

A REFORMA DO ESTADO E OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FOCALIZAÇÃO DO FUNDEF PARA O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO NO ESTADO DO MARANHÃO DE (1996-2006)

Antonio Sousa Alves*

Universidade Federal do Maranhão/Universidade Estadual do Maranhão
asalves2@gmail.com

Rhoberta Santana de Araújo*

Universidade Federal do Pará
rhoberta.araujo@gmail.com

RESUMO

O texto analisa os efeitos da política de focalização para o financiamento do Ensino Médio no Estado do Maranhão no período de vigência do Fundef (1996 a 2006). Utilizamos uma metodologia quali-quantitativa a partir de pesquisa documental. Conclui-se que, a política de focalização do ensino fundamental por meio do FUNDEF implicou um panorama de déficits em termos de recursos além de elevar as matrículas para o Ensino Médio.

Palavras-chave: Focalização; FUNDEF; Ensino Médio.

I – INTRODUÇÃO

As questões relacionadas ao financiamento da educação pública ganham maior intensidade a partir da segunda metade da década de 1990 que traz, dentre suas contribuições para a educação, a mobilização de educadores, políticos e sociedade civil em torno da construção da nova Lei de Diretrizes e Bases na Educação Nacional – LDB, Lei nº. 9.394/96 com objetivos de substituir a política de organização da educação do país em todos os níveis e modalidade, vigente desde a década de 1960. Nesta esteira, nasce o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), regulamentado na Lei nº 9.424/96, que 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 desse nível de ensino com melhores salários e oportunidades de qualificação e formação continuada.

*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

* Mestre em Educação (UFPA) Doutoranda em Educação (UFPA); Técnica em Assuntos Educacionais (UFPA)

Para entender a dinâmica com que os impostos foram sendo destinados ao financiamento da educação, é que faremos a seguir, uma discussão prévia sobre a presença do financiamento nos documentos oficiais: Constituição Federal de 1988, Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB 9.394/96 e Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996 (regulamentada pela Lei nº 9.424/96.

A Constituição Federal de 1988 trata de forma particular sobre o financiamento da educação nos arts. 212, 213 e no art. 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Na sua organização, a lei define as formas de vinculação de recursos, possibilidade de transferência e comprometimento financeiro das diferentes esferas da administração pública (OLIVEIRA, 2007).

Em seu art. 212 dispõe sobre os percentuais mínimos da receita de impostos que deverão ser destinados ao financiamento da educação:

(Art. 212) A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A CF de 1988 estabelece as competências das esferas de governo (federal, estadual e municipal) em relação à arrecadação dos impostos. O quadro 1 apresenta os impostos e os percentuais vinculados à educação por esfera de governo e nos possibilita melhor visualizar a estrutura tributária brasileira em cada uma das suas esferas de governo.

Quadro 1 – Impostos e Percentual de Vinculação para a Educação segundo esfera de governo (CF – 1988).

ESFERA	IMPOSTO	
UNIÃO 18%	Sobre a importação de produtos estrangeiros	II
	Sobre a exportação, para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados;	IE
	Sobre a renda e proventos de qualquer natureza;	IR
	Sobre produtos industrializados;	IPI
	Sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores imobiliários;	IOF
	Sobre propriedade territorial rural;	ITR
	Sobre grandes fortunas.	IGF
ESTADOS 25%	Sobre transição <i>causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens ou direitos;	ITBI
	Sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e serviços;	ICMS
	Sobre propriedade de veículos automotores;	IPVA
	Sobre adicional de 5% sobre I.R.	
MUNICÍPIOS 25%	Sobre propriedade predial e territorial urbana;	IPTU
	Sobre transmissão <i>inter vivos</i> ;	
	Sobre vendas a varejo de combustíveis, líquidos e gasosos;	
	Sobre Serviços de qualquer natureza.	ISS

Fonte: Constituição Federal de 1988

Outra fonte importante de financiamento da educação é o salário-educação[†]. Criado em 1964, teve seus recursos destinados diretamente para a manutenção do ensino fundamental. Foi regulamentado pelo decreto nº 55.551/65, no entanto, sofreu sucessivas modificações que elevaram o seu percentual inicial que era de 2% do salário mínimo mensal de adulto até alcançar 2,5% da folha de pagamento das empresas (OLIVEIRA, 2002). Até o ano de 2006, fim da série histórica dessa pesquisa, os recursos arrecadados pelo salário-educação eram aplicados, exclusivamente, para manutenção do Ensino Fundamental. Reforçando assim, os aspectos da política de financiamento focalizada no Ensino Fundamental e negando a possibilidade de dispensar qualquer percentual para o Ensino Médio.

