação por parte dos estados no período estudado, o volume de recursos destinados a esta área não é suficiente para obter retornos mais expressivos em termos de proficiência e rendimento escolar. A outra explicação diz respeito à possibilidade de ineficiência na gestão desses recursos, condição que demandaria maior atuação governamental, no sentido de melhor capacitar os gestores escolares.

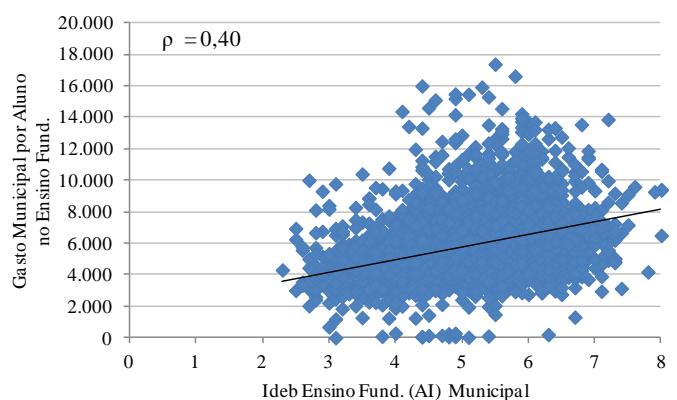
Foi encontrada correlação positiva e significante entre o gasto em educação municipal por matrícula e o resultado do Ideb das escolas municipais, cujo coeficiente de correlação mantém-se por volta de 0,45 no período analisado. Com a observação dos gráficos 3.8 e dos dados apresentados anteriormente, conclui-se que entre 2005 e 2013 houve um crescimento significativo do gasto por matrícula dos municípios em educação no mesmo período em que os indicadores de qualidade da educação da rede municipal de ensino apresentaram melhora. Adicionalmente, os gráficos 3.8 revelam que maiores níveis de gasto em educação estão relacionados positivamente a melhores desempenhos dos alunos no Ideb, indicando que os esforços realizados pelos municípios podem colaborar para a melhoria dos resultados escolares de seus alunos, principalmente no caso do Ensino Fundamental.

Gráfico 3.8 – Gastos Municipal por Matrícula x Resultado do Ideb Municipal

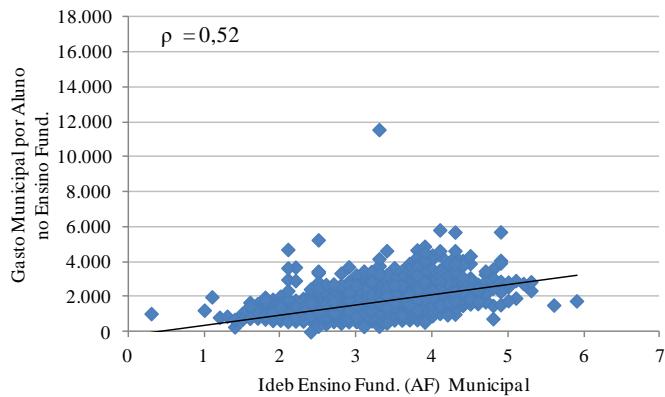
3.8.a – Ensino Fund. (AI) 2005



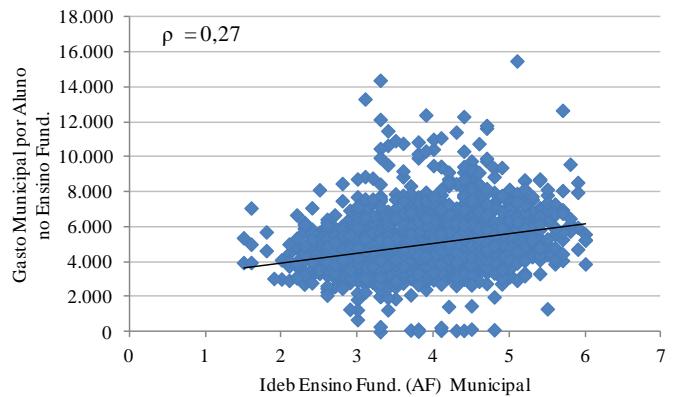
3.8.b – Ensino Fund. (AI) 2013



3.8.c – Ensino Fund. (AF) 2005



3.8.d – Ensino Fund. (AF) 2013



Fonte: STN e Inep. Elaboração Própria.

