

# Financiamento e Gasto com o Ensino Médio no Brasil

Vera Lúcia Cabral Costa

Mestre em Economia pela Universidade de São Paulo (USP); pesquisadora da Fundação do Desenvolvimento Administrativo (Fundap) e consultora do Ministério da Educação (MEC).

## Introdução

O ensino médio é o segmento da educação básica que mais vem crescendo no País nos últimos anos. Entre 1995 e 1999, as matrículas nesse nível de ensino aumentaram 50%, passando de 5,2 para 7,7 milhões. Esse crescimento ocorreu fundamentalmente nas redes estaduais, que vêm ampliando a sua participação na oferta do total de matrículas de ensino médio ano a ano, como pode ser observado na Tabela 1.

Tabela 1 – Matrículas no ensino médio por dependência administrativa – Brasil – 1995-1999

Anos	Federal		Estadual		Municipal		Particular		Total	
	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%	Qtde.	%
1995	113.296	2	3.806.569	74	289.183	6	965.260	19	5.174.308	100
1996	113.091	2	4.137.324	72	312.143	5	1.176.519	21	5.739.077	100
1997	131.278	2	4.644.671	73	362.043	6	1.267.065	20	6.405.057	100
1998	122.927	2	5.301.475	76	317.488	5	1.226.641	18	6.968.531	100
1999	120.845	2	6.138.357	79	283.711	4	1.224.178	16	7.767.091	100

Fonte: MEC/Inep.

Vários fatores vêm contribuindo para essa expansão do ensino médio. Entre eles, destacam-se aqueles associados ao aumento de produtividade no ensino fundamental<sup>1</sup> que, tendo como resultado a redução das taxas de evasão e repetência, bem como a diminuição da defasagem idade/série, acabam por ampliar o contingente de alunos para o ensino médio. Vale destacar que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional<sup>2</sup> (LDB)

<sup>1</sup> Esses ganhos associam-se, fundamentalmente, à implantação de inovações no ensino fundamental, como os programas de correção de fluxo, e a adoção de ciclos, ao invés de séries, entre outros.

<sup>2</sup> Lei Federal nº 9.394/96.

estabelece “a progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio”.<sup>3</sup>

Outro aspecto importante é que os três níveis de governo – municipal, estadual e federal – vêm implementando programas visando à expansão da cobertura e à manutenção da totalidade da população de 7 a 14 anos na escola. Com isso, espera-se o aumento no número de concluintes do ensino fundamental e, por conseguinte, na demanda por matrículas no ensino médio.

Ainda, como fator exógeno ao sistema, estão as maiores exigências de qualificação por parte de um mercado de trabalho altamente seletivo, que define cada vez mais o requisito mínimo de ensino médio completo. Em função disso, é relevante o contingente de pessoas que, tendo abandonado os estudos após o término do ensino fundamental, vêm se reintegrando ao sistema de ensino, em geral, público.<sup>4</sup>

Como resultado desses processos em curso no ensino fundamental e no médio – de universalização do ensino fundamental, de melhoria nos indicadores de fluxo nesse nível de ensino, de aumento nos anos de escolaridade da população,<sup>5</sup> de maior procura por ensino médio e de expansão da obrigatoriedade a esse nível de ensino – , a soma das matrículas nesses dois níveis de ensino, no País, cresceu 16% entre 1995 e 1999, atingindo cerca de 44 milhões nesse último ano.

Segundo projeções que já incorporam os efeitos das mudanças induzidas por tais processos nos indicadores de fluxo, esse total deverá crescer, ainda, até o ano de 2003, chegando a cerca de 45 milhões de matrículas (Klein, 1999).<sup>6</sup> A partir daí, por conta da diminuição estimada nas matrículas no ensino fundamental – seja pelos

ganhos de eficiência nos sistemas de ensino, seja por conta de fatores demográficos<sup>7</sup> –, está prevista uma gradual redução na soma das matrículas do ensino fundamental e médio, chegando a 2008 com um total estimado de 42,5 milhões (redução de 3% em relação ao verificado em 1999). Ao longo de todo o período projetado – 2000 a 2008 –, a quantidade de matrículas no ensino médio cresce, porém, a taxas decrescentes a partir de 2002, chegando a 2008 com cerca de 12,5 milhões de matrículas.

