



POLÍTICA DE FUNDOS E EDUCAÇÃO BÁSICA EM SANTA CATARINA¹.

Marcos Edgar Bassi²
Phelipe Pires Fermino³

RESUMO

O texto examina a tendência das matrículas públicas de educação básica do Estado de Santa Catarina entre 1996 e 2010, período no qual passou a vigorar a política de fundos no financiamento da educação em nível nacional, primeiro o Fundef, vigente entre 1998 e 2006, substituído pelo Fundeb, a partir de 2007. Foram utilizados os microdados de matrículas dos Censos Escolares realizados anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). As séries históricas mostram o crescimento das redes municipais decorrente de processos de municipalização do ensino fundamental durante a vigência do Fundef e da educação infantil no Fundeb, em contrapartida à redução do atendimento estadual.

Palavras chaves: Política educacional. Educação básica. Financiamento da educação. Municipalização do ensino. Fundef/Fundeb.

POLICY OF FUNDS AND BASIC EDUCATION IN SANTA CATARINA

ABSTRACT

This paper examines the trend of matriculation in public basic education in the State of Santa Catarina between 1996 and 2010, a period when the policy of funds became effective in the financing of education at the national level. First Fundef in effect between 1998 and 2006, replaced by Fundeb, from 2007. We used the School Census microdata matriculation conducted annually by the National Institute of Educational Studies and Research Anísio Teixeira (INEP). The historical data show the growth of municipal networks due process of municipalization of primary education during the Fundef period and of early childhood education in Fundeb period, in contrast to the reduction in state care.

Keywords: Educational policy. Basic education. Education funding. Municipalization of education. FUNDEF/FUNDEB.

¹Este artigo é parte da pesquisa nacional intitulada "Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas", financiada pelo o Edital nº. 001/2008 da CAPES / INEP / SECAD - Observatório da Educação, realizada junto ao Centro de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE) da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo. A pesquisa é coordenada nacionalmente pelo Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, sendo desenvolvida em 12 (doze) estados (São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Roraima, Pará, Minas Gerais e Rio Grande do Norte), contando com 9 (nove) programas de Pós-Graduação em Educação (USP, UFPA, UFPI, UFPB, UFRN, UEMG, UFMS, UFPR, UNISUL), e, ainda, com 4 (quatro) grupos colaboradores de pesquisa (USP-RP, UNIFESP, UFMT, UFRGS).

² Doutor em Educação. Professor da UFPR. Email: <marcos.e.bassi@gmail.com>.

³ Mestre em Educação (UNISUL). Email: <phelipeprof@hotmail.com>.



INTRODUÇÃO

A gestão do atendimento público da rede estadual e do conjunto das redes municipais de Educação Básica em Santa Catarina apresentou significativa alteração entre 1996 e 2010. De acordo com os Censos Escolares desse período, a rede estadual detinha, no primeiro ano, 60% do atendimento, diante dos 26% das redes municipais, restando à rede privada pouco mais de 13%, e menos de 1% para à rede federal. No último ano, porém, a rede estadual recuou para o patamar de 43%, o mesmo patamar alcançado pela rede municipal. As redes privada e federal mantiveram os mesmos patamares iniciais. Em Santa Catarina esse movimento reproduziu, no mesmo período, mas em menores proporções, as tendências verificadas em nível nacional, pelo qual os municípios, em 2010, detinham 46% da oferta de educação básica, a rede estadual detinha 39%, a rede privada e a federal, juntas, detinham os outros 14%.

As mudanças no atendimento público municipal e estadual catarinense ocorreram em um contexto de alterações na legislação constitucional e infraconstitucional no financiamento da educação que redirecionaram uma importante parcela de recursos financeiros para finalidades específicas, por meio de uma política de fundos contábeis. Entre 1998 e 2006, por exemplo, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) focalizou grande parte dos recursos no financiamento no ensino fundamental. A partir de 2007, passou a vigorar Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que reorientou os recursos financeiros para todas as etapas, níveis e modalidades da educação básica. Convém assinalar que, nesse período, outros fatores afetaram as matrículas, como: programas de correção de fluxo; mudanças na dinâmica populacional brasileira, que têm reduzido o contingente de pessoas em idade escolar⁴; a extensão da obrigatoriedade para as crianças com 6 anos de idade e a criação do ensino fundamental de 9 anos; e, alterações na metodologia de captura de dados educacionais⁵.

Diante desse contexto, o presente artigo se detém na análise das tendências das matrículas em educação básica, especificamente, nas redes estaduais e do conjunto dos municípios catarinenses, observando, principalmente, as implicações trazidas pela política de fundos. Para esse fim, foram utilizados os microdados dos Censos Escolares do período, disponibilizadas pelo INEP⁶. As

⁴ A população brasileira passa, desde o início dos anos 2000, por uma transição demográfica pela qual o número de pessoas nas faixas etárias mais jovens vem diminuindo (IPEA, 2011).

⁵ O Educacenso, implantado pelo INEP a partir de 2007, identifica individualmente alunos, professores, entre outras informações, tornando mais precisas as estatísticas educacionais. Seu efeito imediato foi uma substancial redução nos dados, decorrente da eliminação de duplicidades.

