

AS LACUNAS DO FUNDEF E O FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO: AVALIAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS ENTRE 1996 E 2006

THE GAPS OF FUNDEF AND THE FUNDING OF HIGH SCHOOL: ASSESSMENT OF
GOVERNMENT STRATEGIES BETWEEN 1996 AND 2006

LAS LAGUNAS DEL FUNDEF Y EL FINANCIAMIENTO DE LA EDUCACIÓN MEDIA:
EVALUACIÓN DE LAS ESTRATEGIAS GUBERNAMENTALES ENTRE 1996 Y 2006

Antonio Alves Ferreira¹

Hugo Lima Araújo²

Izaías Félix da Cunha³

RESUMO: Este artigo analisa as estratégias de financiamento do ensino médio na rede estadual do Maranhão, no contexto da política do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), entre 1996 e 2006. O texto analisa os programas PROMED, Projeto Alvorada e Viva Educação como estratégia sobre as condições de financiamento, expansão e atendimento do ensino médio maranhense na vigência do Fundef. Trata-se de uma pesquisa bibliográfica e documental, de abordagem qualitativa com apoio de estatística descritiva, baseada na legislação educacional e financeira, em documentos governamentais, no Contrato nº 033/2000 e nas séries de matrículas e despesas apresentadas no *corpus* da pesquisa. Os resultados indicam que o FUNDEF produziu redistribuição intrafederativa orientada pelas matrículas do ensino fundamental, sem incorporar o ensino médio à distribuição automática do Fundo. No Maranhão, a expansão do atendimento ao ensino médio ocorreu com forte dependência de programas e projetos temporários, ao passo que a participação de suas despesas em relação ao ensino fundamental oscilou intensamente. Conclui-se que os programas contribuíram para ampliar oferta e recursos em determinados anos, mas não substituíram uma base regular, suficiente e estável de financiamento para essa etapa da educação básica.

Palavras-chave: Financiamento da educação. FUNDEF. Ensino Médio. Política Educacional. Maranhão.

¹ Doutor em Educação na Linha de Políticas Públicas Educacionais pela Universidade Federal do Pará. É professor Associado I da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão-UEMASUL. Maranhão. Basil. Líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia (NEPED). Professor dos Programas de Pós-Graduação em Educação e Práticas Educativas (PPGEPE) do Centro de Ciências de Imperatriz e do Programa de Mestrado Profissional em Processos e Tecnologias Educacionais (PROFEDUCATEC) em Rede Nacional-UEMASUL.

² Doutor em Educação na Linha de Políticas Públicas Educacionais pela Universidade Federal do Pará (UFPA). É professor Adjunto I da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL). Maranhão. Basil. Vice-líder do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Estado, Políticas Públicas Educacionais e Democracia (NEPED).

³ Doutorando em Educação pelo Programa de Pós-graduação em Educação (PPGED) da Universidade Federal do Pará (UFPA), Mestre em Formação Docente em Práticas Educativas-PPGFOPRED pela Universidade Federal do Maranhão (UFMA). É professor da Universidade Estadual da Região Tocantina do Maranhão (UEMASUL).

ABSTRACT: This article analyzes high school financing strategies within the Maranhão state school system during the period of the Fund for the Maintenance and Development of Elementary Education and Valorization of Teaching (FUNDEF) policy (1996–2006). It examines the PROMED, Alvorada Project, and Viva Educação programs as strategies addressing the financing, expansion, and provision of high school education in Maranhão while FUNDEF was in effect. The study employs a qualitative approach—supported by descriptive statistics—based on a review of literature and documents, including educational and financial legislation, government records, Contract No. 033/2000, and data series on enrollment and expenditures presented in the research corpus. The results indicate that FUNDEF generated an intra-federal redistribution of funds driven by elementary education enrollment figures, without incorporating high school education into the Fund's automatic distribution mechanism. In Maranhão, the expansion of high school provision relied heavily on temporary programs and projects, while the share of high school expenditures relative to elementary education fluctuated significantly. The study concludes that, although these programs helped increase educational provision and resources during certain years, they did not replace the need for a regular, sufficient, and stable financing base for this stage of basic education.

Keywords: Education funding. FUNDEF. High School. Educational Policy. Maranhão.

RESUMEN: Este artículo analiza las estrategias de financiamiento para la educación secundaria en la red estatal de Maranhão, en el contexto de la política del Fondo para el Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y el Perfeccionamiento de la Profesión Docente (FUNDEF), entre 1996 y 2006. El texto analiza los programas PROMED, Proyecto Alvorada y Viva Educação como estrategias para el financiamiento, la expansión y la provisión de educación secundaria en Maranhão durante el período del FUNDEF. Se trata de una investigación bibliográfica y documental, con un enfoque cualitativo apoyado en estadística descriptiva, basada en legislación educativa y financiera, documentos gubernamentales, el Contrato N.º 033/2000 y las series de matrícula y gasto presentadas en el corpus de investigación. Los resultados indican que el FUNDEF produjo una redistribución intrafederativa guiada por la matrícula en educación primaria, sin incorporar la educación secundaria a la distribución automática del Fondo. En Maranhão, la expansión de los servicios de educación secundaria se produjo con una fuerte dependencia de programas y proyectos temporales, mientras que la proporción de sus gastos en relación con la educación primaria fluctuó intensamente. Se puede concluir que los programas contribuyeron a ampliar la oferta y los recursos en ciertos años, pero no sustituyeron una base de financiación regular, suficiente y estable para esta etapa de la educación básica.

2

Palabras clave: Financiamiento de la educación. FUNDEF. Educación secundaria. Política educativa. Maranhão.

