



## OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FOCALIZAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL (FUNDEF) NO FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO MARANHÃO NO PERÍODO DE 1996-2006

Antonio Sousa Alves<sup>1</sup>  
Rosana Gemaque<sup>2</sup>

### 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 e 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. 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 da educação, ensino médio, política educacional.

### THE EFFECTS OF THE POLICY FOCUS ON BASIC EDUCATION (FUNDEF) IN THE FINANCING OF HIGH SCHOOL IN THE STATE OF MARANHÃO IN THE PERIOD 1996-2006.

### ABSTRACT

The text analyzes the Fundef in Maranhão and its effects on High School spending in that State in the period of 1996-2006 with a view to discuss the effectiveness of this funding policy that focused only on one stage of the basic education. For this, discusses about the educational policy outlined in the 1990s, with an emphasis on education funding from Fundef and analyzes the dynamic budget revenues of Education Function; participation / contribution of the revenues of Fundef in total revenue of Education, resulting the collaboration of the Union for a poor financially state. These data were collected and systematized from General Balance of the State of Maranhão and refer to the period from 1996 to 2006. It concludes that the conditions that were offered to High School in the State in the period under analysis, without adequate funding compromised further the quality of teaching.

**Keywords:** financing of education; high school; educational policy.

---

<sup>1</sup> Mestre em Educação (UFPA). Doutorando em Educação (UFPA). Prof. Assistente I da Universidade Estadual do Maranhão (UEMA) e do Instituto de Ensino Superior do Sul do Maranhão (IESMA). E-mail: <asalves2@gmail.com>.

<sup>2</sup> Professora do Instituto de Ciências da Educação (ICED/UFPA) Doutora em Educação (USP). E-mail: <rgemaque@uol.com.br>.



## 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, de políticos e da 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 definiu os princípios e a organização da educação, que delinearão e configuraram 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, 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 de Valorização do Magistério (Fundef). Aprovada em setembro de 1996, antes da LDB, a Emenda Constitucional nº 14 (EC nº 14/96), regulamentada pela Lei nº 9.424/96, teve por objetivos principais: ampliar o acesso ao ensino fundamental; reduzir as disparidades em termos de investimento entre os estados, promover a valorização dos professores dessa etapa de ensino com melhores salários e oportunidades de qualificação e formação continuada.

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 e 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 três seções. A primeira apresenta informações sobre a Reforma educacional pós 1990 e a política de financiamento da educação básica, na perspectiva de contextualizar as discussões sobre as medidas de focalização por meio do financiamento da educação. A segunda analisa as receitas e as despesas da educação realizadas pelo governo do estado do Maranhão no período de 1996 a 2006, pondo em destaque os possíveis efeitos dessa medida nos gastos do ensino médio e a terceira trata de efeitos da política de focalização dos recursos no ensino fundamental nos gastos com o ensino médio.

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

As reformas educacionais desenvolvidas a partir da década de 1990 traduzem o interesse dos governos em consolidar uma política de cunho neoliberal e responder aos interesses do desenvolvimento mediado pela lógica econômica e pela política de ajuste fiscal, com fins a adequar as contas públicas e atender aos interesses dos organismos internacionais.

A partir do governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992) começa a se fortalecer a conexão entre as forças de mercado e a proliferação de uma política de liberalização e desregulamentação. Nesse período, prevaleceu a hegemonia conservadora sobre a consciência social e educacional e se deflagrou um intenso processo de ajuste da economia brasileira às exigências da reestruturação global da economia (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Para Neves (2000):

Nas eleições de 1989, a vitória do *Projeto Brasil Novo* – defendido por Collor – sobre o Projeto Brasil popular – defendido por Lula é a primeira expressão do projeto neoliberal no espaço nacional, propondo-se a modernizar os instrumentos de organização da sociedade civil através do estímulo à reorientação privatista e corporativa de suas demandas, em vez de trabalhar no sentido de ampliar a participação popular na gestão da coisa pública, através da criação de mecanismos de controle social do conjunto das políticas públicas [...] (NEVES, 2000, p.152).

A Conferência Mundial de Educação para Todos, de 1990, ocorrida em Jontiem na Tailândia, financiada pela UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura), pelo UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância), pelo PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento) e pelo Banco Mundial, foi um evento demarcador das diretrizes da educação mundial pós 1990. Os 155 governos que participaram das discussões, entre eles o Brasil, se comprometeram em promover a educação básica de qualidade para crianças, jovens e adultos.

