



FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Implicações do FUNDEF e do FUNDEB para a educação do campo no Maranhão

Cacilda Rodrigues Cavalcanti¹
 Adelaide Ferreira Coutinho²
 Diana Costa Diniz³

RESUMO

O presente artigo analisa os mecanismos e processos de financiamento da educação do campo no Maranhão a partir do FUNDEF e do FUNDEB, com ênfase nas determinações das leis que os instituíram. Busca-se evidenciar as implicações da política de fundos como estratégia de financiamento para a expansão da oferta e a melhoria da qualidade da educação nas áreas rurais do Maranhão.

Palavras-chave: Financiamento da Educação. FUNDEF. FUNDEB; Educação do campo.

ABSTRACT

This article analyzes the mechanisms and processes for financing education in the rural areas from Maranhão with a focus on FUNDEF and FUNDEB, emphasizing the determination of laws. It aims to highlight the implications of the funds policy as a strategy for expansion of school enrollments and improving the quality of education in rural areas of Maranhão.

Keywords: Education funding; FUNDEF; FUNDEB; Rural education.

1 INTRODUÇÃO

Os governos brasileiros das últimas décadas - de Itamar Franco a Luís Inácio Lula da Silva -, adotaram como princípio de suas políticas neoconservadoras, também no âmbito da educação, a estratégia de fundos, com a prerrogativa de arrefecer os impactos negativos sob essa política social cuja função é assegurar o acesso e a permanência na escola, ou o direito de todos à educação. Destacam-se, nesse período, o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, aprovado sob a lei 9424/1996, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

¹ Mestre. Universidade Federal do Maranhão. cacildarc@hotmail.com

² Doutora. Universidade Federal do Maranhão. adelaide.fcoutinho@bol.com.br

³ Mestre. Universidade Federal do Maranhão. dcostadiniz@gmail.com



Profissionais da Educação - FUNDEB, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e sancionado pela Lei nº 11.494/2007, além do já conhecido Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE.

O discurso uníssono do governo e de organismos internacionais (Banco Mundial, ONU, UNESCO, UNICEF, CEPAL, OMC, OIT, entre outros), alinhados fortemente, tem em vista atingir os objetivos das sucessivas conferências internacionais que se seguiriam às recomendações de Jomtien, em 1990, esta que teve por objetivo fazer pactos visando atender às Necessidades Básicas de Aprendizagem, das quais o Brasil é signatário.

À educação e seu financiamento são atribuídos mágicos poderes de assegurar a equidade no acesso, fortalecida pela ideologia da mobilidade e igualdade sociais, pela via de reformas no setor educacional, entre as quais se encontram aquelas que visam a adaptar o setor às demandas por qualificação; exercer o controle sobre o orçamento público; e estimular a privatização como alternativa de expansão da oferta educacional em todos os níveis.

Na realidade desregulamenta-se e ajusta-se a educação a novas regulações, aos moldes do mercado, uma vez que a interveniência dos poderes públicos é diminuída, principalmente quanto ao setor privado e suas empresas de educação. Essa indução é avalizada sob a intervenção e o consenso com as diretrizes emanadas dos

[...] documentos da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, no Relatório da Educação para o século XXI, da Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura – UNESCO, e nos documentos do Banco Mundial, criando, assim, um consenso sobre os rumos que as reformas educacionais, nos países da América Latina, devem tomar. Tomando como parâmetro essas diretrizes, o governo brasileiro vem reestruturando a educação básica, lançando mãos de estratégias que ele entende ser as mais adequadas para a melhoria da qualidade, da eficiência e equidade da educação básica brasileira (CASTRO, 2004, p.25)

Quando se trata da Educação do Campo, considerando-se a realidade concreta, pode-se inferir que a política de educação, continuando a seguir o receituário dos organismos internacionais, incluindo a política de fundos, pode trazer melhorias, mas as condições de oferta e os números relativos a esta, continuarão distantes de superar o déficit histórico, que persiste há séculos. Assim, uma análise radical dessa realidade permitirá buscar as mediações que contribuam para evidenciar as contradições e se poder agir, tendo em vista a transformação social da mesma.