1 INTRODUÇÃO

Na segunda metade da década de 1990, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/1996), a Emenda Constitucional nº 14/1996 e a Lei nº 9.424/1996 redefiniram responsabilidades federativas e instituíram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Esse

Fundo vinculou parcela de impostos e transferências à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental e à valorização de seu magistério, introduzindo um mecanismo de redistribuição de recursos segundo as matrículas nessa etapa.

A centralidade atribuída ao ensino fundamental produziu uma tensão relevante para este estudo: embora o ensino médio integrasse a educação básica e estivesse prioritariamente sob responsabilidade dos estados, suas matrículas não integravam a base de distribuição do FUNDEF. No Maranhão, essa tensão incidiu sobre uma rede marcada, no período analisado, por restrições de infraestrutura, insuficiência de escolas exclusivas de ensino médio, carência de pessoal e desafios de fluxo e atendimento. A resposta estatal combinou recursos ordinários com programas e projetos específicos, entre eles PROMED, Projeto Alvorada e Viva Educação.

Diante desse quadro, o problema que orienta a pesquisa é: quais foram as estratégias de financiamento do ensino médio na rede estadual do Maranhão, no contexto da política do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), entre 1996 e 2006? O texto tem por objetivo analisar os programas PROMED, Projeto Alvorada e Viva Educação como estratégia sobre as condições de financiamento, expansão e atendimento do ensino médio maranhense na vigência do Fundef.

2 METODOLOGIA

A pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental, de recorte histórico, com abordagem qualitativa apoiada por procedimentos quantitativos de natureza descritiva. O recorte temporal de 1996 a 2006 permite observar a criação do FUNDEF e seus efeitos durante a década em que a política orientou o financiamento do ensino fundamental, tomando o Maranhão como espaço empírico de análise do financiamento do ensino médio.

O corpus normativo é constituído, principalmente, pela Constituição Federal de 1988, pela Emenda Constitucional nº 14/1996, pela Lei nº 9.394/1996 e pela Lei nº 9.424/1996, além dos marcos de transição para o FUNDEB. O corpus documental reúne documentos dos programas federais abordados no estudo, o Contrato nº 033/2000, relativo ao Projeto Viva Educação, e as informações de matrículas, atendimento e execução de despesas consolidadas nas tabelas e gráficos da pesquisa. A revisão bibliográfica mobiliza estudos sobre financiamento da educação, política de fundos, federalismo e ensino médio, com destaque para Davies (2001, 2006), Gemaque (2004), Oliveira e Adrião (2007) e Pinto (2007, 2018).

A análise foi organizada em quatro eixos: (a) desenho institucional do FUNDEF – fontes, vinculações, critério de redistribuição e complementação da União; (b) lugar do ensino médio na divisão federativa de responsabilidades; (c) comportamento do atendimento e das despesas estaduais com ensino médio; e (d) alcance e limites dos programas que complementaram seu financiamento. Para os dados financeiros, são empregados números-índice com base 1996=100 e a razão entre despesas do ensino médio (B) e do ensino fundamental (A), $B/A \times 100$, conforme as séries apresentadas no artigo.

3 ASPECTOS HISTÓRICOS DA REGULAMENTAÇÃO DO ENSINO MÉDIO

O Ensino Médio teve sua origem ainda no Brasil Colônia, quando se preconizava um ensino de base humanista que privilegiava os aspectos de evangelização e da formação do colono para os cargos administrativos. Dessa forma, notamos que o Ensino Médio, nesse período, já se caracterizava de forma elitista. No entanto, para a compreensão deste estudo, nos apoiaremos no percurso histórico que remonta os ideais do Brasil industrializado a partir da década de 1930 e contemplaremos as configurações do capital e do neoliberalismo na década de 1990.

As mudanças ocorridas na década de 1930, no Brasil, impulsionaram o desenvolvimento da indústria, o crescente envolvimento dos bancos na economia brasileira, além de um processo gradativo das relações de capital com ênfase à exportação e importação. É nesse contexto que o Ensino Médio passa por uma série de reformas, cujo objetivo é apontar tentativas de democratização e acesso a esse nível de ensino considerando as relações entre educação e transformação do capital (Braz, 2008).

Nesse contexto de transformações a educação começa a passar por reformas mais profundas. Em 1930 é criado o Ministério da Educação e Saúde Pública e em 1931 o governo provisório de Getúlio Vargas sancionou o decreto nº 19.890/31 e inicia a Reforma Francisco Campos. Essa reforma não apresentou um momento significativo para o financiamento do Ensino Secundário, uma vez que não refletiu qualquer ideal democrático de educação, mas apenas consolidou os princípios de desigualdade promovidos pela escola dualista. O financiamento da escola secundária ainda era assumido pelas famílias de condição econômica alta (Teixeira *apud* Braz, 2008, p. 38).

É nesse cenário em que a educação se apresentava de forma dualista e que o Estado ainda não conseguia oferecer o ensino de maneira gratuita, que ganha força o Manifesto dos Pioneiros

da Educação Nova, de 1932, que concebia ao Estado a responsabilidade de manter a gratuidade da educação. O Estado não pode impor um ensino obrigatório sem promover a sua gratuidade (Braz, 2008).

O princípio de gratuidade do ensino defendido pelos Pioneiros da Educação é apresentado a partir da defesa da criação de um “fundo especial ou escolar” que tinha por objetivo oferecer condições de autonomia a educação brasileira. É a partir das contribuições do Manifesto dos Pioneiros da Educação que o financiamento da educação passou a ser elemento na pauta das discussões políticas e posto na legislação. Os educadores da Escola Nova contribuíram para a inserção do financiamento da educação a partir da Constituição de 1934. Nesta Constituição, os percentuais de recursos estabelecidos para a educação foram: União: 10%, Estado: 20% e municípios: 10% (Oliveira, 2007).