Nessa Conferência de Educação foi manifestado o interesse de promoção da educação básica para todos. É importante destacar que o conceito de educação básica previsto pelos organismos financiadores da conferência é diferente do conceito adotado no Brasil a partir da LDB de 1996. Para os organismos internacionais, supracitados, a educação

básica se configura na expansão e universalização da educação primária que corresponde apenas ao ensino fundamental na organização da educação brasileira (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007).

Conforme assinalam Sousa e Faria (2003):

As reformas educacionais, portanto, vão ocorrer sobre forte impacto de diagnósticos, relatórios e receituários, empregados como paradigmas por essas tecnocracias governamentais, cunhados no âmbito de órgãos multilaterais de financiamento, como as agências do Banco Mundial (BM) – Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) –, e órgãos voltados para a cooperação técnica, como o Programa das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). (SOUSA e FARIA, 2003, p. 53).

A presença dos organismos multilaterais na definição da política educacional brasileira se apresenta de forma mais intensificada a partir do governo de FHC que sinalizava garantir as condições favoráveis para “alinhar as políticas educacionais na direção dos objetivos de natureza neoliberal elaborados pelos organismos internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional)” (HERMIDA, 2006, p. 81). Desta feita, vale destacar que não se trata de mera imposição desses organismos para os países de terceiro mundo, mas também de medidas acordadas pelas elites governantes.

A influência dos organismos internacionais no direcionamento da política de educação, no Brasil, pode ser percebidas quando:

[...] atribuiu-se à educação o condão de sustentação da competitividade nos anos 1990. Vasta documentação internacional, emanada de importantes organismos multilaterais, propalou esse ideário, mediante diagnósticos, análises e propostas de soluções consideradas cabíveis a todos os países da América Latina e Caribe, no que toca tanto à educação quanto à economia. Essa documentação exerceu importante papel na definição das políticas públicas para a educação no Brasil (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p. 47).

A apresentação de projetos<sup>3</sup> diferentes pelos então candidatos Lula e FHC, elaborados pelos seus respectivos partidos deixaram evidentes as concepções que os candidatos intencionavam para a organização da educação brasileira. As discussões de ações voltadas para a educação, como metas de um projeto de governo, demarcaram o grande diferencial das eleições de 1994.

De acordo com Neves (2000), nos planos de trabalho dos então candidatos FHC e Lula, no pleito de 1994, os objetivos para a educação se revelaram nos aspectos político-ideológicos. Sobre isso, Hermida (2006) afirma que:

[...] a eleição de 1994 ocupa um lugar central na história da educação brasileira, pois as propostas colocadas em debate no período pré-eleitoral balizaram os caminhos que iriam percorrer as futuras reformas e políticas públicas para a educação nacional. (HERMIDA, 2006, p.82).

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

Hermida (2006) contribui com essa análise ao argumentar que:

O programa político que o governo implementou desde 1995 baseou-se na concretização de reformas, incluindo-se aquelas que já estavam em andamento após a aprovação da Constituição Federal de 1988. Para adequar também a educação a novos moldes e às exigências dos financiadores externos, o Ministério da Educação realizou reformas que imprimiram novos rumos para a educação no Brasil. Para a implementação dos projetos, o governo se utilizou dos mais diversos instrumentos – desde a aprovação de projetos de lei até propostas de emendas constitucionais, medidas provisórias, decretos e portarias. (HERMIDA, 2006, p.25).

O governo de FHC, seguindo a lógica de desenvolvimento de políticas públicas de cunho neoliberal, orientou as ações no campo educacional. Deste modo, o projeto educacional desse governo estabelecia estreita relação com a política de ajuste fiscal, na

---

<sup>3</sup> Os principais projetos que trataram das propostas educacionais na campanha de 1994 dos candidatos FHC e Lula foram: “As Bases do Programa de Governo do Partido dos Trabalhadores”, “Projeto especial de educação para o ensino fundamental” conhecido como “nenhuma Criança fora da Escola”, esses do candidato Lula. Os programas “Mãos à Obra Brasil” e “Discurso de posse de Fernando Henrique Cardoso”, projetos idealizados pelo partido de FHC. (CUNHA, 1995).

qual 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: a EC nº 14/1996; a Lei nº 9.394/96; a Lei 9.424/96; a Lei nº 11.170/01.

Shiroma, Moraes e Evangelista, ao se referirem ao Plano Decenal de Educação para Todos e à Lei de Diretrizes e Bases da Educação, argumentam que:

As recomendações de Jontiem e de outros fóruns promovidos por organismos multilaterais podiam ser claramente identificadas em alguns dos anteprojetos de LDBEN que tramitaram durante oito anos no Congresso Nacional, renunciando os cortes de verbas e a privatização que assombrariam a educação nos anos subsequentes (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2007, p.52).