Quando se consideram os Estados individualmente, verifica-se que a situação de queda nas matrículas de ensino fundamental já é uma realidade em alguns deles, como é o caso de São Paulo e Paraná. Se consideradas apenas as 1ª e 4ª séries do ensino fundamental, essa redução nas quantidades de matrículas já é realidade também em diversos outros Estados.<sup>8</sup>

No entanto, na maioria dos Estados, convive-se ainda com elevadas taxas de crescimento tanto nas matrículas do ensino médio quanto nas do fundamental (1ª a 8ª série). Mesmo considerando que as projeções indicam quedas no futuro relativamente próximo, persiste o problema de acomodar a expansão atual das matrículas nesses dois níveis de ensino.

Neste ponto, é importante ressaltar a forte relação de dependência do ensino médio em relação ao fundamental, que tem neste último a condição de acesso. A Tabela 2 explicita essa relação e indica as disparidades de situações vivenciadas nas diferentes unidades federadas, e que devem ser consideradas para efeito de formulação de políticas educacionais e de financiamento a elas vinculadas, voltadas a esses dois níveis de ensino.

Observa-se que em 1999 o ensino médio respondia por 18% e o fundamental por 82% da soma das matrículas dos dois níveis de ensino no País. Segundo as projeções, chegar-se-á a 2008 com essa relação alterada para 29% e 71% respectivamente.

<sup>7</sup> Em diversos Estados, até 2003, está prevista a universalização do ensino fundamental, ou seja, o atendimento integral dos brasileiros de 7 a 14 anos.

<sup>8</sup> Como pode ser verificado pelos Censos Escolares do MEC nos anos de 1997, 1998, 1999.

<sup>3</sup> LDB, art. 4º, inciso II.

<sup>4</sup> A taxa média de retorno ao sistema (alunos provenientes de fora do sistema) na 1ª série do ensino médio no período 1990-1998 foi de 8,2% para o Brasil, segundo dados de Klein, 1999.

<sup>5</sup> A expectativa de permanência na escola das crianças brasileiras com 5 anos de idade aumentou de 10 para 12,7 anos entre 1991 e 1997 (Unesco, 1999).

<sup>6</sup> As quantidades de matrículas foram projetadas para o período 2000-2008.

Tabela 2 – Relação das matrículas: ensino médio e fundamental

Nível de Ensino	Alagoas	Bahia	Brasil	Paraná	São Paulo
Ensino Fundamental (A)	713.456	3.717.550	36.170.643	1.732.333	6.325.332
Ensino Médio (B)	78.314	504.474	7.767.091	518.287	2.047.402
<b>Total (C)</b>	<b>791.770</b>	<b>4.222.024</b>	<b>43.937.734</b>	<b>2.250.620</b>	<b>8.372.734</b>
<b>Relação (B/C)</b>	<b>10%</b>	<b>12%</b>	<b>18%</b>	<b>23%</b>	<b>24%</b>

Fonte: Censo MEC 1999 – versão preliminar.

Ainda pela Tabela 2, percebe-se que, com relação aos quatro Estados tomados como exemplo, em São Paulo e no Paraná a proporção das matrículas no ensino médio encontra-se bem mais próxima do que seria uma distribuição “ideal”.<sup>9</sup> De fato, ambos os Estados já vêm há alguns anos trabalhando no sentido de corrigir distorções verificadas no ensino fundamental, com resultados.<sup>10</sup> Já nos Estados de Alagoas e Bahia, a proporção de alunos no ensino médio é bem menor, em função, basicamente, de problemas verificados no ensino fundamental. Em resumo, a correção dessa disfunção na distribuição de alunos entre os dois níveis de ensino, com o conseqüente aumento na quantidade dos que chegam ao ensino médio, depende mais de esforços com relação ao ensino fundamental do que em relação ao médio propriamente dito. Ou seja, os dados mostram que a expansão do ensino médio é limitada pelo desempenho dos sistemas de ensino no ensino fundamental.

