

Fundeb: o que é e o que pretende

Francisco das Chagas Fernandes

O atual governo assumiu como seu compromisso prioritário a política de inclusão social. Na área da educação básica, a substituição do Fundef pelo Fundeb constitui a estratégia prioritária dessa política. Além da efetiva universalização do atendimento no ensino fundamental, o Fundeb permitirá a inclusão progressiva de todas as crianças em creches e pré-escolas, e fará ainda com que todos os jovens e adultos sem escolarização ou concluintes da educação fundamental possam também concluir o Ensino Médio. Como instrumento inclusivo, o Fundeb estenderá os benefícios do atual Fundef a todos os alunos e professores da Educação Básica, garantindo o acesso de toda população escolarizável a todos os níveis da Educação Básica.

O Fundeb face ao diagnóstico da Educação Básica

A promulgação da atual Constituição brasileira foi ponto de partida para a elaboração de uma série de normas legais que vêm progressivamente exercendo um impacto positivo no setor educacional, sob a forma de avanços sobretudo quantitativos. Embora nos últimos 10 anos a participação da educação no PIB tenha sofrido uma ligeira elevação, passando dos 3,8% em 1994 para os cerca de 5% atuais, e esse mesmo período tenha registrado sensíveis avanços em relação à expansão da matrícula, criar condições que assegurem a universalização do direito de acesso da população escolarizável a todos os níveis da educação básica, com equidade e qualidade, permanece sendo uma meta a ser ainda alcançada.

Entre a primeira e a oitava série do ensino fundamental, público e obrigatório, temos ainda cerca de um milhão de crianças fora da escola. Apenas 9,4% das crianças até três anos de idade são atendidas em creches; na faixa de quatro a seis anos o índice de escolarização é de 61,4%. Além do desafio do acesso resta igualmente o da permanência, uma vez que, em média, de cada 100 alunos que ingressam no ensino fundamental, apenas 60 o concluem, destes cerca de 17% não são acolhidos no ensino médio, isso sem mencionar o fato de que 42% dos alunos do ensino fundamental e 55% dos alunos do ensino médio estão atrasados com relação à série adequada à sua idade. Para completar a gravidade do quadro, dados de pesquisas realizadas pelo Saeb mostram ainda que os avanços relativos às matrículas nas diversas etapas da educação não foram acompanhados por um desenvolvimento qualitativo da educação ofertada. Pode-se mesmo dizer que não foram nem mesmo acompanhados da necessária equidade na oferta de educação entre os brasileiros em sua diversidade regional, racial e étnica, localização urbana ou rural, e em sua vinculação ao ensino público ou privado, conforme sugerem dados recentes do IBGE sobre indicadores sociais.

Esse diagnóstico dá a exata dimensão da tarefa imposta à política para a Educação Básica no momento atual, e aponta, como condição para o enfrentamento dos desafios e alcance das melhorias pretendidas no setor, para a necessidade de incremento dos investimentos por meio da revisão da engenharia financeira que dá suporte a essa política. Se na ausência de um mecanismo de articulação e redistribuição equilibrada das receitas vinculadas da União, estados e municípios, a criação do Fundef representou um avanço no campo das políticas educacionais, desde o momento em que foi instituído vêm se evidenciando seus limites. O Fundef contribuiu para o desenvolvimento do Ensino Fundamental das crianças de 7 a 14 anos, deixando à margem tanto o segmento da educação infantil, quanto o do ensino médio e a modalidade de educação de jovens e adultos. Com isso ficaram desassistidos as crianças de 0 a 6 anos, os jovens e adultos que não se escolarizaram em idade própria, os concluintes do Ensino Fundamental, bem como seus respectivos professores, que também não foram beneficiados pelos recursos provenientes do Fundo.