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 à promulgação da CF de 1988 até os primeiros anos do Governo FHC, quando a lei foi sancionada. A atual LDB representa a 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. A configuração final da LDB 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 Fundef, o qual passou a subvincular 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):

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. (LIMA, 2006, p. 38).

O Fundef 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 modalidades da educação básica. No período de vigência desse Fundo disseminou-se um processo de municipalização do ensino fundamental e criaram-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 financiar a educação básica em fragmentos, privilegiando o ensino fundamental em detrimento das demais etapas da educação básica.

No que concerne à discussão teórica sobre a focalização dos gastos públicos – na qual se insere a política de fundos no financiamento da educação –, Soares (2001) argumenta

que, 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. As reformas na área social foram consideradas, 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 na América Latina, dentre elas a política educacional, 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 e com dispersão na alocação dos recursos, ocasionando a fragmentação institucional.

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*” (SOTTOLLI, 2000, p.7).

No Brasil, a política de contenção de gasto implementada pelo governo federal tem afetado o setor da educação que, além das restrições e cortes nos orçamentos, 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 capacidade fiscal, administrativa e política para cumprir as responsabilidades assumidas.

Avaliamos que a política de financiamento, por meio do Fundef, atingiu seu objetivo, pois estimulou a municipalização do ensino, ou seja, o repasse das matrículas do ensino fundamental que estavam sob a responsabilidade do Estado para os municípios, porém, indiscriminadamente,, sem analisar a capacidade financeira e técnica destes. Assim, acreditamos que somente os municípios que reúnem essas condições poderão garantir ou buscar atingir padrões de qualidade na oferta do ensino e na valorização dos professores.

### RECEITAS E DESPESAS DA EDUCAÇÃO REALIZADAS PELO GOVERNO DO ESTADO DO MARANHÃO NO PERÍODO DE 1996 A 2006

Antes de abordarmos as receitas e as despesas da Função Educação apresentamos informações sobre a receita orçamentária do Estado do Maranhão, na perspectiva de contextualizar a situação de uma Unidade da Federação pobre financeiramente, mas que pela política do Fundef repassa recursos aos seus municípios, enquanto que a colaboração da União foi reduzida continuamente.

A Tabela 1 apresenta o total da receita orçamentária executada no Estado do Maranhão e os valores das receitas de impostos próprios e impostos transferidos. Essas informações permitem evidenciar o grau de dependência financeira do Estado.

**TABELA 1: MARANHÃO - RECEITA ORÇAMENTÁRIA SEGUNDO AS FONTES (R\$)**

ANO	Receita Orçamentária Executada <sup>(A)</sup>	Receita Total Impostos <sup>(B)</sup>	Nº índice 1996=100	B/A (%)	Receita Imp. Próprios <sup>(C)</sup>	Nº índice 1996=100	C/B (%)	Receita Imp. Transferidos <sup>(D)</sup>	Nº índice 1996=100	D/B
1996	4.684.278	3.762.924	100,0	80,3	1.502.183	100,0	39,9	2.260.741	100,0	60,1
1997	7.076.081	3.602.451	95,7	50,9	1.252.855	83,4	34,8	2.349.596	103,9	65,2
1998	7.354.924	3.720.618	98,9	50,6	1.249.103	83,2	33,6	2.471.515	109,3	66,4
1999	5.949.741	4.018.596	106,8	67,5	1.305.010	86,9	32,5	2.713.586	120,0	67,5
2000	6.045.958	4.118.256	109,4	68,1	1.496.296	99,6	36,3	2.621.960	116,0	63,7
2001	5.532.843	4.520.354	120,1	81,7	1.728.543	115,1	38,2	2.791.811	123,5	61,8
2002	5.946.684	4.851.103	128,9	81,6	1.877.963	125,0	38,7	2.973.140	131,5	61,3
2003	4.844.566	4.194.678	111,5	86,6	1.650.101	109,8	39,3	2.544.577	112,6	60,7
2004	4.543.700	4.329.633	115,1	95,3	1.853.646	123,4	42,8	2.475.987	109,5	57,2
2005	5.605.702	4.741.150	126,0	84,6	2.000.774	133,2	42,2	2.740.376	121,2	57,8
2006	6.979.709	5.408.585	143,7	77,5	2.435.339	162,1	45,0	2.973.246	131,5	55,0

Fonte: Balanço Geral do Maranhão –1996 a 2006. Valores corrigidos a preços de janeiro de 2010 (IGP-DI da FGV). Nota (1) Receita Própria de Impostos = IPR, IPVA, ITBI, ICMS + multas e juros de mora + outras receitas patrimoniais. Nota (2) – Receita Transferida = transferências

constitucionais da União (cota parte do FPE, IRRF, Cota-parte do IOF, cota-parte do IPI-Exp. Compensação em função da Lei Kandir- Lei Complementar n. 87/96, sem retirar a parte do Fundef).