2 IMPLICAÇÕES DO FUNDEF PARA A EDUCAÇÃO DO CAMPO



O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEF, criado em 1996 e implantado em 1997, subvinculou 15% dos recursos da receita de impostos já vinculados à educação (25%). Portanto, não trouxe recursos novos para a educação, apenas redistribuiu parte do que já existia, entre Estados e Municípios. Nesta sessão, procura-se fazer uma breve avaliação dos impactos do FUNDEF na expansão da oferta e na melhoria da qualidade da educação do campo no Maranhão.

Apesar do FUNDEF, instituído pela Lei nº9424/2006, ter contribuído para a expansão da matrícula de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental no Maranhão, no campo essa expansão não foi significativa. Dados do Censo Escolar, no período de 1996 (antes do FUNDEF) a 2000 (4 anos após o FUNDEF), demonstram que o crescimento da matrícula no campo foi lento e tímido, considerando a demanda escolar para esse nível de ensino, conforme se pode observar na tabela abaixo.

Quadro 1 – Matrícula por nível, modalidade e localização no Maranhão.1996 - 2000

Ano	Localização	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio	Educação de Jovens e Adultos
1996	Z. Rural	178431	580403	5409	Não Informada
	Z. Urbana	175916	780866	122051	Não Informada
1998	Z. Rural	104475	632387	4383	6651
	Z. Urbana	180135	973840	159838	54383
2000	Z. Rural	94856	659039	6864	17589
	Z. Urbana	179071	965622	199759	75675

Fonte: Censo Escolar

Por outro lado, a restrição do fundo ao ensino fundamental, contribuiu para a pouca expansão da oferta da educação infantil e do ensino médio naquela região, aprofundando as desigualdades educacionais entre campo e cidade e consolidando uma esdrúxula situação de oferta de Educação Básica focalizada a um único nível de ensino - o fundamental - em detrimento dos demais níveis: infantil e médio. Os dados apresentados revelam uma diminuição das matrículas na Educação Infantil na zona rural, na ordem de 46,8%, entre 1996 e 2000, o que evidencia uma tendência da não oferta da educação infantil no campo, por ausência de recursos para esse nível, principalmente nos sistemas municipais de



educação, já que os 10% não vinculados ao FUNDEF, os quais deveriam ser aplicados pelos municípios em educação infantil, praticamente foram inexistentes devido a pouca ou nenhuma arrecadação na maioria dos municípios maranhenses. Já no ensino médio, constata-se uma pequena expansão da matrícula na zona rural, na ordem de 21,2%. No entanto, essa expansão não representa uma melhoria da oferta, uma vez que o total de matrículas na zona rural corresponde a apenas 18,8% do total.

Além do mais, impossibilitou aos municípios, a expansão da Educação de Jovens e Adultos - EJA, que tinha como único apoio do governo federal, de 1996 até o início dos anos 2000, o Programa Alfabetização Solidária, o qual em termos de recursos financeiros implicou pouco investimento no sistema público de ensino, sendo posteriormente substituído pelo Programa Brasil Alfabetizado.

A lei do FUNDEF, apesar de determinar cálculos diferenciados entre os níveis e modalidades, não definiu os fatores de ponderação, deixando-os à mercê das conveniências do governo federal, o que ocasionou o não cumprimento do § 2º do artigo 2 da Lei 9.424/1996 que instituiu o fundo e, conseqüentemente, comprometeu o investimento na expansão e melhoria da oferta de ensino nas áreas rurais do Maranhão. A lei determinava que a distribuição dos recursos, a partir de 1998, deveria considerar a diferenciação de custo por aluno, segundo os níveis e localização dos estabelecimentos de ensino (zona urbana ou rural), adotando-se a metodologia de cálculo e as correspondentes ponderações, de acordo com os seguintes componentes: 1ª a 4ª séries; 5ª a 8ª séries; estabelecimentos de ensino especial; escolas rurais. No entanto, a diferenciação do cálculo entre as matrículas localizadas na zona urbana e aquelas localizadas na zona rural, só foi estabelecida a partir de 2005, acarretando em 8 anos de perda de recursos para a educação do campo, conforme demonstra a tabela a seguir.

