

O que a educação pública no Brasil pode esperar do FUNDEB?

JOÃO ANTÔNIO CABRAL DE MONLEVADE*

Universidade Federal do Mato Grosso, Cuiabá- MT, Brasil.

Introdução

A passagem por todos nós da longa e aflitiva pandemia, que há mais de um ano vivemos no mundo e no Brasil, entre outras mais sérias consequências, tem-nos acostumado a cifras de despesas públicas em saúde que ultrapassam centenas de bilhões de reais por aqui e atingem trilhões de dólares nas maiores economias do mundo.

Poucos de nós damos conta de que semelhantes gastos se fazem em todos os países do mundo com a manutenção e desenvolvimento da educação pública. No Brasil, em 2020, eles superaram *R\$ 400 bilhões*; e, por força do Plano Nacional de Educação, em 2023, devem ir além de *R\$ 750 bilhões*, ou seja, do correspondente a dez por cento do Produto Interno Bruto.

Como o Brasil chegou a este monumental dispêndio? Um dos objetivos deste artigo é desvendar, ainda que em rápidos traços, os passos desse caminho, desde a financiamento, em 1550, do seu primeiro colégio em Salvador, dirigido pelos jesuítas, até hoje, por um itinerário elitista por três séculos, seletivo por mais cem anos e universal e democrático nos dias de hoje, pelo menos em suas pretensões legais.

Um segundo objetivo é revelar as principais contribuições que traz à nossa sociedade o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, FUNDEB, hoje traduzido em política pública pelo artigo 212-A da Constituição.

Um terceiro objetivo é levantar algumas poucas questões de política educacional que decorrem das políticas de educação gratuita como direito de todos e dever do Estado e da família, e da forma de financiamento em vigor pelos dispositivos do FUNDEB.

As informações e reflexões históricas se baseiam nos escritos de Serafim Leite, Primitivo Moacyr, José Ricardo Pires de Almeida, Anísio Teixeira, Paulo Freire, Casimiro

* Sociólogo e educador. Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas. Professor aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso e consultor legislativo aposentado do Senado Federal. Ex-dirigente da Confederação dos Professores do Brasil (CPB, atual CNTE), foi membro do Conselho Nacional de Educação (1996-2000). E-mail: <professormonlevade@gmail.com>.

dos Reis Filho, José Carlos Araújo Melchior, Otaíza de Oliveira Romanelli, Maria Luíza Ribeiro, Barjas Negri e José Marcelino Rezende Pinto, quase todos citados e comentados em minha tese de doutoramento na UNICAMP, de 2000, de título *Valorização Salarial dos Professores: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública*. Podemos somar a estas fontes as das minhas vivências e memórias: como estudante envolvido em movimentos sociais desde meu ingresso no curso ginásial do Colégio Estadual Culto à Ciência, em Campinas, SP, em 1954; em escolas jesuíticas de ensino médio e superior; em 30 anos de professor temporário e concursado na rede estadual de educação básica, de 1969 a 1998; em função docente na UFMT, de 1972 a 2001, sempre engajado nas lutas sindicais: na Associação Mato-grossense de Profissionais da Educação, atualmente SINTEP/MT e na ADUFMAT. Sistematizei meus conhecimentos acumulados em mestrado e doutoramento quando, da passagem pelo Conselho Nacional de Educação, como membro de sua Câmara de Educação Básica, de 1996 a 2000 e, em especial, como consultor legislativo do Senado Federal, de 2002 a 2014.

Já as informações e reflexões políticas e legais deste artigo se deduzem das sucessivas versões do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias de 1988, que balizaram, em 1996, o FUNDEF e, em 2006, o FUNDEB; e que culminaram com a Emenda 108, de 2020 – que instituiu o FUNDEB Permanente pela introdução na Constituição do art. 212-A. Apoiam-se elas também nas leis que as regulamentaram: 9424, de 1997; 11.494, de 2007 e 14.113, de 2020.

Explicitar um conceito aqui se impõe: por educação entendemos “o conjunto de projetos e processos pelos quais pessoas e grupos sociais se apropriam das formas de cultura da sociedade”.