Ainda em relação ao magistério, se por um lado o Fundef favoreceu os professores das regiões mais pobres do País, que até então recebiam salários miseráveis, constata-se que não foi capaz de romper com as disparidades salariais entre regiões. A título de exemplo, um professor de 1ª a

2ª série do Ensino Fundamental que atua no Nordeste recebe em média R\$293,00, enquanto que seus colegas da região Sudeste percebem em média o dobro desse valor. Já a média salarial de um professor do Ensino Médio é de R\$866,00. Igualmente observa-se considerável disparidade quanto aos gastos entre os diversos estados. Enquanto em 2003 a média nacional do valor do investimento por aluno ficou em R\$759,77, para 1ª a 4ª série, e R\$797,75, para 5ª a 8ª série, no

Estado de Roraima chegou-se a patamares de R\$1.568,85, para 1ª a 4ª série, e R\$1.647,30, para 5ª a 8ª série, ao tempo em que no Maranhão esse valor atingiu R\$342,61 e R\$359,74, para 1ª a 4ª e 5ª a 8ª série, respectivamente.

Baseando-se nas constatações de que o Fundef não tem se mostrado um mecanismo eficiente para garantir a qualidade do ensino e a valorização dos professores, e buscado-se superar suas limitações, o Ministério da Educação propõe a criação do Fundeb, que deverá prover um aporte de recursos condizente com a progressiva universalização da educação básica aliado ao incremento da qualidade da educação ofertada. Atualmente são atendidos pelo Fundef cerca de 32 milhões de alunos. Com a criação do Fundeb este número ultrapassará os 48 milhões, distribuídos por toda a educação básica, em todas as redes de ensino. Com isso, a meta a ser alcançada é uma educação comprometida com o princípio da equidade, que crie as condições que assegurem não apenas o acesso, mas a permanência e aprendizagem das crianças, dos jovens e dos adultos não escolarizados, independentemente de raça, etnia, região, localização geográfica ou condição financeira em que se encontram.

Base legal e implicações da instituição do Fundeb

Segundo a Constituição Federal, cabe à União a responsabilidade pelo Ensino Superior, aos estados pelo Ensino Médio e Fundamental, e aos municípios a responsabilidade pela Ensino Fundamental e Educação Infantil. Para a redução das desigualdades existentes, o País conta com mecanismos legais de transferência e redistribuição de recursos federais, bem como de assistência técnica aos estados e municípios. Como parte desse aparato legal, o Fundeb, mantendo a divisão de responsabilidades entre os entes federados na oferta do ensino, propõe, a exemplo do que vinha ocorrendo com o Fundef, uma ampla redistribuição de recursos, adotando como critério para sua alocação a definição de um valor por aluno, a ser fixado anualmente, e o número de alunos matriculados nas redes de ensino.

A intenção de rever a atual engenharia de financiamento da educação, com vistas a promover a igualdade de oportunidades educacionais a TODAS as crianças, jovens e adultos, com qualidade e equidade, implica portanto:

- compor o Fundeb com percentual de impostos vinculados à educação no âmbito dos estados e municípios;
- contar com a participação financeira da União na composição do Fundeb, sempre que o fundo de cada estado não atingir a quantia necessária para oferta de educação de qualidade e o pagamento justo aos professores;
- fixar o valor do investimento em educação para cada aluno em âmbito estadual com variações para cada nível de ensino, a partir de um valor base nacional também diferenciado para cada nível de ensino.

Assim, cada estado fixará o valor da educação de cada um de seus alunos, de acordo com o nível de educação, tendo como patamar uma base a ser fixada nacionalmente, de modo a assegurar a qualidade do ensino em todos os municípios e estados. No âmbito de cada estado será criado um fundo composto com parcela de impostos vinculados à educação. Os recursos desse novo fundo, o Fundeb, serão divididos entre o próprio estado e seus municípios, de acordo com o número de alunos de cada nível educacional, matriculados em suas respectivas redes e níveis de ensino. Caso os recursos do Fundeb de alguns estados não atinjam a quantia base ideal definida para

3
garantia de condições da oferta de uma educação de qualidade para cada aluno, o fundo será complementado com recursos da União.

