

POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL VIA FUNDEF: compensação; seletividade e focalização; privatização e descentralização como elementos de precarização do Ensino Médio¹.

Antonio Sousa Alves²

RESUMO

O texto faz uma análise do Fundef do Maranhão e seus efeitos nos gastos com Ensino Médio nesse Estado no período de 1996-2006 na perspectiva de discutir a efetividade dessa política de financiamento que focalizou apenas uma etapa da educação básica. Para isso, discorre sobre a política educacional delineada na década de 1990, com ênfase no financiamento da educação a partir do Fundef e analisa a dinâmica das receitas orçamentárias da Função Educação. Conclui que as condições em que o Ensino Médio no Estado foi ofertado, no período em análise, sem financiamento adequado comprometeram ainda mais a qualidade de ensino.

Palavras-chave: Financiamento; Ensino Médio; Política Educacional.

1 INTRODUÇÃO

As questões relacionadas ao financiamento da educação pública ganharam maior intensidade a partir da segunda metade da década de 1990 impulsionadas, dentre outros fatores, pela mobilização de educadores, políticos e sociedade civil em torno da construção e aprovação da nova Lei de Diretrizes e Bases na Educação Nacional – LDB, Lei nº. 9.394/96 que define os princípios e organização da educação, delineando e configurando políticas para todos os níveis e modalidades de ensino. Esse contexto favoreceu a introdução de uma nova tônica de discurso e significados para as políticas educacionais, dentre elas a de financiamento da educação.

Concomitante às discussões da LDB 9.394/96 foi apresentada pelo executivo federal uma proposta de Emenda à Constituição Federal que, dentre outras medidas criava o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), aprovada em setembro de 1996 (EC-nº 14/96), antes da LDB, e regulamentada pela Lei nº 9.424/96, que teve por objetivos principais: ampliar o acesso ao ensino fundamental; reduzir as

¹ Esse texto é resultado de pesquisa realizada em 2011.

² Doutor em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal do Pará (PPGED/UFPa). Professor Permanente do programa de Pós-Graduação em Educação (PPGFORPRED – UFMA). Professor Adjunto II da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL). E-mail: asalves2@gmail.com

disparidades em termos de investimento entre os estados, promover a valorização dos professores desse nível de ensino com melhores salários e oportunidades de qualificação e formação continuada.

Com o romper do século XX e nascer do século XXI são apresentadas novas leis que tratam da política da educação nacional e, em seus conteúdos, ampliam as discussões e delinham a estrutura atual do financiamento da educação, a citar: Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 10.172/01 e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), Lei nº 11.494/07.

Este texto faz uma análise dos efeitos do Fundef do Maranhão nos gastos com Ensino Médio no período de 1996-2006, na perspectiva de discutir a efetividade dessa política de financiamento que focalizou apenas uma etapa da educação básica.

Para tanto, analisa a dinâmica das receitas orçamentárias da Função Educação; a participação/contribuição da receita do Fundef no conjunto das receitas da Educação, ressaltando a colaboração da União para um Estado pobre financeiramente. Esses dados foram coletados e sistematizados dos Balanços Gerais do Estado do Maranhão e referem-se ao período de 1996 a 2006.

O texto está organizado em dois itens. O primeiro apresenta informações sobre a Reforma educacional pós 1990 e política de financiamento da educação básica, na perspectiva de contextualizar as discussões sobre as medidas de focalização por meio do financiamento da educação. O segundo analisa as receitas e despesas da educação realizadas pelo governo do Maranhão no período de 1996 a 2006, visando destacar possíveis efeitos dessa medida nos gastos do ensino médio..

2 REFORMA EDUCACIONAL PÓS 1990 E POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Com a ascensão de FHC à Presidência da República, em 1º de janeiro de 1995, a sociedade e a educação brasileira passaram por algumas mudanças, visto que a educação havia sido contemplada como uma das cinco metas do projeto de governo de FHC, ganhando especial destaque nas ações desenvolvidas por esse governo.