O financiamento da educação teve a seguinte configuração na Constituição de 1934:

Art. 156: A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo Único – Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.

Art. 157 – A União, os Estados e o Distrito Federal reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos fundos de educação.

§ 1º – As sobras das dotações orçamentárias, acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, constituirão, na União, nos Estados e nos Municípios, esses fundos especiais, aplicados exclusivamente em obras educativas determinadas em lei (Brasil, 1934).

Quanto aos percentuais mínimos destacados para o financiamento da educação na Constituição de 1934, eles foram insuficientes para suprir as necessidades e demandas. Alguns teóricos, dentre eles, Teixeira (1997) e Melchior (1981) fazem críticas ao financiamento. Para aquele os problemas e as necessidades da educação não se resolvem com a instituição de lei, mas pela ação do Estado na disposição de recursos para manutenção das necessidades educacionais, enquanto para esse os percentuais previstos nessa constituição foram calculados apenas por meio de recursos indiretos, a citar: bolsa-auxílio, material didático escolar, assistência a alimentação dentre outros com forte presença dos objetivos do Estado de Bem-Estar Social, que teve grande difusão nos países centrais, mas que no Brasil, um país de condição econômica periférica, esse modelo de estado nunca chegou a se efetivar.

Essa política de financiamento, instituída pela Constituição de 1934, sequer chegou a contemplar o Ensino Médio e os recursos pensados foram todos suprimidos pela Constituição de 1937, quando se instalou, no Brasil, a Ditadura Vargas sob o prisma do Estado Novo. Nesse

período, a única forma de financiar a educação se apresenta através de bolsas-auxílio para os alunos sem condições de bancar seus estudos.

Nesse cenário de uma política com matriz fascista e sob a perspectiva de uma ideologia nacionalista populista é que o governo Vargas decreta a Constituição de 1937 que ao tratar da Educação e Cultura, apresenta:

Art. 125 – A educação integral da prole é o primeiro dever e o direito natural dos pais. O Estado não será estranho a esse dever, colaborando, de maneira principal ou subsidiária para facilitar a sua execução ou suprir as deficiências e lacunas da educação particular.

Art. 129 – A infância e à juventude, a que faltarem os recursos necessários à educação em instituições particulares, é dever da nação, dos Estados e dos Municípios assegurar, pela fundação de instituições públicas de ensino em todos os graus, a possibilidade de receber uma educação adequada às suas faculdades, aptidões e tendências vocacionais.

Art. 130 – O ensino primário é obrigatório e gratuito. A gratuidade, porém, não exclui o dever de solidariedade dos menos para com os mais necessitados, assim, por ocasião da matrícula, será exigida dos que alegarem, ou notoriamente não podem alegar escassez de recursos, uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar.

Art. 132 – O Estado fundará instituições ou dará o seu auxílio e proteção às fundadas por associações civis, tendo umas; e outras por fim organizar para a juventude períodos de trabalho anual nos campos e oficinas, assim como promover-lhe a disciplina moral e o adestramento físico, de maneira a prepará-la ao cumprimento, dos seus deveres para com a economia e a defesa da nação (Brasil, 1937).

O que notamos é a omissão do Estado em relação ao financiamento da educação no país durante o Estado Novo. Conforme expresso no artigo 130 o ensino primário, na Constituição de 1937, é obrigatório e gratuito, mas a responsabilidade de financiamento sai da tutela da União e passa a ser complementar por meio de uma contribuição mensal para o caixa escolar. Com o estabelecimento do estado Novo e a Constituição de 1937, modificava-se todo o cenário apontado na Constituição de 1934 e o Estado passa a limitar suas ações na educação (Romanelli, 2005).

Esse período é representado pela presença de Gustavo Capanema enquanto Ministro da Educação do Governo Vargas. No campo da política da educação, o Ministério de Capanema atuou, principalmente, na instituição das leis Orgânicas do Ensino. As mudanças no ensino secundário apresentadas pelo Ministro Capanema são notórias no período de 1937 a 1945 em todos os ramos do ensino, pelas seguintes medidas:

I. Decreto-Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942: criou o Ensino Industrial que apresentava por finalidade a preparação profissional. A sua organização didática se deu em dos ciclos: (I) formar profissionais aptos ao exercício de ofícios e técnicas nas atividades da indústria; (II) ofertar qualificação profissional que possibilitasse a produtividade das pessoas de classe menos favorecida economicamente;

2. Decreto-Lei 4.244, de 9 de abril de 1942: estabelece a Lei Orgânica do Ensino Secundário e determina que esse seja composto de: (I) um primeiro ciclo com quatro anos de duração, chamado de ciclo ginasial; (II) um segundo ciclo com duração total de três anos, podendo ser ofertado em cursos clássicos e científico (Romanelli, 2005).

Em relação ao financiamento do ensino secundário, o Decreto-Lei 4.244 de 1942, apesar de estar sob as diretrizes da Constituição de 1937, reforçou o critério de gratuidade do ensino conforme exposto:

Art. 86 – Os poderes públicos tomarão medidas que tenham por objetivo acentuar a gratuidade do ensino secundário oficial.

Art. 87 – Nenhuma taxa recairá sobre os alunos dos estabelecimentos de ensino secundário.

Art. 88 – A contribuição exigida dos alunos pelos estabelecimentos particulares de ensino secundário, promoverão a instituição de serviços será módica e cobrar-se-á de acordo com normas de caráter geral fixadas pelo Ministério da Educação.

