CIBEC/INEP
B0029127

POLÍTICA E RESULTADOS

1995 - 2002

A Universalização do Ensino Fundamental no Brasil

Ministério da Educação

F
37.014"1995-2002
B823pue

Brasília - DEZ/2002

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

Presidente da República
Fernando Henrique Cardoso

Ministro da Educação
Paulo Renato Souza

Secretária Executiva
Maria Helena Guimarães de Castro

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

A Universalização do Ensino Fundamental no Brasil

Apresentação 4

I. Organização do Sistema Educacional Brasileiro 6

1. Principais Distorções 6

II. Um Novo Marco Legal 8

III. O que é o Fundef 9

IV. Impacto Redistributivo 10

V. Expansão da Matrícula e Municipalização do Sistema 12

1. Redução das Desigualdades 13

VI. O Fundef e os Professores 15

1. Aumento dos Salários dos Professores 16

VII. Controle Social 18

VIII. O Desafio de Melhorar a Qualidade 19

IX. Programa Bolsa-Escola Federal 20

1. Concepção do Programa 20

2. Características e Condições 20

3. Recursos e Metas 21

4. Pagamento e Controle Social 22

5. Participação dos Municípios 23

X. Construindo Alternativas 24

A democratização do acesso à escola é fenómeno recente, no Brasil, do ponto de vista histórico. Na década de 1960, por exemplo, apenas 60 por cento das crianças brasileiras de 7 a 14 anos de idade frequentavam a escola. Essa taxa nacional de escolarização, por si mesma muito baixa, embutia uma realidade ainda mais dramática, que eram as enormes desigualdades de acesso à educação entre as regiões mais ricas do centro-sul do país e as regiões mais pobres do norte-nordeste.

Vivia-se um círculo vicioso. Responsáveis pela educação básica, estados e municípios mais ricos progrediam mais rapidamente na escolarização das crianças, enquanto os mais pobres avançavam em ritmo cada vez mais lento, o que aumentava, ano a ano, as diferenças regionais. Esse sistema que aprofundava desigualdades era uma herança ainda do Brasil Império, do século 19.

Depois de cem anos de República, o Brasil aproximava-se do século 21 sem ter resolvido problemas do século 19. Do ponto de vista formal, a questão havia sido enfrentada. Todas as Constituições republicanas brasileiras garantiram o direito à educação fundamental pública e gratuita. Da mesma forma, afirmaram como dever legal dos pais ou responsáveis matricular na escola as crianças a partir de 7 anos de idade.

Por muito tempo, esse preceito constitucional sustentou a crença - ilusória - de que havia igualdade de oportunidades para todos no acesso à educação. A realidade era bem outra. Além da insuficiência, da má-distribuição e até da inexistência de oferta efetiva de vagas para todos no sistema escolar em nível nacional, milhões de famílias muito pobres não tinham condições de mandar os filhos à escola - ainda que essa escola fosse gratuita e que houvesse vagas. Os braços infantis eram indispensáveis no trabalho, para ajudar a compor a miserável renda familiar. Dinheiro para uniforme, calçado, transporte, material escolar? Nem pensar.

Havia, ainda, um outro tipo de problema sobre o qual pouco se falava, no Brasil. Não bastassem as desigualdades regionais, mesmo nos estados mais ricos do país a diferença de escolarização entre crianças brancas e negras era enorme.

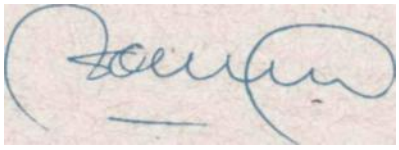
Em resumo, esse foi o quadro que o presidente Fernando Henrique Cardoso encontrou ao assumir o governo, em 1995. Mudá-lo de forma radical foi o desafio que o Brasil decidiu finalmente enfrentar. Ao enfrentá-lo construiu um caso de sucesso.

Quase oito anos depois, o acesso ao ensino fundamental é o primeiro serviço público - e por enquanto o único - efetivamente universalizado no Brasil.

Para transformar o preceito constitucional secular em realidade prática, o Ministério da Educação valeu-se da criação de dois instrumentos essenciais: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Programa Bolsa-Escola.

Em paralelo, diversos recursos para melhorar a qualidade do ensino e a aprendizagem das crianças foram criados ou ampliados, tais como: Parâmetros Curriculares Nacionais em todos os níveis de ensino; a Merenda Escolar, que garante nas escolas públicas 35 milhões de refeições por dia a todos os estudantes matriculados no ensino fundamental; Programa Nacional do Livro Didático, que em um ano chega a fornecer gratuitamente 110 milhões de livros a todos os alunos do ensino fundamental; novas tecnologias de educação, como a TV Escola e a informática na educação; inovações na reforma do ensino médio e programas como Dinheiro Direto na Escola e Saúde do Escolar.

Criado a partir de uma ideia extremamente simples, o Fundef vem promovendo uma autêntica revolução nas condições de oferta do ensino fundamental no Brasil. Seu grande mérito como política pública é a universalidade. Pela primeira vez, concebeu-se um instrumento capaz de induzir transformações lá onde estão de fato os alunos e professores, na totalidade das redes de ensino, e não apenas em alguns pretensos pólos de excelência no interior de cada rede.



Paulo Renato Souza
Ministro da Educação

I. Organização do Sistema Educacional Brasileiro

Entender o efeito Fundef na educação brasileira exige algumas considerações sobre as características e o funcionamento do sistema educacional do Brasil. Uma particularidade desse sistema é seu caráter extremamente descentralizado.

O Brasil é uma república federativa, constituída por 26 estados e o Distrito Federal. Em conjunto, os estados têm 5.561 municípios. O ensino fundamental obrigatório - da 1ª a 8ª série -, as creches, a pré-escola e o ensino médio sempre foram de responsabilidade de estados e municípios. O papel do governo central, nesses níveis de ensino, é normativo, estabelecendo as grandes linhas do sistema, redistributivo e supletivo, atuando com auxílios e subsídios, para diminuir desigualdades sociais e regionais. Diretamente, a União mantém, apenas, instituições de ensino superior e escolas técnicas.

Todo o sistema de ensino, no Brasil, exceto o de nível superior, é predominantemente público. Nos estabelecimentos públicos, é inteiramente gratuito, inclusive nas universidades. A porcentagem de alunos matriculados nas escolas públicas vem crescendo, continuamente, nos últimos dez anos, e o declínio da participação do setor privado tem sido acentuado, com exceção do ensino superior.

A Constituição Federal de 1988 ampliou a autonomia dos municípios, permitindo-Ihes que organizassem seus próprios sistemas de ensino, independentemente de supervisão estadual ou federal. No entanto, até 1996, não havia critérios legais para a divisão de tarefas na educação e o financiamento das redes de ensino era caótico.

1. *Principais Distorções*

A nova Constituição brasileira instituiu a vinculação de 25% das receitas de estados e municípios e de 18% das receitas da União à educação. Atendia-se assim a antiga reivindicação de professores e profissionais da área. Essa reserva de recursos, contudo, foi insuficiente para resolver os problemas de atendimento. Não garantiu o financiamento adequado ao ensino obrigatório, tampouco deu maior transparência e equidade ao gasto público.

Nos anos seguintes, o descumprimento da vinculação constitucional generalizou-se. A lei reservara os recursos, mas não introduzira mecanismos de fiscalização e de controle eficientes. Governos estaduais e municipais valiam-se de artifícios para incluir no orçamento da educação outros gastos administrativos. A legislação contábil permitia encobrir a existência desses artifícios, por onde escoavam os recursos que deveriam ser investidos na educação.