Quadro 2 – Evolução do valor/aluno/ano do FUNDEF de 1997 a 2005 (R\$)

ANO	1ª - 4ª		5ª - 8ª	
	URBANA	RURAL	URBANA	RURAL
1997	300,00	300,00	300,00	300,00
1998	315,00	315,00	315,00	315,00
1999	315,00	315,00	315,00	315,00
2000	333,00	333,00	349,65	349,65
2001	363,00	363,00	381,15	381,15
2002	418,00	418,00	438,90	438,90
2003	462,00	462,00	485,10	485,10



2004	564,63	564,63	592,86	592,86
2005	620,56	632,97	651,59	664,00

Fonte: FNDE

Vale ressaltar ainda que nos primeiros anos de implementação do fundo, o campo também teve prejuízos no que se refere à ponderação do cálculo referentes às matrículas de 1ª a 4ª séries e de 5ª a 8ª séries, uma vez que a oferta das quatro últimas séries do ensino fundamental no campo eram insignificantes. Conforme dados do Censo Escolar, em 2003, do total das matrículas do ensino fundamental na zona rural (672.243), apenas 23,8% correspondiam às matrículas de 5ª a 8ª séries, indicando que para muitas crianças e adolescente do campo, o ensino fundamental se restringia às quatro primeiras séries. Essa situação só vai melhorar a partir de 2006.

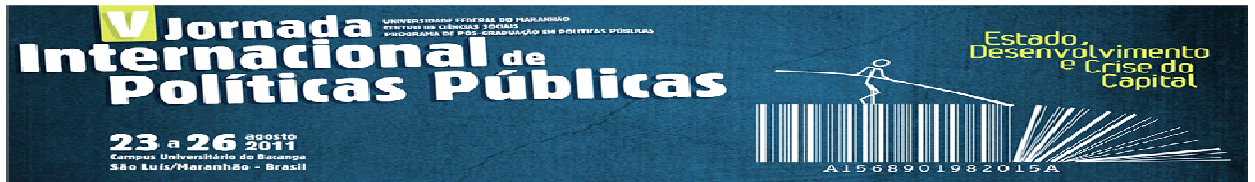
3 AVANÇOS E LIMITES DO FUNDEB PARA A EDUCAÇÃO DO CAMPO

A lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 instituiu o FUNDEB, em substituição ao FUNDEF, trazendo novas expectativas para o financiamento da educação básica no Brasil. As principais diferenças do novo fundo em relação ao anterior são:

- a) a expansão dos impostos e de seus percentuais na composição dos fundos, que passou de quatro (ICMS, FPM, FPE, IPI-exp.) na composição do FUNDEF para sete na composição do FUNDEB (ICMS, FPM, FPE, IPI-exp, IPVA, ITR, ITCM);
- b) Definição mais clara da complementação da União, com determinação do mínimo a ser aplicado;
- c) Ampliação das formas de diferenciação do cálculo do valor/aluno/ano, incluindo níveis, modalidades, localização e determinadas especificidades, além da definição dos fatores de ponderação para tais cálculos.

Apesar dessas mudanças, que em um primeiro olhar podem parecer grandes avanços no financiamento da educação básica, Nicholas Davies (2008, p.37,38), ao fazer uma avaliação geral do FUNDEB, aponta como sua principal fragilidade o fato de que este

Traz poucos recursos novos para o sistema educacional como um todo, uma vez que apenas distribui 20% de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados á educação, entre o governo estadual e as prefeituras, com base no nº de matrículas nos âmbitos de atuação constitucional prioritária desses governos na educação básica, o que significa que, quando não houver complementação federal, uns governos ganharão, mas outros perderão na mesma proporção.



Diante das mudanças introduzidas pelo FUNDEB no financiamento da educação básica, nos perguntamos: Quais foram os reais avanços desse fundo para a educação do campo? Quais seus limites? Houve retrocessos em relação ao FUNDEF? Para responder às questões, empreendeu-se uma análise da lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007 com objetivo de identificar suas determinações e suas implicações para a educação nas áreas rurais. Nossa análise permitiu identificar três aspectos, os quais serão objeto desta reflexão. São eles: a forma de cálculo do valor/aluno/ano, a forma de distribuição e a aplicação dos recursos

O cálculo do valor/aluno/ano do FUNDEB é feito em âmbito nacional, tomando como referência a matrícula do ensino fundamental urbano, com base na complementação da União, portanto, não toma por base parâmetros de níveis de qualidade a serem alcançados pelos sistemas de ensino.