Art. 89 – Os poderes públicos, em entendimento e cooperação com os estabelecimentos de ensino secundário, promoverão a instituição de serviços e providências assistenciais que beneficiem os adolescentes necessitados, a que, em atenção à sua vocação e capacidade, deva ser ou esteja sendo dado ensino secundário.

Art. 90 – Constitui obrigação dos estabelecimentos de ensino secundário, federais, equiparados e reconhecidos, reservar, anualmente, determinada percentagem de lugares gratuitos e de contribuição reduzida, para adolescentes necessitados. Essa percentagem será fixada, em cada caso, mediante a aplicação de critério geral (Brasil, 1942).

Como estabelecem os artigos do Decreto-Lei 4.244 de 1942, o financiamento para o ensino secundário passou a ter caráter de gratuidade. Nesse contexto, é relevante destacar que a oferta do ensino secundário era inferior à demanda existente. Além disso, nesse cenário que se pensa em uma política de formação dos jovens e adolescentes.

Todavia, os recursos anteriormente pensados para o financiamento da educação na Constituição de 1934 e suprimidos com a Constituição de 1937, só irão aparecer novamente no texto constitucional de 1946. Braz (2008) comenta que no artigo 169 dessa Constituição é determinado que anualmente a União deveria aplicar nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos, para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, sendo que esses recursos seriam destinados prioritariamente para promover o ensino primário gratuito e obrigatório. No o artigo 168, inciso segundo, estabelece que os graus posteriores de ensino somente terão assistência de recursos para os jovens que comprovarem insuficiência de condições financeiras, apresentando assim, uma significativa desigualdade social e econômica.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos se firmaram como grande potência e centro hegemônico do capital, de forma que as suas políticas macroeconômicas

tinham como foco o desenvolvimento das economias periféricas da América Latina. O Brasil, nesse contexto, passou a receber um grande número de investimentos em tecnologia e em capitais que promoveu a industrialização do país, o que o possibilitou ingressar no desenvolvimento industrial e tecnológico, mas ao mesmo tempo promoveu uma dependência cada vez mais forte em relação aos Estados Unidos (Braz, 2008).

O Ensino Médio, a partir dessa conjuntura, passa a ser uma etapa de ensino que potencializa ou consolida o capitalismo industrial no Brasil, além de contribuir para a inserção do país nos moldes da economia mundial. Essa nova percepção sobre o Ensino Médio tinha por finalidade a consolidação de uma larga mão-de-obra para os setores do país em processo de industrialização, de forma que esse momento reflete os encaminhamentos da educação tecnicista e das escolas técnico-profissionais no Brasil (Rodrigues *apud* Braz, 2008, p. 46).

3.1 Contexto da LDB 4.024/61 e o Financiamento do Ensino Médio

A Constituição de 1946 estabelece à União as competências de legislar sobre as diretrizes, bases e organização da educação no Brasil. Nessa perspectiva, em 1948, foi apresentado o projeto de lei que instituiria a primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB 4.024/61. Em termos gerais da educação nacional essa lei continuou promovendo o dualismo entre a educação pública e privada, caracterizando as duas tendências da educação no Brasil: liberal e católica.

No plano do financiamento, a LDB nº 4.024/1961 estabeleceu, em seu art. 92, a aplicação anual de pelo menos 12% da receita de impostos da União e 20% dos estados, do Distrito Federal e dos municípios na manutenção e desenvolvimento do ensino. Trata-se, portanto, de marco anterior à LDB nº 9.394/1996 e que deve ser compreendido no contexto do arranjo constitucional então vigente.

Em relação ao financiamento do Ensino Médio, nesse contexto histórico, a legislação dispôs em seu artigo 92 - § 1º, sobre a formação de três fundos nacionais de financiamento do ensino, a citar: um fundo para destinar recursos especificamente para o ensino primário; um para o ensino médio e outro para o ensino superior. Todos esses fundos foram financiados com uma porcentagem de 3,33% dos 12% de recursos repassados pela União para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (Romanelli, 2005).

As diretrizes da LDB 4.024/61 reafirmam a política de educação pensada para um contexto em que há um potencial desenvolvimento da industrialização no Brasil e que esse

novo cenário da política econômica exige uma formação técnica e preparo de uma mão-de-obra qualificada da classe trabalhadora. O desenvolvimento econômico exigiu uma demanda cada vez mais qualificada em educação para atender aos novos postos de trabalho. No entanto, na medida em que houve crescimento do percentual de recursos destinados para o financiamento da educação por parte da União, para o Ensino Médio o processo foi ao inverso. O governo ampliou significativamente o número de escolas públicas para atender as demandas que surgiram a partir do novo modelo de desenvolvimento econômico e ao mesmo tempo incentivou o crescimento da rede de escolas privadas, além de colaborar para o financiamento dessas com a doação de bolsas de estudo para os alunos, financiando assim, o ensino privado.

Mesmo havendo, no país, crescimento no setor da indústria, a política de financiamento da educação não respondeu às necessidades da época, nem mesmo para qualificar a mão-de-obra necessária ao crescimento econômico. As diretrizes apontadas constitucionalmente não saíram do discurso, de forma que tanto a LDB 4.024/61 quanto a Constituição de 1946 delegaram ao Estado a responsabilidade de apoio financeiro somente às famílias com condição social e econômica inferior – isso reafirmava o objetivo do governo em garantir uma política de cidadania.

3.2 A Lei 5.692/71 e a reforma do 1º e 2º graus

O contexto histórico em que nasce a Lei 5.692/71 é marcado por uma nova perspectiva do Estado e da economia com base na administração do governo do então presidente Médici. Para a educação, o governo militar deixou as diretrizes de uma política de ensino que voltasse para a qualificação da mão-de-obra a fim de assegurar o crescimento e estabilidade econômica.