⁶ Foram consideradas nas análises, apenas as matrículas de educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e desconsideradas as de Educação de jovens e adultos e de educação especial devido à irregularidade dos registros nos Censos.

matrículas foram organizadas em tabelas e gráficos por dependência administrativa (nível de governo estadual e municipal), e por tipo de atendimento (etapas e modalidades de ensino), os quais revelaram as tendências analisadas.

ALTERAÇÕES NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA

As regras sobre o financiamento da educação brasileira, estabelecidas na Constituição Federal de 1988 (CF/88), receberam importantes e seguidas alterações, desde a segunda metade dos anos 1990, com a criação e introdução de fundos contábeis na trajetória e no fluxo dos recursos financeiros (MELCHIOR, 1997). Entre 1998 e 2006 esteve em vigor o Fundef, substituído a partir de 2007 pelo Fundeb, cuja vigência permanecerá até 2020 (BRASIL, 1996a; 1996c; 2006a; 2006b; 2007). Grosso modo, as duas versões de fundos passaram a reter e a redistribuir em cada unidade da federação uma grande parcela dos recursos gerados pela vinculação constitucional (Art. 212) que os governos estaduais e municipais deveriam aplicar na educação. Valores aluno/ano, resultantes da razão entre a soma dos recursos retidos em cada fundo estadual e das matrículas, ora do ensino fundamental, ora de toda a educação básica, consistiram nos critérios de redistribuição dos recursos. Assim, para o governo estadual e para os municípios, a ampliação ou não do número de matrículas na rede passou a ditar a maior ou menor disponibilidade de recursos financeiros, o que instituiu um importante fator indutor no atendimento (ARRETCHE, 1999; BASSI, GIL, 1999; BASSI, 2001). Os governos que não mantivessem matrículas ou as mantivessem em pequeno número tiveram parte de suas receitas apreendidas, na forma de uma contribuição compulsória, e redistribuídas àqueles que as tivessem em maior número. Portanto, sob esses mecanismos unicamente monetários (PINTO, 2007) os governos, principalmente os municipais, foram induzidos a elevar o número de matrículas em suas redes para obtenção de receita adicional ou para, ao menos, recuperar parcial ou integralmente a contribuição compulsória aos fundos.

O Fundef determinou que os recursos envolvidos tivessem como destino o ensino fundamental regular. Já o Fundeb estendeu a cobertura do financiamento para o restante da educação básica, retendo e redistribuindo uma parcela ainda maior de recursos da vinculação. Nesse caso, a redistribuição obedeceu a uma lista de fatores de ponderação com diferentes pesos e valores por aluno correspondentes, definidos para as matrículas de cada etapa, modalidade e tipo de atendimento. No lugar da focalização no Fundef entrou em vigor, no Fundeb, o peso do fator de ponderação como fator indutor. Além disso, o recebimento de receita obedeceu a competência educacional definida também na Constituição (Art. 211). Por fim, nos dois fundos, a União assumiu a função supletiva e redistributiva de complementação financeira aos fundos estaduais que não

atingissem um valor aluno/ano definido nacionalmente. A complementação, pífia durante o Fundef, foi ampliada no Fundeb, mas permaneceu insuficiente para atender as necessidades e carências e reduzir as profundas desigualdades entre as unidades da federação (DAVIES, 2001; OLIVEIRA, 2001; ARELARO, 2007).

No que se refere aos efeitos do Fundef, logo na sua implantação ocorreu uma imediata e substancial transferência de recursos financeiros dos governos estaduais aos municipais naqueles estados nos quais o ensino fundamental se encontrava municipalizado desde a década de 1970. Naqueles em que a matrícula se concentrava na rede estadual ocorreu o contrário, os municípios é que transferiram recursos aos estados. Nesse caso, o intenso processo de municipalização que se seguiu reverteu, em poucos anos, essa direção, tornando esses governos estaduais também transferidores de receita aos municípios sob a sua jurisdição territorial.

No Fundeb, a contemplação de toda a educação básica recupera o sentido do direito à educação. Os fatores de ponderação com diferentes pesos, por sua vez, procuram estender o estímulo à ampliação do atendimento às outras etapas e modalidades. Contudo, a insuficiência de recursos destinados atualmente ao financiamento da educação, a limitada complementação da União e a forma como foram definidos os fatores de ponderação e os valores por aluno, que não levam em conta os custos reais de manutenção de cada etapa e modalidade da educação básica, impedem o efetivo atendimento das demandas educacionais e do direito à educação da população brasileira.

EFEITOS INDUTORES DOS FUNDOS NA MATRÍCULA PÚBLICA DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM SANTA CATARINA

A política de fundos em Santa Catarina agregou e redistribuiu, ao longo de todo o período em estudo, um volume crescente de recursos. Em valores atualizados, o montante movimentado saltou de perto de R\$ 1 bilhão em 1998, para próximo de R\$ 2,9 bilhões em 2010 (Gráfico 1).