Com base nos dados da Tabela 1 observamos que o montante de recursos financeiros advindos de impostos do Estado do Maranhão, em 1996, representava a ordem de 80,3% da receita orçamentária. Desta, mais de 60,1% advinham das transferências da União. Ao final da série histórica verifica-se a redução da participação percentual da receita total de impostos sobre a receita orçamentária em 2,8 pontos percentuais. Por outro lado, a participação percentual da receita própria de impostos em relação à receita total de impostos foi ampliada em 5,1 pontos percentuais, evidenciando uma melhora, mas pouco expressiva no grau de independência financeira do Estado.

Os dados da Tabela 1 permitem observar, ainda, que a receita total de impostos apresentou incremento real da ordem de 43,7%, em função do aumento ocorrido tanto na receita própria (62,1%), quanto nas transferidas (31,5%), o que resultou em um crescimento relativo médio de 14% ao ano.

A apresentação dos dados, a seguir, visa ilustrar as tendências das políticas de financiamento da educação a partir das despesas praticadas nessa área, no período de 1996 a 2006, de modo a permitir a sua contextualização e discussão no estado do Maranhão.

Desta forma, na Tabela 2, constam os dados referentes à composição da receita total da educação incluindo-se o total das receitas de impostos, de convênios, transferências do Fundef e as contribuições do Salário Educação.

**TABELA 2: MARANHÃO - RECEITA DA FUNÇÃO EDUCAÇÃO (1996-2006)**

Anos	Receita Total da Educação	25% Rec. Impostos	Receita de Convênios	Receita S.E Cota Estadual	Complem. União Fundef	Compl. Fundef/ Receita total da educação (%)
1996	1.048.525.035	940.731.427	86.733.082	21.060.525	-	-
1997	959.705.789	900.612.859	38.365.304	20.727.625	-	-
1998	1.289.533.013	930.154.906	40.064.759	18.537.638	300.775.710	23,3
1999	1.379.136.544	1.004.649.271	38.106.867	15.463.513	320.916.891	23,3
2000	1.331.095.797	1.029.564.083	10.053.618	18.016.111	273.461.984	20,5
2001	1.402.573.265	1.130.088.764	21.531.400	17.854.300	254.630.201	18,2
2002	1.502.135.914	1.212.776.127	11.143.488	18.496.346	259.719.951	17,3
2003	1.276.642.541	1.048.669.763	16.449.853	15.804.835	195.718.089	15,3
2004	1.343.596.635	1.082.408.509	13.787.231	3.692.671	243.708.223	18,1
2005	1.408.790.414	1.185.287.732	24.232.112	4.563.070	194.707.499	13,8
2006	1.524.845.345	1.352.146.584	21.040.294	5.157.641	146.500.824	9,6

Fonte: Balanço Geral do Maranhão –1996 a 2006. Valores corrigidos a preços de janeiro de 2010 (IGP-DI da FGV).

Em relação à origem dos recursos da educação, considerando a receita de impostos e transferências, embora não apresentadas detalhadamente por impostos, convém destacar que o ICMS é a principal fonte local. Esse imposto apresentou valores de R\$ 444.209.469 (quatrocentos e quarenta e quatro milhões, duzentos e nove mil, quatrocentos e sessenta e nove reais), em 1996, e de R\$ 1.819.767.855 (um bilhão, oitocentos e dezenove milhões, setecentos e sessenta e sete mil e oitocentos e cinquenta e cinco reais), em 2006, um crescimento de 410% que representou o aumento de recursos para a educação (SEFAZ/MA/IMESC – 2008).

A receita total da educação aumentou 145,4% de 1996 a 2006, decorrente, sobretudo, dos 25% da receita de impostos (143,7%), visto que as demais fontes de receita (do salário-educação, de convênios e da complementação da União ao Fundef) foram reduzidas no período. Em relação à receita da cota estadual do salário-educação (SE), os dados registram a redução relativa de 308,3%, resultante tanto de decréscimo de arrecadação, quanto da redistribuição para os municípios a partir de 2004, com oscilações entre os demais anos da série.