O governo de FHC, seguindo a lógica de desenvolvimento de políticas públicas de cunho neoliberal, orienta as ações no campo educacional. Deste modo, o projeto educacional desse governo estabelecia estreita relação com a política de ajuste fiscal, em que o ideário empresarial e mercantil de educação escolar implantado por meio de instrumentos normativos revelou uma perspectiva de educação individualista, dualista e fragmentária, direcionando os objetivos da educação meramente para suprir as necessidades de reprodução do capital (ARAÚJO, 2007). Como forma de legitimar esse

processo pode-se citar a intensidade da criação de leis, portarias e decretos nos dois primeiros anos da segunda metade da década de 1990, dentre as quais destacamos: Emenda Constitucional nº 14/1996; LDB 9.394/96; Lei 9.424/96; 11.170/2001.

As diretrizes para a educação nacional são organizadas na lei 9.394/96. Isso ocorreu no período histórico que contempla os momentos que se seguem a promulgação da CF de 1988 até os primeiros anos do Governo FHC, quando a lei foi sancionada. A atual LDB representa a luta pela disputa de interesses pelos rumos da educação – de um lado os anseios da sociedade civil e do outro os ideais da lógica neoliberal do Governo de FHC – cuja configuração final contemplou orientações dos organismos internacionais, materializada pelas reformas e demandou a reorganização da distribuição dos recursos financeiros da educação, ao redefinir o papel da União no provimento da educação básica. Nesse contexto observam-se medidas decorrentes da Reforma do Estado e da política de Ajuste Fiscal, em que o Estado começou a desenvolver políticas focalizadas para financiar as políticas públicas.

No campo específico do financiamento da educação foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – que representa a subvincular de 15% de parte dos recursos destinados à educação para atender às demandas e necessidades específicas do ensino fundamental, promovendo, em parte, a exclusão das demais etapas e modalidade da educação básica: educação infantil; ensino médio; EJA.

Esse tipo de política de Fundos sinaliza a:

[...] priorização sistemática do ensino fundamental, em detrimento dos demais níveis de ensino, e de defesa da relativização do dever do Estado com a educação, tendo por base o postulado de que a tarefa de assegurar a educação é de todos os setores da sociedade (PINTO, 2002, p. 110).

Na análise de Lima (2006, p. 38):

O FUNDEF ao centralizar recursos para o ensino fundamental excluiu as demais modalidades de ensino descaracterizando o atendimento a educação básica. O destaque para exclusão localiza-se na educação infantil e no ensino médio que precisam, também, ter uma política de vinculação de recursos.

O FUNDEF, instituído pela EC nº 14 e regulamentado pela lei 9.424/96, representou em termos de financiamento a legalização da política de restrição da União no financiamento da educação básica, tendo em vista que a sua colaboração financeira foi reduzida de 50% para o equivalente a 30%, por essa mesma emenda constitucional. É caracterizado como um fundo de natureza contábil, com repasses automáticos de recursos aos Estados e Municípios, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental. É formado, no âmbito dos Estados, por 15% dos seguintes recursos vinculados à educação: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Fundo de Participação dos Estados (FPE); Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre

Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-exp); Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

Os efeitos desse Fundo foram comprometedores para o desenvolvimento e manutenção das demais etapas e modalidade da educação básica. No período de vigência desse Fundo disseminou-se um processo de municipalização do ensino fundamental e criou-se grandes demandas para o Ensino Médio.

Essa política que focalizou o ensino fundamental desconsidera o processo de modernidade em curso no país e a importância com que a educação infantil e o Ensino Médio contribuem para o desenvolvimento da formação dos sujeitos (crianças e jovens). Nessa direção, o Fundef, apresentou uma forma de pensar a educação escolar em fragmentos, privilegiando o ensino fundamental em detrimento das demais etapas da educação básica.

No Brasil, apesar das resistências, começou no final da década de 1980 e início da de 1990, um processo de reformas implementado pelos últimos governantes que, na área social, foi considerado, por alguns autores, como “*o início do desmonte das políticas sociais brasileiras*”, ocasionando “*o corte do gasto social e a deterioração dos padrões do serviço público*” (SOARES, 2001 p. 213). Neste processo, o eixo das políticas sociais com caráter de “cobertura” muda em direção a medidas “seletivas ou focalizadas”.

