



FINANCIAMENTO EDUCACIONAL CEARENSE NO PERÍODO DE 2012 A 2019 E OS RESULTADOS EDUCACIONAIS NO ESTADO

Palavras-Chave: Financiamento da educação, Estado do Ceará, IDEB - índice de desenvolvimento da educação básica.

Autores(as):

Bolsista: Gustavo Henrique Biondi, Instituto de Economia - Unicamp

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Adriana Missae Momma, Faculdade de Educação - Unicamp

Co-Orientadora: Prof^a. Dr^a. Sandra Fernandes Leite, Faculdade de Educação - Unicamp

INTRODUÇÃO:

A presente pesquisa tem como objetivo contextualizar e analisar a gestão do financiamento da Educação no Ceará (CE), entre os anos 2007-2019, explicando as origens e o modelo de financiamento em âmbito federal e estadual. Buscou-se apresentar no trabalho uma leitura histórica da do financiamento educacional via fundos e do contexto político tanto na nação como do estado do CE, para explicarmos o modelo de financiamento por metas e nos resultados educacionais alcançados

O período apresentado abarca diferentes momentos da conjuntura nacional e regional do estado, visto que durante o período de 2007-2019 tivemos o fim do governo Lula e o primeiro governo Dilma do Partido dos Trabalhadores (PT), até o golpe político em agosto de 2016, dando início ao governo Temer pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB) e depois com o governo Bolsonaro do Partido Liberal (PL) em 2019, havendo uma drástica mudança na orientação da administração pública e, conseqüentemente, reorientando os gastos com educação em âmbito nacional. No contexto regional, pode-se considerar que o estado do Ceará pode contar com governadores considerados progressistas no período, a saber: Cid Gomes, eleito pelo Partido republicano da Ordem Social (PROS/ 2007-2011 e 2011-2015); Camilo Santana do Partido dos trabalhadores (PT/ 2015-2019 e 2019-2022 - renunciou no seu segundo mandato), os quais defenderam posições de ampliação do gasto com educação, apoiando a sociedade e criando condições para a implementação do modelo de gestão por eficiência e melhoria nos resultados educacionais.

Pode-se apontar que o estilo de gestão pública focada em melhoria nos resultados, apesar de se apresentar mais evidente nos dias atuais, já dava seus primeiros indícios nas reformas educacionais do Ceará ao longo da década de 90 e nos anos 2000 feito pelo chamado "Governo das mudanças", no qual se buscou modernizar a administração pública, trazendo reformas políticas e administrativas na perspectiva da eficiência na utilização dos recursos; da qualidade da educação com sentido de sucesso escolar (a partir dos indicadores de aprovação e avaliações). Refere-se a um movimento majoritário, pós-reforma do Estado da década de 90 (PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Estado). Tendo como tendência a manutenção ou acirramento da tensão entre a implementação de políticas sociais como direito social, que visa ao fortalecimento das instituições democráticas, no contexto da administração pública (conforme Artigo 37 da Constituição Federal de 1988 - Cf. "LIMPE" - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), atrelada às ferramentas e métricas que permitem mensurações e comparações nacionais e internacionais, sem todavia contextualizar as diferenças e adversidades que

compõem o respectivo mosaico em termos sócio-político-econômico-cultural. Refere-se à tentativa de padronização, com fortes inspirações neoliberais emparelhando a escola ao mercado financeiro global.

Apesar de haver uma certa crítica à visão neoliberal sobre eficiência na educação pública, não é possível negar que houve melhora nos índices educacionais do Ceará, como o aumento do Ideb, entre 2005 a 2019, com valores de 6.4 para os anos iniciais do Ensino Fundamental (EF1) e 5.4 para os anos finais do Ensino Fundamental (EF2), superiores à média nacional de 5.9 e 4.9, segundo dados do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, além de uma distorção idade-série no EF1 (6.9) e EF2 (17.5) bem abaixo da média do nordeste (14.6 e 30,5), segundo Anuário da Educação Básica (2020), porém o que pode significar tais resultados?

METODOLOGIA:

Tendo em vista o escopo do estudo, centrou-se a pesquisa na gestão do financiamento da educação no estado do ceará, fazendo-se uma adequação quanto à delimitação do objeto assim como ao período pelo fato de os dados disponíveis através dos relatórios contábeis encontrarem-se acessíveis a partir de 2007. Para fins de realização da presente pesquisa, procedeu-se à realização de um levantamento bibliográfico e documental, o que implicou uma pesquisa quanto aos artigos e algumas dissertações e teses elaboradas quanto ao tema em relação ao período de abrangência do estudo. Ademais, acessou-se alguns dados disponíveis nos sites oficiais nacionais e estaduais (CE), sendo excluído o levantamento de outros municípios ou estados da região centro-norte do país.

