

Financiamento escolar e valorização dos/das funcionários/as da educação básica

School financing and appreciation of basic education employees

Financiación escolar y valoración de los/as empleados/as de la educación básica

 **EDUARDO FERREIRA***

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Brasília-DF, Brasil.

 **JOÃO ANTONIO CABRAL DE MONLEVADE****

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

 **ROBERTO FRANKLIN DE LEÃO*****

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, Brasília-DF, Brasil.

RESUMO: O artigo se divide em duas abordagens, sendo uma sobre a história da educação brasileira, com foco no financiamento e no labor dos/das funcionários/as da educação desde o período colonial, passando pela organização escolar no Império e no regime republicano. A segunda parte trata da legislação recente que reconheceu os/as funcionários/as como categoria inerente de profissionais da educação, destacando as contradições e os desafios da formação e da valorização desses/as trabalhadores/as, inseridos/as na política de financiamento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb.

Palavras-chave: Funcionários/as da educação. Financiamento da educação. Reforma tributária.

* Assessor jurídico e político da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, com formação em direito e economia, atua na área do financiamento da educação. *E-mail:* <bff.eduardo@gmail.com>.

** Doutor em Educação, professor aposentado da Universidade Federal de Mato Grosso e consultor legislativo aposentado do Senado Federal. *E-mail:* <professormonlevade@gmail.com>.

*** Professor da rede pública de educação básica do Estado de São Paulo, ex-presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e atual vice-presidente da Internacional da Educação - IE. *E-mail:* <robertofranklin918@gmail.com>.

ABSTRACT: The article is divided into two approaches, one on the history of Brazilian education, focusing on the financing and labor of education employees from the colonial period, going through the school organization in the Empire of Brazil and in the republican regime. The second part deals with the recent legislation that recognized these employees as an inherent category of education professionals, highlighting the contradictions and challenges of training and appreciating them who are also present in the funding policy of the Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for the Appreciation of Education Professionals – Fundeb.

Keywords: Education employees. Education financing. Tax reform.

RESUMEN: El artículo se divide en dos enfoques, uno sobre la historia de la educación brasileña, centrándose en la financiación y labor de los/as empleados/as de la educación desde el período colonial, pasando por la organización escolar en el Imperio y el régimen republicano. La segunda parte trata de la reciente legislación que reconoció a los/as empleados/as como una categoría inherente a los profesionales de la educación, destacando las contradicciones y desafíos de la formación y valoración de estos/as trabajadores/as, insertos/as en la política de financiación del Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación Básica y Valoración de los Profesionales de la Educación – Fundeb.

Palabras clave: Empleados/as de la educación. Financiación de la educación. Reforma tributaria.

Como surgiram e se estabeleceram os/as funcionários/as da educação no Brasil

Como sinaliza o título deste artigo, cumpre esclarecer de início o que aqui se entende por educação, educação básica e funcionários/as da educação. A educação é inerente à condição humana. Ninguém nasce ‘feito’: o ser humano, desde sua vida uterina, cresce, é cuidado, modifica-se na medida em que vive, apropria-se dos elementos da cultura com a qual tem contato. Desde um momento crucial de cada povo, primeiro meninos, depois meninas, primeiro poucos, hoje quase todos os seres humanos frequentam uma instituição específica de ensino-aprendizagem, que nasceu ao tempo em que a língua ganhou o registro letrado, gráfico. Essa instituição, hoje presente em quase todas as sociedades, tem tido nomes diversos em cada língua, entre os quais se destacou o de escola, derivado do termo skolé, que, originalmente, na Grécia, significava ócio, em

oposição à atividade do trabalho, necessária para a sobrevivência – que, para a maioria, se iniciava em tenra idade, e para outros, após o tempo de estudo.

No caso do Brasil, esses passos da evolução humana tiveram uma ruptura traumática: a do encontro entre portugueses que aqui chegavam e se apossavam das terras ‘descobertas’ ou as conquistavam, e os povos originários, estimados pelos antropólogos e demógrafos em número de quatro milhões em 1500. Esse encontro, muitas vezes amistoso, na realidade era pautado pela violência da imposição das tecnologias dos metais – pistolas, arcabuzes e canhões – e por outra, mais sutil, da difusão de nova língua para a comunicação e de nova crença para reger a procura da felicidade. Ilha de Vera Cruz, Terra de Santa Cruz, dogmas e ritos do cristianismo se sobrepujaram às centenas de religiões ditas ‘pagãs’, que nunca se apagaram de todo nos cinco séculos de ‘colonização’.

Nas cinco décadas de conquista e colonização, até 1549, que pontilharam os mapas coevos de capitâneas, povoados e vilas, não havia escolas. Para europeus que se atreviam a povoar a Colônia, faltava algo essencial para trazer suas mulheres e filhos/as: escolas. O primeiro governador-geral, Tomé de Souza, trouxe cinco jesuítas para viabilizá-las: três sacerdotes-professores e dois religiosos coadjuvantes, auxiliares não-docentes. Assim nasceu o Colégio dos Meninos de Jesus, na Cidade-Alta de Salvador, tendo como alunos filhos de funcionários do governo e de fazendeiros, meninos nascidos na Bahia, de pais portugueses e mães indígenas, e alguns filhos de líderes de aldeias circunvizinhas. Embora se admitissem alunos externos, que dormiam nas casas dos pais, o prédio que se construiu imediatamente já tinha dormitórios e cozinha. O livro *História da Companhia de Jesus no Brasil*, escrito após anos e anos de pesquisa pelo padre jesuíta Serafim Leite, publicado em dez tomos, o primeiro em 1938, revela com pormenores a estrutura e o funcionamento desse colégio.

Ressaltamos três informações. A primeira é que a escola era pública e gratuita – o que exige o estudo do financiamento das crescentes despesas da escola. A segunda é a presença de três tipos de ‘trabalhadores do colégio’: professores sacerdotes, que foram multiplicados por dez no prazo de vinte anos, a maioria portugueses; irmãos coadjuvantes, em funções de porteiro, sacristão, alfaiate, ferreiro, pintor, marceneiro, pedreiro, comprador, hortelão e administradores da chácara e das fazendas do colégio. A terceira é teoria e prática do seu sustento material, de seu financiamento.

O sistema de financiamento – a ser desenvolvido ao correr deste artigo até a descrição e crítica do atual Fundeb – gestado em Salvador e generalizado pelos jesuítas e por outras congregações religiosas até 1827, constava de três principais fontes de renda: a redízima, a produção agropecuária das fazendas e as doações.

Os portugueses, desde o início da ocupação das terras litorâneas, tiveram as fontes de sua riqueza e tributação na coleta de madeiras (em especial o pau-brasil), na exportação do açúcar e outros produtos e na extração do ouro e dos diamantes. Da receita dos impostos (atenção à força do termo), um décimo, o então chamado dízimo, se destinava

à Igreja Católica, mais especificamente aos bispos que a distribuíam entre as paróquias para a construção de templos e o sustento do culto e dos padres. Pois bem: Tomé de Souza e os governadores que o sucederam instituíram, para o sustento das escolas e de seus educadores, a prática de lhes resguardar um décimo desse dízimo. Para os burocratas lusitanos, seriam recursos suficientes e crescentes para fundar e manter as escolas. Não pensavam assim os jesuítas: a redízima talvez bastasse para o sustento de sacerdotes e coadjutores, mas limitava a ação educativa, já que era princípio da Ordem não cobrar pelo ensino que ministravam. E eles planejavam não somente fundar colégios por todo o Brasil, mas aldear os/as indígenas, convertê-los/las à religião cristã e assimilá-los/las a outras tecnologias e práticas produtivas, como as da criação de gado *vacum* e cavalari. Daí a origem das fazendas, que começaram no Recôncavo Baiano e logo se espalharam ao redor dos colégios de São Vicente, São Paulo, Rio de Janeiro, Olinda. Entendendo-se como defensores da alma e da liberdade dos indígenas, os jesuítas adotaram o serviço de africanos escravizados já usado pelos portugueses nas conquistas da costa da África. É também de Serafim Leite (1938-43) a observação de que os primeiros escravizados da Companhia de Jesus foram comprados em 1550 para pescar nas águas da Baía de Todos os Santos com a finalidade de alimentar os estudantes de Salvador. Por óbvio, com esses e outros negros vieram suas mulheres para as cozinhas dos colégios e outros serviços 'domésticos' de manutenção das escolas. A terceira fonte de renda eram as doações. Já se disse aqui que as escolas eram gratuitas, entretanto, os jesuítas aceitavam regalos, principalmente de gêneros alimentícios, produzidos por familiares de alunos ou fruto de caça e colheitas nas aldeias circunvizinhas. Além disso, cartas e outros documentos de arquivos dos jesuítas, como também de religiosos beneditinos, carmelitas, dominicanos e franciscanos, que vieram em seguida para as missões no Brasil, atestam que não poucos/as falecidos/as e viúvas doavam por testamento numerosos bens às Congregações.

Tudo isso mudou entre 1758 e 1760, com a expulsão dos jesuítas do Brasil, motivada em parte por uma onda de acusações de intromissão dos padres nos poderes políticos da Colônia e da Corte portuguesa, e em parte pela 'tentação' dos dominadores de se apossar das riquezas da Companhia de Jesus, caso fosse suprimida. Além dos templos e edifícios dos Colégios, de Belém do Pará a Laguna, em Santa Catarina, poderiam ser distribuídas mais de um milhão de cabeças de gado, que seriam 'desviadas' de sua função de sustento dos colégios para as mãos dos que exerciam o poder central, o governo das capitanias e o Governo Geral, já no Rio de Janeiro, além das Câmaras.

Em 1772, foi oficializada a nova política de financiamento do ensino primário e secundário públicos, pelo sistema das Aulas Régias. Eram régias, porque só podiam ser nomeados os professores autorizados pelo Rei; mas o financiamento passou a competir às autoridades locais, por meio da cobrança pelas câmaras do *subsídio literário*, que incidia sobre dois fatos do cotidiano de todo o Brasil, urbano e rural: o abate de bois e vacas, para consumo da carne, e a destilação da cachaça. O primeiro revertia para o

ordenado do professor cerca de um quilograma; a segunda, uma *canada*, cerca de meio litro. Interessam-nos aqui duas informações: a ‘municipalização’ da responsabilidade do financiamento, embora com controle político centralizado, e a desimportância das despesas com trabalhadores não-docentes, livres ou escravizados, cujo ‘pagamento’ ficava a cargo dos professores. Exceção notável era a dos seminários, que continuavam a partilhar o dízimo da Igreja Católica: no Regimento do Seminário de Olinda constava uma lista oficial dos não-docentes que trabalhavam nos ofícios manuais, listados pelo bispo Azeredo Coutinho com detalhamento e cuidado: entre eles, sempre homens, até mesmo barbeiros, refeitores e enfermeiros.

Em 1827, a lei imperial sobre a Instrução Pública, na onda das doutrinas liberais da Constituição de 1824, passou a permitir o acesso das meninas e das adolescentes ao ensino primário e aos liceus, presentes quase só nas capitais de província. Faltava, entretanto, a adoção de uma fonte de recursos para atender à crescente demanda por educação gratuita, impulsionada pela mais rápida urbanização. Mudança fundamental ocorreu em 1835, com Ato Adicional à Constituição do Império, que permitiu ao poder executivo das províncias a arrecadação de imposto sobre o consumo dos bens comercializados. Fundavam-se assim, remotamente, os sistemas regionais de ensino, encarregados da oferta de escolas primárias e secundárias, o que elevou as despesas com o ensino público a 20% das receitas de impostos das províncias, segundo dados oficiais trazidos por José Ricardo Pires de Almeida (1989), em seu livro *História da Instrução Pública no Brasil (1500-1889)*, centrados nas sete décadas de Império.

Desse período, que já reflete o aumento do número dos professores e professoras habilitados/as em *cursos normais*, data também a oficialização dos atos de nomeação, alguns por concurso, de ocupantes de funções não docentes – principalmente em portarias, secretarias e bibliotecas. Afinal, caminhávamos e chegávamos à abolição da escravatura, com a Lei Áurea de 13 de maio de 1888. E, um pouco mais tarde, aos fenômenos de industrialização (que geraram maior arrecadação de impostos), de urbanização (que fez crescerem as demandas por educação infantil, ensino secundário e superior) e de politização, convertendo a oferta de ensino gratuito em todos os níveis como moeda eleitoral e quase certeza de vitória dos candidatos nas eleições do regime republicano.

De 1930 em diante, não obstante, os períodos negativos das duas ditaduras – de Vargas e dos militares – observamos uma acelerada presença de trabalhadores/as não-docentes nas escolas públicas de educação básica. Presença de duas categorias com escolaridade e identidade diversas, mas irmanadas pelas mesmas fontes de sustento financeiro – impostos federais, estaduais e municipais – e pelo movimento de sindicalização crescente e de unificação das lutas. Na Constituição de 1988, a conquista do direito, pelos servidores públicos, a sindicatos, federações e confederações semelhantes às dos/das demais trabalhadores/as, resultou, no caso dos/das trabalhadores/as da educação básica (dois milhões de docentes e outros dois milhões de funcionários e funcionárias),

na possibilidade de terem sindicatos estaduais e municipais unificados e ligados a uma única confederação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, em 1990, e a uma central sindical, a Central Única dos Trabalhadores – CUT.

Três avanços legais e constitucionais, entre outros, contribuíram para reforçar o financiamento da educação pública. O primeiro definiu as proporções mínimas das receitas de impostos a serem gastos no desenvolvimento do ensino, desde a Constituição de 1934 até a presente, pela qual a União precisa despende 18% de sua receita de impostos, e os estados e municípios, 25%. O segundo, por força de emendas às Constituições – de 1996, 2006 e 2020 – foi a criação, em cada estado, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica – Fundeb, reunindo as receitas de impostos e dividindo-as em iguais valores entre as redes de ensino estadual e municipais, com complementação crescente da União. O terceiro, ainda não regulamentado, é o dispositivo do art. 206 da Constituição em vigor, que cria o Piso Salarial Profissional Nacional dos Profissionais da Educação, que abrange professores/as, pedagogos/as e funcionários/as da educação pública, desde que possuidores/as de diploma de formação técnica e pedagógica, segundo os artigos 61, 62 e 62-A da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB. Desde o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef está viva a contradição: os fundos são *também* para a valorização dos/das educadores/as. Mas atenção! Em 1996, garantia-se ao magistério – diga-se aos professores e às professoras – 60% das receitas dos fundos. Os/As demais, funcionários e funcionárias, disputavam os 40% com as despesas de custeio e de capital, em cada rede estadual e municipal. Quem saía perdendo? A mesma regra valeu para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, a partir de 2007, com a diferença de que, já no ano seguinte, garantiu-se em lei piso salarial para o magistério, com reajustes anuais crescentes. Para os/as ‘profissionais da educação’, definidos/as no art.61 da LDB, que englobam professores/as, pedagogos/as e funcionários/as (titulados/as em cursos profissionais com conteúdo específico e pedagógico), estendeu-se o direito ao piso nacional. Seja pela força da tradição, seja pelo inexpressivo número de funcionários/as profissionalizados/as (bem menos que 10% dos 2 milhões), esse piso nacional nunca foi regulamentado. Pelo contrário: as artimanhas do capitalismo, que invade o território das políticas públicas, fizeram crescer o número de funcionários/as terceirizados/as, em especial nas funções de merendeiros/as, vigilantes e serviços gerais – os/as quais se dedicam à conservação e limpeza dos prédios escolares e a outras tarefas não identificadas com as propriamente educativas. Até mesmo o Programa de Formação Inicial em Serviço dos Profissionais da Educação Básica dos Sistemas de Ensino Público – Profuncionário¹, programa do Ministério de Educação nascido no governo Lula, de formação técnica-pedagógica de quatro carreiras dos/das educadores/as não docentes, foi desativado a partir de 2017.

Embora haja fundamento constitucional e legal explícito, os e as funcionários/as da educação básica pública sofrem o peso da história e da cultura cerceando sua valorização. De um lado, funções que tiveram origem, em sua maioria, à época da escravidão; de outro, a ilusão, da maioria da população, de que o essencial da escola é o que se dá nas salas de aula, a cargo dos/das professores/as, e não nos outros espaços educativos, como salientou Francisco das Chagas do Nascimento (2006). A concepção do papel intrinsecamente educativo dos/das não docentes, inclusive, dominou conteúdos e propostas dos quatro cursos técnicos do Profuncionário – alimentação escolar, infraestrutura escolar, secretaria escolar e multimeios didáticos. Seu material didático, a partir do caderno inicial dos cursos, chamado *Orientações Gerais*, desenvolve essa concepção e suas consequências para a educação em escolas públicas de milhões de crianças, adolescentes, jovens e adultos/as.

Concluindo esta primeira parte do texto, convém contextualizar nossas reflexões expondo uma regra vigente no capitalismo brasileiro, segundo a qual a valorização dos/das trabalhadores/as é proporcional não à qualidade de seu trabalho, mas ao grau e procedência de seus diplomas. Registre-se que, na maioria das vezes, ganha mais quem serve os/as mais ricos/as e quem tem patrão/patroa mais poderoso/a, e não os/as que praticam um trabalho mais competente e eficaz. Assim, professores/as da educação superior têm salários muito superiores aos/as da educação básica, cujo piso salarial nacional da categoria, em 2023, é de R\$ 4.420,55. Os/As funcionários/as técnicos/as em universidades e institutos federais ganham mais que os/as que trabalham nas redes estaduais e municipais. E, mesmo entre esses/as últimos/as, alguns/umas (como os/as de secretarias, bibliotecas e laboratórios) têm a possibilidade de formação em cursos de grau maior e até mesmo carreiras diferenciadas, em detrimento dos/das mais invisíveis e desvalorizados/as, empurrados/as, em tempos de desemprego, para a terceirização.

A legislação educacional valorizou e valoriza os/as funcionários/as da educação pública?

Esta segunda parte expõe e aprofunda os dispositivos legais e os mecanismos de financiamento do trabalho dos funcionários e das funcionárias das escolas públicas da educação básica. Primeiramente, é importante destacar que a Constituição Cidadã de 1988 – CF/1988 manteve a tradição das Cartas promulgadas em períodos democráticos da República (1934 e 1946), ao dedicar capítulo próprio à Educação e vincular a ela parte das receitas resultantes de impostos. No caso atual, foram fixados limites mínimos de 18% na esfera federal e de 25% para estados, Distrito Federal e municípios. O texto original da CF/1988 também contemplou a valorização dos/das *profissionais do ensino*, porém, especificou a categoria do *magistério público* como única detentora dos direitos a planos de carreira, piso salarial profissional e ingresso no cargo exclusivamente por concurso

público de provas e títulos (art. 206, V). Os/As funcionários/as da educação se mantiveram invisíveis aos olhos do Estado brasileiro na Constituinte de 1988.

A unificação sindical dos/das trabalhadores/as da educação básica pública, a partir de 1990 – responsável pela projeção nacional das pautas de funcionários/as – e a eleição de um governo progressista em 2002 corroboraram a luta pelo reconhecimento dos/das funcionários/as da educação, ao menos no campo institucional. Entre as conquistas legislativas do período destacam-se: i) a ampliação do conceito de profissionais da educação pela Lei nº 12.014/2009 (de autoria da ex-senadora e funcionária de escola Fátima Cleide, PT/RO), que regulamentou o parágrafo único do art. 206 da CF/1988, alterando o art. 61 da LDB; ii) a expansão dos direitos previstos no inciso V do art. 206 da Constituição para todos/as os/as profissionais da educação, inclusive funcionários/as detentores/as de formação profissional regida pela Resolução nº 5/2005 da Câmara de Educação Básica – CEB do Conselho Nacional de Educação – CNE; iii) a instituição de piso salarial profissional nacional para profissionais da educação básica pública, nos termos de lei federal (art. 206, VIII da CF/1988); iv) a expansão da formação inicial e continuada, inclusive em nível superior, para funcionários/as da educação (62-A da LDB), posteriormente normatizada pelo Decreto nº 8.752/2016, que instituiu a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, e pela Resolução nº 2/2016, da Câmara de Educação Superior do CNE, que definiu as diretrizes curriculares para a formação inicial e continuada em nível superior de funcionários/as da educação; v) a fixação de diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos/das funcionários/as da educação básica pública, através da Resolução CNE/CEB nº 5/2010; vi) a inclusão dos/das funcionários/as da educação nas metas 15 e 18 da Lei nº 13.005/2014 (que aprovou o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024), referentes à formação profissional e à valorização da carreira, com prazos definidos para a regulamentação do piso salarial nacional e para a aprovação de planos de carreira dos/das funcionários/as da educação em todos os entes federativos, observado o compromisso de contratação efetiva de, ao menos, 50% dos/das funcionários/as e 90% do pessoal docente (estratégia 18.1 do PNE).

No entanto, essas conquistas estão, na maior parte, pendentes de implementação e continuam na pauta dos sindicatos e nas mesas de negociação com gestores/as públicos/as. Além disso, há graves contradições nos preceitos da Constituição Federal e em leis infraconstitucionais que fragilizam a luta dos/das funcionários/as da educação e que precisam ser enfrentadas com urgência, a fim de que a valorização dos/das profissionais da educação avance no país em benefício da qualidade do ensino e do reconhecimento social de uma categoria historicamente depreciada.

Antes de adentrar em aspectos do financiamento e das contradições legais acima destacadas, é importante registrar que a luta pela profissionalização dos/das funcionários/as, mais que uma pauta classista, é vista pelos/as trabalhadores/as escolares como medida essencial para promover a educação democrática, laica, gratuita, universal, de

qualidade social e voltada à emancipação dos/das estudantes. E esse entendimento parte do pressuposto de que a educação escolar não se limita aos ensinamentos práticos e teóricos em sala de aula. Ela ocorre nos diferentes espaços da escola e nas interações entre estudantes, comunidade e profissionais da educação, sejam professores/as, porteiros/as, merendeiros/as, pessoal da limpeza, infraestrutura ou secretaria. Todos/as são protagonistas e necessitam de formação pedagógica inicial e continuada para atuar com qualidade na formação dos/as estudantes.

O processo de reconhecimento da profissionalização dos/das funcionários/as da educação teve início no Sindicato dos Trabalhadores no Ensino Público de Mato Grosso – Sintep/MT, em meados da década de 1990, através do projeto Arara Azul². Em 2003, ganhou dimensão nacional e serviu de base para o projeto-piloto do Ministério da Educação – MEC de formação técnica em nível médio para funcionários/as da educação, denominado, na sequência, Programa Profuncionário. A implementação definitiva do Profuncionário foi precedida do Parecer CNE/CEB nº 16/2005 – base conceitual da formação técnica e pedagógica, que definiu as diretrizes curriculares nacionais para a área profissional de Serviços de Apoio Escolar – e da Resolução CNE/CEB nº 5/2005, que incluiu a 21ª Área Profissional de Serviços de Apoio Escolar nos quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/1999.

Superado o processo de reconhecimento da formação profissional, o desafio ainda permanece em expandir a oferta da profissionalização dos/das funcionários/as nos sistemas de ensino, uma vez que se estima que apenas 5% dos/das trabalhadores/as possuem cursos profissionais em uma das quatro áreas reconhecidas pelo Conselho Nacional de Educação, sendo elas: secretaria escolar, alimentação escolar, multimeios didáticos e infraestrutura escolar. A profissionalização, por outro lado, é estratégica para contrapor o avanço da terceirização nas funções não-docentes, fato que compromete a qualidade da educação, além de precarizar as relações e a identidade técnico-pedagógica de seu trabalho.

Ainda sobre o aspecto da valorização profissional, de acordo com o *Relatório do 4º Ciclo de Acompanhamento das Metas do Plano Nacional de Educação 2022* (BRASIL, 2022, p. 384), apenas 38,8% dos entes da federação constituíram planos de carreira para funcionários/as da educação, uma exigência prevista no art. 206, V da CF/1988, nas leis nº 9394/1996 (art. 67), nº 13.005/2014 (meta 18) e na Resolução CNE/CEB nº 5/2010. Em relação ao vínculo de contratação junto às Secretarias de Educação, o Relatório não dispõe de informações sobre os/as funcionários/as, mas as informações relativas ao magistério público dão a dimensão de uma realidade com muitos contratos temporários e terceirizados para o segmento dos/das funcionários/as nos estados, Distrito Federal e municípios, como de fato se constata na prática. Entre os/as docentes, com luta sindical mais tradicional e organizada, apenas 54,9% dos contratos de trabalho nas redes públicas estaduais são efetivos (ingresso por concurso público), estando os casos mais críticos concentrados em

Santa Catarina (35,7%), Mato Grosso do Sul (34,9%), Espírito Santo (33,4%), Minas Gerais (32,4%), Acre (31,8%) e Tocantins (30,7%).

Em meio à deliberada precarização do magistério – e mais ainda dos/das funcionários/as, embora não quantificada precisamente –, uma situação revela novo contexto na luta dos/das funcionários/as da educação pela profissionalização. Está em trâmite na Câmara dos Deputados, tendo sido aprovado na Comissão de Educação da Casa, o Projeto de Lei – PL nº 3817/2020, que prevê instituir o piso salarial profissional nacional para secretários/as escolares da educação básica. Essa categoria, considerando todos/as que trabalham nas secretarias escolares, é uma parcela dos/das funcionários/as que detém maior número de trabalhadores/as profissionalizados/as e com mais poder de mobilização e aderência social e institucional à pauta da categoria. E, se por um lado, o piso para secretários/as escolares cria cisão na categoria dos/das funcionários/as, por outro, pode servir de estímulo a trabalhadores/as das demais áreas de atuação escolar para pressionar gestores/as a ofertarem a profissionalização e respeitarem os vínculos efetivos nas administrações públicas. O referido projeto de lei estabelece piso nacional para funcionários/as de secretarias escolares na proporção de 75% do valor do piso nacional do magistério (Lei nº 11.738/2008), vinculado à jornada de 40 horas semanais e à formação técnica de nível médio. Também foi protocolado na Câmara dos Deputados o PL nº 2531/2021, prevendo estabelecer piso salarial nacional para todos/as os/as funcionários/as da educação (porém, até o momento, a matéria não avançou em sua tramitação). A luta da CNTE é pela instituição de piso nacional unificado para todos/as os/as profissionais da educação.

No campo do financiamento da educação, que dá sustentação à valorização profissional, o Fundeb constitui a principal política para a educação básica pública, pois compreende 80% das receitas dos impostos vinculados à educação em cada ente federado, além da complementação federal para os estados com menor valor anual por aluno – que, em 2023, representa 15% e atingirá o percentual de 23% do Fundo até 2026. Não obstante ter representado uma importante vitória para a educação e seus/suas profissionais – especialmente após a aprovação da EC nº 108, que tornou o fundo permanente no art. 212-A da Constituição Federal –, o Fundeb possui uma contradição desde a sua vigência, entre 2007 e 2020, instituída pela EC nº 53/2006. É que o Fundo estabelece piso salarial específico para os/as profissionais do magistério (assegurado à época pela subvinculação mínima de 60% dos recursos para a remuneração do pessoal docente), em oposição ao piso salarial profissional nacional estabelecido no inciso VIII do art. 206 da CF/1988 para os/as ‘profissionais da educação’. A mesma contradição se manteve com a EC nº 108, que reiterou o piso salarial para o magistério no inciso XII do art. 212-A, sem considerar o compromisso da regulamentação do *piso para todos/as os/as profissionais da educação escolar pública*. Essa segunda contradição é agravada pelo fato de a atual estrutura remuneratória do Fundeb prever a subvinculação de, no mínimo, 70% dos recursos para a remuneração

dos/as 'profissionais da educação', podendo induzir, na prática, que sejam repassados 60% a professores/as, e os 10% ou um pouco mais que restam a funcionários/as.

Ainda que a intenção do constituinte reformador, em 2006, fosse resgatar uma dívida secular com o magistério brasileiro, buscando reeditar o piso salarial nacional que se perdeu após a lei imperial de 1827, fato é que as condições do novo Fundeb permanente, ao incluir funcionários/as na rubrica mínima remuneratória do Fundo, deveria ter priorizado a regulamentação do piso salarial previsto no art. 206, VIII da CF/1988. Essa questão reforça, juntamente com outras regulamentações e alterações supervenientes na lei regulamentadora do Fundeb, as contradições e os obstáculos que se sucedem ao longo de nossa história e que inviabilizam o reconhecimento e a valorização dos/das funcionários/as como profissionais da educação – sem contar o preconceito instalado em parte das gestões públicas, da própria categoria e da sociedade, que corrobora a invisibilidade desses/as funcionários/as como atores/atrizes na formação escolar, reproduzindo a pseudológica de 'inferioridade' do seu trabalho manual frente ao trabalho intelectual do magistério.

Em que pese a contradição de o Fundeb estabelecer piso específico para o magistério, a inclusão de todos os/as 'profissionais da educação' na subvinculação remuneratória do Fundo permanente representou um avanço para a luta dos/das funcionários/as. Porém, a alteração realizada pela Lei nº 14.276, no inciso II do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 14.113/2020, que regulamenta o Fundeb, caracterizou mais um episódio de boicote à projeção profissional dos/das funcionários/as da educação. O texto original em comento destinava os recursos da subvinculação para o pagamento de profissionais listados no art. 61 da LDB, que dispõe sobre profissionais da educação. A alteração legislativa não mais exigiu a profissionalização de funcionários/as para ingressar na rubrica mínima dos 70% do Fundeb. Qualquer trabalhador/a, efetivo/a ou temporário/a e mesmo sem qualificação profissional, passou a integrar a principal fonte remuneratória do Fundeb, perdendo-se, assim, o estímulo e a necessidade da profissionalização para atuar na educação básica.

Infelizmente, estratégias como esse, aplicado no novo Fundeb permanente, são adotados com frequência para impedir a projeção profissional dos/das funcionários/as. No caso da Resolução CNE/CEB nº 5/2010, os/as gestores/as ignoram quase todas as orientações do Conselho Nacional de Educação, sobretudo aquelas previstas nos artigos 8º, 9º e 10 do documento normativo – que tratam de formação, critérios de contratação e estrutura de carreira para funcionários/as da educação –, as quais se alinham à meta 18 do PNE.

Mesmo com uma considerável base legal, inclusive constitucional, relativa ao financiamento e à valorização dos/das profissionais da educação – com fontes asseguradas para a remuneração de pessoal –, observa-se que o caminho para o reconhecimento e a valorização dos/das funcionários/as da educação ainda possui muitos percalços e contradições que necessitam melhores pavimentações.

Nesse sentido, a representação sindical dos/das trabalhadores em educação, em nível nacional, apresentou ao Ministério da Educação, em outubro de 2015, dois anteprojetos de lei para regulamentar o piso salarial e as diretrizes nacionais de carreira dos/das profissionais da educação nos termos dos incisos V e VIII do art. 206 da Constituição Federal. O golpe institucional que ocorreu no ano seguinte e a política ultraliberal adotada pelo governo Temer entre 2016 e 2018, mantida na gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022), impediram avanços nessa pauta. E uma nova investida nesse sentido se faz urgente e necessária, inclusive para assegurar a continuidade da valorização dos/das profissionais do magistério, que passaram a ter seu piso salarial, aprovado pela Lei nº 11.738, contestado judicialmente por diversas gestões públicas, sobretudo em âmbito municipal. Para além dessa contestação envolvendo a vigência da Lei do piso do magistério, há o fato de as carreiras do magistério estarem sofrendo forte desvalorização ao longo dos anos. Portanto, garantir a valorização do magistério – à luz da meta 17 do Plano Nacional de Educação – e incluir os/as funcionários/as numa condição de visibilidade e dignidade profissionais, nos termos da meta 18 do PNE, segue sendo uma demanda imprescindível da sociedade que reivindica escola pública de qualidade, especialmente dos/das trabalhadores/as em educação.

O novo Fundeb permanente aportou mais recursos federais para a educação básica pública e para a valorização de seus/suas profissionais, mas é preciso avançar mais, sobretudo para fixar e regulamentar o Custo Aluno Qualidade – CAQ. Esse mecanismo de financiamento foi introduzido no § 7º do art. 211 da CF/1988, através da EC nº 108/2020, e visa a garantir a oferta escolar em todas as etapas e modalidades da educação básica em condições adequadas de infraestrutura, número de estudantes por sala de aula, instrumentos e espaços pedagógicos, formação e valorização profissional – possuindo, essa última, o maior impacto orçamentário (equivalente a 80% do CAQ), uma vez que a educação escolar é uma atividade intensiva em mão de obra docente e de funcionários/as, assim como de outros/as agentes que atuam na formação dos/das profissionais e em setores diversos da organização das escolas e redes de ensino.

O incremento orçamentário do Fundeb é, portanto, condição *sine qua non* para viabilizar a implementação do CAQ. Dois temas da agenda econômica do país dialogam diretamente com essa pauta: o novo regime fiscal introduzido pela EC nº 126/2022, que prevê substituir o teto de gastos da EC nº 95, e a reforma tributária. Em relação ao regime fiscal, enviado ao Congresso na forma de projeto de lei complementar (PLP) nº 93/2023 – com substitutivo preocupante na Câmara dos Deputados, de autoria do dep. Cláudio Cajado (PP/BA), divulgado em 16/05/2023 –, a principal disputa se concentra na introdução ou não dos mínimos constitucionais da educação (e da saúde) e a complementação federal da União ao Fundeb no novo teto de gastos. A proposta do Executivo excluía essas rubricas do arcabouço fiscal, mas o substitutivo do relator as incluiu no limite de despesas. Tal decisão será determinante para apontar a capacidade de o governo federal

aportar recursos suficientes para garantir o CAQ com valorização dos/das profissionais da educação e o cumprimento das metas do novo plano decenal de educação, que passará a vigorar em 2025. Isso também é essencial para honrar políticas e programas de forte impacto social, como o Bolsa Família e a valorização permanente do salário-mínimo, entre outras.

Sobre a reforma tributária, estudos e propostas como o da *Reforma Tributária Necessária* apontam a urgência de o Estado brasileiro resgatar dívidas históricas, tornando a tributação progressiva – com base no patrimônio e na renda –, desonerando o consumo de bens e serviços essenciais, tributando super-ricos/as, inclusive através do Imposto sobre Grandes Fortunas e com taxação de lucros e dividendos de pessoas físicas e jurídicas, combatendo a sonegação e revendo elisões, imunidades e isenções que beneficiam o grande capital em detrimento da maioria da sociedade. São medidas com potencial de grande elevação da arrecadação de impostos em todas as esferas administrativas – através do sistema de partilha interfederativa – com consequente ganho substancial para a educação. Para tanto, também é necessário que o regime de vinculação de impostos seja mantido com a reforma que se anuncia no sistema tributário. A título de exemplo, apenas a taxação de lucros e dividendos deverá render cerca de R\$ 182 bilhões aos cofres públicos, anualmente, podendo a educação ser contemplada com aproximadamente R\$ 40 bilhões (18% da esfera federal e 25% dos entes subnacionais), cifra superior à prevista para a complementação da União ao Fundeb no ano de 2023 (R\$ 38,3 bilhões nas três modalidades: Valor Aluno Ano do Ensino Fundamental – VAAF, Valor Aluno Ano Total – VAAT e Valor Aluno Ano por Resultados – VAAR).

Além das demais políticas sociais, a educação pública e seus/suas profissionais dependem da responsabilidade e da justiça tributária, que nunca foram implementadas nos 523 anos que marcam a colonização portuguesa e a exploração do capital no país. Oxalá, mesmo com o Congresso Nacional majoritariamente neoliberal, possamos avançar um pouco mais nesses requisitos essenciais de combate às desigualdades e de promoção da cidadania e da soberania nacionais.

Recebido em: 29/05/2023; Aprovado em: 30/06/2023.

Notas

- 1 O material didático do curso técnico-pedagógico para a formação dos funcionários da educação está disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=13155>. Acesso em: 08 jul. 2023.

- 2 Mais informações em *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 3, n. 5, p. 451-462, jul./dez. 2009. Disponível em: <<https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/35>>. Acesso em 09 jul. 2023.

Referências

ALMEIDA, José Roberto Pires. *História da Instrução Pública do Brasil (1500-1889)*. São Paulo/Brasília: EDUC/INEP, 1989.

BRASIL. *Lei Imperial de 15 de outubro de 1827*. Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. Rio de Janeiro, RJ: Chancellaria-mór do Imperio do Brazil, 1827. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil03/leis/lim/LIM.-15-10-1827.htm>>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 11.738, de 16 de julho de 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 12.014, de 6 de agosto de 2009*. Altera o art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, com a finalidade de discriminar as categorias de trabalhadores que se devem considerar profissionais da educação. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/L12014.htm>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. *Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114113.htm>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. *Decreto n. 8.752, de 9 de maio de 2016*. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8752.htm>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. *Parecer n. 16, de 3 de agosto de 2005*. Proposta de Diretrizes Curriculares Nacionais para a área profissional de Serviços de Apoio Escolar. Brasília, DF: CNE, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/pceb016_05.pdf>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. MEC. *Resolução CNE/CEB n. 5, de 22 de novembro de 2005*. Inclui, nos quadros anexos à Resolução CNE/CEB nº 4/99, de 8/12/1999, como 21ª Área Profissional, a área de Serviços de Apoio Escolar. Brasília,

DF: CNE, 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rceb05_05.pdf>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. MEC. *Parecer CNE/CEB n. 9, de 2 de abril de 2010*. Aprecia a Indicação CNE/CEB nº 3/2009, que propõe a elaboração de Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública. Brasília, DF: CNE, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=5369-pceb009-10&category_slug=maio-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. MEC. *Resolução CNE/CEB n. 5, de 3 de agosto de 2010*. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública. Brasília, DF: CNE, 2010. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=6322-rceb005-10&category_slug=agosto-2010-pdf&Itemid=30192>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. *Parecer n. 246, de 4 de maio de 2016*. Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada dos Funcionários da Educação Básica. Brasília, DF: CNE, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=40331-pces246-16-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. MEC. *Resolução CNE/CES n. 2, de 13 de maio de 2016*. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial e Continuada em Nível Superior para Funcionários da Educação Básica. Brasília, DF: CNE, 2016. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=41081-rces002-16-pdf&category_slug=maio-2016-pdf&Itemid=30192>. Acesso: 20 maio 2023.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf>. Acesso: 20 maio 2023.

FERREIRA, Eduardo & MONLEVADE, João. *O Fundef e seus pecados capitais*. 1 ed. Ceilândia/DF: Idéa, 1998.

LEITE, Serafim. *História da Companhia de Jesus no Brasil (1549-1758)*. Rio de Janeiro: Instituto Nacional do Livro, 1938-43.

MONLEVADE, João. *Educação Pública no Brasil*. Contos e Descontos. 1. ed. Ceilândia/DF: Idéa, 1999.

MONLEVADE, João. *Funcionários das escolas públicas: educadores profissionais ou servidores descartáveis?* 3 ed. Ceilândia/DF: Idéa, 2001.

MONLEVADE, João. Brasília: Edição do Autor, 2007.

RIBEIRO, Maria Luísa. *História da educação brasileira; a organização escolar*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1979.