

Do FUNDEF AO FUNDEB: MUDANÇA E AVANÇO

*Francisco das Chagas Fernandes **

A educação nacional, oferecida pelos estados, Distrito Federal e municípios, especialmente a Educação Básica, constitui um dos grandes desafios a ser enfrentado no contexto das políticas de inclusão social que norteiam as ações do atual governo. A ampliação do alcance do Fundef— o mais importante mecanismo de redistribuição de recursos vinculados à educação - é a principal medida a ser implementada no conjunto das prioridades educacionais presentes, por promover a imediata e efetiva redistribuição dos recursos da educação.

A implantação do Fundef a partir de 1998 contribuiu para a ampliação do atendimento apenas no âmbito do ensino fundamental, deixando, porém, à margem do processo de inclusão as crianças em idade escolarizável na educação infantil e os jovens que anualmente batem às portas do ensino médio, numa escala crescente de demanda. O impulso que o Fundef promoveu no segmento do ensino fundamental público é uma das razões desse fenômeno. E desconsiderou a demanda de quase 50 milhões de jovens e adultos que não têm o ensino fundamental completo.

Na Educação Infantil apenas 18,5% da população de zero a seis anos são atendidas nas escolas públicas estaduais e municipais; no ensino fundamental 97% das crianças de 7 a 14 anos estão matriculadas e no ensino médio cerca de 40% dos jovens de 15 a 17 anos são atendidos. O descompasso existente no atendimento dos três níveis de ensino que compõem a educação básica decorre da ausência de uma política que concorra para a indistinta universalização do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem melhoria qualitativa do ensino oferecido, com valorização dos profissionais da educação. O Fundeb vem preencher essa lacuna como mecanismo que incentiva, democratiza e assegura o acesso à Educação Básica.

Responsabilidade da União, dos estados e dos municípios

A Constituição Federal atribui à União uma responsabilidade direta na garantia do ensino superior, ficando a cargo dos estados, Distrito Federal e municípios o oferecimento da Educação Básica, contudo, sob a ação normativa, supletiva e redistributiva da União, que assegura assistência técnica e financeira a esses entes federados, concorrendo, dessa forma, para a redução das acentuadas desigualdades existentes e para a universalização do ensino, com melhoria qualitativa. E urgente a promoção da equidade no tratamento dado a todos os segmentos do ensino que compõem a educação básica, assegurando aos governos estaduais e municipais, pela via da redistribuição dos recursos e pelo

aporte de verbas federais suplementares, igualdade na capacidade financeira de promoção do atendimento em todos os níveis de ensino que oferecem e, conseqüentemente, garantindo a todas as crianças e jovens brasileiros igualdade de oportunidades de acesso à educação, independentemente da localização geográfica de suas residências e do ente governamental a que se encontram vinculadas as escolas públicas que irão atendê-los.

A atuação dos estados e municípios ocorre de forma diferenciada. Recai sobre os Municípios a quase totalidade do atendimento nas creches (98%), pré-escolas (92%) e 1ª a 4ª série do ensino fundamental (71%). A atuação dos estados concentra-se no ensino médio (97%), 5ª a 8ª série do ensino fundamental (64%) e educação especial (57%). Verifica-se um certo equilíbrio apenas na educação de jovens e adultos, em que municípios e estados atendem, respectivamente, a 48% e 52% dos alunos matriculados, conforme dados do Censo Escolar de 2002.

Essa diferenciação de participação no atendimento decorre da divisão de responsabilidades dos entes federados, estabelecida pela Constituição Federal. A proposta de criação do Fundeb mantém essa diferenciação de responsabilidades, nos aspectos estruturais, organizacionais e de gestão dos respectivos sistemas de ensino, porém, promove uma ampla redistribuição dos recursos financeiros vinculados à educação básica, adotando como critério o número de alunos matriculados por nível de ensino no âmbito de cada rede (estadual ou municipal) e a garantia de um investimento mínimo por aluno/ano, a ser fixado anualmente, que assegure efetivas condições de se alcançar um adequado padrão de qualidade do ensino.

Aspectos físico-financeiros

Atualmente são atendidos pelo Fundef 32 milhões de alunos. Com a criação do Fundeb, serão atendidos mais de 47 milhões de alunos na educação infantil, no ensino fundamental e médio das redes estaduais e municipais, em todas as modalidades de ensino, inclusive na educação de jovens e adultos, não consideradas na redistribuição dos recursos do atual Fundef.