A lógica de financiamento da educação, estabelecida a partir da LDB nº 9.394/96, não apresenta grandes novidades em relação à CF de 1988. Nesse sentido a LDB se deteve a apresentar as principais fontes de recursos para educação, como pode ser observado no art. 68, assim como apresentar as diretrizes para as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE de acordo com o exposto nos artigos 70 e 71.

(Art. 68). Serão recursos públicos destinados à educação os originários de:
I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;
III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;
IV - receita de incentivos fiscais;
V - outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996)

Neste contexto de afirmação dos dispositivos legais para subsidiar financeiramente a educação, a década de 1990 apresentou uma inovação no financiamento da educação, no que concerne à distribuição dos recursos, por meio da Emenda Constitucional – EC 14/96 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF, que de acordo com Abrahão (2005, p. 843):

[†] Atualmente, o salário educação é recolhido pela Receita Federal do Brasil – RFB – que para tal, cobra 1% da arrecadação a título de “taxa de administração”. Ao FNDE compete a função de redistribuir 90% do restante por meio do sistema de cotas, da seguinte forma: (i) cota federal – corresponde a 1/3 (30%) do montante de recursos, é destinando ao FNDE para aplicação no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais entre os municípios e os estados brasileiros; (ii) cota estadual e municipal – corresponde a 2/3 (60%) dos montante dos recursos, é creditada mensal e automaticamente às Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para financiar programas, projetos e ações voltados para a educação básica (STEINHOST, 2009, p. 82).

[...] reafirmou a necessidade dos estados, do DF e dos municípios de cumprirem os dispositivos da Constituição de 1988 relativos à vinculação de 25% de suas receitas de impostos, e daqueles recursos que lhes forem transferidos automaticamente, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, além de obrigar esses entes federados, a partir de 1998, a alocarem 60% desses recursos no ensino fundamental, ao estabelecer a subvinculação de 15% daquelas receitas para esse nível de ensino.

Na sua organização o Fundef foi formado, no âmbito dos Estados, por 15% das seguintes fontes de receita: 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); Compensação financeira decorrente da desoneração de exportações, de que trata a Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir).

No art. 5º da EC 14/96, que altera o Art. 60 do ADCT ficou definido que:

(Art 60) Nos dez primeiros anos da promulgação desta emenda, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal, a manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.

§ 1º A distribuição de responsabilidades e recursos entre os estados e seus municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos neste artigo, na forma do disposto no art. 211 da Constituição Federal, e assegurada mediante a criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério, de natureza contábil.

Essa reorganização na distribuição dos recursos destinados à educação, por meio do Fundef, expressa a prioridade no ensino fundamental em detrimento de outras etapas da educação básica. Todavia, essa decisão não ocorreu por acaso e tão pouco foi localizada. Decorreu de orientações mais amplas de dimensão internacional, com fortes efeitos na política educacional no Brasil, iniciada no governo Fernando Henrique Cardoso - FHC.

Segundo Hadad (2008, p. 32) “o plano de governo de Fernando Henrique Cardoso buscou adequar o sistema de ensino à reforma do Estado brasileiro, em consonância com as orientações das instituições financeiras multilaterais” – contexto de grandes reformas na organização da educação brasileira que a distribuição dos recursos financeiros destinados à

educação assumiu novas configurações, focalizando os recursos para o ensino fundamental e marginalizando o Ensino Médio, de forma que às necessidades de financiamento para esse nível de ensino materializaram por mais de uma década uma política de negação dos direitos educacionais e sociais de milhares de adolescentes de 15 a 17 anos.

Sobre isso, Hadad (2008) afirma que:

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), aprovado em 1996 durante a gestão de FHC [...] contemplou outro importante componente do receituário do Banco Mundial, qual seja, a focalização no ensino fundamental (Id, Ibid., p. 32).

Os recursos oriundos das receitas vinculadas à educação foram destinados prioritariamente para financiar o ensino fundamental. Essa política de prioridade, que preferimos denominar de política de focalização, revela a perspectiva da educação brasileira a partir das orientações do receituário do banco Mundial e dos demais organismos multilaterais. No caso brasileiro, a política neoliberal do governo FHC possibilitou ainda mais a aplicação do receituário do Banco Mundial nas diretrizes das políticas educacionais brasileiras.