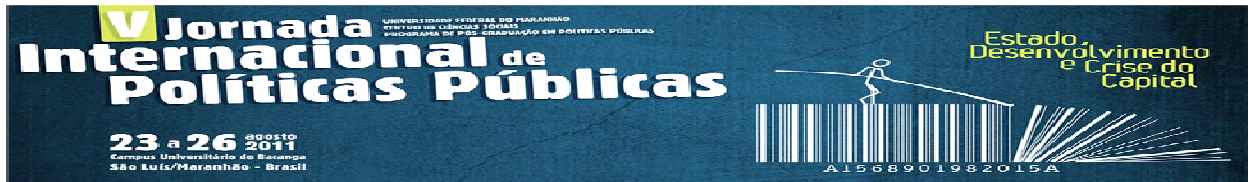
Art. 4º A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60º do ADCT.

§ 1º O valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente constitui-se em valor de referência relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano e será determinado contabilmente em função da complementação da União.

§ 2º O valor anual mínimo por aluno será definido nacionalmente, considerando-se a complementação da União após a dedução da parcela de que trata o art. 7º desta Lei, relativa a programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica.

Para o campo, essa forma de estabelecer o valor/aluno/ano traz implicações negativas, pois desconsidera as especificidades do campo, principalmente no que se refere às condições adversas para a garantia da oferta de educação com qualidade e ao déficit histórico que o Brasil tem para com a população camponesa. É preciso considerar que a expansão da oferta e a melhoria da qualidade da educação no campo exigem ações básicas como a construção e equipamento de escolas, a formação dos professores, a aquisição e elaboração de material didático específico, cuja diferenciação de cálculo estabelecida na lei é insuficiente.

A lei que instituiu o FUNDEB definiu a distribuição proporcional de recursos dos Fundos, considerando diferenças de cálculo entre etapas, modalidades e localização dos estabelecimentos de ensino da educação básica (artigos 10 e 36), em um processo gradativo de fatores de ponderação. O quadro 3 apresenta a diferenciação estabelecida entre zona rural e urbana.



Quadro 3 – Ponderação para cálculos do valor/aluno-ano do FUNDEB

Níveis / Modalidades de Ensino	Fatores de ponderação/ano (R\$)		
	2007	2008	2009
Séries iniciais do ensino fundamental urbano	1,00	1,00	1,00
Séries iniciais do ensino fundamental rural	1,05	1,05	1,05
Séries finais do ensino fundamental urbano	1,10	1,10	1,10
Séries finais do ensino fundamental rural	1,15	1,15	1,15
Ensino fundamental em tempo integral	1,25	1,25	1,25
Ensino médio urbano	1,20	1,20	1,20
Ensino médio rural	1,25	1,25	1,25

Fonte: Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007

Ao definir uma diferenciação na base de cálculo considerando valores superiores para as matrículas localizadas no campo em relação às matrículas da cidade, a lei que instituiu o FUNDEB parece ter reconhecido que a oferta da educação nas áreas rurais exige tratamento diferenciado. No entanto, uma leitura mais atenta nas entrelinhas da legislação pode alterar essa percepção.

Em primeiro lugar, observa-se que o custo diferenciado, para mais, das matrículas localizadas no campo não é substantiva, correspondendo a apenas 0,05%, sendo a menor ponderação (para mais do padrão) entre as estabelecidas. Considerando as condições e o déficit histórico de oferta de educação no campo, que incluem deste a construção e equipamento de escolas até a formação dos professores, os percentuais estão muito aquém da realidade e de uma perspectiva de qualidade da educação no campo.