Em termos de estrutura de texto, fez-se uma divisão do estudo em três partes. Inicialmente efetuou-se uma contextualização do estado, a partir de um levantamento bibliográfico e dados disponíveis nos sites das secretarias da fazenda (SEFAZ), secretaria de educação (SEDUC) e secretaria de gestão e planejamento (SEPLAG), trazendo dados sobre a sua situação social, sua evolução na educação e apresentando um pouco do seu modelo orientado pela eficiência a partir do estudo feito pelo Banco Mundial (2019). Posteriormente, procedeu-se a uma descrição e reflexão quanto à implementação do financiamento por fundos de redistribuição de recursos, sobre o FUNDEF (Fundo de manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério 1996-2006) e o FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de valorização dos Profissionais da Educação, vigência 2007-2020) no estado, além de estabelecer algumas relações entre as decisões políticas sobre os respectivos Fundos de educação com as estratégias tomadas pelo governo do Ceará, durante os anos 90 e os anos 2000, que levaram ao modelo atual de distribuição por eficiência.

Com base nessa contextualização descritiva e analítica, realizou-se uma problematização quanto aos gastos com educação no Estado do Ceará e os repasses pela União via FUNDEB em comparação aos índices do IDEB - *Índice* de Desenvolvimento da Educação Básica, através dos dados disponíveis no site da SEFAZ, no site do Tesouro nacional e no site do INEP, o período trabalhado acabou sendo reorientando, como já mencionado, entre 2012-2019, por conta da disponibilidade de relatórios contábeis a partir de 2012, através da Lei de responsabilidade fiscal, e como limite 2019 por ser o último ano antes da pandemia da COVID 19.

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

Desde a implementação do Programa de Alfabetização na Idade Certa (PAIC) em 2007 foi possível notar a evolução dos índices de aprovação, a melhoria do IDEB e uma redução da distorção idade-série, sendo logo após a implementação do FUNDEB, sendo que ele alterou algumas bases do financiamento educacional na esfera nacional. Portanto, a partir da reportagem "Ceará desafia a lógica" (MEDEIROS - Uol, 2021) foi possível compreender os pilares e as reformas da gestão do Ceará, a partir da implementação do PAIC, o que reverteu a situação educacional de um estado considerado pobre, representando pouco mais de 2% do PIB nacional, e conseguiu superar a média dos índices educacionais brasileiros. Mas, além disso, problematizou-se o que significa esse "novo" modelo de

gestão do financiamento, além do que representa o IDEB como análise da qualidade e da evolução educacional.

A estratégia de transferência de recursos via fundos foi criada em 1996 no primeiro governo do então presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). O FUNDEF consistiu em um modelo fruto das idealizações de um Estado social democrático como presente na Constituição de 1988, que via como obrigação, definida por lei no artigo 208: “I. educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; [...]” Para direcionar a máquina pública na busca da educação obrigatória e gratuita a todos, o regime de colaboração foi previsto na Constituição de 88, incluindo a EC - Emenda Constitucional 14 de 1996 - função supletiva e redistributiva aos estados e municípios - União deve destinar no mínimo 18% e os estados e municípios no mínimo 25% de suas receitas de impostos para o fundo - (consultar Adriele COSTA, 2018).

Considerando-se que o FUNDEF tinha como objetivos: “i) estruturar sistema descentralizado de ensino; ii) reduzir as desigualdades de oferta do ensino fundamental em âmbito nacional e iii) elevar os índices de qualidade da oferta do ensino fundamental” (RODRIGUEZ, 2001), com vigência de 10 anos até a geração de um novo fundo de distribuição, é possível dizer que este foi exitoso, porém ainda havia problemas no modelo de distribuição, aprofundados pelo de repartição via fundos que tentaram ser combatidos pelo FUNDEF. Primeiro o FUNDEF, apesar da vinculação mínima de recursos, a expansão dos gastos pela União acabou sendo limitada pela arrecadação do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) pelos estados, sendo necessária a definição de novos patamares para o gasto com educação de “R\$ 2 bi no primeiro ano, R\$3 bi no segundo, 4,5 bi no terceiro e 10% do total de recursos disponibilizados por estados e municípios a partir do quarto.” (PINTO e ADRIÃO, 2006), como forma de coibir a União para expandir os gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). O segundo foi a priorização, somente, no desenvolvimento do EF, expandindo a atuação do fundo para toda a Educação Básica (educação infantil - EI, ensino fundamental - EF, ensino médio - EM, ensino superior - ES e educação de jovens e adultos - EJA). O terceiro e último ponto é a busca na melhoria da qualidade, o qual foi preterido pela expansão de matrículas na educação básica obrigatória como forma de melhorar os indicadores de alfabetização.