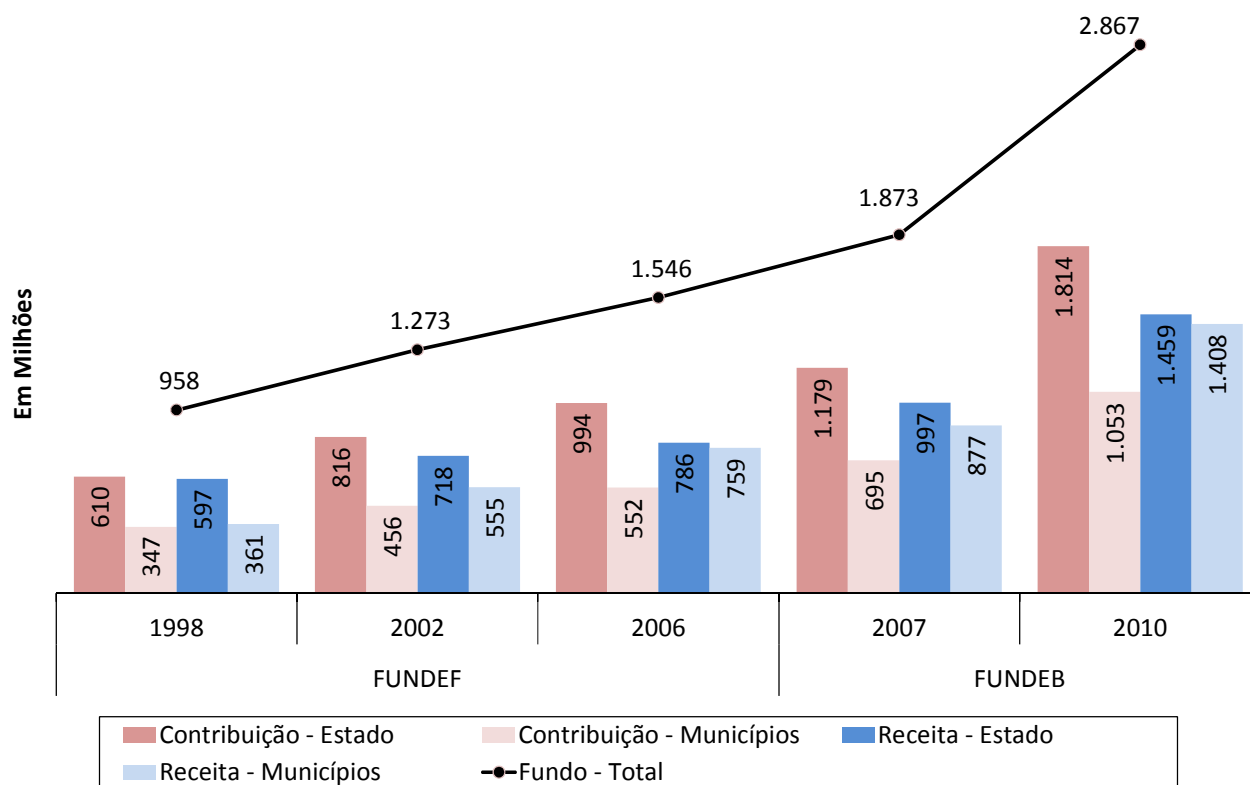


Gráfico 1 – **Movimentação financeira dos fundos contábeis, segundo a contribuição e a receita do governo estadual e dos municípios - 1998/2002/2006/2007/2010.**

Fontes: STN e TCE/SC.

Valores atualizados para reais de dezembro de 2010, de acordo com indexador INPC/IBGE.

Elaboração dos autores.

A contribuição financeira do governo estadual ao fundo manteve-se em torno de 63% do total arrecadado anualmente ao longo de todo o período, R\$ 610 milhões em 1998 e R\$ 1.814 milhões em 2010, enquanto a contribuição do conjunto dos municípios permaneceu em 37%, R\$ 347 milhões e R\$ 1.053 milhões, respectivamente. Contudo, os municípios foram progressivamente contemplados com uma proporção relativamente crescente de receitas, a maior parte proveniente da parcela da contribuição estadual não recuperada⁷. Ligeiramente superior ao valor da sua contribuição no primeiro ano, no valor de R\$ 360 milhões, 38% do total do fundo, a receita dos municípios passou para R\$ 1.408 bilhões (49%) no último ano. O volume transferido da rede estadual para os municípios por meio dos fundos, ou seja, a diferença entre a contribuição e a receita, saltou, do primeiro ao último ano, de R\$ 13,5 milhões para R\$ 356 milhões, um crescimento de 2.542%! Como mencionado, receita esta que corresponde à parcela da contribuição não recuperada pelo governo estadual.

⁷ De forma semelhante ao que ocorre com o governo estadual, em vários municípios catarinenses o montante da contribuição aos fundos tem sido superior ao das receitas que retornam. Não foi possível nesse artigo dispor de pormenores dessa movimentação.

O processo de municipalização do ensino fundamental induzido pelo Fundef, ao lado da ampliação do atendimento em outras modalidades da educação básica sob a responsabilidade dos municípios, bem como a redução do atendimento da rede estadual ao longo de todo o período, estão na justificativa dessa transferência de matrículas e recursos.

Estudo de Pensin, Rebelatto e Nardi (2006), realizado em municípios da região Oeste catarinense entre os anos de 1998 a 2003, constatou o incremento das matrículas no ensino fundamental nas redes municipais, acompanhado do progressivo crescimento da receita em relação à contribuição desses mesmos municípios ao Fundef. Um aspecto interessante do estudo é que a municipalização ocorreu em meio a um processo de imigração regional que, ao reduzir o contingente de alunos, afetou especificamente as matrículas da rede estadual.