Histórico dos financiamento da educação

Vamos então à história do financiamento da educação na sociedade brasileira. Considerado o ano de 1500 como o da *fundação do Brasil* como colônia de Portugal, que sucede à milenar ocupação de seu território por centenas de nações indígenas, de cultura ágrafa, as então capitânicas viveram cinquenta anos de processos educativos comandados pelas autoridades e marujos portugueses em um projeto educativo que dispensava a existência de escolas. A língua, as tecnologias, as crenças e ritos transitavam dos lusitanos para os indígenas e destes para os portugueses por meio dos contatos sociais, econômicos e religiosos. A educação – que se orienta (ou se ‘nor-teia’) por intenções e se realiza por processos e ações – se confundia com as ‘transações’ das diferentes culturas, nos ambientes de trabalho e lazer. A instituição *escola*, já multissecular na Europa e Ásia, era aqui desnecessária, porque não havia crianças portuguesas; as poucas delas, resultantes dos acasalamentos de portugueses com índias, aprendiam e se socializavam nos limites das famílias e de outras instituições sociais.

A rigor, portanto, pela ausência de uma educação escolar – que prosperava nas colônias espanholas nas Américas – não havia despesas públicas em educação, que eram correntes em Portugal, em escolas primárias, secundárias e de primeiras letras e universidades.

As coisas mudaram em 1549, quando chegou à Bahia, Tomé de Souza e sua esquadra, com soldados, religiosos, funcionários e famílias – incluídas dezenas de crianças. Impôs-se a presença de educadores – os membros da Companhia de Jesus, já atuantes em vários países da Europa.

Não passou um ano e já funcionavam três novos ambientes: residência dos padres e coadjutores, dormitório dos alunos e ‘espaços educativos’: igreja e salas de aula. Era o *Colégio dos Meninos de Jesus*, admitidos se portadores de atestado de batismo na Igreja Católica Romana.

De onde provinham os recursos para a sobrevivência dos jesuítas e das despesas com ensinar e alimentar, gratuitamente, os meninos?

De três fontes: a primeira, da *redizima*, ou seja, da décima parte do dízimo, que era cobrado pelo ‘provedor da fazenda’ dos produtos de exportação – tábuas de madeiras ‘de lei’ e caixotes de açúcar. Esta fonte foi imediatamente sentida como insuficiente: uma segunda, até hoje despercebida, era a das ‘doações’ de produtos da terra pelos ‘benfeitores’, incluindo pais de alunos, que se desenvolveu pelo ‘socorro’ de víveres para a alimentação de educadores e educandos. A principal, entretanto, derivou do fruto de trabalho dos irmãos coadjutores jesuítas em oficinas e chácaras, e dos africanos escravizados, na pescaria e em outras atividades produtivas das fazendas. Particularmente reveladores são dois documentos a que temos acesso em arquivos de Lisboa e de Roma: o de compra de algumas novilhas a serem criadas e abatidas na Água dos Meninos, e o relatório do Visitador Padre Vasconcelos que registra, quinze anos depois, a existência de 500 reses descendentes das novilhas que ele encontrou nas fazendas dos jesuítas no Recôncavo Baiano.

Estava, portanto, já em pleno vigor, a verdadeira e generosa fonte de financiamento dos dezessete colégios (onde se ofertavam até cursos superiores, de filosofia e teologia) e centenas de escolas de primeiras letras, na maioria destinadas à catequese de crianças indígenas: uma empresa agrícola, industrial, comercial e de serviços que acumulou, até 1750, milhares de cabeças de gado e centenas de ferrarias, marcenarias, padarias, alfaiatarias, enfermarias – além das salas de aula, bibliotecas e laboratórios. Elas quase nada custavam à Coroa Portuguesa. Mas, traduzida em custo-aluno, eram na realidade, uma despesa suficiente não só para a sobrevivência de padres e irmãos religiosos, como para custeio de ensino gratuito em internatos e externatos por quase todo o Brasil.

Instituição semelhante, de menor porte, foi copiada por beneditinos, carmelitas, dominicanos, franciscanos, que fundaram escolas junto a seus mosteiros. Todas de cunho elitista, tanto no formato de seus currículos, quanto pela clientela exclusiva de meninos e rapazes batizados. Política que se estendeu nos séculos XVII e XVIII aos Seminários

Diocesanos. Praticava-se, portanto, a exclusão das meninas e moças e, principalmente, da população dos africanos escravizados no Brasil. As missões indígenas são um capítulo à parte e tiveram seu apogeu na Teocracia dos Guaranis.