<sup>9</sup> Supondo que não houve reprovações nas 11 séries que compõem o contínuo ensino fundamental e médio e que todo o aluno que ingressasse na 1ª série cumprisse os onze anos de escolaridade, ter-se-ia que as matrículas no ensino médio corresponderiam a 27% do total verificado nessas 11 séries. Essa seria uma relação “ideal”.

<sup>10</sup> São Paulo, desde 1996, implantou o Programa “Classes de Aceleração”; o Paraná, desde 1997, o Projeto “Correção de Fluxos”. Para mais informações, ver Neubauer, 2000 e Marochi, 2000.

Além das questões associadas diretamente à expansão do ensino médio, há que se destacar ainda os aspectos ligados a sua qualidade. Também neste caso explicita-se a interdependência entre o ensino médio e o fundamental, uma vez que, de forma geral, os mesmos problemas tradicionalmente associados a este último repetem-se no ensino médio. Isso, seja no que se refere aos insumos (ambos os níveis de ensino compartilham professores, recursos financeiros, instalações, equipamentos, etc.), seja no tocante aos resultados, que se expressam em diversos indicadores para ambos os níveis de ensino.

Tanto a oferta, quanto o financiamento do ensino médio são atribuições das esferas estaduais de governo. No entanto, ainda que em proporções diferentes nos diversos Estados da Federação, as redes municipais ainda detêm matrículas no ensino médio. A tendência é que elas deixem de oferecê-las, concentrando-se na educação infantil e fundamental, dada a atual legislação que reorganiza as competências das esferas de governo na oferta do ensino público.<sup>11</sup> Com isso, espera-se uma transferência dessas matrículas municipais para as redes estaduais, desacompanhada de transferência de recursos para o seu financiamento.

O ensino médio público conta com recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino das esferas estaduais de governo para o seu financiamento. Não há, ao contrário do que ocorre no ensino fundamental, outras fontes de financiamento. Este último conta com recursos do salário-educação, uma contribuição social, como fonte adicional e relevante para o seu financiamento.

A recente legislação federal,<sup>12</sup> que trata do financiamento do ensino básico, define prioridade ao ensino fundamental

<sup>11</sup> Pela LDB, aos municípios cabe atuar na educação infantil e no ensino fundamental. Aos Estados, cabe atuar no ensino fundamental e no ensino médio. Aos municípios, será “permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.” (LDB, artigo 11, inciso V).

<sup>12</sup> Emenda Constitucional nº 14/96, Leis Federais nº 9.394/96 e nº 9.424/96.

durante os dez anos subseqüentes à sua aprovação, que se expressa pela subvinculação, nesse nível de ensino, de 60% dos recursos de Estados e municípios constitucionalmente vinculados à educação,<sup>13</sup> e pela constituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com base na maior parcela desses mesmos recursos.

Consideradas as responsabilidades da esfera estadual de governo na oferta e financiamento do ensino básico público e dado que, do total dos seus recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, 60% devem ser destinados ao ensino fundamental, em tese, os demais 40% desses recursos poderiam financiar o ensino médio.<sup>14</sup> A Tabela 3 mostra essa “disponibilidade teórica” de recursos por aluno em cada um dos Estados da Federação.