Contribuindo para a análise dessa política de financiamento focalizada, Braz (2008, p. 69-70) nos revela que:

O financiamento da educação foi totalmente reorganizado por meio da **Emenda Constitucional 14/96, que centrou recursos na universalização do Ensino Fundamental**. Modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 e deu nova redação ao art. 60 das Disposições Transitórias da Constituição Federal de 1988, **priorizando recursos para o Ensino Fundamental** por meio da criação do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de valorização do magistério – FUNDEF. [grifos nosso].

Diante disso, este texto apresenta como objetivo central analisar os efeitos da política de focalização para o financiamento do Ensino Médio no Estado do Maranhão no período de vigência do Fundef (1996 a 2006). Tendo em vista que essas políticas estão inseridas na lógica de redefinição do papel do Estado iniciadas a partir da década de 1990. Para tanto, demarcamos o período de virgência do Fundef (1996 a 2006) como recorte histórico.

Inicialmente realizamos uma revisão da literatura acerca dos efeitos da Reforma do Aparelho do Estado na década de 1990 e dos seus rebatimentos para o financiamento da educação. Nesse contexto, destacamos a política do Fundef enquanto política focalizada de

financiamento do ensino fundamental. Em seguida partimos da sistematização e análise dos dados das receitas da função educação e das receitas do Fundef. As fontes para esses dados são os balanços gerais do Estado do Maranhão no período em estudo. Soma-se a esses indicadores informações referentes às matrículas do Ensino Médio por dependência administrativa do Maranhão.

Nessa perspectiva o texto está organizado em da seguinte forma: (i) o primeiro item apresenta as diretrizes da Reforma do Estado e a materialização do Fundef. O segundo momento do texto discorre sobre as receitas da função educação e do Fundef, além dos dados educacionais revelados através das matrículas do Ensino Médio do Estado do Maranhão no período de 1996 a 2006.

II – REFORMA DO APARELHO DO ESTADO

No Brasil, a Reforma do Estado formulada por Bresser Pereira, no governo de FHC teve como fator principal estabelecer metas para cumprir as exigências apresentadas pelos organismos internacionais, entre elas: liberação comercial; programa de privatizações e a estabilização do Plano Real. Esse conjunto de medidas foi intitulado de Plano Diretor da Reforma Gerencial do Estado.

Nesse período, a reforma do Estado brasileiro apresentou estreita sintonia com os objetivos da política econômica e social apresentada pelos organismos financeiros internacionais, ganhando força, na década de 1990, com o fortalecimento das políticas neoliberais, muito embora, desde a década de 1980, as discussões em torno da reestruturação do Estado fizessem parte da agenda política internacional.

Para Bresser Pereira (1996, p. 269):

A Reforma do Estado, entretanto, só se tornou um tema central no Brasil em 1995, após a eleição e a posse de Fernando Henrique Cardoso. Nesse ano ficou claro para a sociedade brasileira que essa reforma torna-se condição, de um lado, da consolidação do ajuste fiscal do Estado brasileiro e, de outro, da existência no país de um serviço público moderno, profissional, voltado para o atendimento dos cidadãos.

Essa reforma, na concepção de Diniz (1997, p. 63) “[...] teria por objetivo priorizar o papel normativo e de controle do Estado”, de forma que as discussões em torno da Reforma do Estado, nos termos em que é hoje apresentada, teve sua origem na gestão Collor[‡] e alcançou seu ponto máximo, a partir de 1995, na gestão de FHC. Nesse contexto, ganha força a reestruturação da política econômica brasileira, com especial atenção para a política de *ajuste fiscal*, que passou a ganhar tônica nesse período e culminou com a Reforma no governo de FHC, respondendo aos interesses da classe burguesa neoliberal e promovendo um movimento de primazia de políticas focais minimalistas em detrimento das políticas sociais de cunho universal.

A política de FHC retoma a discussão em torno da Reforma do Estado e propõe-se uma reforma que contemple ao mesmo tempo “a superação da crise fiscal e uma redefinição do papel econômico, reduzindo as intervenções diretas e adotando formas regulatórias” (DINIZ, 1997, p. 67).