Depois do terremoto e incêndio de Lisboa, em 1755, o Reino de Portugal, com seu ministro Marquês de Pombal, precisava de muito dinheiro para a reconstrução. Foi providencial a riqueza acumulada pelos jesuítas, visível por mais de um milhão de cabeças de gado de suas fazendas, que se estendiam de Santa Catarina à Ilha do Marajó. O ministro os expulsou em 1558/59 e, para suprir sua falta, esparramou nas cidades e vilas da Colônia as Aulas Régias, de ensino primário e às vezes, de disciplinas secundárias. Financiadas como e por quem? Primeiro, por uma redução drástica de despesas, limitadas a parques 'honorários', cujo valor muitas vezes não provia a sobrevivência dos mestres. E de onde vinha o dinheiro de seus salários? Numa ousada manobra 'gerencial', substituiu-se a redizima e o financiamento autônomo dos jesuítas pelo 'subsídio literário', um tributo municipal, cobrado pela Câmara dos Vereadores dos açougues e dos alambiques de cachaça, em verbas que, ao mesmo tempo, dispensavam despesas da Corte (governo central) e dos capitães gerais (correspondentes aos governos estaduais de hoje) e criavam um vínculo de dependência do Rei, que autorizava a emissão de certificados a preço de salários vis.

Os parágrafos anteriores confirmam o fato de que vigia desde sempre um 'compromisso' de governos, pautado pela política colonizadora e pela hierarquia de autoridades, sacramentada no início pelo papel 'produtivo' da empresa jesuítica, depois, pelo subsídio literário, que cunharam uma desvalorização econômica congênita dos educadores. Documentos coevos e os das discussões da Constituinte de 1824 que, depois de duzentos anos do 'voto de pobreza' dos jesuítas, atestam a miserabilidade dos mestres de primeiras letras nas Aulas Régias, obrigados a trabalhos de comércio, de lavoura ou de serviços religiosos para garantir sua subsistência. Tal política só se entende porque 80% da população do Brasil de então viviam na zona rural e as matrículas se limitavam num esquema elitista, dispensando gastos substantivos das instâncias centrais e regionais do Poder Público.

Sobrevêm então a vinda da Família Real para a Colônia (1808) e a Independência do Brasil (1822). Estes fatos provocaram mudanças no esquema de financiamento da educação no Brasil? Até 1835, quase nada, mesmo com o incremento substantivo da vida urbana, com sua cultura mais letrada, no Rio de Janeiro, e em outras 'capitais', como Salvador, Recife/Olinda, São Paulo, Belém, Vila Rica e Porto Alegre. Perduraram as rendas ínfimas para a educação das exportações de produtos agrícolas e as parcas receitas do subsídio literário – percebidas cada vez mais como limitadoras da capacidade da oferta de escolas primárias, secundárias e superiores públicas. Multiplicou-se, então, o número de escolas privadas, religiosas ou não, frequentadas por famílias das classes médias urbanas.

A Lei Imperial sobre a Instrução, de 1827, e o Ato Adicional à Constituição, de 1824, mudaram substancialmente a política educacional. De um lado, permitiu-se às meninas

que estudassem e às mulheres que fossem professoras; de outro, além das escolas superiores militares, se fundaram as faculdades de Direito de Olinda e de São Paulo, expandindo o desejo dos jovens de fazer cursos superiores no Brasil e rompendo com o caráter elitista rígido anterior, inclusive com acesso de muitos descendentes de escravos, uma vez libertos ou alforriados, a escolas primárias e secundárias.

Já neste clima de seletividade que permitia ascensão social, subsistiam, contudo, as amarras que impediam a matrícula das massas. Vem então o Ato Adicional à Constituição, permitindo a oferta das escolas públicas pelas Províncias do Império, financiado por um novo tributo, que incidia sobre as operações de consumo da população, turbinado pela expansão do mercado interno. Assim, à descentralização das Aulas Régias às municipalidades, sucede com força a descentralização para as Províncias do ensino primário gratuito, que se tornara direito constitucional desde 1824, conjugada com a presença crescente de entidades privadas pagas, principalmente no ensino secundário.