No que se refere ao Ensino Médio, essa Lei apontava mudanças radicais em relação à estrutura e objetivos. No entanto, não rompeu por completo com a LDB 4.24/61. Podemos destacar como elemento comum às duas leis os objetivos propostos para o ensino que preconizavam a necessidade de proporcionar ao educando uma formação que promovesse o seu desenvolvimento e sua capacidade de realização. Mas, existiram particulares diferenças, naquilo que se refere aos ideais. Enquanto a LDB 4.024/61 evidenciou os princípios de uma sociedade liberal a lei 5.692/71 refletiu os princípios dos governos militares (Romanelli, 2005).

A organização do ensino de primeiro e segundo graus, que passou a ter como finalidade preparar um quadro técnico de pessoas capacitadas para responder às necessidades do mercado de trabalho, na Lei 5.692/71 passou a ter a seguinte estrutura:

1. Os cursos de 1º grau passaram a ter 8 anos de duração e uma carga horária de trabalho de 720 horas de atividades anuais;
2. Os cursos de 2º grau passaram a ter duração de 3 ou 4 anos com uma carga horária de 2.200 horas de atividades anuais.
3. O Ensino de Segundo Grau passou a ter um caráter obrigatório de profissionalização.

Para Pinto (2007), a profissionalização compulsória que estabeleceu ao ensino médio um caráter de etapa final da educação representa uma política do governo em não gerar demandas para o ensino superior. Para isso, foram criados vários cursos de caráter tecnicista e uma grande quantidade de especializações que respondiam aos interesses dessa política de educação. A profissionalização compulsória, uma das grandes características da lei 5.692/71, durou pouco tempo, pois foi revogada pela lei 7.044/82.

As escolas públicas que ofereciam, por natureza, o ensino propedêutico, passaram a oferecer um ensino de baixo custo para os cofres públicos. Nessa época, ganha destaque o crescimento pela procura de cursos de Magistério, Secretariado e demais cursos técnicos. As escolas particulares, que passaram muito tempo sob o monopólio religioso até a década de 1960, passaram a ser objeto de investimento de empresas privadas que cada vez mais se preocupam em preparar os alunos para ingresso nas Universidades (Pinto, 2007).

É nesse contexto que:

O Ensino Médio ganha relevo nas legislações de ensino, como formador de capital humano, sob o discurso da igualdade e mobilidade social. Pautadas na Teoria do Capital Humano, as políticas desenvolvimentistas, preconizadas pelo governo militar, julgam que o desenvolvimento dos países de Terceiro Mundo rumo ao *status* de Primeiro Mundo se deve ao atrelamento de suas forças produtivas ao mercado. Isso explica a razão de toda ênfase dada à profissionalização do Ensino Médio na Lei 5.692/71, na qual essa etapa de ensino recebeu a incumbência de profissionalização obrigatória (Braz, 2008, p. 54).

Pensar o Ensino Médio sob a perspectiva da Teoria do Capital Humano é apresentar para essa etapa de ensino o aspecto utilitarista da educação. No Brasil, sob os marcos regulatórios da Lei 5.692/71, os aspectos ideológicos dessa teoria se institucionalizam.

3.3 O Ensino Médio: financiamento na Constituição Federal de 1988 e LDB 9.394/96

Com o fim da Ditadura Militar em 1985 e o início do processo de democratização instituído pela Constituição de 1988 a educação ganha destaque, evidente em alguns de seus artigos. Vale destacar que é a partir dessa Constituição que todo o cenário político e educacional da década de 1990 começou a ser pensado. No entanto, os ideais estabelecidos na Constituição não foram efetivamente contemplados na década de 1990. Com o desenvolvimento das políticas

neoliberais, no Brasil, no início dessa década. Nessa Constituição, o percentual mínimo para o financiamento da educação passou a ser de 18% para a União, mantendo os 25% estabelecidos para os Estados e municípios em legislação anterior.

No que se refere ao Ensino Médio, a redação original do art. 208, II, da Constituição Federal de 1988, previa a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade a essa etapa. A Emenda Constitucional nº 14/1996 alterou o dispositivo para estabelecer a progressiva universalização do ensino médio gratuito. A mesma emenda explicitou, no art. 211, § 3º, a atuação prioritária dos estados e do Distrito Federal nos ensinos fundamental e médio, reforçando a tensão entre responsabilidade estadual pela etapa e focalização do FUNDEF nas matrículas do ensino fundamental (Brasil, 1988; Brasil, 1996a).

A década de 1980 tem como marco importante, em seu contexto histórico, político e social, o fim da ditadura militar no Brasil e de regimes autoritários em outros países da América Latina. No entanto, o cenário social que se estabeleceu ao longo do período militar deixou muitas fragilidades no setor social, provocadas pela “altíssima inflação, baixos preços dos produtos primários exportados, desemprego, cortes das remessas de recursos estrangeiros” (Braz, 2008, p. 58).

Como forma de romper a crise econômica no Brasil, o governo de Fernando Collor de Melo deu início às políticas neoliberais. O governo Collor deu o primeiro passo para a entrada do Brasil no sistema neoliberal, a partir da efetivação de algumas políticas estruturais que apontam para a relação entre Estado, setor privado e capital. Dentre essas políticas podemos citar a privatização e a abertura comercial e financeira no país, além da redução aos direitos sociais. Essas políticas ganharam destaque no primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) com a instituição de inúmeros documentos que consolidam a política neoliberal.