Os municípios em cada estado, e os estados entre si, serão beneficiados de acordo com o número de alunos matriculados em suas redes de ensino. Serão beneficiados os governos que contam com reduzida capacidade de arrecadação e, portanto, de investimento, e que possuem um elevado contingente de alunos matriculados em suas redes, situação em que se torna imprescindível a participação da União que, zelando pelo princípio da equidade inerente ao pacto federativo, vem garantir uma melhor distribuição dos recursos no País e uma maior equidade no processo de universalização da educação básica com qualidade.

O Fundeb como instrumento de valorização dos trabalhadores em educação

O pagamento dos profissionais constitui o custo mais elevado do setor educacional. Cerca de 70% dos gastos com educação referem-se ao pagamento dos professores e de outros profissionais tão importantes quanto o professor: são profissionais que cuidam da alimentação dos alunos, da

manutenção e higiene da escola e de seus equipamentos, da administração das escolas e dos novos recursos tecnológicos.

A carreira e a remuneração dos profissionais da educação básica é responsabilidade dos estados e municípios, cabendo à União estabelecer as diretrizes, em parte já definidas no artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação¹. A criação de referenciais e condições concernentes à carreira, por parte da União, contribuirá para a concretização de medidas que assegurem a valorização do magistério, em especial no que diz respeito à remuneração dos professores e outros profissionais da educação.

Atualmente o Fundef reserva obrigatoriamente pelo menos 60% de seus recursos para pagamento dos professores em efetivo exercício no Ensino Fundamental. Até 2001 parte destes recursos pôde ser utilizado na formação dos professores leigos. Esta medida contribuiu para a extinção dos aviltantes salários historicamente praticados, sobretudo em âmbito municipal, e para a formação de milhares de professores leigos. Todas essas medidas contudo não foram suficientes para garantir uma remuneração digna aos professores. É importante que se garanta uma base salarial, assegurando a Valorização do Magistério e estendendo esta valorização a todos os profissionais da educação. A proposta do Fundeb consiste em destinar 80% de seus recursos para a valorização dos professores e dos demais profissionais da educação, criando condições de proporcionar a todos formação em nível médio e superior, uma efetiva elevação dos salários, e garantia de um piso salarial nacional a ser regulamentado por lei específica.

Criação e implantação do Fundeb: encaminhamentos

Uma das características próprias da política pública é seu caráter evolutivo, resultante da necessidade de permanente revisão e busca constante de superação de novos desafios impostos a cada momento da implementação. O Fundeb se inscreve nessa perspectiva, pois pretende

1 Artigo 67/LDB Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I – ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II – aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III – piso salarial profissional;

IV – progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho;

V – período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluídos na carga de trabalho;

Parágrafo único. A experiência docente é pré-requisito para o exercício profissional de quaisquer outras funções de magistério, nos termos das normas de cada sistema de ensino.

4

prover soluções onde o Fundef vem se revelando insuficiente. O reconhecimento dos benefícios introduzidos pelo Fundef, aliado à necessidade de aperfeiçoamento dos seus mecanismos, constituem o principal argumento para o estabelecimento dos consensos necessários à aprovação do Fundeb.

A criação e implantação desse Fundo depende de aprovação da Proposta de Emenda Constitucional, e de regulamentação por meio de Legislação infraconstitucional a ser realizada no âmbito do Congresso Nacional. Esta Emenda encontra-se em fase de análise e conclusão por representantes do atual governo.

Para que o Projeto de Emenda Constitucional seja aprovado é importante que os profissionais da educação, pais e alunos, bem como os meios de comunicação conheçam a proposta e defendam-na, criando assim a base popular de sustentação da proposta, capaz de sensibilizar e convencer deputados e senadores de seu mérito e importância para o futuro da educação no País.

É importante que todos, congressistas e a população em geral, pensem nos inúmeros benefícios que o Fundeb proporcionará à sociedade, aumentando os índices de escolarização da população, reduzindo conseqüentemente os índices de exclusão social e violência, melhorando as condições de vida dos mais carentes, oferecendo condições dignas de vida a todas as crianças atualmente desassistidas, e proporcionando, assim, um futuro melhor a todos os brasileiros.

*Francisco das chagas Fernandes
Secretário de Educação Básica
Ministério da Educação*