Nessa perspectiva, o financiamento das políticas sociais, dentre elas, a política educacional, na América Latina, em que pesem as diferenças entre os países, experimenta uma reorientação conceitual para termos, como: **compensação; seletividade e focalização; privatização e descentralização**, – uma espécie de medida estratégica capaz de amenizar os efeitos desastrosos da política de ajuste econômico e de ganhar a aceitação da população para as reformas (SOTTOLI, 2000). Segundo Sottoli (2000), essa reorientação conceitual foi também sustentada pelo discurso de que as políticas sociais tradicionais apresentavam déficits estruturais, devido à realização de serviços fortemente centralizados, com elevados custos administrativos, com dispersão na alocação dos recursos, ocasionando a fragmentação institucional.

A reorientação conceitual dos objetivos e das estratégias inscreve-se também no processo de redefinição do papel do Estado que, de promotor e ator principal na implementação dessas políticas, passou a ocupar uma posição secundária em relação à lógica de mercado. Abrindo-se espaço à ideia de uma intervenção estatal seletiva no campo social que, de maneira focalizada, tentaria corrigir as disparidades sociais sem a pretensão de reforma social ampla (SOTTOLI, 2000). Tudo com base num processo de descentralização das atividades do governo Federal para os governos estaduais e municipais, apoiado no discurso que atribui ao mercado o papel de mecanismo de vinculação de serviços e benefícios sociais, capaz de prover maior igualdade de oportunidades. No Brasil, na educação, embora a lógica mercantil não se revele de forma acentuada, em função das resistências e da

cultura de financiamento público da Educação Básica – consideramos iluminadoras as observações de Sottoli para uma compreensão da configuração e resultados da política do FUNDEF.

Os conceitos de **seletividade e de focalização**, segundo Sottoli, implicam no abandono da pretensão de provimento universal e homogeneizante dos serviços e benefícios, em detrimento da concentração dos mesmos em grupos-meta previamente definidos, especialmente no marco da priorização do combate à pobreza. Sobre isso, a autora complementa: “o termo **focalização** – que aparece quase inevitavelmente associado à nova política social – adquiriu um significado especial no marco da política de regulamentação das finanças estatais, conduzida como componente principal dos programas de ajuste estrutural”. A política de focalização requer dos governantes a racionalização e/ou redução do gasto estatal. Através desse mecanismo se oferece a possibilidade de utilizar recursos escassos de maneira seletiva em favor de grupos-meta predeterminados e segundo critérios de custo-eficiência. Com a focalização, segundo Sottoli, define-se “não somente a forma de utilização do gasto social estatal, mas também os destinatários desse gasto” (p.7).

No Brasil, a política de contenção de gasto tem afetado o setor da educação que, além das restrições e cortes nos orçamentos, o governo federal vem induzindo à transferência de responsabilidades aos municípios, uma vez que os Estados, historicamente, são os principais provedores da educação pública. A transferência de responsabilidades desencadeada pelo processo de municipalização, de forma deliberada e homogeneizante, poderá criar um novo problema que é a estagnação das matrículas e o comprometimento da qualidade dos serviços, quando os Estados e municípios não dispuserem de capacidades fiscal, administrativa e política para cumprir as responsabilidades assumidas.

Nesse contexto a política de financiamento, por meio do FUNDEF, foi promissora pois assegurou o repasse das matrículas do ensino fundamental que estavam sob a responsabilidade do Estado para os municípios.

3 EFEITOS DA POLÍTICA DE FOCALIZAÇÃO PARA O ENSINO MÉDIO NO MARANHÃO (1996-2006)

Para avaliar os efeitos da política que focalizou os recursos da educação apenas para o ensino fundamental recorreremos a dois blocos de informações: as despesas da Educação por subfunção e o gasto por aluno.

A Tabela 1 apresenta dados sobre as despesas da educação por subfunção na perspectiva de verificarmos a dinâmica dos gastos com o ensino médio no período do Fundef.