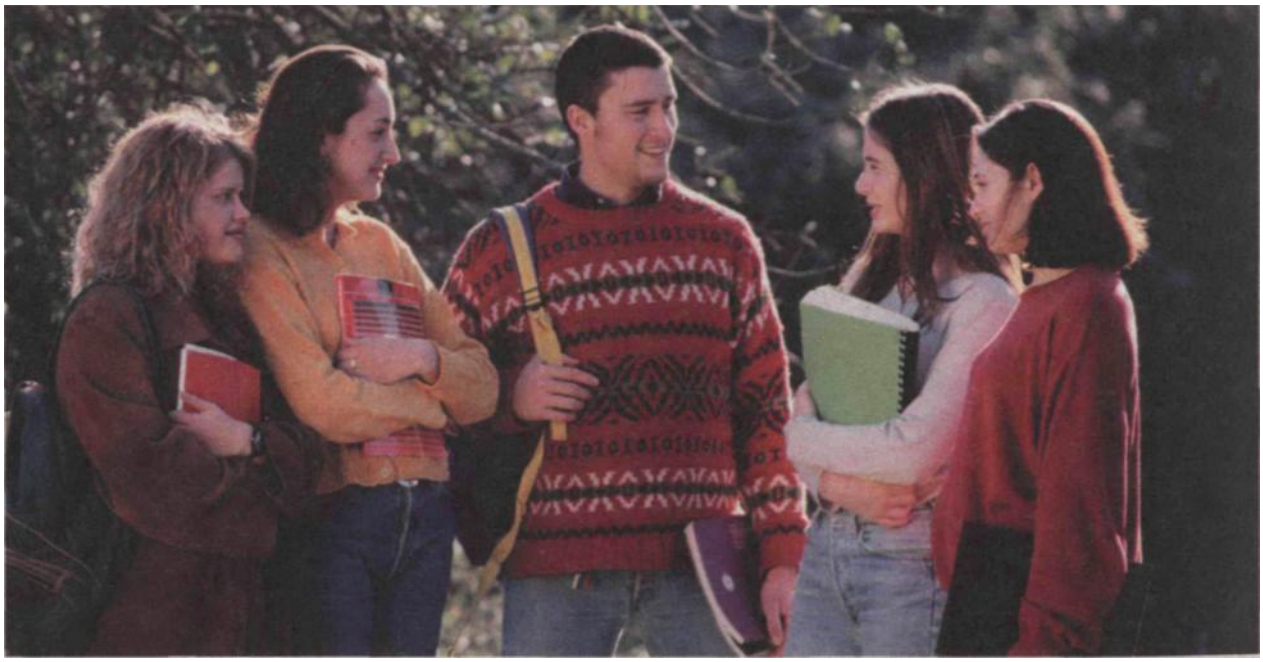
Outro aspecto a ser levado em conta é o fato de o Brasil ser um país de grandes contrastes regionais. Nas regiões mais pobres do país, a capacidade de investimento do setor público em educação é muito menor que a de regiões mais ricas, como o Sudeste e o Sul. Em 1994,

por exemplo, enquanto no Sudeste, região que detinha 56,7% do PIB brasileiro, a taxa de atendimento de crianças de 7 a 14 anos no ensino fundamental era de 96,1%, no Nordeste (responsável por 14% do PIB), a taxa era de 87,3%. Nesse mesmo ano, o tempo médio de estudo da população nordestina era de 4,2 anos, enquanto no Sudeste era de 6,3 anos.

A agravar esses desequilíbrios regionais, características históricas faziam com que o alunado se distribuísse de forma muito desigual entre as redes estaduais e municipais. A capacidade de investimento dos estados sempre foi maior que a dos municípios, principalmente nas regiões mais pobres. No entanto, justamente nos estados mais pobres, os municípios arcavam com a maioria dos alunos do ensino fundamental, já que o governo estadual não estava presente. Nas regiões mais ricas, ao contrário, predominava a presença dos governos estaduais.

Além de mal distribuídos, os recursos eram mal aplicados. Não havia correspondência entre a repartição dos recursos e o número de alunos matriculados. Em cidades mais ricas, com redes municipais de ensino pequenas e poucos alunos, o dinheiro sobrava. Em contrapartida, nas cidades pobres, com grandes redes e muitos alunos, faltavam recursos. O dinheiro, portanto, era mal dividido, mal empregado e até desviado, sem que houvesse um mecanismo seguro de controle. E dinheiro mal repartido significa má qualidade de ensino, altas taxas de repetência, baixos índices de escolaridade e milhões de crianças privadas do direito de estudar.

Em resumo, em 1995 ainda prevalecia um quadro de acentuados déficits de cobertura e condições muito diferenciadas na oferta do ensino fundamental. Como resultado, apenas 89% dos brasileiros de 7 a 14 anos estavam na escola.



II. Um Novo Marco Legal

A educação foi anunciada como prioridade logo no início do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1995. O programa de governo para a educação, alicerçado na busca da igualdade de oportunidades, incorporou os princípios da universalização, descentralização, municipalização, equidade, participação da comunidade na gestão das escolas e maior controle social do gasto público e dos resultados.

Como os resultados nessa área demandam tempo, decidiu-se enfrentar, inicialmente, a questão do ensino fundamental. O mais importante era matricular e manter todas as crianças de 7 a 14 anos na escola, garantindo-lhes um ensino de qualidade.

A universalização de um ensino fundamental de qualidade estaria não só assegurando a continuidade dos estudos do aluno, mas também um maior acesso do cidadão às políticas públicas e ao mercado de trabalho, ampliando-se a inclusão social.

Do ponto de vista legal, a transformação do sistema educacional brasileiro começou com a aprovação de uma nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDB -, em dezembro de 1996. A partir dela, União, estados e municípios tiveram definidas as suas responsabilidades. Outra inovação: as escolas passaram a ter mais autonomia, os conteúdos dos currículos tornaram-se mais flexíveis e a qualificação dos professores foi estimulada. Para pôr em prática as propostas da nova LDB, era essencial mudar os mecanismos de financiamento da educação, especialmente do ensino fundamental.

A Emenda Constitucional n°.14, aprovada pelo Congresso Nacional em 1996 e regulamentada em dezembro pela Lei n°.9.424, tornou claras as novas regras. O provimento do ensino fundamental continuou compartilhado entre estados e municípios, mas se criou o Fundef - um novo sistema de financiamento que organizou a contribuição de cada uma das instâncias de governo, na manutenção desse nível de ensino. Aos municípios também foi atribuída a responsabilidade pela educação infantil, e aos estados, pelo ensino médio - ciclo de três anos de estudo posterior ao ensino fundamental.

Com o Fundef, o Ministério da Educação estabeleceu critérios justos, objetivos e transparentes de distribuição e repasse de recursos, de acordo com o número de crianças matriculadas. Esse Fundo, de natureza contábil, foi implantado, automática e obrigatoriamente, a partir de I° de janeiro de 1998.

III. O que é o Fundef

A realização anual do Censo Escolar, a partir de 1996, foi o primeiro passo para a criação do Fundef. O Censo tornou confiáveis os dados sobre o número de alunos do ensino fundamental público, bem como apontou onde estavam matriculados - se em escolas estaduais ou municipais.

Com esses dados, foi possível instituir-se um fundo de natureza contábil, no âmbito de cada estado, com distribuição automática de recursos, de acordo com o número de alunos matriculados em cada rede de ensino fundamental. Os dados do Censo Escolar do ano anterior passaram a determinar os coeficientes de distribuição dos recursos do Fundef para cada estado e seus municípios. Calculadas as quotas de cada um, o valor devido é redirecionado para contas próprias e específicas do Fundo.

Esse sistema automático de repasses constitui o principal mecanismo de defesa dos recursos do ensino fundamental, protegendo-os de ingerências políticas e burocráticas. Graças a ele, os créditos à conta do Fundo - semanais, operados pelo Banco do Brasil, para todos os estados e municípios do país - não atrasaram um só dia, desde janeiro de 1998.