A necessidade da reforma do Estado no Brasil, na década de 1990, apresentava três características: a existência da crise de ordem fiscal, em que prevalecem a perda de crédito público e o endividamento do Estado, a crise do modo de intervenção do Estado com origem no esgotamento das formas protecionistas e de intervenção e uma crise da forma burocrática de administrar.

Uma característica da política econômica do país nesse período é a denominada por alguns autores da economia política, de guerra fiscal. Ela acontece quando entre os entes federados há uma perda significativa de recursos para os cofres públicos dos Estados. Efeitos da Constituição Federal de 1988 ocasionaram aos Estados e municípios uma desordem em suas contas públicas, uma vez que esses entes federados passaram a ter pleno poder para fixar alíquotas de impostos, definir a sua estrutura administrativa, fixar política salarial para seus servidores e decidir sobre a aplicação dos recursos transferidos pela União. Essa liberdade administrativa gerou uma dívida expressiva nas contas públicas dos Estados e municípios de 1988 a 1998 (LOUREIRO, 2001).

Sobre isso, Vazquez (2004, p. 156) apresenta as principais características do processo de crise fiscal vivida pelos entes federados a partir das diretrizes da política macroeconômica:

[‡] Fernando Collor de Mello na Presidência da República, nos anos de 1990, inseriu o Brasil no contexto de reformas liberais conservadoras, onde o desmonte do estado de Bem-Estar Social foi característica marcante. As principais manifestações dessa gestão foram: ampliação do escopo e da importância das ações assistenciais e clientelistas na agenda estatal; esvaziamento da estratégia reformista em diversos setores, gerando descontinuidade e paralisia decisória; desmonte orçamentário e burocrático no campo social (VAZQUEZ *et al*, 2004, p. 154).

- (i) A redução das recitas fiscais em virtude da estagnação econômica;
- (ii) A intensificação do endividamento interno dos Estados e municípios, provocado pela política monetária;
- (iii) A recentralização dos recursos no âmbito federal, através da criação de novas fontes de receitas, da majoração de alíquotas de impostos e contribuições e da desvinculação de recursos constitucionais vinculados aos Estados e municípios viabilizada pelo Fundo de estabilização Fiscal (FEF);
- (iv) A subtração de parcela das receitas estaduais com o objetivo de estimular as exportações (Lei Kandir);
- (v) O programa de reestruturação e Ajuste Fiscal dos Estados, que impõe pesados encargos às unidades da federação para a consolidação e financiamento das dívidas estaduais[§].

Para conter o endividamento público entre entes federados, o Senado passou a emitir resoluções que controlam as despesas da União, Estados e municípios. O Senado tem poder constitucional, conforme expresso no artigo 52 da Constituição Federal de 1988, estabelecer os limites e as possibilidade de endividamento dos entes federados.

Loureiro (2001, p. 84) ao trata da crise econômica e do processo de desequilíbrio financeiro entre os Estados, na década de 1990, comenta que “o total da dívida pública que representava no início de 1998, 35,8% do PIB, alcançou percentuais próximos a 50%, no final de 1999 e esteve em torno de 53%, em 2001”.

Sobre as dívidas dos Estados, essa a autora informou:

Entre 1990 e 1995, os débitos destes governos cresceram 150%, em decorrência principalmente da elevação da taxa de juros. No final de 1997, eles já acumulavam um débito de 97 bilhões de dólares. Antes das negociações com a União que desembocaram na federalização de suas dívidas, 22 Estados deviam mais do que um ano de arrecadação (2001, p.84).

O crescimento da dívida pública entre os entes federados tornou a política de ajuste fiscal um dos componentes principais da agenda de estabilidade monetária e de reorganização econômica propostas pelo governo de FHC.

[§] A maioria dos Estados não estava pagando a dívida, limitando-se a rolá-la. Isso fez com que a dívida global, acumulando-se juros sobre juros tenha dobrado em termos meramente contábeis desde o início das atuais administrações estaduais, sem que ocorresse a omissão de dívidas novas. Do ponto de vista fiscal está sendo imposto aos Estados um pagamento entre 11 e 13% de suas receitas correntes (ICMS), independentemente de sua capacidade efetiva de arcar com tais encargos. O esquema simplesmente desconsidera fatores essenciais à capacidade de pagamento dos Estados como: a elasticidade de suas receitas correntes diante do crescimento econômico, as perdas de arrecadação com a prorrogação do FEF, e a virtual impossibilidade de cortes nos gastos com educação e saúde – cuja execução já foi devidamente descentralizada para os Estados e municípios. Ao impor uma cláusula que impõe a privatização das empresas estaduais, dadas em garantia da amortização das dívidas (TAVARES *apud* FAGNANI, 1999).