Valle, Mizuki e Castro (2004) também destacam a municipalização no período. As autoras observaram que o processo ocorreu com grande intensidade em 1997, evoluindo progressivamente até 2002, período em que se circunscreve a sua análise. Porém, atribuem o processo à políticas de iniciativa do governo estadual e subestimam a importância do fator indutor do Fundef. O ano em que constataram a maior intensidade da municipalização foi exatamente o que antecedeu ao de início efetivo de vigência do Fundef. Dessa forma, as redes municipais anteciparam o incremento de matrículas, ainda que com a eventual parceria do governo estadual, de modo a reduzir o efeito da contribuição compulsória ao fundo sobre as suas receitas educacionais. As autoras também destacam que o movimento de municipalização nesse período envolveu, em maior proporção, as matrículas das séries iniciais do ensino fundamental, a ponto das redes municipais ultrapassarem a rede estadual nesse seguimento já em 1998.

A Tabela 1 reúne em série histórica, entre 1996 e 2010, as matrículas de educação básica organizadas por nível de ensino e por tipo de atendimento⁸, na qual é possível observar não somente os indicadores da municipalização do ensino fundamental como o comportamento das outras duas etapas no contexto de vigência da política de fundos.

TABELA 1 – Matrícula da educação básica por nível/modalidade de ensino e por esfera administrativa - 1996 - 2010 (em mil).

⁸ Não foram consideradas, nesse estudo, as matrículas de EJA, de Educação Especial e de outras modalidades da educação básica.

| | pré fundos | | FUNDEF | | | | | | | | FUNDEB | | | | |
|---|------------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
| Total | 1.318 | 1.358 | 1.381 | 1.419 | 1.445 | 1.454 | 1.468 | 1.486 | 1.500 | 1.470 | 1.462 | 1.390 | 1.391 | 1.385 | 1.380 |
| Base 100 (1996) | 100 | 103 | 105 | 108 | 110 | 110 | 111 | 113 | 114 | 112 | 111 | 105 | 106 | 105 | 105 |
| Matrícula por etapa de ensino (em mil) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ed. Infantil | 182 | 182 | 175 | 202 | 213 | 227 | 234 | 237 | 246 | 248 | 243 | 234 | 245 | 255 | 266 |
| Ens. Fundamental | 956 | 971 | 984 | 982 | 983 | 967 | 963 | 956 | 953 | 942 | 949 | 918 | 915 | 898 | 880 |
| Ens. Médio | 180 | 205 | 222 | 235 | 250 | 261 | 272 | 292 | 301 | 280 | 270 | 237 | 232 | 232 | 233 |
| Percentual na matrícula total (%) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ed. Infantil | 14% | 13% | 13% | 14% | 15% | 16% | 16% | 16% | 16% | 17% | 17% | 17% | 18% | 18% | 19% |
| Ens. Fundamental | 73% | 72% | 71% | 69% | 68% | 67% | 66% | 64% | 64% | 64% | 65% | 66% | 66% | 65% | 64% |
| Ens. Médio | 14% | 15% | 16% | 17% | 17% | 18% | 19% | 20% | 20% | 19% | 18% | 17% | 17% | 17% | 17% |
| Base 100 (1996) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ed. Infantil | 100 | 100 | 96 | 111 | 117 | 125 | 129 | 130 | 135 | 136 | 134 | 129 | 135 | 140 | 146 |
| Ens. Fundamental | 100 | 102 | 103 | 103 | 103 | 101 | 101 | 100 | 100 | 99 | 99 | 96 | 96 | 94 | 92 |
| Ens. Médio | 100 | 114 | 123 | 131 | 139 | 145 | 151 | 162 | 167 | 156 | 150 | 132 | 129 | 129 | 129 |
| Matrícula por esfera administrativa (em mil) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Federal | 6 | 7 | 6 | 6 | 6 | 6 | 5 | 4 | 4 | 4 | 4 | 3 | 2 | 2 | 2 |
| Estadual | 791 | 744 | 744 | 757 | 757 | 739 | 730 | 736 | 731 | 697 | 686 | 634 | 613 | 590 | 580 |
| Municipal | 359 | 448 | 477 | 501 | 525 | 544 | 568 | 582 | 599 | 603 | 612 | 610 | 619 | 631 | 632 |
| Particular | 161 | 159 | 154 | 155 | 157 | 167 | 166 | 164 | 166 | 166 | 161 | 143 | 158 | 162 | 165 |
| Percentual na matrícula total (%) | | | | | | | | | | | | | | | |
| Federal | 0,5% | 0,5% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,4% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,1% | 0,2% | 0,1% |
| Estadual | 60% | 55% | 54% | 53% | 52% | 51% | 50% | 50% | 49% | 47% | 47% | 46% | 44% | 43% | 42% |
| Municipal | 27% | 33% | 35% | 35% | 36% | 37% | 39% | 39% | 40% | 41% | 42% | 44% | 44% | 46% | 46% |
| Particular | 12% | 12% | 11% | 11% | 11% | 11% | 11% | 11% | 11% | 11% | 11% | 10% | 11% | 12% | 12% |
| Base 100 | | | | | | | | | | | | | | | |
| Federal | 100 | 101 | 85 | 93 | 88 | 87 | 77 | 66 | 58 | 59 | 57 | 43 | 30 | 35 | 30 |
| Estadual | 100 | 94 | 94 | 96 | 96 | 93 | 92 | 93 | 92 | 88 | 87 | 80 | 77 | 75 | 73 |
| Municipal | 100 | 125 | 133 | 140 | 146 | 151 | 158 | 162 | 167 | 168 | 170 | 170 | 172 | 176 | 176 |
| Particular | 100 | 99 | 96 | 96 | 98 | 103 | 103 | 102 | 103 | 103 | 100 | 89 | 98 | 101 | 103 |