É imperativo destacar que, apesar do avanço alcançado em termos de melhor proficiência dos alunos no Ideb, ainda existem disparidades entre os diferentes níveis educacionais e o caminho a ser percorrido até a realização da meta nacional para o Ideb de 6,0 é longo. Isso destaca a importância de que os estados e municípios continuem a investir em políticas educacionais, com ênfase para o Ensino Médio no caso estadual que, conforme definido na LDB, é sua responsabilidade prioritária e cujo desempenho no Ideb ainda é muito baixo. A manutenção ou ampliação deste esforço é necessária para que a rede pública de ensino alcance permanentemente melhores índices de qualidade de educação, oferecendo melhores oportunidades aos seus alunos.

CONCLUSÃO

A análise desenvolvida nesta monografia sobre o progresso e o comportamento dos gastos em educação realizados pelo Governo Federal e pelos governos estaduais e municipais caracteriza o período entre 2002 e 2013 como um período de ampliação do gasto público em educação. Estes resultados indicam que todas as esferas de governo estão comprometidas com o desenvolvimento educacional do Brasil, fato de grande importância frente a constante demanda popular por melhorias e maiores investimentos na educação.

Em relação aos recursos despendidos pelo Governo Federal, verifica-se o crescimento de mais de 50% da prioridade dada aos gastos sociais entre 2002 e 2013, crescimento mais expressivo que os observados nas outras esferas. No que diz respeito ao Gasto em Educação como participação do Gasto Social Federal, ainda que este valor não chegue a 10% do total, cresceu todos os anos a partir de 2006, a uma taxa média maior que o GSF.

O Gasto em Educação federal quase triplicou de 2002 a 2013. Ao analisar o gasto por nível educacional, é possível observar uma mudança na configuração do Gasto em Educação federal. No primeiro quadriênio observado (2003-2006), o gasto federal com o Ensino Superior chegava a 65% do gasto total em educação, enquanto os outros níveis recebiam poucos recursos. Contudo, nos anos mais recentes, a participação do Ensino Médio e Profissional triplicou e o peso do investimento no Ensino Superior caiu para 45%. Ainda assim, o investimento em todos os níveis apresentou crescimento real no período estudado.

Essa mudança pode ser explicada por dois programas do governo que entraram em vigor no período contemplado por esta monografia, o FUNDEB, em 2007, e o Pronatec, em 2011. O primeiro garantiu que recursos antes destinados apenas ao Ensino Fundamental (na época do FUNDEF) fossem distribuídos a todos os níveis da Educação Básica, inclusive ao Ensino Médio. O segundo ampliou a prioridade dada pelo governo ao Ensino Profissional, que já vinha crescendo desde 2004 e tornou-se mais intensa a partir de 2010. Como resultado, o número de matrículas desses dois níveis de ensino cresceu 76,5% entre 2006 e 2013. A transição do FUNDEF para o FUNDEB e a criação do Pronatec também justificam as mudanças nas prioridades dadas aos níveis de ensino pelas esferas estadual e municipal.

O Gasto Social Estadual duplicou de 2002 a 2013 e, como participação do Gasto Público Estadual, cresceu 4,7 pontos percentuais. Dentre as diferentes áreas que compõe o gasto social, o Gasto em Educação é o principal para os estados, embora seja importante destacar que sua participação caiu ao longo do período estudado, frente ao aumento de áreas como Previdência e Assistência Social.

O Gasto em Educação estadual cresceu em termos reais entre o primeiro e o último ano da série, mas apresentou queda nos anos mais recentes. Com relação ao gasto por nível de ensino, o investimento em todos os níveis cresceu no período contemplado por este estudo, com exceção do ano de 2012. Mais recentemente, a participação do Ensino Fundamental estadual caiu, sendo compensada pelo crescimento da participação de todos os outros níveis educacionais, principalmente do Ensino Médio.

Quanto à utilização do Gasto em Educação estadual na melhoria do ensino, tem-se que a expansão do gasto público em educação pelos governos estaduais acompanhou melhoras nas notas das avaliações padronizadas de matemática e língua portuguesa e no resultado do Ideb para o Ensino Fundamental e Ensino Médio. A correlação entre gasto em educação por matrícula e desempenho dos alunos mostra que, de fato, maiores volumes de gasto na educação estadual estão positivamente relacionados à melhores resultados do Ideb, ainda que com pequena magnitude. A baixa correlação encontrada sugere a necessidade de maior atenção para a gestão do gasto estadual. Além disso, as notas dos alunos do Ensino Médio, principal responsabilidade da rede estadual de ensino, caíram desde 2009, mantendo o resultado do Ideb estagnado para esta etapa, o que indica que políticas de educação estaduais devem atuar no sentido de melhorar o aproveitamento dos alunos nos últimos anos da Educação Básica.