Tabela 1: Despesas da Função Educação, por Subfunções (1997-2006) (R\$)

Anos/ Programas	1997	1998	2000	2002	2004	2005	2006
Administração	528.480.785	226.086.781	-	85.299.376	249.087.946	335.956.985	662.566.149
Ed. de 0 a 6	-	-	-	-	4.148	-	-
Ens. Fundamental	482.522.342	621.434.623	616.602.627	981.819.453	821.645.195	875.646.346	903.535.969
Ens. Médio	11.143.191	11.342.361	30.909.356	188.860.018	212.740.523	197.686.359	160.044.720
Ens. Superior	-	-	24.694.708	39.962.781	22.230.530	25.298.473	40.254.425
Ens. Supletivo	-	727.576	-	-	-	-	-
Ed.Física e Desp.	-	14.963.372	-	-	-	-	-
Ass.a Educandos	18.658.026	49.930.950	-	-	-	-	-
Ed. Especial	-	-	-	-	663.721	38.348	649.865
Previdência	125.573.215	-	-	-	-	-	-
Ens. Profissional	-	-	657.178	643.434	79.141	116.947	2.412.258
EJA	-	-	-	-	10.499.879	14.391.969	18.707.284
Outras Subfunções	211.226	12.827.975	-	53.730	663.721	28.492	5.523.425
Total	1.166.588.785	937.313.638	672.863.869	1.296.638.792	1.317.614.804	1.449.163.919	1.793.694.095

Fonte: Balanço Geral do Estado do Maranhão –1996 a 2006. Valores corrigidos a preços de janeiro 2010 (IGP-DI da FGV). Nota (1) Outras Subfunções: Planejamento Governamental; Ciência e Tecnologia; Normatização e Fiscalização; Tecnologia da Informação; Patrimônio Histórico-Cultural; Difusão Cultural. Nota (2) excluimos os anos de 1996, 1996, 2001, 2003 de modo a adequar a tabela à formação do texto.

A partir dos dados apresentados na Tabela 1 é possível observar que as despesas por Subfunções da Função Educação apresentaram oscilação entre os anos, ora sendo ampliadas ora reduzidas. Vale destacar que não se tratar de erro de digitação dos autores, mas são os valores que constam nos Balanços. Essa variação pode decorrer na forma de contabilizar as despesas, mas não conseguimos explicações para essas variações, apesar de as considerarmos extravagantes em 1998 e 1999.

No que concerne ao total das despesas e se considerarmos o ano que antecedeu a implementação do Fundef (1997) e o último ano em que vigorou (2006) notamos que os valores foram ampliados em 54,0%. No entanto, destacam-se as despesas do ensino fundamental que foram ampliadas em 87,2% e em 1998 (1º ano do Fundef) e em 2006 (último ano do Fundef) representaram respectivamente 66,3% e 50,4% no conjunto das despesas por subfunção. Fato que evidencia a política

de focalização dos recursos no Ensino Fundamental em detrimento dos outros programas (efeito FUNDEF).

Os recursos destinados à manutenção do Ensino Médio, embora os valores variem bastante entre os anos, apresentam crescimento da ordem de 1.336%. Isso não representa necessariamente aumento das despesas, mas pode representar também uma correção na no registro dos dados, visto que muitas despesas do ensino médio podem ser registradas como do ensino fundamental, o que em geral ocorre quando as duas etapas de ensino funcionam em mesma escola.

Ressaltam-se também as diferenças significativas entre os valores despendidos para o ensino fundamental e médio. As despesas com o ensino médio apresentaram os seguintes valores em relação às despesas com o ensino fundamental: 2,3% (1997); 1,8% (1998); 5,0% (2000); 19,2% (2002); 25,8% (2004); 22,5% (2005); e 17,7% (2006). Desta feita, observa-se aumento relativo significativo a partir de 2002. Isso decorreu da implementação de alguns Programas destinados ao ensino médio como: Projeto ALVORADA – a partir de 2000; PROMED – Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (MEC – a partir de 2005); Viva Educação – (Governo do Maranhão em parceria com a Fundação Roberto Marinho) Todos esses projetos destinaram recursos para o desenvolvimento e manutenção do Ensino Médio no Estado.

Em relação à despesa total por subfunção, os percentuais das despesas praticadas com o ensino médio foram ainda menores do que em relação ao ensino fundamental. Assim vejamos: 0,9% (1997); 1,2% (1998); 4,5% (2000); 14,5% (2002); 16,1% (2004); 13,6% (2005); e 8,9% (2006).