Mesmo com algumas mudanças no modelo de distribuição, o processo de formação dos fundos de distribuição de recursos teve influências diretas de órgãos internacionais, como o FMI - Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial (TORRES, 1999; DIÓGENES e ARAÚJO, 2020; CARVALHO, 1995). Dentro dos moldes do neoliberalismo, orientados pelo Consenso de Washington e pelos organismos internacionais, nasceu a reforma educacional do estado do Ceará, pois com a eleição do “grupo das mudanças” que perdurou sobre o governo do Ceará durante 20 anos foi implantado no estado do Ceará “um projeto de modernização da administração pública e um pacote de reformas políticas e administrativas de caráter nitidamente neoliberal” (DIÓGENES, e ARAUJO, 2020). Um grupo que seguiu as orientações do “estado mínimo para o social”, modelo implementado pelo governo do presidente FHC. Foi então que em 2007 houve a implementação do PAIC (Alfabetização na Idade certa para todas as crianças) pelo governo do Cid Gomes, o qual acabou sendo a principal reforma na estrutura administrativa da educação do Ceará a partir de 5 pilares interdependentes alinhados com um sistema de financiamento educacional baseado em resultados educacionais: (i) incentivos aos municípios para atingir resultados educacionais; (ii) assistência técnica às redes municipais de ensino, com ênfase na alfabetização; (iii) liderança política comprometida com a educação; (iv) transferência da gestão das escolas de ensino fundamental (anos iniciais e finais) aos governos municipais, e responsabilização para alcançar o aprendizado (v) Monitoramento contínuo do aprendizado seguido de ação. (K. Evans; Loureiro; Cruz; Lautharte - Banco Mundial, 2019).

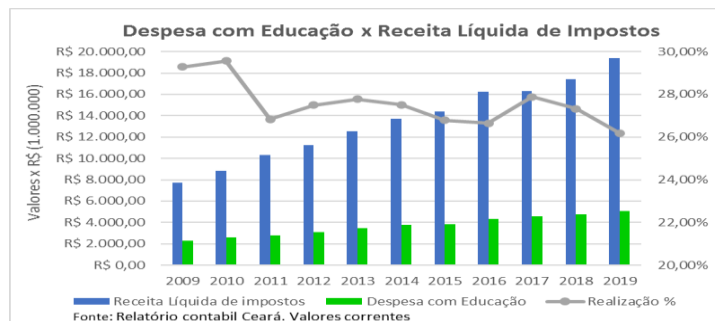
A fim de entender os dados do Ceará vale destacar a relevância do Imposto sobre circulação de mercadorias (ICMS) no resultado da Receita Líquida de Impostos (RLIM), visto que o ICMS corresponde a 68% da receita com impostos e a sua evolução ao longo dos anos acabou puxando a evolução nas

receitas. Como podemos observar, entre o período de 2009 a 2019, o ICMS cresceu em 161,62%, com aumento do nível de participação nos últimos anos, enquanto a Receita Líquida evoluiu em 151,64%.