Fonte: MEC/INEP. Microdados dos Censos Escolares

Elaboração dos autores

A soma total dessas matrículas segue uma curva ascendente até 2004, quando alcança o patamar mais elevado, e inicia, a partir do ano seguinte, uma tendência decrescente. O período em que ocorre a ascensão é sustentado pela expansão das matrículas da educação infantil e do ensino médio, com o ensino fundamental também em ascensão nos anos pré-fundos e estável nos primeiros anos sob o Fundef. A partir de 2001, este nível de ensino inicia e mantém tendência em queda no restante do período. A educação infantil e o ensino médio com aquele desempenho positivo crescem

46% e 29% (base 100), respectivamente, passando a representar 10% e 9%, respectivamente, da soma das matrículas, ante a redução de 8% do ensino fundamental no período, o qual recua a sua participação relativa para 34%.

Quanto à responsabilidade pelo atendimento, a rede municipal foi a única que manteve crescimento contínuo e expressivo de 76% (base 100) em relação ao seu patamar inicial e em relação ao desempenho descendente ou estável das outras redes. Assim, a responsabilidade relativa das redes municipais com a educação básica, circunscrita à educação infantil e ao ensino fundamental, passou de 15% à 24%, o que a fez ultrapassar, no contexto do Fundeb, a rede estadual. Esta, por seu lado, encolheu o atendimento em quase 30%, a rede federal, inexpressiva em número de matrículas, reduziu 70% e a rede particular permaneceu praticamente estável.

Convém frisar que no mesmo contexto da política de fundos também concorreram fatores como a inversão demográfica da população na faixa etária escolar e políticas de correção de fluxo para corrigir a taxa de distorção idade-série dos alunos. Também concorreram, particularmente a partir de 2007, mudanças na metodologia do Censo Escolar com a introdução do Educacenso, que ao identificar individualmente as informações educacionais eliminou as matrículas duplicadas. No conjunto, o efeito dessas políticas e programas simultâneos à política de fundos reduziu o número de matrículas, especialmente do ensino fundamental e do ensino médio, sem impactos diretos sobre a municipalização e sobre a ascensão da rede municipal.

A municipalização do ensino é evidenciada quando se observa o comportamento das matrículas nas séries iniciais e finais do ensino fundamental (Gráfico 2) e da educação infantil, nas modalidades creche e pré-escola (Gráfico 3).

Nos dois anos anteriores à iminente entrada em vigor do Fundef é possível notar, como destacado pela literatura, um intenso movimento nas matrículas das séries iniciais municipais e estaduais do ensino fundamental. Pouco mais de 71 mil matrículas foram transferidas da rede estadual para municipal nesses anos, fazendo com que ambas convergissem praticamente ao mesmo número de matrículas. Em seguida, as matrículas municipais distanciam-se em movimento ascendente, enquanto as estaduais seguem em queda, pelo menos até 2006, quando também as matrículas municipais inflexionam sua tendência. Pode-se deduzir que a inversão das redes e o crescimento das matrículas municipais se devem ao processo de municipalização das matrículas estaduais. Além disso, como assinalado, ambos os movimentos descendentes, mais acentuado das matrículas estaduais, podem decorrer da inversão demográfica. Entre 1996 e 2006, as posições relativas dessas esferas administrativas se inverteram, passando as redes municipais a deterem 64% das matrículas, proporção que se manteve assim nos anos posteriores.

Do ponto de vista político, ao lado da iniciativa dos municípios em assumir matrículas estaduais ou mesmo em ampliar a sua rede própria soma-se a disponibilidade da rede estadual em prol da municipalização das suas matrículas do ensino fundamental, aí sim se pode associar a políticas de iniciativa estadual.

As matrículas estaduais e municipais das séries finais do ensino fundamental também convergiram a partir de 2001, quando as primeiras iniciam tendência decrescente até 2007, estabilizando-se daí em diante. O movimento descendente estadual ocorre em paralelo à ascendência das matrículas municipais, que pode também ser entendido como municipalização. Nesse seguimento, o governo estadual manteve a responsabilidade pelo maior número de matrículas, embora tenha recuado de 80% para 60% entre 2000 e 2009 em relação às redes municipais, posições que permaneceram estáveis em 2010.