Nesse contexto foi sancionada a LDB 9.394/96, estabelecendo as novas diretrizes da educação nacional. No que se refere ao Ensino Médio e ao seu financiamento, a Lei reforça o que a Constituição de 1988 preconizava. Fica estabelecido na LDB - 9.394/96 que o Ensino Médio é uma etapa da educação básica que objetiva finalidades pontuais ao desenvolvimento das habilidades e competências que norteiam a qualidade de prática educativa daqueles que a ele têm acesso. Essas finalidades norteiam a educação no Ensino Médio brasileiro e visam o “pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação

para o trabalho” como afirma o Art. 205 (Brasil, 1988, p.128). Partindo dessa premissa, a LDB, em seu Art. 35, estabelece as finalidades do Ensino Médio:

- I – a consolidação e aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento dos estudos;
- II – a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação ou aperfeiçoamento posteriores;
- III – o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico;
- IV – a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina (Brasil, 1996c).

Pinto (2007, p. 55), ao analisar as finalidades e os objetivos do Ensino Médio presentes na Constituição de 1988 e na LDB 9.394/96 diz que esses objetivos “são extremamente ambiciosos e estão muito distantes de tudo que hoje se pratica neste nível de ensino”.

4 POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E O FUNDEF: FUNDAMENTOS E CONTRADIÇÕES

A política de financiamento da educação brasileira combina vinculação constitucional de receitas, responsabilidades federativas e mecanismos redistributivos. A Constituição Federal de 1988 determinou que a União aplique, anualmente, no mínimo 18% da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino, enquanto estados, Distrito Federal e municípios devem aplicar pelo menos 25%. Nesse arranjo, a disponibilidade educacional de cada rede depende de sua capacidade fiscal e das transferências intergovernamentais, o que torna a função redistributiva da União decisiva para enfrentar desigualdades territoriais (Oliveira; Adrião, 2007; Pinto, 2018).

A Emenda Constitucional nº 14/1996 alterou esse sistema ao criar, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, um fundo contábil destinado ao ensino fundamental. O FUNDEF passou a ser constituído por 15% de determinadas receitas de impostos e transferências — entre elas ICMS, FPE e FPM, além das parcelas previstas constitucionalmente e das compensações associadas à Lei Complementar nº 87/1996 — e seus recursos foram redistribuídos entre governo estadual e municípios proporcionalmente às matrículas do ensino fundamental. A Lei nº 9.424/1996 determinou implantação automática a partir de 1º de janeiro de 1998, admitindo antecipação por legislação estadual (Brasil, 1996a; 1996b).

Esse desenho introduziu uma mudança relevante: parte das receitas previamente vinculadas à educação passou a ser redistribuída segundo o número de estudantes atendidos, e não apenas segundo a origem da arrecadação. Pinto (2007) observa que esse critério produziu

efeitos redistributivos entre governos de um mesmo estado e incentivou a municipalização do ensino fundamental. O Fundo, contudo, não significava, por si só, igual aumento do volume total de recursos educacionais: ele reorganizava receitas já vinculadas, cabendo à complementação da União acrescentar recursos quando o valor anual por aluno de determinado fundo estadual não alcançasse o mínimo nacional (Davies, 2006).

Outro eixo do FUNDEF foi a valorização do magistério. A EC nº 14/1996 e a Lei nº 9.424/1996 asseguraram que pelo menos 60% dos recursos do Fundo fossem destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental público. Ao associar redistribuição por matrícula, valor por aluno e remuneração docente, a política fortaleceu a dimensão financeira da universalização do ensino fundamental. Davies (2001), entretanto, chama atenção para limites e ambiguidades da regulamentação e para a necessidade de distinguir redistribuição de recursos de efetiva ampliação do gasto educacional.

Para Gemaque (2004), a análise da política de fundos exige observar não apenas a engenharia contábil, mas também suas consequências para a capacidade de oferta dos entes federados e para as desigualdades educacionais. Nessa perspectiva, a focalização do FUNDEF pode ser interpretada simultaneamente como mecanismo redistributivo importante para o ensino fundamental e como desenho seletivo dentro da educação básica. O problema não reside em financiar prioritariamente uma etapa historicamente não universalizada, mas em não assegurar, no mesmo mecanismo, uma base equivalente de redistribuição para as demais etapas cuja oferta também constitui dever do poder público.

Essa contradição é particularmente relevante para o ensino médio. A EC nº 14/1996 atribuiu aos estados e ao Distrito Federal atuação prioritária nos ensinos fundamental e médio, mas somente as matrículas do ensino fundamental compunham o critério redistributivo do FUNDEF. Assim, estados com demanda crescente de ensino médio precisavam financiar sua expansão com os demais recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e com transferências, convênios ou programas específicos. No caso maranhense, essa arquitetura ajuda a explicar por que a expansão do ensino médio foi acompanhada pela busca de fontes complementares e por programas de duração limitada.

A transição para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), iniciada pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentada pela Lei nº 11.494/2007, alterou precisamente esse ponto ao ampliar a política de fundos para toda a educação básica. Embora extrapole o recorte empírico principal

deste artigo, essa mudança é analiticamente importante porque evidencia um limite estrutural do FUNDEF: seu critério de distribuição não incorporava o ensino médio. Por isso, a leitura dos dados do Maranhão deve relacionar a expansão da matrícula e das despesas dessa etapa à arquitetura federativa e financeira vigente, evitando atribuir os resultados apenas à gestão de programas isolados (Davies, 2006; Pinto, 2007).