A Tabela 2 registra também a complementação da União para o Fundef a partir de 1998 (ano em que se iniciou a redistribuição dos recursos via Fundef no Estado do Maranhão). De 1998 a 2006 o valor transferido somou R\$ 2.190.139.372 (dois bilhões, cento e noventa milhões, cento e trinta e nove mil e trezentos e setenta e dois reais). Os dados evidenciam que, progressivamente, a complementação da União para o Fundef do Estado foi reduzida em 48,7%. Isso decorreu do aumento de receitas subvinculadas ao Fundef e da redução das matrículas no ensino fundamental transferidas aos municípios pelo processo de municipalização.

A Tabela 3 apresenta informações sobre a composição das receitas do Fundef no Estado do Maranhão, por esfera de governo, revelando o montante de recursos disponibilizados pelo fundo, assim como a participação dos entes federados.

**TABELA 3: Composição do Fundef por esfera do governo (1996-2006).**

ANO	GOV. ESTADO		MUNICÍPIOS		UNIÃO		TOTAL	%
	Valor R\$	%	Valor R\$	%	Valor R\$	%		
1998	175.433.361	45,3	81.628.533	21,0	130.499.500	33,7	387.561.394	100,0
1999	192.573.716	39,4	115.005.041	23,5	181.145.998	37,1	488.724.755	100,0
2000	236.700.991	45,1	114.480.722	21,8	173.835.202	33,1	525.016.915	100,0
2001	283.538.461	47,7	140.118.431	23,6	170.822.116	28,7	594.479.008	100,0
2002	336.922.038	50,3	174.475.422	26,1	157.996.651	23,6	669.394.111	100,0
2003	354.243.802	50,7	159.583.262	24,6	134.219.854	20,7	648.046.918	100,0
2004	401.016.478	45,4	199.422.538	22,5	283.699.589	32,1	884.138.605	100,0

<b>2005</b>	499.170.832	50,7	248.572.462	25,3	236.591.805	24,0	984.335.099	100,0
<b>2006</b>	563.316.271	53,4	276.917.310	26,1	214.123.919	20,5	1.054.357.500	100,0
<b>Total</b>	<b>3.042.915.950</b>	<b>48,8</b>	<b>1.510.203.721</b>	<b>24,2</b>	<b>1.682.934.634</b>	<b>27,0</b>	<b>6.236.054.305</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SEEDUC/ASPALN/BB (EXTRATOS) adaptada de BULHÃO, Rita Torquato Fernandes (2010, p. 26).

O Fundo, composto majoritariamente por receita oriunda do próprio Estado do Maranhão provenientes do FPE, da Lei Kandir (Lei 87/96), do IPI e ICMS, contabilizou um total de R\$ 3.042.915.950 no período. A participação percentual de contribuição do Estado para o Fundo variou de 45,3 a 53,4%, representando a média de 47,5%. Os municípios contribuíram com R\$ 1.510.203.721, que em termos relativos representaram, em média, 24,2% dos recursos. A complementação da União para o Fundef totalizou R\$ 6.236.567.788, correspondendo a 27,0%, em média, da receita do Fundo (BULHÃO, 2010).

Ao considerarmos a somatória do período, o montante repassado pela União parece significativo, mas se dividirmos esse valor por aluno do ensino fundamental das redes municipais e estadual representa R\$ 87,20 e R\$ 152,24, respectivamente, em 1998 e 2006.

Na distribuição desse Fundo, as perdas de recursos do governo do Estado do Maranhão em favor dos municípios passaram de R\$ 1.538 milhões. Esse recurso foi dividido entre os municípios em função do critério de distribuição ser o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Ao compararmos as perdas na receita do Estado a partir da composição do Fundo, verificamos que, em 1998, representavam 26,9% e que foram crescentes até 2006, quando totalizaram 70,0% (BULHÃO, 2010). Isso decorreu do processo de municipalização do ensino fundamental, visto que, em 2006, o Governo do Estado atendia apenas 17,4% das matrículas dessa etapa de ensino contra 82,5% de participação da rede municipal.

### **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 4 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 4: Maranhão - 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 Esp.	-	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
<b>Total</b>	<b>1.166.588.785</b>	<b>937.313.638</b>	<b>672.863.869</b>	<b>1.296.638.792</b>	<b>1.317.614.804</b>	<b>1.449.163.919</b>	<b>1.793.694.095</b>

**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) excluímos os anos de 1996, 1996, 2001, 2003 de modo a adequar a tabela à formação do texto.