A legislação que criou o Fundef estabelece que:

- pelo prazo de dez anos, os estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental;

- no âmbito de cada estado, cria-se um fundo contábil - o Fundef - por meio da vinculação direta de 15% dos quatro principais impostos estaduais e municipais. Na data em que se efetua um crédito de qualquer desses impostos, o montante relativo aos 15% é imediatamente redistribuído para contas específicas do estado e de cada município. A divisão da receita entre o estado e seus municípios passa a ser proporcional ao número de alunos matriculados nas escolas de cada rede de ensino - estaduais e municipais - conforme o Censo Escolar do ano anterior;

- no mínimo 60% desses recursos devem ser utilizados exclusivamente no pagamento da remuneração dos professores em efetivo exercício;

- a partir do final de 1996, ficou claramente estabelecido o que se pode e não se pode fazer com os recursos vinculados ao ensino fundamental;

- deve ser fixado, a cada ano, um valor mínimo nacional por aluno. O governo federal complementa esses recursos sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor anual por aluno não alcançar o mínimo nacional. Definido por ato do Presidente da República, esse valor mínimo nunca será inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundef e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas.

IV. Impacto Redistributivo

Os dados do quadro 1 detalha os fluxos financeiros dirigidos aos municípios no período, observa-se a variação do valor médio por aluno/ano disponível para eles em cada Região e para o Brasil como um todo. Assim, em termos nacionais, enquanto no primeiro ano o acréscimo do valor aluno/ano devido ao Fundo foi de 22,9%, em 2002 deve chegar próximo de 60%. Destacam-se os acréscimos para as Regiões Norte e Nordeste, cujos municípios poderão contar com aumentos correspondentes a 130% e 117%, respectivamente. Ainda, comparando-se 1998 e 2002, para o Brasil, a média deve passar de R$ 335,00 (sem FUNDEF, em 1998) para R$ 636,00 (com o FUNDEF, em 2002), um crescimento de cerca de 90%.

Sem o Fundef, um total de 2.315 municípios teriam menos de R$ 439,00 por aluno em 2002. Nesse caso, estariam disponíveis para cada um dos 11,7 milhões de estudantes matriculados nestas redes municipais apenas R$ 210,00, em média. Com o FUNDEF, essa média sobe para R$ 543,00, um incremento de 157%. E, para as 1.140 localidades cujo valor anual por aluno situava-se aquém de R$ 200,00, a receita adicional transferida graças ao Fundo deve superar R$2 bilhões.

Quadro 1: Valor aluno/ano no âmbito dos municípios, por região 1998/2002

Regiões	Valor aluno/ano nos municípios (R$)							
	1998			Previsão 2002				
					COM O FUNDEF			
	sem o Fundef (a)	com o Fundef (b)	Var% (b/a)	sem o Fundef (d)	1ª a 4ª Série	5ª a 8ª Série e Esp. Fund.	Per Cap Médio (e)	Var% (e/d)
Norte	251	366	46,1	261	585	615	600	129,5
Nordeste	170	321	88,9	210	444	466	455	116,4
Centro-Oeste (*)	370	371	0,3	486	636	668	652	34,1
Sudeste	602	550	(8,7)	663	872	916	894	34,9
Sul	407	482	18,4	614	781	821	801	30,4
Brasil	**335**	**411**	**22,9**	**403**	**621**	**652**	**636**	**57,9**

Fonte: Fundação Seade/SP e STN/MF
Elaboração: SEF/Ministério da Educação
(*) Excluindo o Distrito Federal (Não há redistribuição de recursos entre Governos)

Em 2002, os valores mínimos por aluno/ano são de R$ 418,00 para alunos de 1ª a 4ª série e de R$ 438,90 para os de 5ª a 8ª série e os da educação especial. O FUNDEF deve movimentar, este ano, quase R$ 22 bilhões.

A receita adicional bruta dirigida aos municípios em consequência do FUNDEF aparece no Quadro 2. Assim, em 1998, 2.703 municípios (49% do total) tiveram acréscimo de receita com o FUNDEF. Esse acréscimo foi de cerca de R$2 bilhões, beneficiando 10 milhões de alunos, ou 81% das matrículas municipais (vale dizer: os outros 51% de municípios, com transferências negativas de recursos devidas ao Fundo, detinham menos de 20% das matrículas).

Com a acentuada municipalização, a transferência adicional vem aumentando: em 2002, deve alcançar R$ 4,8 bilhões. Nesse ano, dois terços dos municípios terão saldo positivo, proporção que vai a mais de 90% no Nordeste, e a cerca de 80% no Norte. No conjunto, as localidades com saldo positivo respondem por 15,2 milhões de alunos, representando 89% do total municipal.

Quadro 2: Receita adicional bruta dos municípios em decorrência do FUNDEF
Região - 1998/2000

REGIÃO	Rede Municipal (1)					
	1998			Previsão 2002		
	N.º de alunos 1997	N.º de municípios	Valor (R$milhões)	N.º de alunos 2001	N.º de municípios	Valor (R$milhões)
Norte	885.547	307	160,9	1.634.628	381	506,9
Nordeste	5.050.908	1.557	931,1	7.228.028	1.668	1.939,0
Centro-Oeste(2)	497.582	120	66,5	733.096	184	214,4
Sudeste	2.324.957	253	628,8	4.028.747	792	1.667,7
Sul	1.310.950	466	236,6	1.584.790	521	478,1
Brasil	10.069.944	2.703	2.023,9	15.209.289	3.546	4.806,1
Total das Redes Municipais	12.436.528	5.506		17.180.488	5.560	
Participação(3)	81,0%	49,1%		88,5%	63,8%	

Fonte: Ministério da Educação (Elaboração: Fundação Seade/SP)
(1)Municípios com acréscimo de receita.
(2)Excluindo o Distrito Federal (Não há redistribuição de recursos entre Governos)
(3)Calculada sobre o total geral do Brasil.

'Todos os municípios brasileiros, bem como os Estados, têm 15% de suas receitas de FPM, ICMS e IPIe bloqueadas automaticamente quando dos créditos. Imediatamente, o montante assim constituído no âmbito de cada unidade da Federação é redistribuído para o Estado e cada município proporcionalmente ao respectivo número de alunos. Por isso, o município pode estar transferindo recursos (se tiver poucos alunos) ou recebendo.

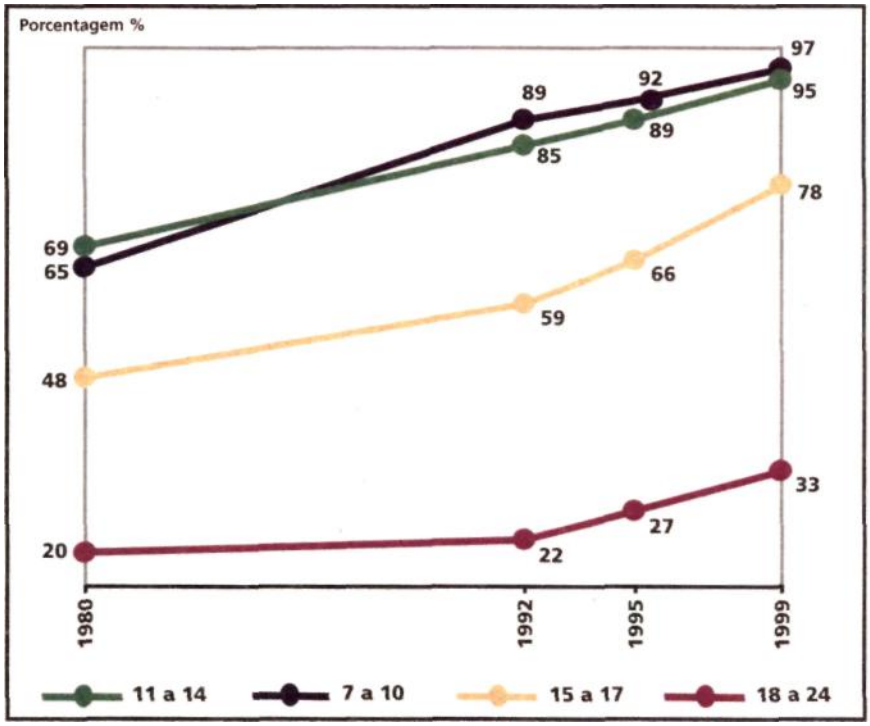
V. Expansão da Matrícula e Municipalização do Sistema

Um dos mais importantes efeitos do Fundef, nesses primeiros anos de funcionamento, foi o acréscimo de dois milhões de alunos ao contingente do ensino fundamental - um crescimento de 6,7%. Com isso, em 2001, 97% das crianças na faixa etária de 7 a 14 anos estarão na escola (Quadro 3).