Promulgada a República em 1889, um ano depois da abolição oficial da escravatura, confirma-se a política de financiamento das escolas primárias gratuitas por impostos estaduais e municipais, reforçada pela ampla difusão de Escolas Normais para a formação de seus professores e professoras. As poucas faculdades públicas de ensino superior, até 1930, foram financiadas pelo governo federal, com receitas de impostos sobre a renda e sobre a exportação. Ao ensino secundário da Corte, no Colégio de Pedro II, e aos Liceus Provinciais, quase todos em capitais das Províncias, sucederam os colégios estaduais, também financiados pelos impostos sobre ‘vendas e consignações’, que, vagarosamente se instalaram em cidades médias, uma vez que a clientela dos estratos superiores da sociedade era servida por uma florescente rede de internatos e externatos privados, com cobrança de mensalidades que reforçavam o caráter seletivo das oportunidades educacionais. É óbvio que esta dependência de receitas diferentes de impostos resultava em desigualdades de oferta e de qualidade entre escolas de um e outro estado, entre escolas estaduais e municipais, e entre todas elas e as federais, inclusive as escolas técnicas, que foram fundadas a partir de 1909.

A década de 1920 e a primeira metade da de 1930 são marcadas por um fato social e por acontecimentos históricos que marcarão novos rumos para a educação pública brasileira e seu financiamento. O fato social, no contexto da industrialização e da urbanização que se aceleraram, foi a difusão de um forte pensamento de democratização do acesso à educação, que passou a ser considerada tanto como fator de desenvolvimento do país, quanto de ascensão social. Essa nova postura foi impulsionada por eventos culturais, tais como a Semana de Arte Moderna e o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e por eventos políticos, entre os quais se destacam a Revolução de 1930, a fundação do Ministério da Educação e a Constituição de 1934.

Tornou-se unanimidade a tese de que a educação escolar era o principal motor da evolução e do desenvolvimento do país, a condição necessária para fazer do Brasil um país

culto e alinhado ao progresso das nações ocidentais. Ainda que se tivesse aprofundado a contradição entre escolas católicas e escolas públicas laicas, a produção das instituições de ensino superior e de seus intelectuais fortaleceu a ideia – que a partir daí tornou-se a ‘marca registrada’ da política de financiamento da educação: a de que era necessário garantir, pela Constituição, recursos progressivos federais, estaduais e municipais para custear as matrículas crescentes na educação pública, básica e superior. Foi aprovada a destinação de 10% das receitas de impostos federais e municipais, e de 20% das receitas de impostos estaduais à ‘manutenção e desenvolvimento do ensino público’ (MDE).

Daí por diante se agudiza a tensão entre o ensino público e privado, o primeiro favorecido pelo crescimento das receitas de tributos e dos percentuais de vinculação à MDE e o segundo, garantido pelo crescimento das rendas das classes médias, capazes de arcar com mensalidades. A população brasileira evoluiu de 41 milhões em 1940 para 80 milhões de habitantes em 1960, passando a ser predominantemente urbana em 1964. O ensino primário obrigatório se estendeu, em 1971, de quatro para oito anos, quando as matrículas no ensino público pré-escolar, no 1º e 2º graus, se aproximaram de 30 milhões. Embora a vinculação da receita de impostos federais à MDE – na maioria investidos nas faculdades e universidades públicas - tivesse sido descontinuada por regimes ditatoriais em 1937 e em 1967 – Estado Novo e Golpe Militar - nas esferas estadual e municipal não só permaneceram como se ampliaram, para 20% em 1961, chegando a 25% em 1988, por força da Constituição Cidadã.

Se a difusão das escolas públicas e gratuitas teve um ritmo espetacular, nas zonas urbanas e rurais, a ponto de se garantir educação obrigatória no nível fundamental de oito anos, em 1988, aos alunos de sete a catorze anos, um novo flagelo se disseminou nas redes públicas de ensino: uma baixa crescente da qualidade do ensino e da aprendizagem, acompanhada (ou motivada?) pelo aumento crescente da iniquidade no seu financiamento. Tornou-se consenso que a primeira tinha como causa principal a desvalorização do magistério; e que as abissais desigualdades de custo por aluno eram fruto do sistema perverso de financiamento, atrelado às disparidades das receitas de impostos entre os estados e entre os municípios. Era evidente que 25% dos impostos do Paraná resultariam em muito maior disponibilidade de recursos para o ensino público do que 25% dos impostos do Maranhão ou do Pará. Mais extremas ainda eram as diferenças entre os 25% de impostos de Campinas ou de Paulínia, e os 25% de Municípios pobres e menos urbanizados dos estados do Nordeste.