No que diz respeito ao Gasto Social Municipal, este cresceu mais de 120% em valores constantes de 2013, mantendo-se em torno de 70% do Gasto Público Municipal ao longo do período estudado nesta monografia. Isto mostra o caráter prioritariamente social dos gastos dos governos municipais. O volume dos gastos que compõe o GSM aumentou em todas as áreas, mas seus pesos não tiveram variações expressivas; o Gasto em Educação permanece como principal gasto social dos municípios, representando 35% do seu total.

O volume investido pelos municípios na área educacional saiu de um patamar de R\$ 50.000 em 2002 para mais de R\$ 110.000 em 2013, em valores constantes de 2013. O Gasto em Educação municipal ocorre, sobretudo, no Ensino Fundamental, que representa em torno

de 70% do Gasto em Educação. No entanto, a participação desde nível vem caindo ao longo da série, dando mais espaço à Educação Infantil, que também é responsabilidade da rede municipal de ensino e cuja participação no Gasto em Educação chega a quase 20% em 2013.

Os indicadores educacionais municipais apresentaram resultados melhores que os estaduais. A queda do número total de matrículas, também presente na rede municipal, foi inferior à queda das matrículas estaduais. A qualidade da educação avaliada melhorou em todos os anos estudados para os municípios e o crescimento do Ideb dos alunos de escolas municipais foi superior ao dos alunos de escolas estaduais. E a correlação encontrada entre o Gasto em Educação por matrícula e o rendimento dos alunos foi positiva e significante, mais forte que a correlação encontrada para a rede estadual de ensino.

Ao avaliar os resultados desta monografia, é possível verificar que o gasto público em educação é importante, mas duas observações podem ser feitas. Uma diz respeito à ampliação dos recursos, que deve estar comprometida com a eficiência na sua aplicação, para que as escolas garantam o desenvolvimento dos alunos. A outra se refere à necessidade de complementar o gasto em educação com despesas na área social, de forma a melhorar o ambiente familiar, uma vez que há forte influência da família no desempenho escolar dos alunos (Kroth e Gonçalves, 2014).

Os impactos gerados por maiores gastos em educação são, em geral, percebidos em um prazo mais longo, ao contrário de outros tipos de gastos sociais. Enquanto gastos assistenciais trazem benefícios quase imediatos para populações mais carentes, a expansão do número de vagas nas escolas e a melhora da qualidade do ensino público contribuem para o desenvolvimento humano e queda da desigualdade social no longo prazo.

O Brasil ainda precisa avançar muito no que diz respeito ao seu sistema educacional. De acordo com Hanushek e Woessmann (2008), para que os países em desenvolvimento alcancem um nível de ensino que permita que seus cidadãos prosperem no futuro, é necessário que ocorram reformas institucionais no sistema como um todo, não apenas a expansão de recursos, de forma que investimentos em educação possam se traduzir em desenvolvimento da população.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANGRIST, J. D.; LAVY, V. Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 114, n. 2, p. 533-575, mai. 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/85aVRh>>. Acesso em 10 ago. 2015
- BARBOSA FILHO, F. H.; MOURA, R. L. Educação e Desenvolvimento no Brasil. In: PEREIRA, L. V.; VELOSO, F.; BINGWEN, Z. (Org.). Armadilha da Renda Média: Visões do Brasil e da China. Rio de Janeiro: Editora FGV: IBRE, 2013. v. 1, p. 107-133.
- BARROS, R. P.; MENDONCA, R. S.; SANTOS, D.; QUINTAES, G. Determinantes do desempenho educacional no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA, out. 2001. Texto para Discussão, n. 834. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/>>. Acesso em 10 abr. 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Disponível em: <<http://goo.gl/hkVEIb>>. Acesso em 06 abr. 2014.
- BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <<http://goo.gl/OxTNWN>>. Acesso em 25 mai. 2014.
- CAMPOS, B. C.; SOBREIRA, R. Investimento público em educação fundamental e a qualidade do ensino: uma avaliação regional dos resultados do Fundef. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 2, p. 327-346, mar./abr. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n2/06.pdf>>. Acesso em 7 jan. 2015.
- CARD, D.; PAYNE, A. A. School finance Reform, The Distribution of School Spending, and the Distribution of Student Test Scores. *Journal of Public Economics*, n. 83. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/2tyeI6>>. Acesso em 10 ago. 2015.
- CASTRO, J. A.; DUARTE, B. C. Descentralização da Educação Pública no Brasil: Trajetória dos Gastos e das Matrículas. Brasília: IPEA, ago. 2008. Texto para Discussão, n. 1.352. Disponível em: <<http://goo.gl/5bsM9k>>; Acesso em 16 abr. 2015.