Ao mesmo tempo, registrou-se intensa municipalização do ensino. O contingente matriculado no Ensino Fundamental nas redes municipais passou de 12,4 milhões de alunos em 1997 para 17,7 milhões em 2002. Dos 35,2 milhões de alunos registrados pelo Censo Escolar 2002, *50,3%* estão nas escolas mantidas pelas prefeituras. Em 1996, os alunos matriculados no sistema educacional dos municípios representavam 33% do total. A expansão da rede municipal é detectada principalmente nas turmas de I^{a} a 4ª séries do ensino fundamental. As escolas mantidas pelas prefeituras concentram 65% da matrícula das quatro séries iniciais. No segundo ciclo desse nível, ainda há uma predominância do sistema estadual, que detém 58% da matrícula.

As redes municipais, com isso, superaram, pela primeira vez, as redes estaduais em número de alunos no Ensino Fundamental, cumprindo cada vez mais sua verdadeira vocação.

Quadro 3: Atendimento Escolar



1. Redução das Desigualdades

As profundas desigualdades de escolarização entre os mais ricos e os mais pobres, bem como entre brancos e negros também estão sendo superadas rapidamente (Quadros 4, 5 e 6).

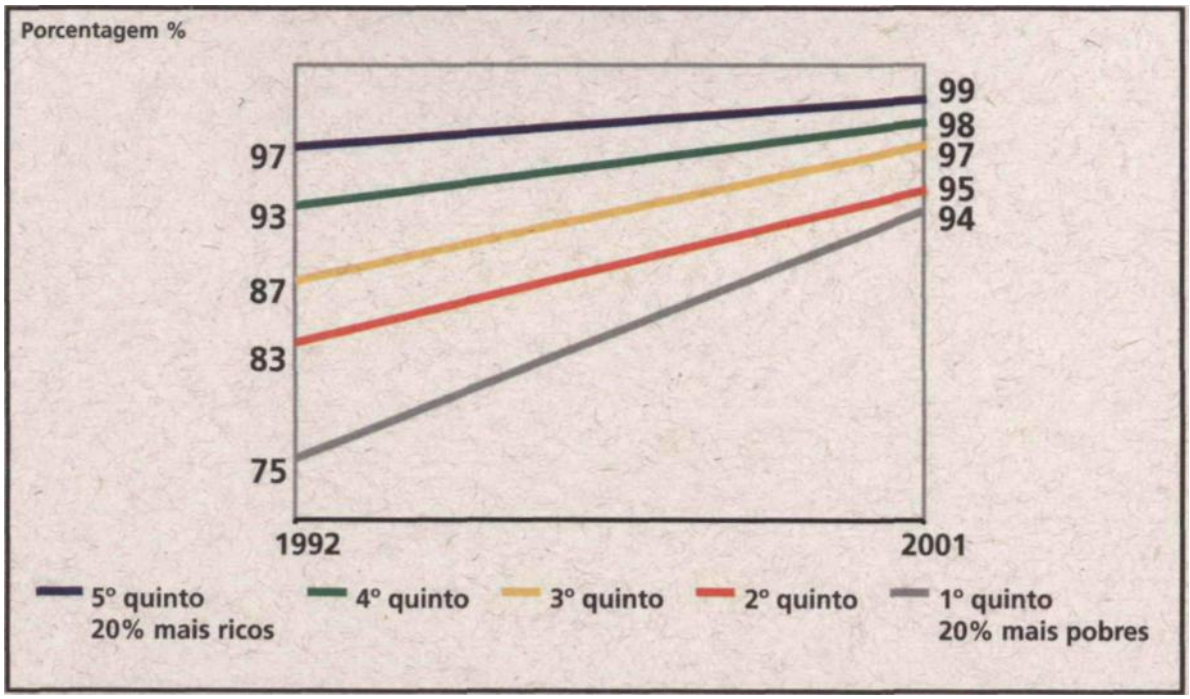
A taxa de atendimento entre os 20% mais pobres saltou de 74,5% para 94,2%, entre 1992 e 2001. Com isso, a distância que separa os 20% mais pobres dos 20% mais ricos, reduziu-se de 22,7%, em 1992, para apenas 5%, em 2001. Entre brancos e negros, a distância caiu de 12% para 4%.

Quadro 4: frequência na escola de crianças de 7 a 14 anos, segundo cor

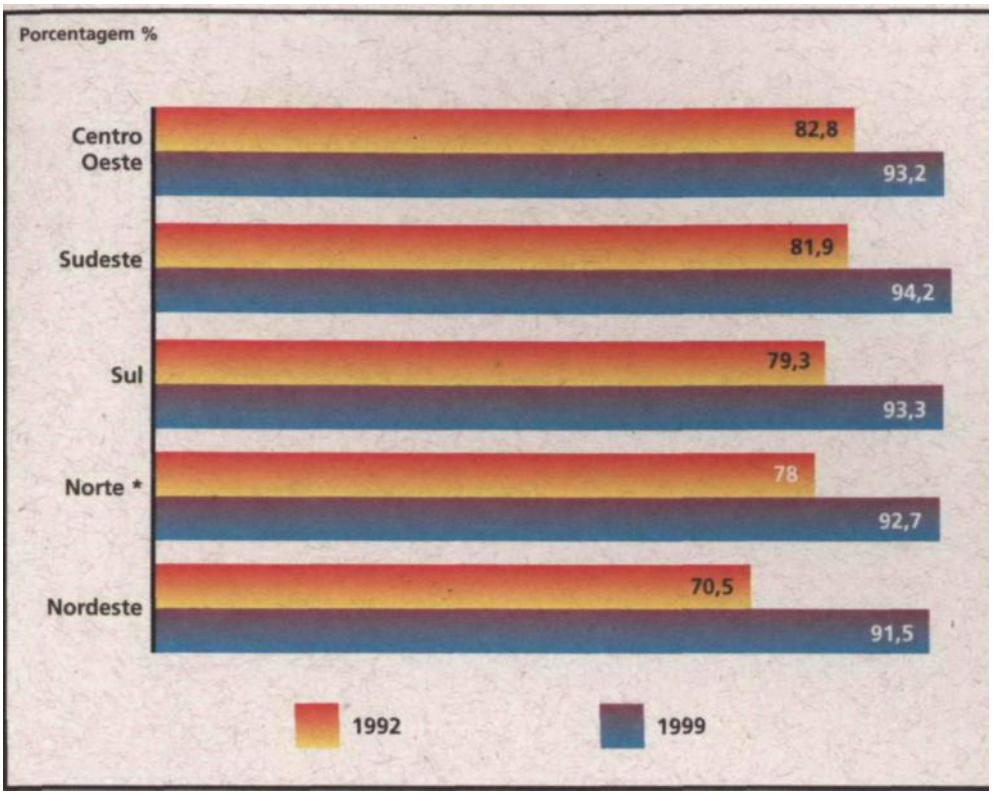
Ano	Cor					Total
	Indígena	Branca	Preta	Amarela	Parda	
1992	77	91	79	98	83	86,7
1993	82	92	84	98	85	88,6
1996	79	94	87	94	89	91,2
1999	87	97	93	99	95	95,7

Fonte: PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios: 1992,19 93, 1996 e 1999)

Quadro 5: frequência na escola de crianças de 7 a 14 anos, segundo níveis de renda



Quadro 6 - Atendimento escolar do 1º quinto de rende
(crianças de 7 a 14 anos por Grandes Regiões)



Em Resumo

Todos os dados exibidos até aqui atestam que os objetivos redistributivos do Fundef vêm sendo atingidos. Os maiores beneficiários foram os municípios das regiões mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste). Ademais, como efeito do aumento de receitas e da municipalização das matrículas, um número crescente de municípios passou a contabilizar saldos positivos, nos últimos três anos. Esse conjunto representou cerca de dois terços do total de municípios brasileiros já em 2000, quando também o montante global adicional foi 65% maior do que aquele de 1998.