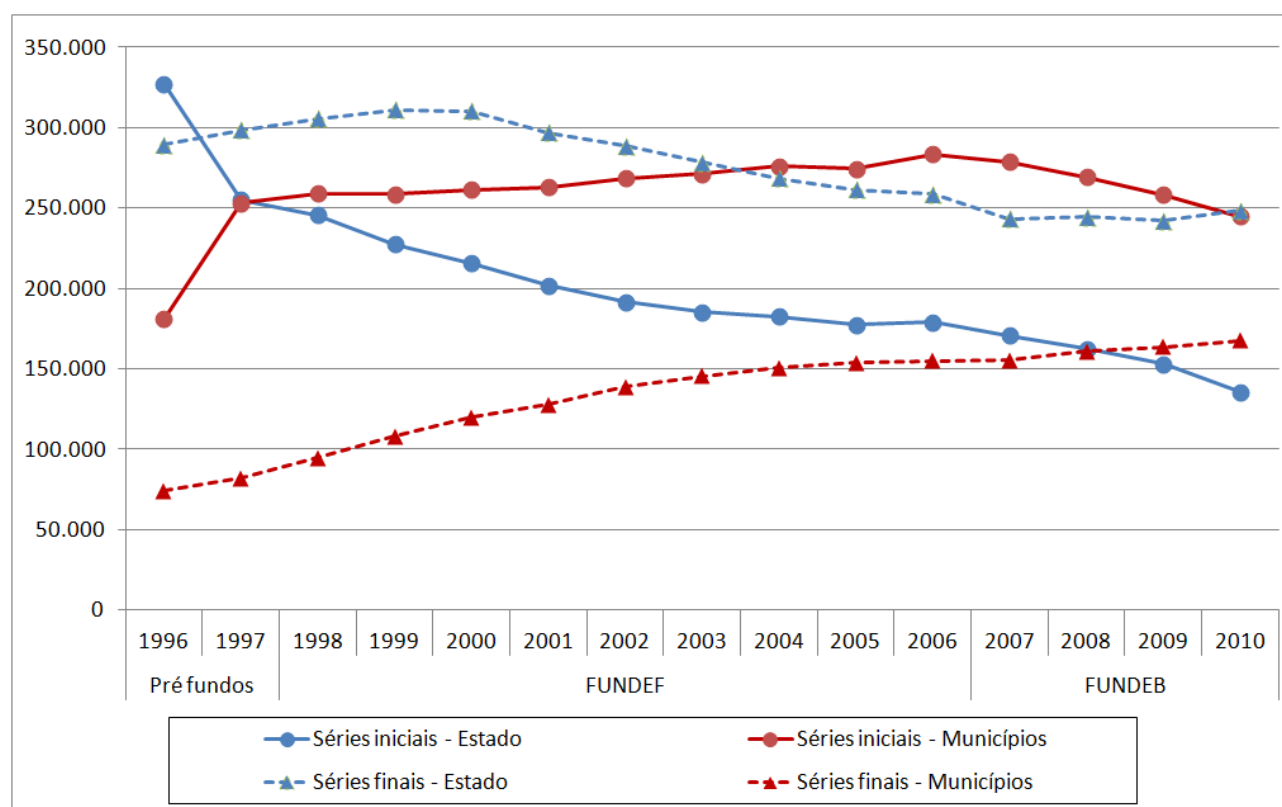


GRÁFICO 2 – Evolução das matrículas das séries iniciais e das séries finais do ensino fundamental público - 1996-2010.

Fontes: BRASIL. MEC. INEP. Microdados do Censo Escolar (1996 a 2010).

Elaboração dos autores.

Os movimentos convergentes e as posições estabilizadas das redes a partir de 2007 indicam que o processo de municipalização do ensino fundamental se esgotou em Santa Catarina com a

entrada em vigor do Fundeb. O fim da focalização da aplicação de recursos nesse nível de ensino ou em qualquer outro e a introdução dos fatores de ponderação e de valores por aluno/ano para às outras etapas, modalidades e tipo de atendimento da educação básica contribuíram para redirecionar a atenção dos gestores da educação pública à outras prioridades. De qualquer forma, o ensino fundamental já se encontrava bastante próximo da universalização, exigindo um menor esforço do poder público.

Esse conjunto combinado de fatores também está na base da explicação da reversão da tendência ascendente das séries iniciais da rede municipal em 2006. Nem mesmo a incorporação das matrículas das crianças de 6 anos de idade no ensino fundamental, determinada pela extensão da obrigatoriedade a esta faixa de idade nesse período, impediu a reversão.

Essa acomodação do atendimento educacional sugere que os governos municipais e o governo estadual, aparentemente, estabeleceram um acordo tácito de divisão de responsabilidades com o ensino fundamental, pelo qual as redes municipais assumiram as séries iniciais e o governo estadual as séries finais. Caberia uma investigação mais aprofundada em outro trabalho a respeito dos fatores que se somaram no encolhimento da rede estadual de ensino fundamental, uma vez que a perda de matrículas significou a transferência de recursos financeiros, através do Fundef e depois do Fundeb, para os municípios. Uma hipótese é de que o custo de manutenção das matrículas de ensino fundamental estadual seja substancialmente superior ao valor por aluno estabelecido pelos fundos. Desse modo, a municipalização, mesmo transferindo receita, liberaria aos cofres do governo estadual um diferencial de recursos antes necessários à manutenção desse elevado custo e que poderia ser aplicado no ensino médio, etapa da sua única responsabilidade.

Na educação infantil, constituída pelas modalidades de creches e de pré-escolas, preponderam as redes municipais. A rede estadual manteve atendimento até 2009. No conjunto, também se pode constatar efeitos sobre a matrícula não só associados aos mecanismos de financiamento, como também decorrentes de outras políticas implementadas no contexto.