5 PROGRAMAS DE FINANCIAMENTO DO ENSINO MÉDIO NO PERÍODO DE (1996- 2006)

No período analisado, o financiamento do Ensino Médio maranhense combinou recursos vinculados à educação com programas e projetos específicos, entre eles PROMED, Projeto Alvorada, PRODEB e Viva Educação. Para os objetivos deste artigo, esses instrumentos são analisados não apenas pelo volume de recursos anunciado ou executado, mas por sua função na arquitetura de financiamento: constituíram fontes complementares em um período no qual o ensino médio não integrava a base de redistribuição do FUNDEF. Os dados do PRODEB não foram localizados no corpus documental consultado; por isso, não são utilizados para inferências quantitativas.

5.1 Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Médio – PROMED – Projeto Escola Jovem

14

O PROMED foi o primeiro dos três programas desenvolvidos e implantados pelo MEC para possibilitar melhorias ao Ensino Médio. É um projeto que não fugiu as diretrizes de política do Ministério da Educação do Brasil (MEC) e sua relação de dependência com as agências internacionais. Assim, o PROMED tem origem a partir do acordo de empréstimo nº 1225 de parceria entre o governo brasileiro e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O valor inicial do empréstimo seria de U\$ 500 milhões, no entanto a incapacidade dos entes federados e da União de conterem seus gastos reduziu o valor do empréstimo para U\$ 220 milhões. Desse valor 50% dos recursos saíram dos cofres da União e dos Estados e a outra metade do BID. Quanto aos recursos para o Maranhão foi destinado R\$ 1.600.000,00 (um milhão e seiscentos mil reais) oriundos do BID e R\$ 1.000.000,00 (um milhão) conveniados pela União. Os recursos desse projeto foram distribuídos para o financiamento do Ensino Médio no Maranhão no período de 2002 a 2008. É importante destacar que, em termos de custo do PROMED, o Brasil por meio do MEC e do Ministério da Fazenda pagou ao BID cerca de R\$ 52.000.000,00 (cinquenta e dois milhões de reais) em encargos, taxas, juros e amortização da dívida real (Steinhorst, 2009).

5.2 Projeto Alvorada

O Projeto Alvorada nasceu de uma parceria entre os governos Federal, estaduais, municipais e a sociedade civil organizada. Tem por objetivo reduzir a pobreza e as desigualdades sociais nas diferentes regiões do país. As diretrizes do Projeto Alvorada foram apresentadas pelo decreto nº 3.769/2001. Com um orçamento inicial que previa recursos da ordem de R\$ 960.000,00 milhões, sendo R\$ 160.000,00 milhões no exercício de 2000 e R\$ 400.000,00 milhões em 2001 e 2002, respectivamente. No Maranhão, o Projeto Alvorada iniciou em 2000 e teve vigência até 2008. Mas, é sob a gestão da Governadora Roseana Sarney que os recursos contemplaram 204 municípios, 1.173.568 habitantes em 19 microrregiões diferentes de 2000 a 2002. Os recursos oriundos desse projeto complementaram o financiamento do Ensino Médio no Estado, somando na elevação do *per capita* Ensino Médio nos anos de 2001 a 2006.

5.3 Projeto “Viva Educação”

O Projeto Viva Educação se apresenta como uma das estratégias utilizadas pelo Governo do Estado do Maranhão para suprir as necessidades relativas ao financiamento do Ensino Médio no Estado. Em parceria com a Fundação Roberto Marinho a Governadora Roseana Sarney firmou o Contrato nº 033/2000 que instituiu o Telecurso 2000 (Sistema Telensino) como política educacional do Ensino Médio do Estado. O quadro 1 apresenta o período de vigência do projeto Viva Educação e demonstra a demanda de alunos do Ensino Médio atendida nesse período.

Quadro 1 – Projeto Viva Educação

PROJETO	INÍCIO	NÚMERO DE TELESSALAS	NÚMERO DE ALUNOS CONTEMPLADOS
Viva I	2001	3.500	138.736
Viva II	2002	222	7.210
Viva III	2003	121	4.538

Fonte: Contrato nº 033/2000

O Projeto Viva Educação teve início em 2001 e vigência até 2003. No primeiro ano de execução do projeto as matrículas do Ensino Médio na modalidade do Viva Educação somaram 138.736 alunos distribuídos em 3.500 telessalas. A matrícula no Ensino Médio regular do Estado, em 2001 foi de 197.730 alunos matriculados. Os números nos mostram que efetivamente estavam

matriculados na rede regular de ensino 58.967 alunos, visto que os demais estavam matriculados na modalidade tele-ensino do Projeto Viva Educação.

No Estado do Maranhão de 1995 a 2000, mesmo os indicadores demonstrando considerável crescimento das matrículas nos 217 municípios, apenas 58 ofertavam o Ensino Médio. Em 2000, o Governo do Estado apresentou um estudo em que os dados revelaram a existência de 400 mil pessoas fora da escola de Ensino Médio no Estado (Rosar; Cabral, 2004).

A Tabela 1 apresenta os custos do projeto Viva Educação para o financiamento do Ensino Médio na modalidade telensino no Estado do Maranhão.

Tabela 1: Custos do Projeto Viva Educação no Estado do Maranhão (2000).