No que concerne ao total das despesas da Educação por Subfunção no decorrer do Fundef (1997) notamos que os valores foram ampliados em 54,0%. Mas, houve redução de 1997 para 1998 (19,6%) e deste ano para 1999 (28,2%). Nos anos posteriores, as despesas voltam a crescer.

No conjunto das despesas da Educação, destacam-se as da Subfunção Ensino Fundamental que, no período, foram ampliadas em 87,3%. Em 1998 (1º ano do Fundef no Maranhão) e em 2006 (último ano do Fundef) as despesas com essa subfunção corresponderam a 66,3% e 50,4%, respectivamente, no conjunto das despesas da Educação. Fato que evidencia a política de focalização dos recursos no Ensino fundamental em detrimento dos outros programas (efeito Fundef).

Por outro lado, os recursos destinados à manutenção do ensino médio, embora os valores variem significativamente entre os anos, apresentam crescimento da ordem de 1.336%. Importa destacar que esse comportamento pode representar a correção no registro

dos dados, visto que muitas despesas do ensino médio podem ter sido contabilizadas como do ensino fundamental, o que em geral ocorre quando as duas etapas de ensino funcionam na mesma escola, fato observado no Maranhão.

Ressaltam-se também as diferenças significativas entre os valores despendidos para o ensino fundamental e médio. As despesas executadas com o ensino médio apresentaram as seguintes proporções em relação às 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 significativo na proporção a partir de 2002. Isso decorreu da implementação de alguns programas destinados ao ensino médio como o Projeto ALVORADA a partir de 2000, o PROMED – Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio (programa do MEC) a partir de 2005 e o Viva Educação (programa do Governo do Maranhão em parceria com a Fundação Roberto Marinho). Esses projetos e programas contribuíram para ampliar as receitas e, conseqüentemente, as despesas com a manutenção e desenvolvimento do ensino médio no Estado.

Em relação à despesa total por subfunção, os percentuais das despesas praticadas com o ensino médio foram ainda menores: 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 4 sinalizam também para efeitos da política de focalização do ensino fundamental sobre as outras etapas e modalidades da educação básica, em que as despesas foram incorporadas às do ensino fundamental, como as do ensino supletivo, de EJA, de educação física e desporto. Nos outros itens de despesas, os valores foram inexpressivos, como as da educação especial e da educação Infantil.

Outro indicador utilizado para avaliar os efeitos do Fundef é o gasto por aluno (*per capita*) a partir das despesas por subfunção, o que pode ser observado nos dados da Tabela 5.

**Tabela 5: MARANHÃO – Gasto *per capita* do ensino fundamental e médio (1996-2006)**

ANOS	ENSINO FUNDAMENTAL (A)	ENSINO MÉDIO (B)	% (B/A)	Matrículas Ensino Médio
1996	1.080	460	42,6	68.202
1997	-	145	-	76.611
1998	1.468	123	8,4	91.573
1999	1.436	106	7,4	106.843
2000	1.500	253	16,8	121.971
2001	2.347	939	40,0	193.730
2002	2.666	1,012	38,0	186.481
2003	2.358	1,312	55,6	206.290
2004	2.675	794	30,0	267.848

2005	3.679	741	20,2	266.428
2006	3.685	627	17,0	254.926

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, evidenciam claramente a focalização dos recursos no ensino fundamental em detrimento do ensino médio com rebatimentos no gasto-aluno. Enquanto o *per capita* do primeiro foi ampliado em 241,2%, o do segundo cresceu apenas 36,3%.