Os Estados passaram por uma nova organização a partir da política de ajuste fiscal proposta pelo Governo FHC. O novo formato de organização econômica imposta pelo ajuste fiscal se firmava ao estabelecer como objetivos do governo o desenvolvimento econômico e credibilidade, diante dos investidores de capital externo, possibilitando uma abertura do comércio e da produção brasileira. Loureiro (2001, p. 84) diz que “[...] o ajuste fiscal foi feito não pelo lado do corte de gastos, mas sobretudo pelo lado da elevação das receitas (através da velha receita keynesiana de estímulo à retomada econômica e aumento da carga tributária)”.

Essa solução proposta para o problema da ordem fiscal estabelecido pela crise da década de 1980 é difícil em virtude das relações entre os entes federados, observa-se que a década contemplou uma política de racionalidade democrática que favoreceu ao desenvolvimento do clientelismo a partir da descentralização e desburocratização no gerenciamento dos recursos públicos

Dessa maneira, os Estados e municípios se comportaram de forma diferenciada em relação aos seus orçamentos. Alguns, ao contraírem dívidas elevadas não honraram com os compromissos, promovendo um desequilíbrio fiscal das contas públicas ao repassar o pagamento das dívidas para a União. Acerca disso, Loureiro (2001, p. 85) diz que “entre 1988 e 1998, por exemplo, houve sete acordos de negociação das dívidas entre estados e União. A maioria deles não foi cumprida pelos Estados”.

Um elemento que merece destaque para analisar a situação fiscal dos Estados foi a aprovação do Fundo Social de Emergência, transformado em Fundo de Estabilização Fiscal, que retém 20% dos Fundos de Participação e a Lei Kandir, que isenta as exportações de tributação de ICMS, que apresentou significativo impacto nos Estados menores e que mais dependem da exportação para seu crescimento (Pará, Amapá e Espírito Santo), mas que também resultou em perdas significativas para os Estados grandes, como São Paulo (ABRUCIO; COSTA, 1998).

Foi nesse contexto que a Reforma do Estado e a política de ajuste fiscal promoveram fortes rebatimentos na definição e financiamento das políticas sociais que passaram a assumir características de focalização em detrimento das políticas de universalização. Entendemos que, esse direcionamento da política econômica conduziu às mudanças nas formas de financiamento das políticas sociais no Brasil. Esse momento é marcado “pela necessidade de estabilidade econômica, de uma reforma do Estado e da retomada do crescimento econômico” do país (VAZQUEZ, 2004).

Portanto, a Reforma do Estado e a política de ajuste fiscal têm papel importante na implementação das políticas de focalização dos recursos destinados às políticas sociais. Dessa forma, se apresentam como estratégias de ajuste econômico: a focalização, a privatização e a descentralização.

Esses eixos são apresentados, em uma perspectiva neoliberal, a partir das seguintes justificativas:

1. **Focalização** – parte do pressuposto que os gastos sociais do Estado não conseguem atender aos setores mais pobres da sociedade. Por isso, avalia que os recursos terão maior efeito se aplicados de forma específica para os setores de maior pobreza;
2. **Privatização** – é justificada como estratégia de recursos que possibilitam o alívio da crise fiscal;
3. **Descentralização** – compreendida como uma ferramenta de gestão que promove a eficiência e a eficácia dos gastos públicos ao passar para os Estados e municípios as responsabilidades e competências de gerir as políticas públicas (VAZQUEZ, 2004).

Nessa perspectiva, o financiamento das políticas sociais na América Latina, passa a ser orientado pelas diretrizes da política de focalização, que entre outras características, aponta para uma reorientação conceitual em termos de compensação, seletividade, focalização, privatização e descentralização. Isso implica a redução dos gastos públicos e o controle dos déficits por parte do Estado (SOTTOLI, 2000).

Para Draibe, citada por (THEODORO; DELGADO, 2003, p.3):

A política de focalização nasce no momento em que a busca por uma maior eficiência nos gastos, pela perspectiva neoliberal, está ancorada em três ‘teses’: descentralização, focalização e privatização. A descentralização dos programas aproximaria os responsáveis pela gestão dos problemas em questão; a focalização permitiria o direcionamento dos gastos sociais apenas nos grupos mais necessitados; e a privatização deslocaria o fornecimento de bens e serviços do setor público para o privado, melhorando a situação fiscal do Estado.