Tabela 3 – Recursos teóricos para financiamento de matrículas do ensino médio nos Estados\*

(continua)

Regiões e UF	Cenário 1		Cenário 2	
	10% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos		5% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos	
	A Recursos (R\$)	B Recursos por matrícula (R\$)	C Recursos (R\$)	D Recursos por matrícula (R\$)
<b>Norte</b>	<b>554.816.499</b>	<b>1.400</b>	<b>277.408.249</b>	<b>700</b>
Acre	46.631.251	2.586	23.315.625	1.293
Amapá	45.039.283	1.872	22.519.642	936
Amazonas	143.093.222	1.747	71.546.611	873

<sup>13</sup> Recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, constituídos por 25% da sua receita de impostos recolhidos e transferidos.

<sup>14</sup> Isso equivale a 10% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos a eles.

(continuação)

Regiões e UF	Cenário 1		Cenário 2	
	10% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos		5% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos	
	A Recursos (R\$)	B Recursos por matrícula (R\$)	C Recursos (R\$)	D Recursos por matrícula (R\$)
Pará	164.452.149	965	82.226.075	482
Rondônia	64.426.125	1.853	32.213.062	927
Roraima	30.993.642	2.108	15.496.821	1.054
Tocantins	60.180.827	1.152	30.090.414	576
<b>Nordeste</b>	<b>1.495.571.282</b>	<b>1.506</b>	<b>747.785.641</b>	<b>753</b>
Alagoas	94.534.449	3.897	47.267.225	1.949
Bahia	393.968.409	1.285	196.984.205	642
Ceará	229.513.523	1.567	114.756.761	784
Maranhão	129.629.093	1.416	64.814.547	708
Paraíba	112.676.604	1.730	56.338.302	865
Pernambuco	263.245.343	1.303	131.622.671	651
Piauí	83.668.260	1.866	41.834.130	933
Rio Grande do Norte	103.534.780	1.441	51.767.390	720
Sergipe	84.800.821	2.124	42.400.410	1.062
<b>Sudeste</b>	<b>4.323.379.577</b>	<b>1.659</b>	<b>2.161.689.789</b>	<b>830</b>
Espírito Santo	191.841.316	1.709	95.920.658	855
Minas Gerais	721.271.175	1.304	360.635.587	652
Rio de Janeiro	784.706.822	2.224	392.353.411	1.112
São Paulo	2.625.560.265	1.654	1.312.780.132	827
<b>Sul</b>	<b>1.067.100.346</b>	<b>1.190</b>	<b>533.550.173</b>	<b>595</b>
Paraná	288.127.344	726	144.063.672	363

(conclusão)

Regiões e UF	Cenário 1 10% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos		Cenário 2 5% dos recursos estaduais de impostos arrecadados e transferidos	
	A Recursos (R\$)	B Recursos por matrícula (R\$)	C Recursos (R\$)	D Recursos por matrícula (R\$)
Rio Grande do Sul	530.471.574	1.634	265.235.787	817
Santa Catarina	248.501.427	1.419	124.250.714	709
<b>Centro-Oeste</b>	<b>575.775.272</b>	<b>1.404</b>	<b>287.887.636</b>	<b>702</b>
Distrito Federal	172.254.972	1.968	86.127.486	984
Goiás	198.906.182	1.079	99.453.091	540
Mato Grosso	117.130.974	1.757	58.565.487	879
Mato Grosso do Sul	87.483.144	1.222	43.741.572	611
<b>Brasil</b>	<b>8.016.642.975</b>	<b>1.512</b>	<b>4.008.321.488</b>	<b>756</b>

Fontes: Balanços estaduais - 1998, Censo MEC 1998.

\*Calculados com base em 10% e em 5% dos recursos estaduais estimados para manutenção e desenvolvimento do ensino em 1998 e nas matrículas estaduais verificadas em 1998.

Nas colunas A e B, a simulação considera, como recursos potenciais para o ensino médio, a totalidade dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino da esfera estadual não vinculados ao ensino fundamental. Nas colunas C e D, a meta-de desse montante.