Essa redistribuição de recursos propiciou a maior conquista do Fundef: o aumento da cobertura nas matrículas do ensino fundamental, com o acesso à escola das crianças das regiões mais pobres, oriundas das camadas mais pobres da população, assim como da população afro-descendente.

Como ressalta o Ministro da Educação, Paulo Renato Souza, o Fundef é, com certeza, a mais bem-sucedida política brasileira de inclusão social. Graças a ele, em três anos, o Brasil obteve resultados que três décadas de acelerada massificação das matrículas não haviam conseguido.

VI. O Fundef e os Professores

Além de reorganizar o financiamento do ensino fundamental, o Fundef teve, em sua concepção, outro objetivo central: o de valorizar o magistério. Em apenas quatro anos, os resultados foram animadores.

Os dados referentes à evolução do número de professores do Ensino Fundamental, no período de dezembro de 1997 a junho de 2000, conforme atesta o quadro 7, indicam um crescimento global nesse contingente da ordem de 10% - mais de 100 mil novos postos de trabalho apenas entre os docentes, sem contar auxiliares, profissionais de apoio administrativo e pedagógico etc. (o termo "professores" está associado à função docente e não ao indivíduo especificamente, uma vez que pode ocorrer de um mesmo profissional lecionar em diferentes redes).

As duas categorias mais numerosas -professores com formação em Nível Médio (modalidade Normal) e professores com Nível Superior (Licenciatura Plena) -representavam, em junho de 2000, cerca de 49% e 35%, respectivamente, do total de professores do Ensino Fundamental e tiveram índices de crescimento quase idênticos, cerca de 11,5% (acima da média, portanto), em relação aos números de dezembro de 1997.

Quadro 7: Estimativa da variação % do número de professores do ensino fundamental por categoria funcional e por região - comparativo entre junho de 2000 e dezembro de 1997

Categoria Funcional	Esfera Administrativa	Brasil			Centro-Oeste			Norte			Nordeste			Sul		
		Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %
Com até o Ensino Fundamental	Municipal	74.422	39.530	(46,9)	3.403	2.404	(29,4)	11.743	5.337	(54,6)	53.323	29.206	(45,2)	4.959	2.162	(56,4)
	Estadual	8.861	5.475	(38,2)	295	347	17,6	7.165	3.945	(44,9)	658	632	(4,0)	96	ND	ND
	Total	83.283	45.005	(46,0)	3.698	2.751	(25,6)	18.908	9.282	(50,9)	53.981	29.838	(44,7)	5.055	2.162	(57,2)
Nível Médio completo na modalidade normal	Municipal	325.749	430.860	32,3	16.472	20.696	25,6	33.103	49.192	48,6	154.175	220.725	43,2	48.733	49.128	0,8
	Estadual	307.043	268.989	(12,4)	22.287	27.040	21,3	30.289	31.788	4,9	89.721	75.509	(15,8)	22.808	18.548	(18,7)
	Total	632.792	699.849	10,6	38.759	47.736	23,2	63.392	80.980	27,7	243.896	296.234	21,5	71.541	67.676	(5,4)
Superior com Licenciatura Plena	Municipal	150.337	189.672	26,2	7.288	9.189	26,1	2.845	5.446	91,4	25.011	37.831	51,3	23.581	26.120	10,8
	Estadual	302.129	318.616	5,5	21.180	26.878	26,9	8.244	12.263	48,8	42.866	54.187	26,4	50.243	47.930	(4,6)
	Total	452.466	508.288	12,3	28.468	36.067	26,7	11.089	17.709	59,7	67.877	92.018	35,6	73.824	74.050	0,3
Total de Professores	Municipal	607.592	753.423	24,0	30.565	40.499	32,5	53.564	67.453	25,9	250.116	308.663	23,4	92.179	102.848	11,6
	Estadual	709.008	690.410	(2,6)	59.847	70.583	17,9	51.998	62.570	20,3	149.832	147.677	(1,4)	113.638	104.789	(7,8)
	Total	1.316.600	1.443.833	9,7	90.412	111.082	22,9	105.562	130.023	23,2	399.948	456.340	14,1	205.817	207.637	0,9
Participação Regional	%	100	100		6,9	7,7		8,0	9,0		30,4	31,6		15,6	14,4	

Fonte; Ministério da Educação (Pesquisa FIPE) Obs.:
Exclusive a rede estadual do Espírito Santo.

A análise do Quadro 7 permite verificar ainda um aumento do número de professores da ordem de 24% nas redes municipais e decréscimo de 2,6% nas estaduais, uma diferença reveladora da intensidade do processo de municipalização do Ensino Fundamental.

A permissão legal do uso de parte da parcela de 60% do Fundef destinada ao salário do magistério para cursos de habilitação de professores leigos resultou em aumento da qualificação do quadro docente. Antes de 1998, apenas 23% das redes de ensino desenvolviam atividades voltadas à capacitação de professores leigos. Em junho de 2000, eram nada menos do que 73% delas. Cerca de 85% do total das redes registraram redução da participação desses profissionais sem habilitação nos seus quadros.

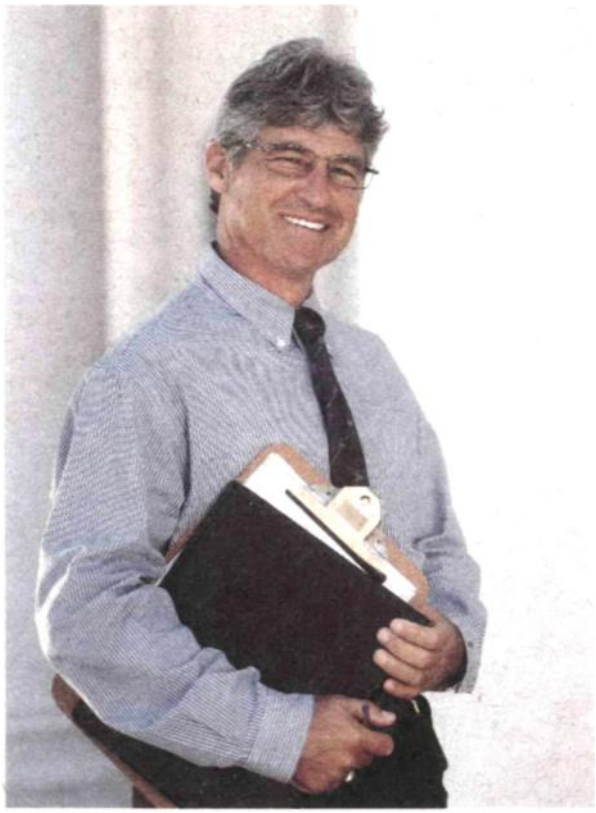
Professores com formação insuficiente representavam, em 1995, cerca de 23% do total em atividade no país, hoje são menos de 7%.