Os dados da Tabela 1 sinalizam também para efeitos da política de focalização no ensino fundamental para outras etapas e modalidades da Educação básica em que algumas foram subsumidas pelo ensino fundamental e outras que apesar de existirem os valores das despesas eram inexpressivos, como com a educação Especial e com a educação Infantil.

Outro indicador utilizado para avalia efeitos do Fundef foi o gasto por aluno a partir das despesas por subfunção, o que pode ser observado nos dados da Tabela 2, a seguir.

Tabela 2: Maranhão - *Per Capita* do Ensino Fundamental e Médio (1996-2006)

ANOS	ENSINO FUNDAMENTAL (A)	ENSINO MÉDIO (B)	% (B/A)
1996	1.080	460	42,6
1997	-	145	-
1998	1.468	123	8,4
1999	1.436	106	7,4
2000	1.500	253	16,8
2001	2.347	939	40,0
2002	2.666	1.012	38,0
2003	2.358	1.312	55,6

2004	2.675	794	30,0
2005	3.679	741	20,2
2006	3.685	627	17,0

Fonte: Balanço Geral do Estado – SEPLAN/MA. Nota (1) valores corrigidos a preço de janeiro de 2010 (IGP-DI-FGV).

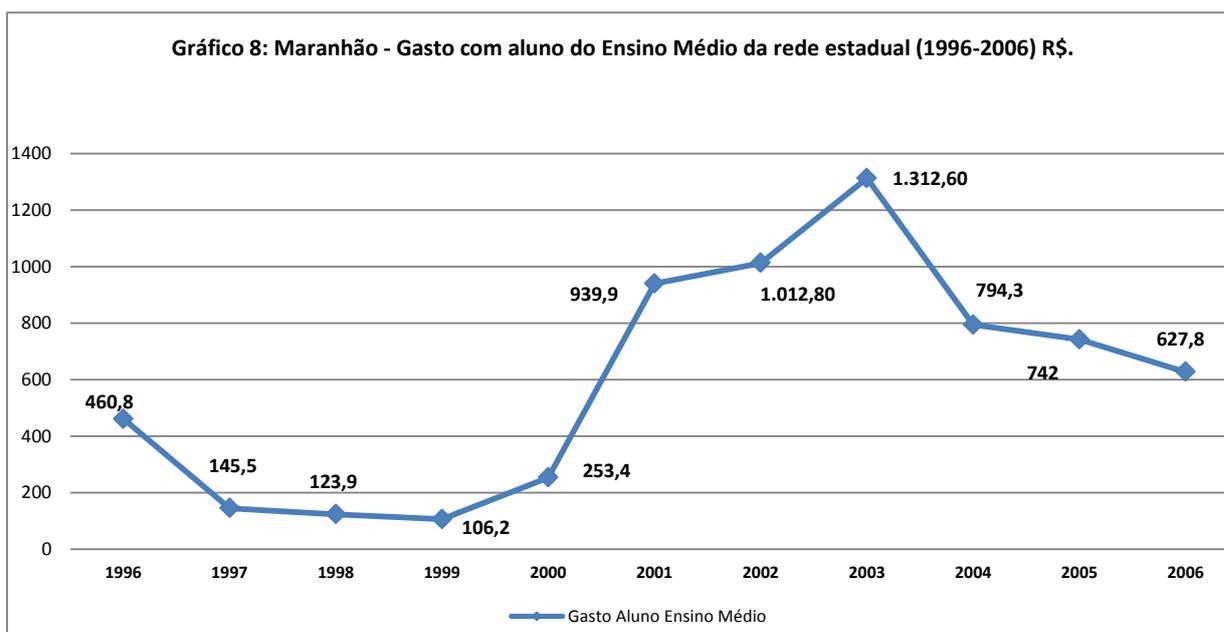
As despesas praticadas com o ensino fundamental e médio no período analisado evidencia claramente a focalização dos recursos no EF em detrimento do Ensino Médio. Enquanto o *per capita* Ensino Fundamental foi ampliado em 241,2% o do ensino médio cresceu apenas 36,3%. Em contrapartida as matrículas no ensino médio foram ampliadas em 273,8%.