Em segundo lugar, a educação de jovens e adultos ficou com ponderação de - 0,20%, abaixo do valor padrão (séries iniciais do ensino fundamental urbano), o que atinge diretamente o campo, uma vez que grande parte das matrículas de EJA está localizada no campo. Além disso, posteriormente, o Decreto Nº 6.253, de 13 de novembro de 2007 que regulamentou a distribuição dos recursos do FUNDEB, limitou a apropriação de recursos pela educação de jovens e adultos a um limite de até quinze por cento dos recursos dos Fundos de cada Estado e do Distrito Federal.

Em terceiro lugar, a mesma lei que define um valor/aluno/ano diferenciado para as matrículas localizadas na zona rural, no § 1º do artigo 21 estabelece que os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas,



modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos § 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal, deixando claro que a diferenciação constitui uma lógica puramente contábil e não o reconhecimento e uma preocupação de fato de ampliar os investimentos na educação do campo, bem como nas demais áreas das diversidades educacionais.

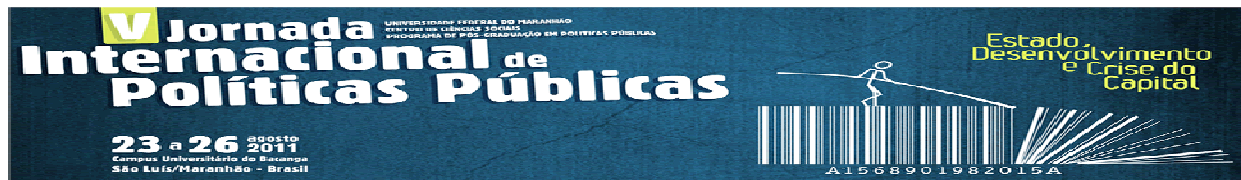
Considerando que, historicamente, os gestores da educação pública têm priorizado o investimento nas escolas urbanas, mesmo estando estabelecido, desde o FUNDEF, recursos diferenciados para a educação nas áreas rurais, esperava-se uma determinação mais contundente da lei no que esse refere à obrigatoriedade da aplicação diferenciada em conformidade com o mecanismo contábil, de forma a garantir a diminuição das desigualdades da oferta e da qualidade de educação entre campo e cidade.

Assim, constata-se que no âmbito legal, a maior contribuição do FUNDEF diz respeito à possibilidade de expansão do ensino médio para o campo. No entanto, considerando que os recursos do FUNDEB para o ensino médio só são destinados à matrícula do sistema estadual e que, antes de sua existência, as poucas turmas de ensino médio ofertadas no campo pertenciam ao sistema municipal de ensino que deixaram de ofertá-la, desconfia-se que essa expansão será tímida.

4 CONCLUSÃO

As análises e reflexões apresentadas constituem uma aproximação inicial das diversas questões que envolvem o financiamento da educação do campo. Os dados estatísticos e as determinações legais que vem regulamentando o financiamento da educação pública no Brasil são expressão das contradições dentro do Estado. Por um lado, alguns avanços no âmbito da lei indicam as lutas dos movimentos sociais em garantir, no plano legal, o direito à educação, que tem sido negado aos camponeses. Por outro, revelam as manobras dos setores conservadores e dos legisladores e gestores públicos com eles comprometidos em descaracterizar e desconstruir essas conquistas.

O descaso das políticas educacionais para com a educação dos sujeitos do campo não está restrita ao plano das determinações legais, mas principalmente, no plano da ação – na estrutura física precária das escolas, no currículo minimizado e distanciado da realidade do campo, no professor com menor formação – que expressam a concepção do campo como espaço de atraso, no qual não vale a pena fazer investimentos, uma vez que a referência da política educacional tem sido a relação custo/benefício e não a cidadania.



REFERÊNCIAS

BRASIL.CONGRESSO NACIONAL (2007). **Lei nº 9.424, Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: Nov.2010.

BRASIL.CONGRESSO NACIONAL (2007). **Lei nº 11.494 de 20 de junho de 2007**. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: Nov.2010.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Política de Educação a Distância: uma estratégia de formação continuada de professores**. Natal: EDUFRN, 2004.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas, SP: autores associados, 2008.

MARANHÃO. **Informe Estatístico 1996 a 2003**. São Luís: Secretaria de Estado da Educação. CD Room.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 408f. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília. Brasília.