DESPESAS	VALORES EM R\$
Materiais permanentes (televisão/vídeo)	63.262.500,00
Orientadores (salários e INSS)	44.400.375,00
Treinamento dos orientadores	1.489.200,00
Equipe gestora	360.000,00
Divulgação na mídia	3.000.000,00
Total de despesas da Fundação Roberto Marinho	52.512.075,00
Lucro da Fundação Marinho	50.063.279,00
Valor inicial do contrato	102.575.354,00

Fonte: Contrato nº 033/2000

A Tabela 1 evidencia a magnitude financeira do Projeto Viva Educação e a composição das despesas previstas no Contrato nº 033/2000. Esses valores devem ser lidos como evidência documental do custo do modelo contratado, e não, isoladamente, como medida de efetividade educacional. Em conjunto com os dados de atendimento e de participação das despesas, a tabela mostra que a expansão do período dependeu de dispêndios concentrados em projeto de duração determinada. Assim, a questão analítica central é a sustentabilidade: recursos temporários podem ampliar a oferta, mas não substituem mecanismos permanentes capazes de acompanhar o crescimento da matrícula e os custos recorrentes de pessoal, infraestrutura e funcionamento.

6 CONSIDERAÇÕES

A análise do período 1996-2006 mostra que o financiamento do ensino médio no Maranhão foi condicionado por uma assimetria central da política de fundos: o estado possuía responsabilidade prioritária pela etapa, mas as matrículas do ensino médio não

integravam o mecanismo redistributivo do FUNDEF. A política teve relevância para o ensino fundamental ao redistribuir recursos por matrícula e reservar parcela para valorização do magistério, mas seu desenho focalizado deixou as demais etapas dependentes dos recursos vinculados fora do Fundo e de outras fontes de financiamento.

No plano empírico, os dados permitem três conclusões. Primeiro, a participação das despesas do ensino médio em relação ao ensino fundamental foi muito baixa entre 1997 e 1999, cresceu fortemente entre 2001 e 2003 e voltou a recuar até 2006. Segundo, o intervalo de maior participação coincide com a vigência de programas e projetos específicos, indicando dependência relevante de recursos temporários. Terceiro, o Viva Educação ampliou a cobertura territorial e os atendimentos, mas essa expansão ocorreu com forte uso de telensino e de infraestrutura compartilhada, não equivalendo à consolidação de uma rede regular e permanente de ensino médio.

PROMED, Projeto Alvorada e Viva Educação devem, portanto, ser compreendidos como respostas complementares a uma lacuna estrutural de financiamento da etapa. As parcerias, os acordos de financiamento e a participação de agentes privados inserem-se no contexto mais amplo de redefinição do papel do Estado nas políticas educacionais dos anos 1990 (Peroni, 2003). Os dados deste artigo, contudo, sustentam de maneira mais direta a conclusão de que a principal limitação desses instrumentos foi sua temporalidade e a incapacidade de substituir uma fonte redistributiva permanente vinculada à matrícula do ensino médio.

Conclui-se que o caso maranhense explicita simultaneamente as potencialidades e os limites da focalização do FUNDEF. Ao fortalecer o ensino fundamental, o Fundo respondeu a um problema histórico de universalização e introduziu redistribuição intrafederativa; ao não incorporar o ensino médio, entretanto, manteve uma descontinuidade no financiamento da educação básica. A posterior ampliação da política de fundos pelo FUNDEB reforça a relevância dessa interpretação. Para estudos futuros, recomenda-se reconstruir a série financeira a preços constantes e relacioná-la a indicadores de matrícula, fluxo, infraestrutura e remuneração docente, de modo a estimar com maior precisão a suficiência e a equidade do financiamento do ensino médio no Maranhão.

REFERÊNCIAS

ALVES, Antonio Sousa. **Financiamento do Ensino Médio público no Estado do Maranhão de 1996 a 2006: possíveis efeitos da política de focalização**. 180f. 2011. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Educação, Universidade federal do Pará, Belém, 2011.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, de 16 de julho de 1934. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. [Constituição (1937)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**, de 10 de novembro de 1937. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1937].

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. **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 ADCT. Brasília, DF, 1996a.

BRASIL. **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. Brasília, DF, 1996b.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF, 1996c.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19/12/06.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20/07/07.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Nacional de Educação – Lei 10.172/2001**. Brasília, 2001

BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.244**, de 9 de abril de 1942. Lei Orgânica do Ensino Secundário. Rio de Janeiro: Presidência da República, [1942].

BRASIL. **Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, [1961].

BRAZ, Terezinha Pereira. **O financiamento do ensino médio da rede estadual de Mato Grosso do Sul (1996-2006)**. 2008. 288 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1971].

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006.

DAVIES, Nicholas. O FUNDEF e os equívocos na legislação e documentação oficial. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 113, p. 113-128, jul. 2001.

GEMAUQUE, Rosana Maria Oliveira. **Financiamento da educação, o FUNDEF no estado do Pará: feitos e fetiches**. 2004. Tese (Doutorado em Educação)—Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, [s.n.], 2004.

DAVIES, Nicholas. Financiamento da educação no governo Lula e as metas do plano nacional de educação. In: GEMAUQUE, Rosana Maria Oliveira; LIMA, Rosângela Novaes (orgs.) **Políticas públicas educacionais**. Belém: CEJUP, 2006.

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

PERONI, V. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: **Política educacional e papel do Estado: no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003. p. 21-134

PINTO, José Marcelino de Rezende. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, José M. de R. O ensino médio. OLIVEIRA, Romualdo P. de; ADRIÃO, Theresa (orgs.) **Organização do ensino no Brasil: níveis e modalidades na Constituição Federal e na LDB**. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: Xamã, 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 39, n. 145, p. 846-869, out./dez. 2018.

ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. **História da educação no Brasil (1930/1973)**. Petrópolis: Vozes, 2005.

ROSAR, Maria de Fátima Félix; CABRAL, Maria Regina Martins (org.). **Ensino médio e educação profissional no Maranhão: delineando o perfil e ressignificando os cursos com a participação dos jovens**. São Luís: Central dos Livros, 2004.

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