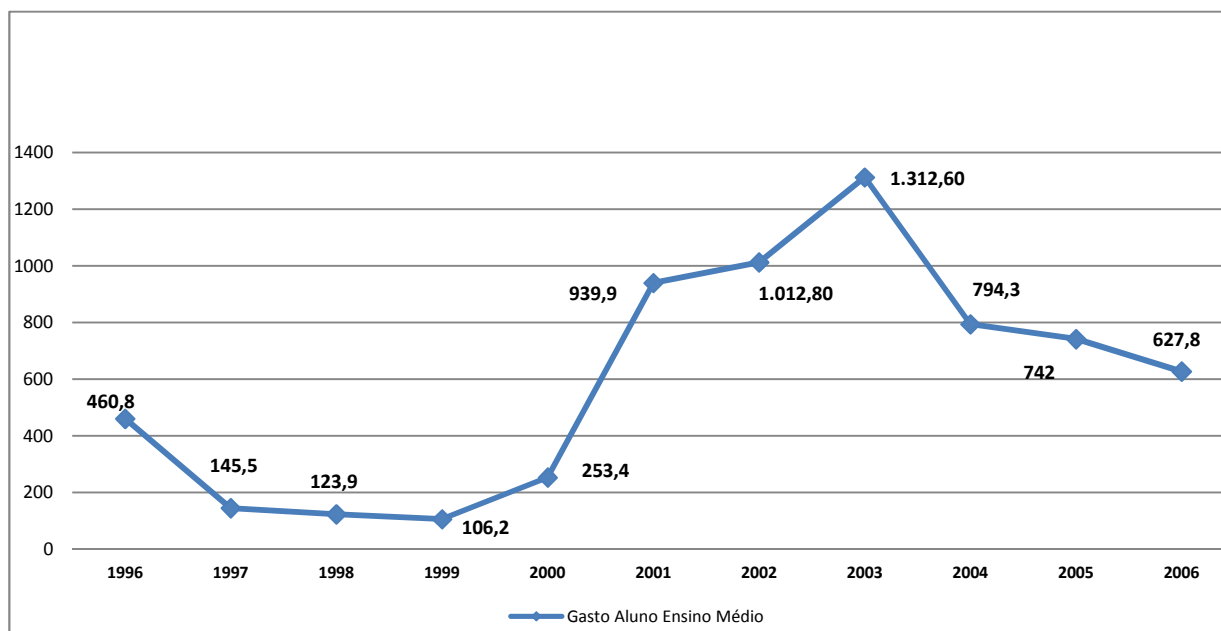
Em relação ao ensino médio, constatamos que as despesas foram ampliadas continuamente de 1996 a 2004, mas reduzidas em 2005 e 2006. De 2004 a 2006 a redução foi de 24,7% (tabela 4). Além disso, as matrículas foram ampliadas em 273,8% de 1996 a 2006.

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

Importa destacar que os valores *per capita* do 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 da parceria do governo estadual com a Fundação Roberto Marinho (Viva Educação), acima mencionados. Nota-se ainda que após o término desses programas o gasto-aluno do ensino médio foi reduzido expressivamente.

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

Figura 1: MARANHÃO – Gasto aluno do ensino médio da rede estadual (1996-2006) R\$.



**Fonte:** Dados extraídos da Tabela 5.

Em relação ao gasto-aluno do ensino médio, a figura evidencia que com a implantação do Fundef, apesar do incremento das despesas, os valores foram sendo reduzidos até 1999, crescem de 2000 a 2003, mas voltando a diminuir significativamente nos anos seguintes.

Deste modo, constata-se que a política de focalização dos recursos no ensino fundamental rebateu negativamente no gasto-aluno do ensino médio. Este, por sua vez, conseguiu ser ampliado mediante a ajuda financeira dos projetos e programas paralelos, mas que com o término dos mesmos, os valores foram reduzidos novamente chegando próximo do valor no início da série histórica, ou seja, antes da implantação do Fundef.

## **CONSIDERAÇÕES**

Um olhar sobre os indicadores abordados no texto na perspectiva de analisar efeitos do Fundef nos gastos com ensino médio no Estado do Maranhão no período de 1996-2006 sinaliza para aspectos contraditórios. De um lado, identificam-se aumentos nas matrículas, nas despesas da função educação e da subfunção Ensino Médio e no gasto por aluno. De outro, a situação é bem desfavorável quando comparada aos resultados alcançados pelo ensino fundamental.

Todavia, o estudo de Alves (2011) sobre o financiamento do ensino médio no Estado do Maranhão revela que parte considerável das matrículas foi ampliada por meio do ensino à distância em condições pouco favoráveis, que turmas dessa etapa de ensino funcionavam em anexos nas escolas de ensino fundamental e que o número elevado de professores que atuava no ensino médio não tinha a formação exigida em lei.

Depreende-se também da análise dos indicadores que o rebatimento da política focalizadora dos recursos no ensino fundamental suscitou em pressões para a ampliação das ações no ensino médio visando ampliar e qualificar o atendimento, tendo em vista que o governo do Estado continuou municipalizando as matrículas do ensino fundamental. Isso é evidenciado na implantação de projeto e programas do Governo do Estado com o Governo Federal e com outros “parceiros”. Isso, de fato, ajudou a ampliar o gasto-aluno do ensino



médio, mas por um curto período, portanto, insuficiente para reverter as condições objetivas de funcionamento do ensino médio.