CASTRO, J. A.; CHAVES, J. V.; DUARTE, B. C.; RIBEIRO, J. A.; SIMÕES, H. B. Gasto Social e Política Macroeconômica: Trajetórias e Tensões no Período 1995-2005. Brasília: IPEA, jan. 2008. Texto para Discussão, n. 1.324. Disponível em: <<http://goo.gl/Nlh3vt>>. Acesso em 8 out. 2014.

CASTRO, C. M.; SCHWARTZMAN, S. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 80, p. 563-624, jul./set. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/ujtZwV>>. Acesso em 4 set. 2014.

CRUZ, G. F. Gasto em Educação e Impactos sobre Indicadores de Curto e Médio Prazo dos Estudantes: Uma Análise com Base no FUNDEF e FUNDEB. 2015. 84 p. Dissertação (Mestrado em Economia da Indústria e Tecnologia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

CUNHA, F.; HECKMAN, J. The Technology of Skill Formation. Cambridge: National Bureau of Economic Research, jan. 2007. Working Paper, n. 12.840. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w12840>>. Acesso em 7 jan. 2015.

DOURADO, L. F.; OLIVEIRA, J. F.; SANTOS, C. A. A Qualidade da Educação: Conceitos e Definições. Brasília: Inep/MEC, 2007. Disponível em <<http://goo.gl/tkltPo>>. Acesso em 7 jan. 2015.

FELÍCIO, F.; FERNANDES, R. O Efeito da Qualidade da Escola sobre o Desempenho Escolar: Uma Avaliação do Ensino Fundamental no Estado de São Paulo. In: Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 33, 2005, Natal. Anais. Natal: dez. 2005. Disponível em: <<http://www.anpec.org.br/encontro2005/artigos/A05A157.pdf>>. Acesso em 16 ago. 2015.

FERNANDES, R. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb): Metas Intermediárias para a sua trajetória no Brasil, Estados, Municípios e Escolas. Inep/MEC: 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em 20 jul. 2015.

GIBBONS, S.; MCNALLY, S. The Effects of Resources Across School Phases: a Summary of Recent Evidence. Londres: Center for Economic Performance, jun. 2013. Discussion Paper, n. 1.226. Disponível em: <<http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/dp1226.pdf>>. Acesso em 24 jul. 2015.

GLEWEE, P. W.; HANUSHEK, E. A.; HUMPAGE, S. D.; RAVINA, R. School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: a Review of the Literature from 1990 to 2010. Cambridge: National Bureau of Economic Research, out. 2011. Working Paper, n. 17.554. Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w17554>>. Acesso em 10 ago. 2015.

HANUSHEK, E. A.; WOESSION, L. The Role of Cognitive Skills in Economic Development. *Journal of Economic Literature*, American Economic Association, v. 46, n. 3, p. 607-668, set. 2008. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27647039>>. Acesso em: 25 out. 2013.

HOLMLUND, H.; MCNALLY, S.; VIARENGO, M. Does Money Matter for Schools? Londres: Center for the Economics of Education, jan. 2009. Discussion Paper, n. 105. Disponível em: <<http://cee.lse.ac.uk/ceedps/ceedp105.pdf>>. Acesso em 10 ago. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (Inep). Censo Escolar. 2005 e 2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em 14 ago. 2015.

_____. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb. Nota técnica. Inep: 2007. Nota técnica. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em 19 jul. 2015.

KROTH, D. C.; GONÇALVES, F. O. O Impacto dos Gastos Públicos Municipais sobre a Qualidade da Educação: Uma análise de Variáveis Instrumentais entre 2007 e 2011. In: Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 42, 2014, Natal. Anais. Natal: dez. 2014. Disponível em: <<http://goo.gl/NMRFuw>>. Acesso em 18 dez. 2014.

MACHADO, A. F.; MARTINS, L.; MORO, S.; RIOS, J. Qualidade do ensino em matemática: determinantes do desempenho de alunos em escolas públicas estaduais mineiras. In: Encontro Nacional de Economia – ANPEC, 34, 2006, Salvador. Anais. Salvador: dez. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Lh5M15>>. Acesso em 25 mai. 2014.