Quanto à relação entre os valores *per capita* dessas duas etapas da educação básica, observa-se que os do ensino médio variaram, em relação ao do ensino fundamental, de 7,4% (1999) a 55,6% (2003).

Importa destacar que os valores per capita ensino médio, referentes a 2001, 2002 e 2003 foram diferenciados em função do incremento de recursos financeiros advindos de programas do Governo Federal (PROMED e ALVORADA) e de parceria do governo estadual com a Fundação Roberto Marinho (Viva Educação), abordados no item anterior. Nota-se ainda que após o término desses Programas o gasto-aluno do ensino médio foi reduzido expressivamente.

A figura 1 evidencia com nitidez a dinâmica do valor gasto por aluno do ensino médio da rede estadual.

Figura 1: Gasto com aluno do Ensino Médio da rede estadual (1996-2006) R\$.



Fonte: Elaborado pelo autor

Ao considerarmos a expansão das matrículas (273,8%) não acompanhada pelo aumento das despesas na mesma proporção avaliamos que a política de focalização de recursos apenas para o ensino fundamental comprometeu o desenvolvimento com qualidade do Ensino Médio, pois o valor gasto no Ensino Médio, em 2006, estava bem abaixo do que qualquer estimativa de manutenção de uma educação com o mínimo de qualidade possa prever.

Isso se agrava ainda mais ao considerarmos que se trata de uma etapa de ensino que demanda professores com maior nível de qualificação e infraestrutura adequada, como laboratórios.

Esses indicadores sinalizam para a configuração de uma política para o ensino médio que desqualifica o atendimento e que “as ajudas” recebidas foram muito rápidas e não asseguraram a manutenção do gasto por aluno.

4 CONCLUSÃO

Os efeitos da política de focalização que priorizou apenas o ensino fundamental foram evidenciados no ensino médio da seguinte forma: número insuficiente de escolas próprias para o funcionamento desta etapa de Ensino, cujos espaços dependiam de arranjos nas escolas de ensino fundamental; falta de professores para atender às novas demandas oriundas do processo de universalização do Ensino Fundamental; professores sem formação adequada; dentre outros.

As ações dos governos estadual e federal para o ensino médio consistiram em programas de caráter transitórios sem o aporte suficiente de recursos para alterar a situação dessa etapa de ensino.

Desta feita, conclui-se que o atendimento com qualidade do ensino médio ficou comprometido, no período em análise, em função de uma política de segregação e exclusão que se firmou historicamente pela falta de financiamento suficiente, especialmente para o Ensino Médio.

É necessária a efetivação de política de financiamento da educação que promova uma distribuição de recursos adequada para todos os níveis e etapas de ensino, de modo a promover a qualidade na oferta do ensino, de forma especial, para o Ensino Médio que teve seu financiamento como apêndice do ensino fundamental por mais de uma década.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da educação básica no governo Lula: elementos de ruptura e de continuidade com as políticas do governo FHC.** Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade de Brasília. Brasília, 2007.

BRASIL. Constituição (1998). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.

_____. **Emenda Constitucional nº. 14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. 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. Publicada no D.O.U. de 20/12/2006, p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>.

MARANHÃO. Secretaria de Estado do Planejamento do Estado do Maranhão. **Indicadores de conjuntura econômica do Maranhão**. São Luís: IMESC, 2008. v. 1, n. 1.

OLIVEIRA, Romualdo Portela. O direito à educação. In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB**. 3.ed. São Paulo: Xamã, 2007.

ROSAR, Maria de Fátima Félix; CABRAL, Maria Regina Martins (Orgs.). **Ensino Médio e Educação Profissional no Maranhão: delineando o perfil e ressignificando os cursos com a participação dos jovens**. São Luis: Central dos Livros, 2004.

SANTOS FILHO, José Camilo dos. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: GAMBOA, Sílvio Sánchez; SANTOS, José Camilo. **Pesquisa Educacional: quantidade, qualidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SOTTOLI, Susana. La política social en América Latina bajo el signo de la economía de mercado y la democracia. In: **European Review of Latin American and Caribbean Studies**, nº 68, Amsterdam, 2000.