Assim, um dos objetivos do Fundef, que é a extinção da categoria de professores leigos, com a consequente melhora da qualificação do corpo docente, está sendo rapidamente atingido em todo o país.

1. *Aumento dos Salários dos Professores*

A remuneração média dos professores das redes públicas aumentou 29,5%, entre dezembro de 1997 e junho de 2000 (Quadro 8). As duas categorias funcionais mais representativas, os profissionais com formação em Nível Médio na modalidade Normal e os possuidores de Curso Superior com Licenciatura Plena, obtiveram, nesse período, elevações salariais de magnitudes próximas, 23% e 27%, respectivamente. A remuneração média nacional dos professores com Nível Médio Completo na modalidade Normal que, em dezembro de 1997, era de R$578,00 para a jornada de 40 horas, passou a R$710,00 em junho de 2000. Já os docentes de formação Superior com Licenciatura Plena passaram de R$1.005,00 para R$1.278,00, no mesmo período e para idêntica jornada.

Quando se analisam os dados referentes às várias regiões do país, constata-se que o maior percentual de aumento da remuneração ocorreu no Nordeste, onde à elevação média foi de 59,7%, sendo de cerca de 54% para Os professores modalidade Normal e de 36% para os docentes com



Licenciatura Plena. No caso dos primeiros, o rendimento médio, calculado para a jornada de 40 horas, passou de R$344,00, em dezembro de 1997, para R$528,00, em junho de 2000. No caso dos segundos, os vencimentos médios evoluíram, nò mesmo período, de R$560,00 para R$763,00 (também por 40 horas). Dados esses maiores aumentos, a remuneração média total na região, que correspondia a 49% da média nacional em 1997, ascendera a 61% em 2000. A segunda região com maior índice de crescimento da remuneração média foi a Norte, cujo percentual, também com referência à jornada de 40 horas, alcançou 35% no período em questão. As demais regiões exibem índices bastante semelhantes: no Centro-Oeste, houve acréscimo na remuneração média da ordem de 27%; no Sudeste, de 24% e na região Sul, de 22%.

Quadro 8: Estimativa da remuneração média ponderada dos professores do ensino fundamental com carga horária de 40 horas semanais

Regiões	Tipo de Rede de Ensino	Fundamental Completo			Nível Médio Modalidade Normal			Licenciatura Plena			Total (*)		
		Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %	Dez-97	Jun-00	Var %
Norte	Mun	314	518	65,0	410	561	36,8	821	985	20,0	447	593	32,7
	Est	306	463	51,3	447	640	43,2	780	968	24,1	519	716	38,0
	Total	313	509	62,6	425	590	38,8	778	973	25,1	478	646	35,1
Nordeste	Mun	166	324	95,2	289	504	74,4	626	824	31,6	309	526	70,2
	Est	255	451	76,9	442	598	35,3	522	722	38,3	473	649	37,2
	Total	168	326	94,0	344	528	53,5	560	763	36,3	354	565	59,6
Sudeste	Mun	494	567	14,8	803	1.005	25,2	1.268	1.531	20,7	1.052	1.291	22,7
	Est	500	831	ND	899	996	ND	1.125	1.554	ND	1.074	1.335	ND
	Total	498	763	53,2	867	1.000	15,3	1.165	1.545	32,6	1.065	1.317	23,7
Sul	Mun	496	668	34,7	669	858	28,3	955	1.168	22,3	756	955	26,3
	Est	ND	ND	ND	558	644	ND	811	954	ND	741	867	ND
	Total	496	668	34,7	634	800	26,2	855	1.030	20,5	749	915	22,2
Centro Oeste	Mun	378	527	39,4	493	606	22,9	750	1.002	33,6	548	711	29,7
	Est	364	564	54,9	593	718	21,1	924	1.186	28,4	763	951	24,6
	Total	377	528	40,1	552	671	21,6	880	1.141	29,7	682	863	26,5
Brasil	Mun	247	391	58,3	486	662	36,2	1.079	1.299	20,4	620	826	33,2
	Est	345	583	69,0	679	788	16,1	965	1.266	31,2	834	1.044	25,2
	Total	251	403	60,6	578	710	22,8	1.005	1.278	27,2	717	929	29,6

Nota: Exclusive dados de Rede Estadual e Espírito Santo.
(*) Inclui todos os níveis de formação.

VII. Controle Social

Para que o Fundef funcionasse adequadamente, criaram-se mecanismos de incentivo ao controle social da aplicação dos recursos destinados a cada estado e a cada município. Além do depósito dos recursos do Fundo em contas específicas e separadas da conta única do estado ou município, com repasses automáticos, a lei previu a criação de Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef (Quadro 9).

No Ministério da Educação, foi criada a Diretoria de Acompanhamento do Fundef, para monitorar sua implantação e avaliação, esclarecer dúvidas e orientar os governos sobre a aplicação correta dos recursos.

Mensalmente, cada governo estadual e municipal deve apresentar uma planilha dos gastos para o Conselho, integrado por representantes da comunidade escolar. Em junho de 2000, 93% das redes municipais e 97% das redes, estaduais já dispunham de Conselhos em funcionamento.

Os professores passaram a acompanhar mais atentamente os gastos das secretarias de educação, porque 60% dos recursos do Fundef destinam-se, obrigatoriamente, aos salários do magistério. Ministério Público e Tribunais de Contas também foram chamados a atuar como instâncias que têm a atribuição legal de fiscalizar a gesíão dos recursos.

Igualmente para garantir maior transparência na aplicação dos recursos, o Ministério da Educação firmou diversos convénios com o objetivo de divulgar a toda a população os valores que estão sendo destinados aos municípios. Assim, há cartazes com essas informações em todas as agências dos Correios do país. Da mesma forma, pela Internet, no site do Ministério da Educação (www.mec.gov.br), todo cidadão tem acesso aos valores recebidos por cada estado e município.

Nas agências do Banco do Brasil, os extratos das contas específicas do Fundef podem ser solicitados pelos Conselhos, Câmaras de Vereadores, Assembleias Legislativas, Ministério Público e Tribunais de Contas. Essa iniciativa permite o acesso on-line às contas do Fundef.

Quadro 9: Municípios com conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF

Regiões	Municípios com Conselhos implantados%	
	Em 1998	Em junho de 2000
BRASIL	80,6	98,0
Norte	61,3	99,0
Nordeste	86,8	99,0
Sudeste	74,3	93,0
Sul	79,8	99,0
Centro-Oeste	80,7	99,0

Fontes: 1998 Pesquisa MEC e 2000 Pesquisa Fipe.

VIII. O Desafio de Melhorar a Qualidade

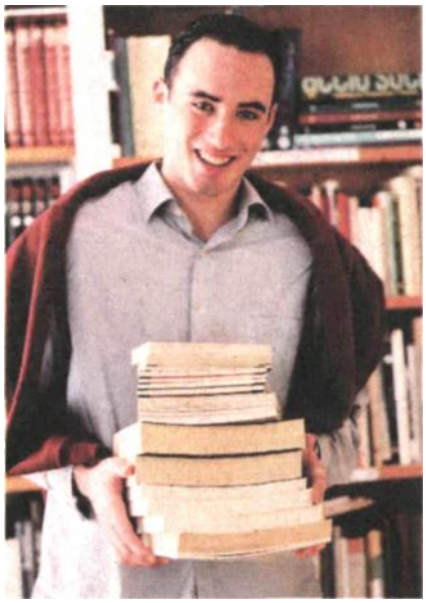
O êxito do Fundef é hoje uma rara unanimidade no Brasil. A redistribuição de recursos que ele promove estimula o aumento de matrículas e, graças aos esforços conjuntos dos três níveis de governo, hoje o país está muito próximo de conseguir colocar todas as crianças na escola. Os salários dos docentes melhoraram e nunca se investiu tanto em capacitação e habilitação de professores. Da mesma forma, nunca se gastou tanto com construção, ampliação, reforma e manutenção de escolas ou com equipamentos, material e transporte escolar.