MACIEL, W. K. S. Metodologia para o Cálculo do Indicador “Investimento Público em Educação em Relação ao PIB” de 2000 a 2010. Brasília: Inep/MEC, 2012. Texto para Discussão, n. 34. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/>>. Acesso em 5 ago. 2015.

MENEZES FILHO, N. A. Qualidade da Educação. In.: SICSÚ, J.; CASTELLAR, A. (Org.). Sociedade e Economia: Estratégias de Crescimento e Desenvolvimento. Brasília: IPEA, 2009. p. 201-209. Disponível em: <<http://goo.gl/yC2JWn>>. Acesso em 25 mai. 2014.

MENEZES FILHO, N.; OLIVEIRA, A. P. A Relação entre Gastos e Educação e Desempenho Escolar nos Municípios Brasileiros: Uma Análise com Dados em Painel. In: BOTELHO, F. et al. (Org.). Políticas Públicas Educacionais e Desempenho Escolar dos Alunos da Rede Pública de Ensino. São Paulo: BNDES, 2014. p. 81-108. Disponível em: <<http://goo.gl/etRCOm>>. Acesso em 24 jul. 2015.

MINISTÉRIO DA FAZENDA. Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002. Brasília: nov. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/PiywvD>>. Acesso em 21 nov. 2014.

PEREIRA, G. C. Uma Avaliação de Impacto do Programa Mais Educação no Ensino Fundamental. 2011. 96 p. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/osGcml>>. Acesso em 25 mai. 2014.

ROSSINHOLI, M. Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB. 2008. 173 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Metodista de Piracicaba. Piracicaba, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/vb7OkZ>>. Acesso em 7 jan. 2015.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Execução Orçamentária dos Estados. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/prefeituras>>. Acesso em 21 nov. 2014.

_____. Finanças do Brasil (FINBRA). 2002 a 2013. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/prefeituras>>. Acesso em 21 nov. 2014.

SENADO FEDERAL. Sistema Siga Brasil. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>. Acesso em 16 nov. 2014.

UNESCO. Alcanzando las metas educativas. Santiago, Chile: Proyecto Regional de Indicadores Educativos (PRIE), ago. 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/9Zfi8d>>. Acesso em 7 jan. 2015.

ANEXOS

Tabela 1 – Participação dos Estados no Gasto Público Estadual Total (por região)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Região Norte	7,1	7,0	7,2	7,3	7,6	7,7	7,8	7,9	8,1	7,7	8,2	8,7
Região Nordeste	19,4	19,1	18,8	18,6	19,2	18,7	18,6	19,3	19,5	19,0	19,7	19,3
Região Centro-Oeste	9,3	8,7	9,1	8,8	8,7	8,8	8,8	8,9	9,0	8,9	9,5	9,1
Região Sudeste	48,9	49,9	50,3	50,6	50,7	51,5	51,8	50,4	49,1	50,7	48,0	49,3
Região Sul	15,3	15,2	14,6	14,7	13,7	13,4	13,0	13,5	14,3	13,8	14,6	13,5

Fonte: STN. Elaboração própria.

Tabela 2 – Participação dos Estados no Gasto Social Estadual Total (por região)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Região Norte	7,7	7,5	7,4	7,7	8,1	8,3	8,3	8,2	8,3	7,7	8,1	8,8
Região Nordeste	21,4	21,3	20,8	20,8	21,5	20,9	20,1	21,0	21,5	20,6	20,4	20,3
Região Centro-Oeste	11,2	9,7	9,6	9,4	9,4	9,7	9,3	9,1	9,1	8,9	9,6	9,6
Região Sudeste	45,8	47,4	47,5	46,9	45,8	45,7	48,7	47,0	45,9	46,9	45,6	46,9
Região Sul	13,9	14,2	14,7	15,2	15,2	15,4	13,6	14,7	15,2	15,9	16,3	14,5

Fonte: STN. Elaboração própria.

Tabela 3 – Participação dos Municípios no Gasto Público Municipal Total (por região)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Região Norte	5,9	5,5	5,5	5,7	6,3	6,2	6,2	6,1	6,4	6,6	6,0	6,1
Região Nordeste	20,3	19,6	19,5	20,1	21,3	20,9	20,9	21,9	21,8	21,6	21,0	21,5
Região Centro-Oeste	5,8	5,9	5,9	6,0	5,9	6,1	6,1	6,2	6,2	6,1	6,2	6,1
Região Sudeste	51,7	52,4	52,5	52,0	50,9	51,4	51,4	50,5	50,7	50,9	51,3	51,0
Região Sul	16,2	16,6	16,6	16,1	15,6	15,4	15,3	15,2	14,9	14,9	15,5	15,3

Fonte: STN. Elaboração própria.