Para viabilizar o atendimento desse contingente, no projeto de criação do Fundeb devem ser asseguradas:

- (a) a composição do Fundo com os recursos vinculados à educação no âmbito dos Estados, Distrito Federal e Municípios;
- (b) uma maior participação financeira da União na sua composição, como complementação;
- (c) a fixação, no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, de um valor por aluno/ano diferenciado por nível e modalidade de ensino, associada à garantia de um valor nacional mínimo de investimento que assegure qualidade do ensino.

A equalização financeira promovida pelo Fundo, em razão das diferenças, tanto nas participações no atendimento, quanto na compo-

sição de custos por nível de ensino, provocará diferenciados impactos financeiros junto aos estados e municípios, em função do grau de participação de cada ente governamental no atendimento do segmento do ensino em que atua de forma predominante. Entretanto, é importante destacar que serão beneficiados aqueles governos que, por um lado, contam com uma reduzida capacidade de financiamento da educação e, por outro, atuam com significativa participação no atendimento aos alunos da Educação Básica.

Esse efeito financeiro que se verifica no atual Fundef, e que se propõe também para o Fundeb, decorre da aplicação do mecanismo redistributivo, baseado na transferência dos recursos pelo número de alunos atendidos. A equalização promovida em cada estado, pela redistribuição apenas dos recursos do Governo Estadual e dos seus municípios, entretanto, não é suficiente para promover a necessária redução das desigualdades existentes e a melhoria qualitativa do ensino. Por isso, é fundamental que a União participe financeiramente de forma significativa, em caráter complementar. Recursos adicionais são necessários para alavancar a melhoria e a universalização do atendimento na Educação Básica e minimizar os efeitos da redução de receitas dos entes governamentais "transferidores" de recursos do Fundo.

Fundeb - Instrumento de valorização dos trabalhadores em educação

A educação é um setor intensivo em mão-de-obra, fazendo com que os custos com pagamento de pessoal representem cerca de 70% dos custos do ensino oferecido pelo poder público. Essa situação há de perdurar por muito tempo, em que pese a evolução tecnológica que, de forma célere, tem contribuído para a introdução de novos recursos didáticos e o aperfeiçoamento dos métodos e técnicas utilizadas no processo ensino-aprendizagem.

A presença do professor na sala de aula não apenas continuará necessária, como exigirá dele uma atuação interativa, participativa e atualizada em relação aos avanços e conhecimentos tecnológicos. Além disso, um adequado nível de formação acadêmica, consoante dispõe a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, ao estabelecer como meta qualitativa para o docente a formação superior para todos aqueles que vierem a ingressar na carreira do magistério.

De outro lado, a crescente complexidade das escolas exige outros profissionais habilitados para a educação alimentar, a administração escolar, a manutenção de infra-estruturas operacionais e o manuseio pedagógico de novos recursos tecnológicos.

O Governo Federal não assume a responsabilidade de disciplinar a carreira, nem a remuneração dos profissionais da educação nos Estados e Municípios. Entretanto, estabelecer diretrizes é dever da União, em parte já contemplado pelo art. 67 da LDB. Mais ainda: criar condições e referenciais mínimos a serem observados contribuirá para a concretização das medidas que assegurarão a

necessária valorização do magistério, particularmente tornando condigna sua remuneração.

A legislação do atual Fundef prevê que pelo menos 60% dos recursos do Fundo sejam aplicados na remuneração do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental. Essa parcela de recursos permitiu que houvesse, sobretudo no âmbito dos municípios, uma real evolução dos aviltantes e inadmissíveis níveis salariais praticados no passado. Contudo, com a experiência desse Fundo, pode-se constatar que a questão salarial do magistério não logrou êxito com a simples garantia de um limite mínimo de recursos financeiros que assegure a cobertura e a melhoria da remuneração praticada pelos estados, Distrito Federal e municípios. É necessário que, além do limite mínimo de recursos, seja garantido um piso salarial para a categoria, assegurando importante componente da valorização do magistério.

O Fundeb deverá prever que pelo menos 80% dos seus recursos sejam destinados à valorização dos professores e demais profissionais da educação, criando condições de propiciar a todos uma formação sólida de nível médio ou superior e uma efetiva elevação da remuneração, pela garantia de piso salarial nacional, a ser regulamentado em Lei específica.

Medidas para criação do Fundeb

Para criação e implantação do Fundeb faz-se necessário aprovação de Emenda Constitucional, seguida de regulamentação por meio de legislação infraconstitucional. O correspondente projeto de Emenda encontra-se em fase de análise e conclusão no âmbito do Governo, por um Grupo de Trabalho Interministerial criado por Decreto de 21/10/2003, formado por representantes dos Ministérios da Educação, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e Casa Civil.

* Secretário de Educação Básica do Ministério da Educação