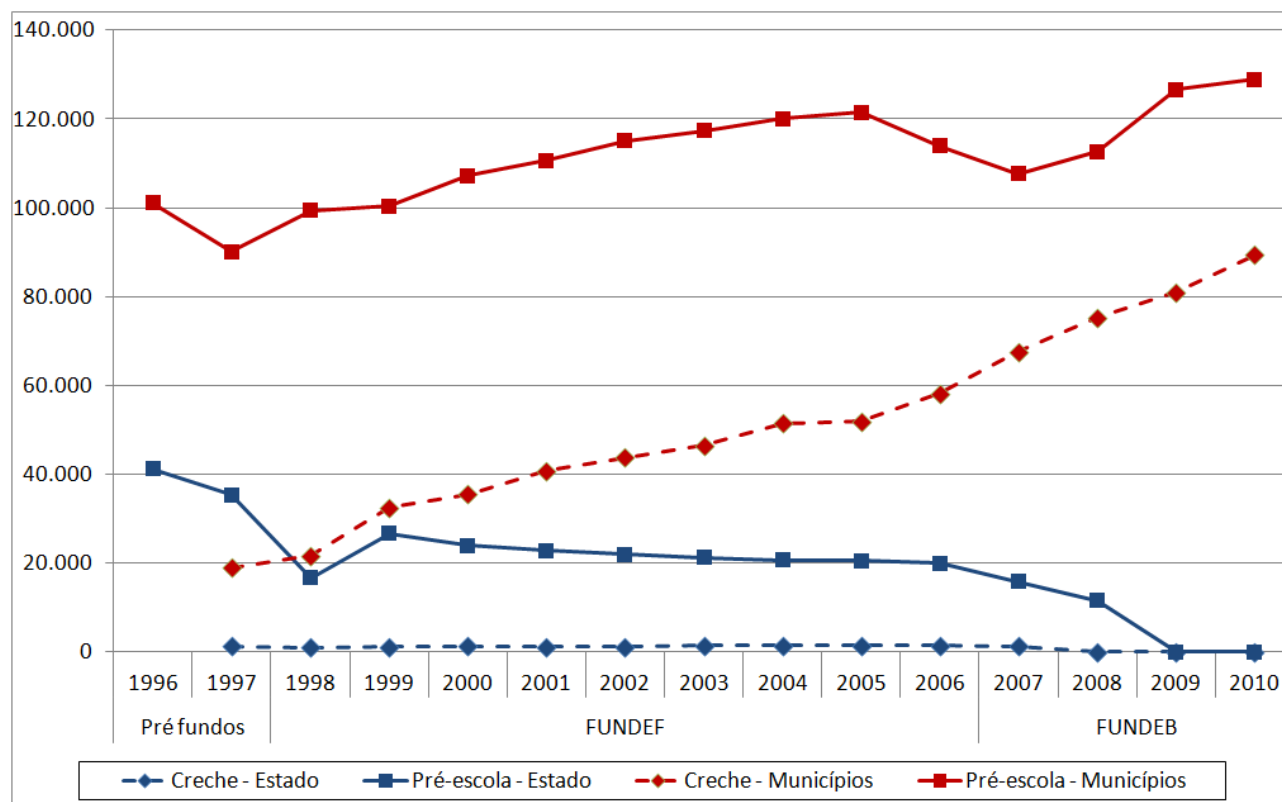


GRÁFICO 3 – Evolução das matrículas de creches e de pré-escolas públicas - 1996-2010.

Fontes: BRASIL. MEC. INEP. Microdados do Censo Escolar (1996 a 2010).

Elaboração dos autores

Nos três primeiros anos as matrículas municipais e estaduais de pré-escola apresentaram queda. É possível que tal queda tenha correspondido à transferência para a primeira série do ensino de crianças com 7 anos ou mais de idade que, até então, encontravam-se matriculadas nos estágios finais daquela modalidade da educação infantil, na medida em que, no Fundef, passaram a assegurar a obtenção de receita. A partir de 1999, pré-escola municipal e estadual seguem tendências opostas, seja pelo atendimento da demanda pelos municípios ou pela municipalização da rede estadual. A nova queda, observada em 2006 e 2007, em ambas as redes está associada a ampliação da obrigatoriedade do ensino fundamental para crianças de 6 anos de idade, que recebeu essa faixa etária, na sua maioria ainda na pré-escola, no seu recém criado primeiro dos 9 anos. Por fim, a queda nas matrículas estaduais, ao lado do crescimento das municipais a partir de 2008, decorre especificamente de efeitos do Fundeb, que propiciaram a sua municipalização por iniciativa do governo estadual. A esse respeito, cabe acrescentar que a iniciativa do governo estadual decorre do fato de que, no novo contexto do financiamento, o recebimento de receita do novo fundo só ocorre em função das competências educacionais definidas no Artigo 211 da CF/88, ou seja, somente os municípios recebem receita do Fundeb relativa à matrículas de educação infantil, assim como pelas

de ensino fundamental. Aos governos estaduais compete, por sua vez, a responsabilidade pelo ensino médio e também pelo ensino fundamental e só recebem receitas por essas matrículas. Assim, como não receberia receitas do Fundeb pelas matrículas a educação infantil e teria que arcar com os custos de sua manutenção, a municipalização foi a iniciativa tomada.

Quanto às matrículas em creche, as redes municipais, responsáveis por esse atendimento, apresentaram progressivo e ascendente processo de expansão, enquanto as já poucas matrículas estaduais praticamente desapareceram em 2009, também municipalizadas.