Tomado o segundo cenário (colunas C e D), ter-se-iam, para o País como um todo, recursos disponíveis por aluno do ensino médio nas redes estaduais em 1998 equivalentes a R\$ 756,00. Esse montante é 2,4 vezes superior ao valor definido por aluno do

ensino fundamental pelo Fundef no mesmo ano.<sup>15</sup> Entre os Estados, a grande variação de montantes disponíveis por aluno deve-se, é claro, à diferença nos montantes que compõem a base de cálculo e às diferentes quantidades de alunos no ensino médio. Mas, como visto anteriormente, as matrículas no ensino médio são condicionadas pelo desempenho no ensino fundamental: em sistemas estaduais em que é elevada a retenção de alunos no ensino fundamental e, portanto, a disfunção idade/série, é menor a probabilidade de o aluno chegar ao ensino médio. Por esse caminho, explica-se o porquê de ser o Paraná o Estado com a menor disponibilidade potencial de recursos para o ensino médio (R\$ 363,00 pelo segundo cenário), enquanto Alagoas é o que apresenta a maior (R\$ 1.949,00).

No entanto, essa disponibilidade de recursos para o ensino médio, apresentada na Tabela 3, é apenas teórica e passa longe da realidade. A atuação dos estados e do Distrito Federal na área educacional vai além do ensino fundamental e médio: a grande maioria deles atua também no ensino superior e no profissional e, pela legislação em vigor, não há restrições para que o façam. Além disso, parcela dos recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é despendida, também na grande maioria dos estados, com o pagamento de inativos. A análise dos gastos realizados em educação pelos estados e Distrito Federal, evidencia que aqueles com ensino médio representam apenas uma pequena parcela do total dos recursos despendidos com manutenção e desenvolvimento do ensino na grande maioria dos Estados.

A título de exemplo, foram tomados os demonstrativos da despesa realizada em educação nos estados do Maranhão, Paraná e São Paulo para o ano de 1997.<sup>16</sup> A composição da despesa realizada segundo programas selecionados para fins deste artigo está apresentada na Tabela 4.

<sup>15</sup> Pelo Fundef, o valor mínimo associado a cada matrícula no ensino fundamental em 1998 foi de R\$ 315,00.

<sup>16</sup> A análise do gasto realizado nos três Estados baseia-se em Costa, Carneiro e Mandel (1998).

Tabela 4 – Despesa por programa realizada em manutenção e desenvolvimento do ensino – 1997

Programas	Maranhão		Paraná		São Paulo	
	Composição (% sobre total)	% da receita de impostos*	Composição (% sobre total)	% da receita de impostos*	Composição (% sobre total)	% da receita de impostos*
Total	100,0	27,3	100,0	45,8	100,0	31,2
Ensino	8,3	1,7	26,4	10,0	48,1	13,3
Fundamental						
Ensino	4,5	1,3	13,2	6,4	3,0	1,0
Médio						
Ensino	8,7	2,4	23,4	11,4	27,3	9,4
Superior						
Administração	60,7	16,9	13,7	6,7	3,2	1,1
Inativos	13,8	3,9	13,1	6,4	18,3	6,3
Outros	4,0	1,1	10,2	4,9	0,1	0,0

Fonte: Balanço Geral dos Estados – 1997.

\*Impostos arrecadados e transferidos.

Os percentuais referem-se ao total da despesa realizada com manutenção e desenvolvimento do ensino, em 1997, em cada um dos Estados. Ainda que, pela Constituição federal, na esfera estadual a vinculação à educação seja de 25% dos recursos provenientes de impostos arrecadados e transferidos, há significativas diferenças nos percentuais efetivamente destinados a esse fim entre os estados, como pode ser visto na Tabela 4. No Maranhão, esse percentual foi bem próximo ao mínimo, ficando em 27,3%; em São Paulo<sup>17</sup> ele foi de 31,2%; e no Paraná, 45,8%.