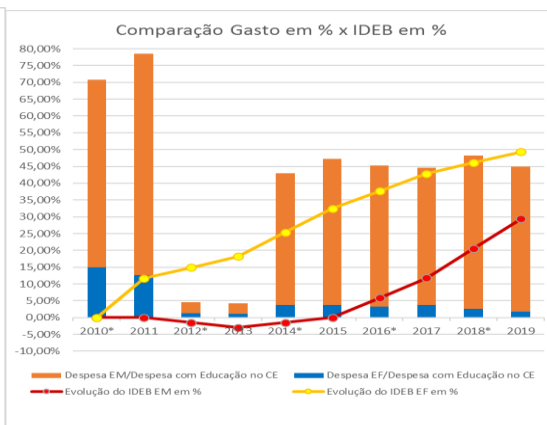
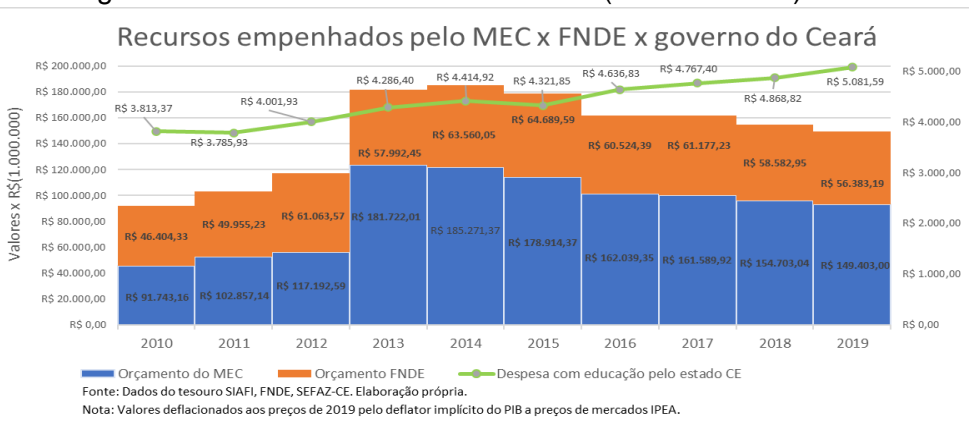
Apesar da evolução na RLIM, a participação dos gastos com educação acabou não se mantendo ao longo do tempo, tendo uma primeira queda na participação dos gastos com educação em relação a Receita de impostos de 29,55% (2010) para 26,84% (2011). Depois vemos que o gasto se mantém entre 26% e 28% do resultado fiscal. Demonstrando que o gasto educacional ficou muito dependente do aumento do ICMS ao longo do tempo.

Evolução dos Impostos x ICMS			Valores em R\$1,00		
Ano	Receita Líquida de impostos	Evolução Impostos	ICMS	Evolução ICMS	ICMS/RLIM
2009	R\$ 7.714.449.309,00	0,00%	R\$ 5.027.000.000,00	0,00%	65%
2010	R\$ 8.863.217.475,00	14,89%	R\$ 6.037.000.000,00	20,09%	68%
2011	R\$ 10.306.732.952,00	33,60%	R\$ 6.684.950.000,00	32,98%	65%
2012	R\$ 11.242.657.588,00	45,74%	R\$ 7.541.908.000,00	50,03%	67%
2013	R\$ 12.527.321.259,00	62,39%	R\$ 8.565.579.000,00	70,39%	68%
2014	R\$ 13.683.612.000,00	77,38%	R\$ 9.350.981.088,00	86,02%	68%
2015	R\$ 14.403.057.000,00	86,70%	R\$ 9.746.023.000,00	93,87%	68%
2016	R\$ 16.266.219.000,00	110,85%	R\$ 10.341.956.000,00	105,73%	64%
2017	R\$ 16.317.705.000,00	111,52%	R\$ 11.353.930.911,00	125,86%	70%
2018	R\$ 17.423.705.078,00	125,86%	R\$ 11.978.962.450,00	138,29%	69%
2019	R\$ 19.412.680.000,00	151,64%	R\$ 13.151.857.594,65	161,62%	68%

Dados da Sefaz Ceara



No gráfico Recursos empenhados pelo MEC x FNDE x Governo do CE, podemos notar que tivemos um salto no orçamento do MEC e do FNDE de 2012 para 2013, o que também se apresenta nas despesas com educação do Ceará. Nesse sentido de 2014 para 2015 também tivemos uma redução do orçamento dos órgãos o que também aparentou nos recursos empenhados pelo estado, porém um movimento interessante é o aumento da despesa educacional do Ceará, apesar da nítida diminuição de recursos nacionais devido a mudança do governo da Dilma (expansionista) para o governo do Michel Temer e Bolsonaro (contracionista).



O último ponto a se considerar é a relação entre a participação das despesas com MDE no EF/Despesas totais e seu comparativo com a evolução do IDEB no EF, na qual pode-se notar que a participação se mantém a mesma no período, tendo até uma leve redução de 2014 (3,97%) para 2019 (1,53%), contudo o IDEB continuou evoluindo, porém com uma tendência cada vez menor, supondo uma estagnação nos próximos anos. Sobre a relação entre a evolução das MDE do EM/Despesas totais e o seu comparativo com o IDEB, observa-se um aumento drástico da participação de 2013 (1,98%) para 2014 (37,8%) o que incidiu diretamente sobre o crescimento acentuado nas notas do IDEB que passaram de 4.1(2013), 4.5(2015) e 5.75 (2019) superando as notas do Ensino Fundamental I e II.