CONCLUSÃO

Procuremos mostrar neste artigo que as alterações legais nas regras constitucionais sobre o financiamento da educação que reorientaram a trajetória dos recursos financeiros vinculados à educação básica pública, a partir da segunda metade dos anos 1990, primeiro, com o Fundef e, depois, com o Fundeb, promoveram importantes modificações na gestão e no comportamento das redes estadual e municipais de ensino em Santa Catarina. Particularmente notável é o processo de indução à municipalização do ensino fundamental, que também alcançou um pequeno número de matrículas de educação infantil até então mantidas pela rede estadual. Tal processo não tem sido muito diferente do que se verificou em outros estados brasileiros.

A municipalização do ensino e a ascensão dos municípios na oferta de educação básica remetem à necessidade de investigar a sua capacidade em cumprir um padrão de qualidade aceitável, um princípio educacional estabelecido da CF/88 e uma das principais obrigações de Estado brasileiro na garantia dos direitos educacionais de sua população.

Assim, não se pode descuidar da possibilidade de piora da já precária qualidade do ensino público e sua tradução em novas formas de exclusão educacional. A esse respeito, Valle, Mizuki e Castro alertam que a lógica descentralizadora viabilizada pela municipalização do ensino e pelo aumento da participação municipal na oferta de educação básica não tem sido eficaz para a redução das desigualdades educacionais. Segundo as autoras, “Sob o abrigo da descentralização, não se oferecem as garantias indispensáveis à igualdade de acesso a uma educação básica de qualidade” (2004, p. 208). Nesse sentido, nos parece acertada a afirmação das autoras de que, apesar da redistribuição trazida pelos fundos, os recursos financeiros necessários para uma educação de qualidade permanecem ainda centralizados nos governos estaduais e, sobretudo, no federal, tornando o município um mero executor de políticas decididas nos gabinetes dos ministros e secretários de educação.

REFERÊNCIAS

ARELARO, L. R. G.. **Fundef**: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. Trabalho apresentado na 30ª Reunião Anual da ANPEd. Caxambu, 2007a. Disponível em <<http://www.anped.org.br/reunioes/30ra/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf>>. Acesso em: 21 Abril 2010.

ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 14, n. 40, jun. 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69091999000200009&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 27 Agosto 2010. doi: 10.1590/S0102-69091999000200009.

BASSI, Marcos E., GIL, Juca. **A municipalização do ensino fundamental no Estado de São Paulo**. São Paulo: Ação Educativa, 1999 [mimeo]. Disponível em <<http://www.acaoeducativa.org>>. Acesso em: 27 Agosto 2010.

BASSI, Marcos E.. **Gestão e financiamento da educação básica**: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas. Doutorado em Educação. São Paulo: PUC/SP, 2001.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12/09/96. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. 1996a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm#art5>. Acesso em: 13 Maio 2011.

_____. **Lei nº 9.394**, de 20/12/96. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 1996b. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm>. Acesso em: 19 Julho 2012.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24/12/96. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. 1996c. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/QUADRO/1996.htm>. Acesso em: 19 Julho 2010.

_____. **Lei nº 10.172**, de 9/01/01. 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm>. Acesso: 20 Agosto 2012.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19/12/06. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. 2006a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art2>. Acesso em: 19 Julho 2012.

_____. **Medida Provisória nº 339**, de 28/12/06. Regulamenta o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. 2006b. Disponível em

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/Quadro/Quadro%20Geral.htm>. Acesso em: 19 Julho 2010.

_____. **Lei nº 11.494**, de 20/06/07. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. 2007. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/leis2007.htm>. Acesso: 19 Agosto 2012.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

_____. **O Fundef e as verbas para a educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

IPEA. Financiamento da educação: necessidades e possibilidades. **Comunicados do IPEA**. Brasília: IPEA, dez./2011. Disponível em <res://ieframe.dll/acr_error.htm#ipea.gov.br,http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/111213_sem_educacao_jorgeabrahaopdf>. Acesso em: 10 Julho 2012.

MEC. INEP. **Sinopse estatística da educação básica 2007**. Brasília: MEC/INEP, 2008. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/basica/censo/Escolar/Sinopse/sinopse.asp>>. Acesso em: 09 Junho 2012.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Cortez, 1997.

OLIVEIRA, Romualdo P. de. **O financiamento da educação**. In: OLIVEIRA, ADRIÃO. *Gestão e financiamento e direito à educação*. São Paulo: Xamã, 2001.

PENSIN, Daniela P., REBELATTO, Durlei B., NARDI, Elton. O município em tempos de Fundef: sobre o impacto na educação municipal da região Oeste de Santa Catarina. **Unirevista**, Vol. 1, n. 2, abril, 2006. Disponível em <http://www.unirevista.unisinos.br/_pdf/UNIrev_Pensin_et_al.pdf>. Acesso em: 13 Novembro 2012.

PINTO, José M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 28, n. 100, out. 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n100/a1228100.pdf>>. Acesso: 09 Novembro 2012.

VALLE, Ione Ribeiro; MIZUKI, Gláucia Elisa de Paula; CASTRO, Inaiara Maria Ferreira de. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. **Cad. Pesqui.**, São Paulo, v. 34, n. 121, Apr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742004000100009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 14 Julho 2012. doi: 10.1590/S0100-15742004000100009.