<sup>17</sup> Por determinação da Constituição Estadual Paulista, o percentual das receitas de impostos e transferências vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino é de 30%.

Os dados apresentados na Tabela 4 explicitam algumas situações dadas por: 1) variação de critérios de alocação de despesas entre os Estados. Por exemplo, no Maranhão, a maior parte das despesas com pessoal está alocada no programa “Administração”, em vez de se associar aos programas específicos; 2) elevado percentual das despesas com ensino superior; 3) elevado percentual das despesas com inativos; 4) baixo percentual das despesas associadas ao ensino médio, à exceção do Paraná que em 1997 já estava implementando um programa para a expansão e melhoria do ensino médio.<sup>18</sup>

Um outro aspecto relevante da estrutura dos gastos em educação nos Estados diz respeito à rigidez na composição dos gastos por programas. No caso do ensino fundamental, como já mencionado, há a subvinculação constitucional de parte das receitas e transferências de impostos; no caso das despesas com inativos e pensionistas, essa rigidez ocorre por conta da forma pela qual está estruturado o sistema previdenciário das administrações diretas estaduais.<sup>19</sup> O ensino superior, em boa parte dos estados, também tem alguma forma de subvinculação das receitas para educação. Nesse contexto, há pouca flexibilidade para se ampliar a participação do gasto com ensino médio, mesmo no atual contexto de forte crescimento nas matrículas. Essa ampliação fica quase que condicionada ao aumento dos recursos totais destinados à educação na esfera estadual.

No entanto, é preciso esclarecer que, na prática, o total de recursos aplicados no ensino médio é superior ao efetivamente declarado. Isso porque parte dos gastos com ensino médio acaba sendo incorporada ao ensino fundamental, em função de

<sup>18</sup> Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná (Proem), com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

<sup>19</sup> Alguns Estados vêm constituindo Fundos para o pagamento dos inativos do serviço público estadual, incluindo os inativos da área de educação. Com isso, gradualmente, serão liberados recursos do montante destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino para o financiamento de outros programas de educação, entre os quais poderá estar o ensino médio.

dificuldades operacionais em separá-los. Esse é o caso, por exemplo, de gastos com professores. Em geral, as carreiras não são diferenciadas para os profissionais de 5ª a 8ª série do ensino fundamental e para os do ensino médio. Muitos deles, efetivamente, lecionam nos dois níveis. Com isso, torna-se complexo fazer a distinção entre os gastos com esses profissionais nos dois níveis de ensino. O mais usual é que praticamente a totalidade desses gastos seja atribuída ao ensino fundamental. O mesmo ocorre em relação a outros itens, especialmente quando se considera que boa parte das escolas que oferecem ensino médio também atua no ensino fundamental, ao menos de 5ª a 8ª série. Com isso, pode-se assumir que os gastos declarados em ensino médio nos Estados tendam a estar recorrentemente subestimados. Trata-se de uma clara situação de distorção alocativa, que tem origem principalmente na subvinculação de recursos ao ensino fundamental.<sup>20</sup>

Acrescente-se a isso o fato de que às escolas de ensino fundamental destinam-se ainda programas desenvolvidos pelo governo federal, como é o caso do Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE), atual Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE) e do *kit* tecnológico (distribuição de vídeo, TV e antena parabólica), bem como de outros programas federais e estaduais desenvolvidos com recursos do salário-educação.

Com isso, predomina no País, ou melhor, em todos os Estados, o modelo de escola de ensino médio que funciona em prédios que abrigam, pelo menos, as últimas séries do ensino fundamental. Ainda que esse modelo possa obedecer a lógicas pedagógicas e de racionalização da utilização dos espaços físicos, ele tem, no componente financiamento, um fortíssimo determinante.