CONCLUSÕES:

Os resultados educacionais alcançados pelo Ceará entre 2007 e 2019 se devem em grande parte às condições proporcionadas pelas mudanças na gestão e no financiamento educacional adotadas durante os governos do PSDB. Principalmente através da municipalização do ensino, a descentralização das decisões sobre a gestão educacional e pela ampliação da avaliação técnica das escolas, que possibilitaram a distribuição da Cota-parte do ICMS por resultados educacionais.

No caso da avaliação técnica, apesar de se notar uma melhoria na avaliação educacional do Ceará, como a diminuição da distorção do número de alunos 2 anos ou mais do ano indicado ou de resultados nas provas de português e matemática, em provas como a do IDEB, tais avaliações não são capazes de representar a melhoria na qualidade do Ensino ou o desenvolvimento de outras áreas de uma formação cidadã (História, Geografia, Sociologia) ou de um lado mais científico (Física, Química e Biologia), voltando a visão para uma pequena parte do desenvolvimento educacional do aluno e ainda buscando uma visão de eficiência, pois quanto menor o atraso da formação do aluno melhor serão os resultados educacionais, voltados para a formação de mão de obra técnica para aquele país.

Dessa forma, um modelo de gestão educacional pautada na noção de competitividade, produtividade, eficiência e busca por resultados, muito pautado em um comportamento empresarial e de mercado na “gestão” da educação, possui fortes semelhanças ao processo de “mercadização das escolas” em curso na França e já implementadas na Inglaterra, Suécia e EUA. Como nos é apresentado por Christian Laval em seu livro, inicialmente a escola é primeiro submetida a lógica do capital humano, fazendo com que as escolas sejam consideradas uma etapa do desenvolvimento da mão de obra para serem agregadas pelo mercado. Sendo então submetidas a um processo de descentralização das decisões de gestão da educação, a partir de um questionamento sobre o monopólio natural do poder público e sua capacidade de gerência da educação. O controle educacional é transferido paulatinamente com a entrada do mercado privado e “competitivo” na educação, até a sua completa transferência do poder público para o privado. Portanto, apesar do cenário do Ceará representar um desafio à lógica educacional, pela sua condição social e econômica, ainda é possível se questionar quais serão os resultados que se busca alcançar no longo prazo? E se este modelo atende as necessidades para o desenvolvimento da região.

BIBLIOGRAFIA

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **O cenário das políticas sociais no Brasil hoje: gestão e controle social.** Texto mimeo, 1995.

PINTO, J. M. de R.; ADRIÃO, T. **Noções gerais sobre o financiamento da educação no Brasil.** EccoS – Revista Científica, São Paulo, v. , n. , p. -, jan./jun.

MEDEIROS, Keyty. **Ceará desafia a lógica: Apesar do baixo desempenho socioeconômico, o estado encontrou modelo para desenvolver educação e liderar ranking.** Uol, 2021. Disponível em: <https://www.uol.com.br/ecoa/reportagens-especiais/educacao-aprendizados-com-o-ceara/#page2>
Acesso em: 14/05/2021

COSTA, Adriele. M. D. da. **Desafios no financiamento da educação básica pública por fundos de âmbito estadual (TCC DIGITAL).** Campinas, SP. 2018. Retirado de <https://hdl.handle.net/20.500.12733/1634377>

TORRES, Rosa Maria. **Una década de “ Educación Para Todos “: la tarea pendiente.** Buenos Aires. IIEP UNESCO , 1999.

RODRIGUEZ, Vicente et al. **Financiamento da educação e políticas públicas: o Fundef e a política de descentralização.** In: **Cadernos Cedes**, Campinas, ano XXI, n. 55, 2001.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; ARAUJO, Bruno Rodrigo Tavares. **A Reforma Educacional Cearense Na Década de 1990 No Contexto Da Reforma Do Estado Brasileiro**, IN: **Brazilian Journal of Development**, 6.5: 28615–3310.34117/bjdv6n5-345>, 2020.

K. EVANS, David; LOUREIRO, André; CRUZ, Louise; LAUTHARTE, Ildo. **O Ceará é um modelo para reduzir a pobreza de aprendizagem.** Banco mundial, 2019. Disponível em: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/200981594196175640/pdf/The-State-of-Ceara-in-Brazil-is-a-Role-Model-for-Reducing-Learning-Poverty.pdf>. (10/05/2021)

LAVAL, Christian. **A Escola Não é Uma Empresa.** Coleção Estado de Sítio: Boitempo Editorial, 2019.