Tabela 4 – Participação dos Municípios no Gasto Social Municipal Total (por região)

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Região Norte	6,0	5,6	5,6	5,6	6,3	6,2	6,2	6,1	6,4	6,5	5,9	6,3
Região Nordeste	20,9	20,1	20,0	20,6	22,2	21,9	21,7	22,8	22,8	22,5	21,7	22,4
Região Centro-Oeste	5,7	5,6	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	6,1	5,9	5,8	6,1	6,4
Região Sudeste	52,2	52,8	52,9	52,5	50,8	51,4	51,8	50,7	50,9	51,1	51,5	50,6
Região Sul	15,2	15,8	15,7	15,5	14,8	14,6	14,3	14,2	14,0	14,1	14,8	14,3

Fonte: STN. Elaboração própria.

Tabela 5 – Participação do Gasto em Educação da União por Nível Educacional

Descrição	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Educação Básica	13,8	12,6	13,7	14,7	13,2	15,7	16,1	15,1	16,7	18,5	21,8	24,5	24,0
Ed. Infantil	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,1
Ensino Fund.	4,3	4,0	4,7	4,4	4,0	6,5	4,9	3,0	3,0	2,3	2,8	3,8	3,3
Ensino Médio	1,2	1,1	1,3	2,0	1,4	1,2	2,7	1,8	1,1	2,5	3,3	4,1	3,6
Ensino Profiss.	6,3	6,3	6,9	7,0	7,1	7,2	7,4	9,0	10,8	11,8	14,9	15,9	16,4
EJA	1,5	0,7	0,2	0,6	0,2	0,4	0,6	1,0	1,4	1,6	0,6	0,5	0,6
Ed. Especial	0,3	0,2	0,3	0,4	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
Ensino Sup.	63,9	65,7	66,5	66,7	61,7	61,7	59,9	56,8	53,3	54,1	48,3	43,5	39,9
Demais	22,3	21,7	19,9	18,5	25,1	22,6	24,0	28,0	30,0	27,3	29,9	32,0	36,1

Fonte: Senado Federal. Elaboração própria.

Tabela 6 – Participação do Gasto em Educação dos Estados por Nível Educacional

<i>Participação do Gasto em Educação (%)</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educação Básica	54,7	59,3	58,8	61,2	58,4	62,1	62,8	59,7	35,0	65,0
Ed. Infantil	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,7
Ensino Fund.	39,5	43,7	43,3	45,7	41,4	42,1	41,9	37,7	21,8	39,4
Ensino Médio	12,4	12,6	12,5	12,6	13,5	15,9	16,1	17,7	9,0	19,8
Ensino Profiss.	0,8	1,0	1,0	1,2	1,6	2,0	2,6	2,2	2,4	2,8
EJA	1,3	1,3	1,3	0,9	0,8	0,9	0,9	0,8	0,7	1,6
Ed. Especial	0,6	0,6	0,5	0,6	0,8	0,8	0,8	0,8	0,6	0,8
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ensino Sup.	6,8	7,0	6,9	7,4	8,1	8,0	8,6	7,3	8,4	8,9
Demais	38,5	33,7	34,3	31,4	33,5	29,8	28,6	33,0	56,6	26,1

Fonte: STN. Elaboração própria.

Tabela 7 – Participação do Gasto em Educação dos Municípios por Nível Educacional

<i>Participação do Gasto em Educação (%)</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Educação Básica	92,6	89,5	88,8	88,3	88,4	89,0	89,8	89,0	88,4	90,2
Ed. Infantil	13,3	13,8	13,8	13,8	14,0	14,3	16,0	16,6	17,8	18,4
Ensino Fund.	75,0	73,2	72,5	72,2	72,4	72,5	70,7	69,8	68,7	70,0
Ensino Médio	1,1	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	1,3	1,3	0,5	0,5
Ensino Profiss.	1,0	0,3	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5	0,2	0,3	0,3
EJA	1,2	0,9	1,0	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6
Ed. Especial	0,8	0,5	0,5	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Outros	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Ensino Sup.	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0	0,9	0,8	0,8
Demais	6,2	9,4	10,0	10,6	10,5	10,0	11,2	10,1	10,8	9,1

Fonte: STN. Elaboração própria.