A interface entre o ensino fundamental e o médio em termos de utilização dos recursos físicos, bem como a não-explicitação

<sup>20</sup> A idéia é a de que a subvinculação de recursos, ainda que seja um importante instrumento de política no sentido de direcionar os gastos em favor do programa a ser privilegiado, acaba por induzir distorções alocativas.

das despesas associadas a cada um deles, vem viabilizando a expansão das matrículas neste último. Em face da necessidade de atendimento da demanda crescente por vagas no ensino médio, em geral desacompanhada de aumento nos recursos físicos e financeiros disponíveis para o seu atendimento,<sup>21</sup> as formas encontradas para fazê-lo incluem desde medidas, como é o caso da reorganização do uso da rede física e dos recursos materiais, passando por expedientes que claramente comprometem a qualidade dos cursos oferecidos, como o aumento do número de alunos por turma, o funcionamento das escolas em turnos intermediários, a utilização de instalações não adequadas, etc. O fato é que, até o presente, a expansão do ensino médio nas redes estaduais vem se dando fundamentalmente “na carona” do ensino fundamental.

Do ponto de vista estrito da análise do gasto realizado, a implicação dessas constatações é a de que a proporção de recursos efetivamente destinados ao ensino médio deva ser bem maior do que a declarada pelos Estados. No entanto, vale destacar que o aperfeiçoamento dos sistemas de alocação dos gastos entre esses dois níveis de ensino não significa que mais recursos sejam efetivamente destinados ao ensino médio. O ganho, nesse caso, teria caráter contábil, uma vez que se explicitaria melhor a destinação dos recursos. No entanto, do ponto de vista do planejamento, da formulação, da implementação e da avaliação das políticas, seria de grande valia a explicitação dessas informações.

Tem-se, portanto, uma situação em que, em tese, com cerca de 20% do total dos seus recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, os Estados praticamente poderiam financiar a expansão das matrículas no ensino médio.<sup>22</sup> Mas a forte

<sup>21</sup> Em geral, ao aumento nas matrículas de ensino médio verificado no período recente, não se constatou aumento proporcional na destinação de recursos para esse nível de ensino.

<sup>22</sup> Numa estimativa conservadora, mantidas constantes as receitas verificadas em 1998 e considerando o máximo das matrículas estimadas (cerca de 12,5 milhões de alunos, em 2008), o montante de recursos disponíveis por aluno no País seria de R\$ 321,00, de acordo com o segundo cenário apresentado na Tabela 2.

rigidez na composição dos seus padrões atuais de gastos em educação restringe a canalização, ao ensino médio, de maior parcela dos seus recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino do que aquela a ele destinada atualmente, que é bem inferior à considerada no Cenário 2 (Tabela 3).

Com base nos dados e nos argumentos aqui apresentados, conclui-se que políticas de financiamento para a expansão e melhoria do ensino médio devam ter algumas características básicas: 1) em primeiro lugar, elas devem ser flexíveis o bastante para poderem contemplar as diferentes situações das unidades federadas no que diz respeito à situação do ensino médio e sua relação com o ensino fundamental; 2) ainda que o aspecto da expansão seja o mais facilmente mensurável, a questão da melhoria da qualidade é prioritária.<sup>23</sup> Ou seja, devem ser criadas condições para a viabilização da expansão, privilegiando a melhoria da qualidade; 3) devem ter um caráter de transitoriedade: elas devem dar conta de uma situação transitória de forte crescimento das matrículas associada, ainda nos primeiros anos, ao crescimento no ensino fundamental. Essa situação tende a evoluir em breve para um cenário mais estável em que, ainda que se tenha expansão no ensino médio, a soma das matrículas no fundamental e médio esteja em queda, ou estabilizada; 4) à medida que se privilegia a melhoria da qualidade, o financiamento deve estar vinculado a projetos que contemplem esse aspecto, e que ele seja considerado de forma conjunta com