Estas desigualdades de financiamento se refletiam também nos distintos valores dos salários dos educadores. Professoras de São Paulo e do Rio de Janeiro chegavam a ganhar salários de dez a quinze vezes maiores que suas colegas de municípios com receitas ínfimas de seus impostos. Na verdade, em um município da Paraíba, o salário das professoras ‘normalistas’ era, em 1994, de um quarto do salário mínimo; e o das professoras de Santos, de três salários mínimos, portanto, doze vezes maior.

Equidade como Objetivo do FUNDEF

Se a história de quatrocentos anos da educação pública a tenha levado a tais iniquidades que Paulo Freire iria caracterizar como a Pedagogia dos Oprimidos, é verdade que o sistema tributário já contava com um mecanismo de equalização de receitas de impostos – o dos Fundos de Participação dos Estados (FPE) e dos Municípios (FPM) que beneficiavam os entes federados de forma proporcional a suas respectivas populações. Estes fundos eram alimentados por um percentual significativo das receitas do Imposto sobre a Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, os principais tributos federais. Mas esta equalização se dava por força de diferenciais de produção da economia. Era necessário criar algum mecanismo semelhante para garantir que crianças, adolescentes, jovens e adultos com igual direito à educação contassem com recursos menos desiguais possíveis. E para possibilitar que professores que cumpriam o mesmo trabalho de ensinar, ganhassem salários os mais semelhantes possíveis: algo como um ‘salário mínimo do magistério’. Assim, por pressão da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, foi celebrado em outubro de 1994, um acordo entre gestores estaduais, municipais e o MEC, assinado pelo Presidente Itamar Franco. Nele se assegurava aos professores um Piso Salarial Nacional de R\$ 300,00 mensais por 40 horas semanais de trabalho. Este salário seria garantido por ‘fundos articulados’ – alimentados por metade dos impostos para a MDE da União, correspondente a 9% de sua arrecadação, garantidos pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), de 1988, e pela maior parte da receita de MDE dos estados, municípios e Distrito Federal.

Entretanto, eleito no mesmo mês e empossado em janeiro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso e seu ministro da educação, Paulo Renato Souza, enviaram ao Congresso uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC), mudando o teor do art. 60 do ADCT, pela qual se criava o FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. A questão da equidade foi ‘resolvida’ pela aplicação de 15% dos impostos estaduais e municipais em Fundos Estaduais, cuja distribuição em valores unificados se dava segundo as matrículas nas redes estaduais e municipais de ensino fundamental. Para se atingir um Valor Mínimo Anual por Aluno definido pelo Governo Federal, a União se comprometia a complementar os Fundos Estaduais por dez anos.

O Fundef inaugurou uma nova política, comprometendo a União e os entes federados a investirem solidariamente suas receitas. Entretanto, diferentemente do Acordo de 1994, só alcançou o ensino fundamental e, em vez de Piso Salarial, induziu estados e municípios a empregarem um salário médio potencial a seus professores, mediante uma subvinculação de 60% dos recursos do FUNDEF à sua remuneração. Inaugurou com isso uma ‘política de foco’, que elegia prioridades, disciplinava a oferta de escolas pelos estados (ensino médio e fundamental) e pelos municípios (educação infantil e

ensino fundamental) e, ao mesmo tempo, reduzia o âmbito da equidade ao ensino obrigatório de então. Em 1966 foram aprovadas a Emenda do Fundef e o texto da nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), que reafirmou a vinculação de impostos à MDE: no mínimo, 18% dos da União e 25% dos Estados e Municípios. Estes últimos, pelo art.69 da LDB, foram autorizados a ampliar estes mínimos em suas Constituições e Leis Orgânicas. Tal dispositivo desencadeou movimentos sindicais em todo o país, para serem aplicados 30% e até 35% na MDE, que serviram para ampliar os efeitos do Fundef para todas as etapas e modalidades da educação básica e sustentar a luta pelo Piso Salarial Nacional do Magistério, conquistado doze anos depois.

O Fundef teve duas consequências visíveis e quase imediatas: a do aumento das matrículas no ensino fundamental, disputadas principalmente pelos Municípios, excetuadas as da Educação de Jovens e Adultos (EJA); e a da valorização salarial de todos os trabalhadores da educação, docentes e não docentes, atuantes no ensino fundamental e nas outras etapas da educação básica. Ao mesmo tempo, logo foi percebida a imperfeição da política de foco: governadores pediam a extensão do Fundef para o Ensino Médio; prefeitos reclamavam a inclusão das pré-escolas e creches, unificadas pela LDB na etapa da educação infantil; e os professores, cujos sindicatos, obviamente, reuniam todos e todas que trabalhavam em toda a educação básica, passaram a reivindicar a transformação do Fundef em FUNDEB.

Eleito Lula com esta bandeira, cumpriu-a, pela PEC 45, de 2005. O FUNDEB foi aprovado, com prazo de vigência de 14 anos, com duas mudanças principais: estendeu-se a todas as etapas e modalidades da educação básica e substituiu a expressão *valorização do magistério* por valorização dos *profissionais da educação*.

Virtudes e limitações do FUNDEB

A vivência recente do FUNDEB Provisório, de 2007 a 2020, dispensa uma descrição pormenorizada de seus dispositivos: eles se incorporaram às políticas maiores de financiamento da educação, inclusive com a aprovação de importantes avanços: em nível nacional, o da aprovação da Lei do Piso Salarial do Magistério, em 2008, e o da afirmação da profissionalidade dos funcionários não-docentes, por Resoluções do Conselho Nacional de Educação que os reconhece como técnicos e tecnólogos – traduzidas na oferta de Cursos de Formação Inicial e Continuada do PROFUNIONÁRIO e no empenho da CNTE em lhes garantir Cursos Superiores em Universidades Públicas e nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Mas ele também trouxe – pela própria natureza de sua provisoriedade e pelo advento da EC 59, que expandiu a obrigatoriedade do ensino para 14 anos de duração - a necessidade de torná-lo Permanente e Suficiente para enfrentar as novas demandas da educação básica da população brasileira. Reiterando: demandas quantitativas e qualitativas.

O texto da Emenda 108 se concentra na substituição do FUNDEB Provisório pelo FUNDEB Permanente, que se traduz na inserção do art. 212-A na Constituição. Dentre as inovações, que respeitaram a justificativa histórica da construção da equidade na oferta de recursos públicos para a educação escolar, ressaltamos aqui três avanços: o da ampliação da Complementação da União para o mínimo de 23% do total das receitas de impostos vinculados à MDE, em substituição a 10%, com aceno ao novo critério – o do Custo-Aluno-Qualidade – que pode barrar limites impostos pela política de ‘ajuste fiscal’; o da adição de novo mecanismo de aferição das desigualdades, considerando agora não só receitas do FUNDEB mas de todos os tributos de estados e municípios; e o da introdução de dispositivos distributivos articulados com expansão das redes e qualidade do ensino.

Essas novidades, sem dúvida, irão ampliar, progressivamente, o número de estados e municípios que receberão recursos oriundos da complementação da União, aumentando a equidade no financiamento da educação. Calcula-se que, mantido o número atual de matrículas, com os 23% de complementação, passará de 9 para 18, ou até mais, os estados beneficiados. E dezenas de municípios de estados mais ricos também serão beneficiados por esses repasses. Entretanto, o aumento de matrículas – principalmente na EJA e nas creches, que estão longe de ser atendidas, ou a prevalência de matrículas em escolas de jornada integral, se não houver um progresso na receita total do FUNDEB – por um robusto crescimento econômico ou por uma reforma tributária solidária – o FUNDEB Permanente pode resultar numa decepção geral: mais equidade, sim, mas equidade em maior nível de pobreza. Algo semelhante ocorre com o critério de reajuste do Piso Salarial dos Professores: obviamente, ele é exigido pela inflação, mas também pela lei que preconiza ganhos reais nos seus salários; mas o que tem ocorrido são aumentos substantivos, derivados não pelo crescimento de receitas, mas pela diminuição de matrículas que provoca a redução do número de professores. Aonde chegamos: carteiras, salas e escolas vazias são responsáveis por melhores salários.

Aqui entra uma reflexão sobre o financiamento da educação que ultrapassa os limites do FUNDEB e que é corolário da interrogação anterior sobre a Suficiência dos Recursos em relação à universalização e à qualidade do ensino. Assim como houve progresso real entre o Fundef e o FUNDEB, pelo grau de abrangência que os distinguiu, uma abordagem honesta do financiamento da educação deve enfrentar duas questões adicionais: como superar as desigualdades entre custos-aluno da rede federal e das redes privadas ‘de sucesso’ na educação básica e os do FUNDEB?

Indubitavelmente, só um aumento geral de receita pública a se converter em investimento em educação básica – como apontado pelo Plano Nacional de Educação em sua Meta 20, em busca do equivalente a 10% do PIB, e um vigoroso e sustentável crescimento econômico e social poderão tornar real o sonho de uma educação pública de qualidade para todos.

Três questões não tão secundárias assim

Concluindo este artigo, chamamos a atenção a que o FUNDEB também é uma política de valorização dos profissionais da educação. De todos eles e de todas elas. Ora, já passou do tempo da secular miopia em virtude da qual não enxergamos o que vemos: as escolas não são só feitas de estudantes e de professores. A educação não se limita ao espaço da *sala de aula*. No Brasil, a educação básica comporta dois milhões de professores e outros dois milhões de ‘funcionários/as’ não-docentes, mas presentes e atuantes nos outros espaços frequentados pelos estudantes: e a Lei de Diretrizes e Bases, em seu artigo 61, já reconheceu que existem pelo menos três categorias de educadores: professores, pedagogos e ou outros trabalhadores da educação. Ora, na educação pública, a valorização deles e delas não se faz somente pelo reconhecimento legal, mas principalmente pela formação técnico-pedagógica que lhes possibilita competências e títulos capazes de seu ingresso em carreiras valorizadas salarial e socialmente. Se isso é verdade, mais um desafio se apresenta ao financiamento da educação: e o texto do art. 212-A indica um caminho a se seguir: 70%, no mínimo, dos recursos do FUNDEB se devem aplicar em salários dos profissionais da educação. Setenta por cento, no mínimo, o que dá margem a maiores percentuais, que exigirão maiores totais de recursos. Temos muito que andar nesta conquista: agora mesmo mais de cem merendeiras iniciaram, na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, sua formação em nível superior, em Curso de Tecnologia em Educação e Processos de Trabalho em Alimentação Escolar – para serem diplomadas não só como tecnólogas, mas como Educadoras Alimentares. Ainda neste item de valorização dos profissionais da educação, denuncia-se aqui a ausência de um Piso Salarial dos Funcionários profissionalizados. Isto tem levado ao fenômeno da terceirização dos(as) funcionários(as), forma nova e sutil de se voltar ao período de escravização do trabalhador.

Uma segunda questão está na compreensão do conceito de *desenvolvimento* da educação básica. O financiamento, sem dúvida, se entende, em primeiro lugar, pela *manutenção*, concentrada nas despesas com salários dos(as) educadores(as). Entendemos que desenvolvimento inclui três movimentos: universalização das matrículas, atualização tecnológica e sucesso na aprendizagem. Ora, estamos longe de atendermos a todas as demandas potenciais: nas creches, ainda não chegamos a matricular 40% das crianças de até três anos de idade; no ensino médio, nem 10% dos estudantes frequentam cursos profissionais; e na Educação de Jovens e Adultos, destinada, desde a Constituição de 1967, a oferecer ensino fundamental de oito anos e, desde a Emenda 59, de 2009, a prover todos com o ensino médio obrigatório, assistimos à tragédia da discriminação e do abandono: no país de Paulo Freire, em 2020, de 75 milhões de adultos sem terem concluído a educação básica, somente três milhões estavam matriculados. Seria só falta de recursos financeiros, ou falta de *interesse* dos adultos, ou um fruto de uma política de ‘genocídio’ cultural e existencial? Desenvolvimento da educação básica significa também a atualização do uso de

tecnologias – que custam dinheiro, como custou a edificação dos então ‘caríssimos’ prédios das escolas normais e institutos de educação da primeira metade do século XX. O recente veto presidencial ao projeto de lei aprovado no Congresso que previa recursos para escolas públicas e seus estudantes contarem com internet de banda larga, mostra o grau de inversão de prioridades de nossos governantes, que alegam falta de recursos e ‘ameaça ao ajuste fiscal’ para um programa de direito dos estudantes brasileiros de todas as idades, mas ‘pobres’. Um terceiro constituinte do desenvolvimento é o sucesso na aprendizagem. Governo anterior criou um indicador – o IDEB, Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – para avaliar nossos estudantes. Quem de nós gostaria que um filho ou filha chegasse ao fim do ensino fundamental com nota 5 e do ensino médio com nota 4 ? Pois bem: esses são, aproximadamente, não só os resultados das médias gerais de aprendizagem dos estudantes como a própria Metas 7 do PNE. O mais animador é que alguns municípios obtiveram, em 2019, índices superiores a 7 em suas redes públicas, provando que não é necessário matricular nossas crianças e adolescentes em escolas privadas – seletivas ou mesmo elitistas, como as do passado – mas que gestão e financiamento adequados das escolas são direito de todos.

A terceira e última questão se refere a algo que dá seguimento ao tratado no parágrafo anterior: como enfrentar a menor qualidade da maioria das escolas públicas? Sem dúvida, sem um financiamento suficiente para garantir os ‘insumos necessários para a aprendizagem’, como preceitua o art. 3º da LDB, não se garante as condições ‘normais’ para a qualidade da educação pública. Fizemos grandes progressos desde a implantação do Fundef, mas eles não foram suficientes para os próprios professores das escolas públicas as considerarem o ambiente para seus filhos se educarem. Recente pesquisa da CNTE revelou que mais de 70% dos trabalhadores em educação preferem matricular seus filhos em escolas privadas. É bem verdade que, em se tratando de acesso às escolas profissionais dos Institutos Federais e aos cursos ‘nobres’ das universidades, as instituições públicas são o sonho de todos os pais. Mas é importante refletirmos que a qualidade destas últimas é atribuída muito mais a seu caráter seletivo – inclusive do grau de escolaridade das famílias e dos seus recursos financeiros – do que à conjunção de políticas públicas, a intencionalidades dos gestores e educadores. Escolas em jornada integral, formação técnico-pedagógica dos educadores, gestão democrática das escolas, construção de projetos político-pedagógicos com caráter científico, criatividade e inovação nos arranjos de aprendizagem dos estudantes e outras iniciativas, umas mais caras, outras mais baratas, mas eficazes, podem fazer a diferença e superar as desigualdades.

Recebido em: 26/03/2021 e Aprovado em: 03/04/2021

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, José Ricardo Pires. *História da Instrução Pública no Brasil (1500-1889)*. São Paulo/Brasília, EDUC-INEO, 1989.
- FREIRE, Paulo Reglus. *Pedagogia do Oprimido*. São Paulo, Paz & Terra, 2013.
- LEITE, Serafim. *História da Companhia de Jesus no Brasil*. Rio de Janeiro, MEC, 1938.
- MELCHIOR, José Carlos Araújo. *Financiamento da Educação no Brasil: Recursos Financeiros Públicos e Privados*. São Paulo, ANPAE, 1972.
- MELCHIOR, J.C.A. *O Financiamento da Educação e a PEC 233-A de 1995, Depoimento à Comissão Especial da Câmara dos Deputados, Brasília, 1996*.
- MOACYR, Primitivo. *A Instrução e o Império*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1936.
- MOACYR, Primitivo. *A instrução e a República*. São Paulo, Cia. Editora Nacional, 1940.
- MONLEVADE, João Antonio Cabral. *Educação Pública no Brasil: Contos & Descantos*. Ceilândia, DF, Idéa Editora, 1997.
- MONLEVADE, João Antonio Cabral; FERREIRA, Eduardo Beurman. *O Fundef e seus Pecados Capitais*. Ceilândia, Idéa Editora, 1998.
- MONLEVADE, João Antonio Cabral. *Valorização Salarial dos Professores: O Papel do Piso Salarial Profissional Nacional como Instrumento de Valorização dos Professores da Educação Básica Pública*. Tese de Doutorado na Universidade Estadual de Campinas, 2000.
- MONLEVADE, João Antonio Cabral. *Para Entender o FUNDEB*. Ceilândia, Idéa Editora, 2007.
- NEGRI, Barjas. *Financiamento da Educação no Brasil*. Brasília, MEC, 1997.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. A Divisão de Responsabilidades pelo Ensino no Brasil e o Impacto das Mudanças na Legislação. In *Paideia*, Nº 10/11, Ribeirão Preto, USP, 1996.
- REIS FILHO, Casimiro. *A Educação e a Ilusão Liberal*. Campinas, AA, 1995.
- RIBEIRO, Darcy. *A Lei da Educação*. Brasília, Senado Federal, 1992.
- RIBEIRO, Maria Luíza dos Santos. *História da Educação Brasileira – A Organização Escolar*. São Paulo, Cortez e Moraes, 1979.
- ROMANELLI, Otaíza de Oliveira. *História da Educação no Brasil (1930-1973)*. Petrópolis, Vozes, 37ª Edição, 2013
- TEIXEIRA, Anísio Spíndola. *Educação Não É Privilégio*. Rio de Janeiro, Editora UFRJ, 1994.