Desse modo, podemos visualizar também efeitos desfavoráveis dessa política no número insuficiente de escolas próprias para o funcionamento do ensino médio, com instalações adequadas, de professores para atender às novas demandas oriundas do processo de universalização do ensino fundamental e de professores com formação adequada, dentre outros problemas. As condições em que o ensino médio no Estado foi ofertado no período em análise comprometeram ainda mais a sua qualidade.

Esses resultados sinalizam para a negação de um direito constitucional referente à *progressiva universalização do ensino médio gratuito* e também para inviabilidade das metas propostas pelo Plano nacional de educação – PNE para a década de 2001 a 2011, no que concerne:

1. ao reordenamento da rede física de modo a assegurar progressivamente instalações físicas exclusivas para o ensino médio, separadas daquelas das demais etapas de ensino;
2. ao atendimento, em dois anos, de todos os egressos do ensino fundamental, da inclusão dos alunos com defasagem de idade e daqueles com necessidades especiais. Em cinco anos, atendimento de 50% da demanda, atingindo 100% em dez anos;
3. à qualificação, em cinco anos, de todos os professores com nível superior;
4. à aquisição, em cinco anos, de prédios e instalações com condições e padrões mínimos de infraestrutura: (i) espaço interno com iluminação e ventilação; (ii) rede elétrica; (iii) água potável; (iv) esgotamento sanitário; (v) instalações para higiene; (vi) instalações para preparo/serviço de alimentação; (vii) espaço para esporte; (viii) espaço para recreação; (ix) mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos (x) biblioteca com acervo atualizado; (xi) laboratório de informática; (xii) laboratório de ciências; (xiii) equipamento multimídia para o ensino e (xiv) universalização progressiva do acesso à internet.

Desta feita, concluímos que o atendimento ao ensino médio com qualidade ficou comprometido em função de uma política de segregação e exclusão que se firmou

historicamente pela falta de financiamento suficiente, ou que teve seu financiamento decorrente de uma política que focalizou, por uma década, apenas o ensino fundamental.

## REFERÊNCIAS

ALVES, A.S. **Financiamento do ensino médio público no estado do Maranhão no período de 1996 a 2006**: possíveis efeitos da política de focalização (2011). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Pará. Belém, 2011.

ARAÚJO, R.L.S. **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 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 20 Dezembro 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394, de 20.12.1996**. [1996a]. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. In: PESSOA, Fernanda. *Legislação Educacional 3 em 1*. Constituição-Idb-eca. São Paulo: RCN, 2005, p.15-32. [Disponível também em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 02 Dezembro 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Publicada no DOU de 21.6.2007. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 02 Dezembro 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Publicada no DOU de 26.12.96. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm)>. Acesso em: 10 Novembro 2012.

BRAZ, T.P. **O financiamento do ensino médio da rede estadual do Mato Grosso do Sul (1996-2006)**. 1998. 307 p. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (cadernos MARE da reforma do estado; v. 1)

BULHÃO. R.M.T.F. **O Financiamento da Educação Básica no Estado do Maranhão: um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade a partir do FUNDEF**. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal do Maranhão. São Luís, 2010.

CUNHA, L.A. **Educação brasileira: projetos em disputa: LULA x FHC na campanha eleitoral**. São Paulo: Cortez, 1995.

CURY, C.J. **Educação e contradição: elementos metodológicos para uma teoria crítica do fenômeno educativo**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

HERMIDA, J.F. **A reforma educacional no Brasil (1988-2001) – processo legislativo, projetos em conflito e sujeitos históricos**. João Pessoa: Editora universitária da UFPB, 2006.

LIMA, R.N. Políticas educacionais e a lógica neoliberal para a educação Básica. In: GEMAQUE, R.M.O.; LIMA, R. N. (Orgs). **Políticas públicas educacionais – o Governo Lula em questão**. Belém: CEJUP, 2006.

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

NEVES, L.M.W. (Org.). **Educação e política no limiar do séc. XXI**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000.

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

ROSAR, M.F.F.; CABRAL, M.R.M. (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, J.C. Pesquisa quantitativa versus pesquisa qualitativa: o desafio paradigmático. In: GAMBOA, S.S.; SANTOS, J.C. **Pesquisa educacional: quantidade, qualidade**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

STEINHORST, C. **A política de financiamento do ensino médio público no período de 1996 a 2006**. Dissertação (Mestrado em educação). Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

SOTTOLI, S. 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.