<sup>23</sup> Destaca-se que não se advoga aqui pela tese de que mais recursos financeiros sejam garantias de melhores resultados no sistema educacional. O financiamento aqui é tomado como um dos insumos da função de produção na educação. E, vale destacar, ainda, que “a enorme literatura sobre funções de produção na educação não é conclusiva sobre quais recursos específicos, em quais circunstâncias particulares, afetam os resultados (*outputs and outcomes*).” (Berne, Stiefel, 1999, p. 7). No entanto, assume-se aqui que a disponibilização de recursos financeiros ao ensino médio seja condição necessária, ainda que não suficiente, para a melhoria dos resultados associados a esse nível de ensino.

as necessidades definidas pela expansão das matrículas. Ou seja, trata-se de trabalhar a expansão e a melhoria de qualidade de forma conjunta.

O Projeto Escola Jovem<sup>24</sup> contempla, em sua concepção, tais características. Trata-se de projeto concebido pelo governo federal que visa contribuir para o financiamento, ainda que parcial, das necessidades de recursos dos estados e Distrito Federal para a implementação de seus projetos voltados para melhoria e expansão do ensino médio. O valor global do projeto é de um bilhão de dólares, sendo a metade desses recursos provenientes de empréstimo contraído pelo governo federal junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento. A outra metade corresponde a recursos de contrapartida, a serem colocados pelos Estados e Distrito Federal (DF). A duração desse projeto é de seis anos (2000-2005).

Ainda que os recursos desse projeto sejam diretamente voltados ao financiamento de projetos para o ensino médio, a adoção e a implantação de medidas de melhoria nos indicadores do ensino fundamental estão definidas como condicionalidade ao acesso, pelos Estados e DF, a esses recursos.

Por fim, vale lembrar que tanto a destinação, para o ensino fundamental, de 60% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino, quanto o próprio Fundef, ambos criados pela Emenda Constitucional nº 14/96, constam das Disposições Transitórias e têm prazo de vigência de dez anos, ou seja, até 2005. A julgar pelas projeções aqui consideradas, a proporção de matrículas entre ensino médio e fundamental deve alterar-se significativamente, seja no País como um todo, seja em cada Estado da Federação. Portanto, seria razoável que, a partir de então, houvesse alguma flexibilização nos percentuais de subvinculação ao ensino fundamental em privilégio do ensino médio.

<sup>24</sup> Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Fundamental – Projeto Escola Jovem. Para mais informações, ver Brasil, 2000.



### Referências bibliográficas

- BERNE, R.; STIEFEL, L. Concepts of School Finance Equity : 1970 to the Present. In: EQUITY and adequacy in education finance. Washington, D.C. : National Research Council, 1999.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Média e Tecnológica. *Documento Síntese* : Programa de Melhoria e Expansão do Ensino Fundamental – Projeto Escola Jovem. Brasília, 2000.
- COSTA, V. L. C.; CARNEIRO, F. O.; MANDEL, L. *As fontes de financiamento do Ensino Médio no Brasil* : os casos de São Paulo, Maranhão e Paraná. Brasília : MEC/Pnud, 1998. (Mimeogr.).
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica* : censo escolar 97. Brasília, 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS. *Sinopse estatística da educação básica* : censo escolar 98. Brasília, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Sinopse estatística da educação básica* : censo escolar 99. Brasília, 2000.
- KLEIN, R. *Projeções de matrículas do ensino fundamental e médio*. Brasília : Inep/MEC, 1999. (Documento não publicado).
- MAROCHI, Z. M. L. Projeto de Correção de Fluxo : um marco referencial na educação do Paraná. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 71, p. 134-138, jan. 2000.
- NEUBAUER, R. Classes de Aceleração : mais de 100 mil alunos da rede estadual paulista recuperam o atraso escolar. *Em Aberto*, Brasília, v. 17, n. 71, p. 129-133, jan. 2000.
- UNESCO. *Investing in Education* : analysis of the 1999. Washington, DC. : World Education Indicators, 1999. (Mimeogr.).