Também nunca o tema educação despertou tanto interesse entre professores e pais, nos meios de comunicação e na população em geral. Exemplo disso foi o Dia Nacional da Família na Escola, instituído pelo Ministério da Educação. Pais e parentes dos alunos foram estimulados a comparecer às escolas, conversar com os professores e participar de atividades com os filhos. Pesquisa encomendada pelo Ministério verificou que nada menos do que 60% das famílias com filhos matriculados no ensino fundamental compareceram à escola nesse dia, em todo o país.

Esses resultados compõem um quadro animador. Entretanto, é inegável que os indicadores de qualidade do ensino público brasileiro ainda estão aquém do desejável. Reverter essa situação com certeza exigirá o mesmo grau de esforço que o Brasil vem fazendo para colocar e manter as crianças excluídas na escola.

De sua parte, o Ministério da Educação criou e já desenvolve inúmeros programas voltados à melhoria da qualidade da escola pública. Entre eles, destacam-se o Controle de Qualidade do Livro Didático distribuído, os Parâmetros Curriculares Nacionais em todos os níveis de ensino, o Programa de Formação de Professores Alfabetizadores (PROFA), o Biblioteca na Escola, o programa Literatura em Minha Casa e o Programa Recomeço, de Educação de Jovens e Adultos.

Os recursos proporcionados pelo FUNDEF são estratégicos para a participação de estados e municípios nessas e em outras iniciativas destinadas a melhorar a qualidade da educação pública no Brasil, notadamente, nas regiões mais pobres. Na outra ponta do sistema, para auxiliar as famílias mais pobres a manter os filhos na escola, o governo federal criou um programa nacional de renda mínima associada à educação.



IX. Programa Bolsa-Escola Federal

Ao estabelecer como prioridade absoluta colocar na escola todas as crianças de 7 a 14 anos, o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso tinha consciência de que apenas garantir vaga a todos na escola pública e gratuita seria insuficiente. Em um país que somente a partir de 1995 começou a combater efetivamente o trabalho infantil, a igualdade de oportunidades na educação exige mais do que simplesmente oferecer ensino gratuito.

Pesquisas socioeconómicas indicam que para cerca de seis milhões de famílias brasileiras é quase insuportável o custo de manter um filho na escola, ainda que gratuita. São onze milhões de crianças de 6 a 15 anos de idade que dificilmente permanecerão na escola, a menos que o Estado e a sociedade tomem a si a responsabilidade de proporcionar-lhes o que for necessário, para que se realize plenamente seu direito à educação.

1. Concepção do Programa

A partir de experiências bem-sucedidas em âmbito municipal, o governo federal lançou, em fevereiro de 2001, o Programa Nacional de Bolsa-Escola com objetivos ambiciosos:

• assegurar a permanência na escola para crianças de famílias de baixa renda;
• fazer transferências diretas de renda, amenizando a situação de pobreza absoluta de famílias em todo o país, em troca da permanência de seus filhos na escola;
• auxiliar na erradicação do trabalho infantil.

A Bolsa-Escola é voltada para estudantes de 6 a 15 anos de idade, pertencentes a famílias com baixa renda per capita. Criado pela presidência da república em 13 de fevereiro, o programa foi aprovado pelo Congresso Nacional em 27 de março e sancionado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso - Lei n°. 10.219 - em 11 de abril de 2001.

Em pouco tempo o Bolsa-Escola se transformou no maior programa de renda mínima associado à educação em todo o mundo.

A maior inovação do Programa é a criação do **Cartão do Bolsa-Escola,** eliminando intermediários e burocracia. O valor do benefício vai diretamente à mãe ou responsável, sem atraso nem fila, via Caixa Económica Federal . Com o cartão em mãos, basta que a mãe se dirija a qualquer agência, casa lotérica ou outro agente pagador credenciado pela Caixa para sacar o benefício. Má 1.697 agências disponíveis, e mais 12.406 pontos de saque em todo o país. Com isso, a Caixa é a única instituição financeira que atingiu 100% de cobertura nacional.

2. Características e Condições

O Programa Bolsa-Escola Federal foi implantado e é gerenciado pelo Ministério da Educação. Visa a garantir, nos 5.561 municípios brasileiros, um benefício mensal, em dinheiro, para todas as famílias cuja renda por pessoa seja de até meio salário-mínimo (R$ 90,00) por mês e que tenham filhos de 6 a 15 anos de idade, matriculados e frequentando o ensino fundamental.

O valor da bolsa é de R$ 15,00 por criança e' cada família pode inscrever no programa até

três filhos, recebendo, portanto, um benefício máximo de R$ 45,00 por mês. Cerca de 52% das famílias beneficiadas pelo programa recebem R$ 30,00 ou R$ 45,00. Para grande parte dos participantes, a Bolsa-Escola aumentará em cerca de 20% a renda familiar. A contrapartida exigida é uma frequência escolar mínima de 85% das aulas, atestada pela escola.

3. Recursos e Metas

O programa dispõe de R$ 2 bilhões do Fundo de Combate à Pobreza e será capaz de distribuir, mensalmente, mais de R$ 161 milhões. A meta é a concessão de Bolsa-Escola a 5,8 milhões de famílias pobres, amparando onze milhões de crianças de 6 a 15 anos. Significa que uma em cada três

Quadro 10 - Programa Nacional de Bolsa-Escola Estimativa de atendimento por Estado de acordo com a população

Regiões	Municípios	População Censo 2000	Nº de Famílias	Nº de Crianças	R$ - Estimativa Mensal	Média de R$ por família
NORDESTE	1.792	47.679.056	2.834.422	5.491.485	82.372.275	28,7
NORTE	449	12.919.949	565.164	1.133.434	17.001.510	28,9
CENTRO OESTE	463	11.611.491	328.273	588.833	8.832.495	27,0
SUDESTE	1.668	72.262.411	1.374.379	2.497.554	37.463.310	26,9
SUL	1.189	25.071.345	605.163	1.041.630	15.624.450	26,1
BRASIL	**5.561**	**169.544.252**	**5.707.401**	**10.752.936**	**161.294.040**	**27,9**

Quadro 11 - Situação Atual - Bolsa-Escola
posição novembro de 2002

Total de Municípios	Famílias Beneficiadas	Crianças Beneficiadas	Investimento Mensal
5.545	5,1 milhões	8,7 milhões	R$ 1,8 bilhão

crianças que hoje frequentam o ensino fundamental no Brasil terá o auxílio da Bolsa-Escola.

4. Pagamento e Controle Social

Cada família cadastrada no programa recebe um cartão eletrônico com o qual saca o dinheiro diretamente em um caixa automático do banco federal que opera o sistema. A mãe é a titular preferencial do cartão. Apenas na sua ausência ou impedimento, será aceito o pai ou outro responsável legal pelas crianças.