O discurso da focalização promove uma restrição no campo de abrangência das políticas sociais. Para Kerstenetzky (2005, p. 6) “[...] a focalização aparece, portanto, como um componente menor da racionalidade do sistema, de sua eficiência global”. Com isso, a política de focalização apresenta como principal justificativa a contenção dos gastos e o controle do Estado. A materialidade dessa política no campo da educação parece se expressar a partir da política de fundos que tem vigorado no financiamento da educação básica no Brasil.

III – EFEITOS DO FUNDEF

Na Tabela 1, 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 1: Maranhão - Receita e Despesas 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 referir que o ICMS é a principal fonte de recurso local, apresentando 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 (hum bilhão, oitocentos e dezenove milhões, setecentos e sessenta e sete mil e oitocentos e cinquenta e cinco reais), em 2006 (SEFAZ/MA/IMESC – 2008).

A receita total da educação somou R\$ 14.466.580.297 (quatorze bilhões, quatrocentos e sessenta e seis milhões, quinhentos e oitenta mil e duzentos e noventa e sete reais) de 1996 a 2006. Em relação à receita do salário-educação (SE) quota-estadual, os dados registram que de 1996 a 2006 a sua redução relativa foi de 308,3%, resultante de um decréscimo em sua arrecadação e da redistribuição para os municípios com oscilações entre os demais anos da série.

A Tabela 1 registra também a complementação da União para o FUNDEF a partir do ano 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 diminuindo, em 51,3%.

As Tabelas 2 e 3 apresentam informações sobre a composição das receitas do FUNDEF no Estado do Maranhão. As informações contidas nas tabelas revelam o montante de recursos destinados para composição do Fundo da receita do Estado e das receitas dos municípios.

Tabela 2: Receitas do FUNDEF por esfera de governo

ANO	GOV. DO ESTADO				MUNICÍPIOS			
	Contrib.	Receita	Perda	%	Contrib.	Receita	Ganho	%
1998	175.433.361	128.206.305	(47.227.056)	(26,9)	81.628.533	262.839.664	181.211.131	221,9
1999	192.573.716	139.126.054	(53.447.662)	(27,8)	115.005.041	349.676.931	234.671.890	204,0
2000	236.700.991	143.767.130	(92.933.861)	(39,3)	114.480.722	377.408.059	262.927.337	229,6
2001	283.538.461	154.100.099	(129.438.362)	(45,3)	140.118.431	430.008.481	289.890.049	206,8
2002	336.922.038	176.430.905	(160.491.133)	(47,6)	174.475.422	489.324.839	314.849.419	180,4
2003	354.243.802	166.653.761	(187.590.041)	(52,9)	159.583.262	511.630.409	352.047.147	220,6
2004	401.016.478	203.134.215	(197.882.263)	(49,3)	199.422.538	681.034.390	481.611.852	241,5
2005	499.170.832	207.442.664	(291.728.168)	(58,4)	248.572.462	776.892.435	528.319.973	212,5
2006	563.316.271	185.630.751	(377.685.520)	(67,0)	276.917.310	828.673.642	551.756.332	199,2
Total	3.042.915.950	1.504.491.884	(1.538.424.066)	(50,5)	1.510.203.721	4.707.488.850	3.197.285.130	211,8

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

Conforme dados da Tabela 2, desde que os recursos do FUNDEF começaram a ser aplicados no Estado do Maranhão, em 1998, esse Fundo investiu mais de 4 bilhões para o desenvolvimento do Ensino Fundamental do Estado, de 1998 a 2006. Na composição desse Fundo, as perdas de recursos do governo do Estado do Maranhão em favor dos municípios passaram de R\$ 1.538 bilhões. Esse recurso foi dividido entre os municípios em função do critério de distribuição ser o número de alunos matriculados no ensino fundamental.

Se comparadas as perdas na receita do Estado a partir da composição do Fundo, verificamos que, em 1998, representavam 26,9% que foi crescente até 2006, totalizando 70,0% de perdas na receita do Estado (BULHÃO, 2010). Aponta-se como indicador para essa evolução o processo de municipalização do ensino fundamental, que em 2006 apresentava a relação de 245.162 matrículas na rede estadual para 1.161.256, na rede municipal. Os dados nos revelam que houve um crescimento de 373,6% da matrícula do Ensino Fundamental dos municípios em relação à matrícula do Estado.

A Tabela 3 apresenta os valores que compõem o Fundo por cada esfera de governo no Maranhão.

Tabela 3: Composição do FUNDEF por esfera de governo

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

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

Conforme revelam os dados, a composição do Fundo recebeu maior parte dos recursos oriundos da receita do Estado provenientes do FPE, FPM (Lei 87/96), IPI e ICMS, contabilizando um total de R\$ 3.043.429.433 bilhões de reais no período de 1998 a 2006. Esse valor representa 48% da composição das receitas do Fundo. Os municípios contribuíram com R\$ 1.510.203.721 bilhão de reais, que em termos relativos representaram 24,2%, em média, dos recursos. A complementação da União para o FUNDEF totalizou R\$ 6.236.567.788 bilhões de reais no período de 1998 a 2006, correspondendo a 27,0% em média da receita do Fundo (BULHÃO, 2010). Esse montante quando somado se torna representativo no conjunto dos recursos da complementação da União, porém se pegamos o valor da complementação da União a cada ano e dividirmos pelo número de matrículas do Ensino Fundamental das redes municipais e estadual encontraremos respectivamente R\$87,20 e R\$ 152,24 nos anos de 1998 e 2006.

O Ensino Médio, ao longo do período de 1996 a 2006, sofreu efeitos da política de focalização no financiamento da educação, institucionalizada pelo FUNDEF, por meio da EC 14/96. Nesse período, o Ensino Médio não teve uma política que contemplasse seu financiamento, como ocorreu com o Ensino Fundamental.

Ao analisarmos efeitos dessa política de focalização a partir da dinâmica das matrículas no ensino médio, observamos que, de 1996 a 2006, as mesmas aumentaram em 137,3%, no Estado do Maranhão, sendo que o maior crescimento se apresenta a partir de 2001, representando aumento de 94,89%, em relação a 1996. Destacamos ainda que na medida em que o número de matrículas do Ensino Médio foi crescendo na rede estadual, progressivamente foi reduzindo-se o número de matrículas desse nível de ensino na rede pública municipal, como esperado devido a divisão de responsabilidade entre os entes federado no provimento da educação.

Os dados da Tabela 4 apresentam a dinâmica das matrículas do Ensino Médio de 1996 a 2006 no Estado do Maranhão.

Tabela 4: MARANHÃO – Matrículas no Ensino Médio por Dependência Administrativa (1996-2006).

Anos	Total	Índice 1996=100	Est.	Índice 1996=100	% s/ Total 1	Mun.	Índice 1996=100	% s/ Total	Fed	Índice 1996=100	% s/ Total	Priv.	Índice 1996=100	% Total 1
1996	127.460	100,0	68.202	100,0	53,5	23.984	100,0	18,8	2.611	100,0	2,05	32.663	100,0	25,6
1997	144.667	113,5	76.611	112,3	53,0	32.124	133,9	22,2	3.998	153,1	2,76	31.934	97,8	22,1
1998	164.221	128,8	91.573	134,3	55,8	36.885	153,8	22,5	3.933	150,6	2,39	31.830	99,7	19,4
1999	184.985	145,1	106.843	156,7	57,8	44.348	184,9	24	3.629	139,0	1,96	30.165	94,8	16,3
2000	206.623	162,1	121.971	178,8	59,0	52.348	218,3	25,3	3.300	126,4	1,6	29.004	96,2	14
2001	248.409	194,8	193.730	284,1	78,0	24.831	103,5	10	2.050	78,5	0,83	27.798	95,8	11,2
2002	229.304	179,9	186.481	273,4	81,3	13.557	56,5	5,9	1.924	73,7	0,84	27.342	98,4	11,9
2003	249.633	195,8	206.290	302,5	82,6	13.002	54,2	5,2	1.919	73,5	0,77	28.422	103,9	11,4
2004	308.818	242,2	267.848	392,7	86,7	11.901	49,6	3,9	1.992	76,3	0,65	27.077	95,3	8,8
2005	312.279	245,0	266.428	390,6	85,3	14.573	60,8	4,7	2.210	84,6	0,71	29.068	107,4	9,3
2006	302.548	237,3	254.926	373,8	84,3	16.828	70,2	5,6	2.003	76,7	0,66	28.791	99,0	9,5

Fonte: Inep/MEC – Asplan/SEDUC

De acordo com o disposto nos textos legais que versam sobre as responsabilidades dos entes federados, em matéria de manutenção e atendimento da educação, o Estado fica responsável prioritariamente pelo atendimento e manutenção do ensino médio em suas redes. Desta forma, durante o período em análise, e em consonância com as obrigações legais o Estado (rede estadual) foi o maior responsável pelo atendimento ao Ensino Médio. Desta forma, o percentual de atendimento entre as redes de ensino em 2006 era: 84,3%, na estadual; 5,6 na municipal; 0,66%, na federal; e 9,5%, na privada.

No decorrer de 1996 a 2006, a rede estadual ampliou seu atendimento em 273,8%; a municipal reduziu em 29,84%; a federal ampliou em alguns momentos e reduziu em outros, chegando a 2006 com o percentual de redução em relação a 1996 de 23,29%; e a privada reduziu as suas matrículas em 11,85%. Considerando que a partir de 1998 o FUNDEF foi implementado no Estado do Maranhão, observamos que a rede estadual ampliou suas matrículas em 178,38%; a federal reduziu em 49%; e a particular reduziu em 9,5%.

IV – CONSIDERAÇÕES

A discussão do financiamento da educação envolve elementos de ordem política, social e econômica que se imbricam na dinâmica da política de educação. Por isso, é necessário considerar as configurações do estado brasileiro e ainda, a responsabilidade de todos os entes federados, o marco regulatório e as fontes de recursos quando fazemos algum apontamento acerca do financiamento da educação.

As análises realizadas neste trabalho nos revelam alguns indicadores que demonstram a política estabelecida para a educação básica, especialmente para o Ensino Médio. Podemos destacar dentre outros aspectos a descontinuidade das políticas, a centralidade dos recursos e a forte influência dos organismos multilaterais, com destaque para o BID, no financiamento de programas para esse nível de ensino. Esses fatores reforçam a prioridade do Estado brasileiro diante da manutenção do capital.

A influência dos organismos multilaterais é disseminada no cenário da educação maranhense a partir de algumas definições: política focalizada de financiamento a partir do FUNDEF, promovendo a exclusão dos demais níveis de ensino, em particular do Ensino Médio, através de parcerias entre o governo do estado, o governo federal, instituições privadas e o Banco Mundial para execução de programas de financiamento desse nível de ensino.

As matrículas do ensino Médio na rede estadual do Maranhão tiveram um aumento de destaque (273,8%) no período de 1996 a 2006. Isso reforça um dos muitos efeitos do FUNDEF: a municipalização. Ao apontar recursos para o financiamento do ensino fundamental, o FUNDEF promoveu um deslocamento das matrículas desse nível de ensino para a rede municipal que passou, gradativamente, a atender os alunos desse nível de ensino que eram da rede estadual do Maranhão. Vale destacar que o aumento das matrículas no Ensino Médio na rede estadual do Maranhão é um efeito positivo no processo de universalização desse nível de ensino.

É necessária a efetivação de política de financiamento da educação que promova uma distribuição de recursos adequada para todos os sistemas e níveis de ensino, de forma 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

ALVES, Gilberto L. O liberalismo e a produção da escola pública moderna In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís. (orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2007. Cap. 2, p. 61-88.

ABRUCIO, Fernando L.; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Centro de Estudos, 1998.

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.

_____. **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-ldb-eca. São Paulo: RCN, 2005, p.15-32. [Disponível também em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>].

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **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)

DINIZ, Eli; AZEVEDO, Sérgio de (orgs.). **Reforma do estado e democracia no Brasil: Dilemas e perspectivas**. Brasília, DF: UNB, 1997.

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

KERSTENETZKY, C. **Políticas sociais: focalização ou universalização?** Revista de Economia Política, 26 (4), 2006.

LOUREIRO, Maria Rita. Instituições, política e ajuste fiscal: o Brasil em perspectiva comparada. Rev. Bras. Ciências Sociais, v.16, n. 47, Nov. 2001.

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.

THEODORO, M. DELGADO, G. Política social: universalização X focalização, **subsídios para o debate, políticas sociais**, acompanhamento e análise, IPEA, Rio de Janeiro, p.122-126, ago. 2003