A opção pelas mães baseia-se em pesquisas brasileiras e internacionais que apontam algumas vantagens, tais como:

- transferir recursos para a mãe resulta em uso mais apropriado dos fundos, com ênfase na alimentação, vestuário e material escolar;
- a participação da mãe na educação e no desenvolvimento dos filhos é mais efetiva e constante;
- a média de anos de estudo das mulheres é maior que a dos homens, em todas as regiões do Brasil, o que permite supor que as mães

valorizem mais a educação e sua importância para o futuro dos filhos;

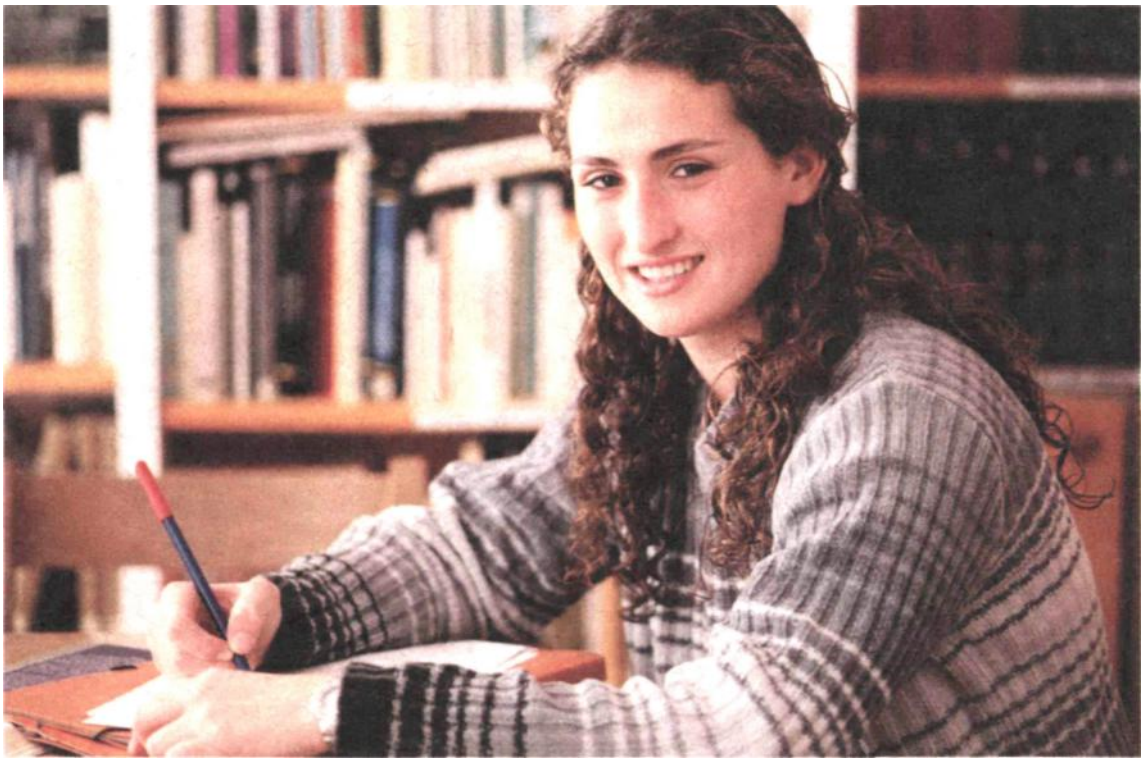
- o número de famílias chefiadas por mulheres cresceu mais de 36%, no país, entre 1987 e 1996, e por homens, apenas 7%;
- assegurar algum recurso às mães ajuda a promover a equidade de género.

O acompanhamento e a supervisão são feitos por um Conselho Municipal do Bolsa-Escola, já existente ou criado especificamente para esse fim. O Conselho deve ser integrado por, no mínimo, 50% de representantes da sociedade, não-vinculados à administração municipal.

5. *Participação dos Municípios*

A inclusão no Programa Bolsa-Escola Federal é voluntária. O município que deseja entrar deve cumprir os seguintes requisitos: assinar um termo de adesão no Ministério da Educação; instituir, por meio de lei municipal, um programa local de renda mínima; desenvolver ações socioeducativas complementares; criar o conselho de controle social; e cadastrar todas as famílias que atendam às condições estabelecidas pelo programa. Não é exigida nenhuma contrapartida financeira dos municípios, apenas o estabelecimento de ações socioeducativas. Os recursos às famílias são integralmente repassados pelo governo federal.

Em vários municípios, principalmente os mais pobres, o Bolsa-Escola tem efeitos expressivos sobre a economia local, contribuindo para o movimento de pequenos comércios e da agricultura familiar.



X. Construindo Alternativas

Conceder às famílias em situação de risco um incentivo financeiro mensal como estratégia de combate à pobreza não é uma novidade no mundo. No caso brasileiro, a articulação entre educação e renda mínima é que faz a diferença. Aí residem a virtude e o potencial do Programa Bolsa-Escola Federal do Ministério da Educação.

A contrapartida exigida de manutenção da criança na escola tem enorme relevância social. É o esforço decisivo para a plenitude da política do Estado de alcançar a universalização do ensino com qualidade, como também para a ampliação do horizonte económico, cultural e social da população situada abaixo da linha da pobreza.

O futuro da sociedade não pode ser a perpetuação do presente. O Programa de Bolsa-Escola do Ministério da Educação associa-se à luta contra a exclusão social ao criar mais um estímulo para que as crianças e os adolescentes das famílias de menor renda rompam, por meio da educação, o ciclo de reprodução da miséria, que condena o filho do pobre a também ser pobre.

Análises e avaliações recentes demonstram que o Programa Bolsa-Escola, proposto pelo governo federal, ataca problemas estruturais da educação e da sociedade brasileira em geral ao conseguir efetivamente:

- melhorar as condições de acesso e de permanência na escola dos setores sociais mais afetados pelos déficits educacionais;
- romper com o ciclo da negligência em relação à educação;
- diminuir os índices de evasão escolar;
- contribuir para a geração de uma cultura escolar positiva em setores tradicionalmente excluídos da escola;
- melhorar a qualidade de vida de famílias em condição de pobreza extrema, permitindo-lhes superar os traços mais perversos de exclusão social;
- aumentar a auto-estima e a esperança de um futuro melhor para os filhos nos segmentos mais carentes da população;
- contribuir para o combate ao trabalho infantil.

O benefício representa uma carta de compromisso da família com o futuro da criança, um passaporte para o exercício da cidadania ao assegurar o acesso à educação.

Dez anos depois da Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jomtien, de cujos documentos o Brasil é signatário, a sociedade e o Estado brasileiros começam a assumir plenamente a responsabilidade de colocar toda criança na escola e a reconhecer o acesso à educação como um direito fundamental da cidadania.

Expediente

Ministro da Educação
Paulo Renato Souza

Secretária Executiva
Maria Helena Guimarães de Castro

Secretaria de Educação Fundamental
Iara Gloria Areias Prado

Secretaria de Educação Média e Tecnológica
Raul David do Valle Júnior

Secretaria de Educação Superior
Francisco César de Sá Barreto

Secretaria de Educação Especial
Marilene Ribeiro dos Santos

Secretaria de Educação a Distância
Pedro Paulo Poppovic

Secretário do Programa Nacional de Bolsa-Escola
António Floriano Pereira Pesaro

Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE
Mónica Messenberg

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - INEP
João Batista Gomes Neto

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Capes
Abílio Baeta Neves

Coordenação do Projeto
Sérgio Tiezzi

Elaboração do Texto
Ana Maria Pacheco Lopes de Almeida

SECRETARIA DE EDUCAÇÃO FUNDAMENTAL

Chefe de Gabinete
Maria Auxiliadora Albergaria i

Diretor do FUNDEF
Ulysses Semeghini

SECRETARIA NACIONAL DO PROGRAMA BOLSA ESCOLA

Chefe de Gabinete
Paula Giuliano Galeano

Diretor de Operações
Valdomiro Luis de Sousa

Diretor de Articulação com os Municípios
Fernando Pimenta

Diretora de Auditoria, Fiscalização e Avaliação
Daura Aires Ferreira

Ministério da Educação Esplanada dos Ministérios Bloco "L" 70047-900 - Brasília - DF - Brasil
http://www.mec.gov.br

Supervisão
Assessoria de Comunicação Social do Ministério da Educação
J W Thompson Publicidade Ltda.

Projeto Gráfico
Laerte Agnelli

Editoração
Companhia do Traço

Fotolito
Litokromia

Impressão e acabamento
Kriativa

Produzido ern papel Reciclado da Cia. Suzano - Papel offset100%í reciclado produzido em escala industrial no Brasil, feito a partir de aparas pré e pós-consumo.

Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo