

Tema:
**Neurociência e Inteligência artificial:
As novas interfaces do conhecimento**



NOVO FUNDEB

Renata Picoli Takamori FUNADA¹

RESUMO: O Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação Básica - FUNDEB fora uma articulação pensada no governo do De Luiz Inácio Lula da Silva do Partido dos Trabalhadores – PT, ainda em seu primeiro mandato, e tinha como intencionalidade central, grosso modo, a institucionalização de um sistema de financiamento integrado, mas também autônomo, da Educação Básica brasileira, em substituição ao fundo anterior, FUNDEF, que abarcava apenas o Ensino Fundamental. Parece ser importante a presente proposta de reflexão, uma vez que o tema se refere às práticas de financiamento da educação e as respectivas capacidades de impactar positivamente o desempenho dos processos de escolarização. Em um recorte mais específico, em que o tema é o impacto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB).

Palavras-chaves: Educação. Fundo de Investimento. Educação Básica

1 INTRODUÇÃO

Nestes termos, avalia-se aqui que, para analisar o novo FUNDEB de forma adequada, seja impreterível apresentar uma contextualização anterior à sua concepção, ou seja, a contextualização do FUNDEF e alguns de seus princípios. Feito esse primeiro movimento, pode-se então tratar do fundo da Educação Básica e finalmente, tratar dos princípios elementares que fundamentam o novo FUNDEB.

Mesmo antes do FUNDEF, a Constituição Federal já determinava a destinação de 25% das receitas arrecadadas por estados e municípios à manutenção e desenvolvimento do ensino oficial. Com a Emenda Constitucional nº 14 de 12 de

¹ Discente do 1º ano do curso de Mestrado em Educação do Centro Universidade do Oeste Paulista Unoeste de Presidente Prudente. Renata.picolitakamori@hotmail.com Bolsista do Programa de Iniciação Científica

setembro de 1996, de criação do FUNDEF, a destinação passa a ser um montante de 60% dessa arrecadação ao Ensino Fundamental, ou seja, 15% provenientes de impostos e transferências, com a finalidade de universalizar o acesso a esse nível de ensino, assim como, valorizar a categoria docente. Das diferentes críticas que o FUNDEF pode sofrer, duas que se evidenciam aqui nesse breve trecho são o foco exclusivamente no Ensino Fundamental e a valorização apenas do magistério, sem maiores especificações sobre os demais profissionais da educação.

É justamente nesse sentido que aponta a análise de Alynne Nunes sobre a ineficácia do FUNDEF:

[...] o dever constitucional de prestar o direito à educação, aliado à vinculação de recursos, não promoveu, por si só, cenário favorável à universalização do ensino e progressão de sua qualidade. Na prática, os entes subnacionais tiveram dificuldade em atender à demanda que quadruplicara entre 1940 e 1970 (ROMANELLI *apud* SANO, 2008, p. 168), somada às lacunas deixadas pela desvinculação de recursos da Constituição anterior. Além disso, a vinculação condicionava-se à arrecadação dos entes federativos, o que gerava disparidades na alocação de recursos educacionais entre entes que mais arrecadavam frente aos que arrecadavam em menor volume. Tal fato agravava ainda mais a desigualdade entre regiões do país (NUNES, 2016, p. 22-23).

Ratificando o que fora dito anteriormente, seguindo a tendência de necessidades por políticas públicas educacionais, em 24 de dezembro 1996, institui-se o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FUNDEF) que vigorou entre 1998 e 2006, quando foi proposto o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), que inicialmente não incluía a creche, sendo incluída posteriormente após pressão da sociedade civil organizada e instituições envolvidas com o tema (TOLEDO, 2021).

O FUNDEF em seu processo de implementação apresentou algumas falhas que comprometiam seu ideal funcionamento, dentre estas lacunas, algumas podem ser especificadas, como insuficiência do debate público e expandido entre cidadãos em geral, assim como para profissionais da educação acerca de sua implementação e desenvolvimento; a partir da proposta do FUNDEF e insuficiência do debate público, assim como insuficiência de recursos econômicos, as estruturas físicas das redes escolares, assim como o de pessoal, teve que ser reorganizado de forma inadequada, acarretando em fragilidades evidentes e rotineiras; finalmente, a ideia de gestão democrática, prevista já na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, não foi

atendida com a proposta constante no FUNDEF de institucionalização de mecanismos de controle social a partir do Conselho de Educação e Gestor do Fundo, em que acabou por se expressar na desigualdade de representatividade (SOUZA, 2017). O que se sobressai é a insuficiência financeira do fundo e a pouca atenção das instâncias governamentais em sua gestão.

Num dos mais recentes (Brasil, 2003), o CONSED – Conselho de Secretários de Estado de Educação, a UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação e a CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação reiteram posições históricas sobre o não cumprimento, pelo MEC, do que preceitua a própria Emenda 14 e a regulamentação do FUNDEF e a forma de fixação dos valores per capita adotados. Para as entidades, este valor mínimo tem sofrido um gradativo achatamento, penalizando sistematicamente os estados mais pobres que não têm se beneficiado com a complementação federal. O incremento em relação ao ano de 2002 foi de apenas 6,7% (em 2001 e 2002 os incrementos foram, respectivamente, 9% e 15,2%), e não repõem a inflação verificada em 2002, medida pelo IPCA, que foi de 12,5% (GUIMARÃES, 2010, s/n).

Importante que se pontue que as controvérsias acerca do FUNDEF não são unânimes. Diferentes correntes de pesquisas apontam os avanços proporcionados pelo fundo no acesso e permanência no Ensino Fundamental, o que não oculta o caso de na ocasião que vigorou o fundo, havia 50 milhões de jovens e adultos sem a conclusão do Ensino Fundamental no Brasil (GUIMARÃES, 2010).

Antes de adentrar a fundo na discussão sobre a qualidade da educação a partir do FUNDEB e, por conseguinte, direito à Educação e o espaço escola enquanto protetivo de direitos, faz-se necessário deixar muito bem demarcado que toda argumentação aqui apresentada considera que direitos não são apenas aqueles expressos em leis próprias, mas antes, direitos são resultados de conquistas de agrupamentos sociais organizados em torno de interesses legítimos próprios. Ou seja, mesmo que o desenvolvimento do texto se fundamente em princípios legais, o lastro elementar da argumentação está nas organizações sociais. A Educação é exemplar nessa perspectiva: se a lei fala em atendimento universal, gratuito e de qualidade, na perspectiva social, existem diferentes possibilidades de interpretação. No Brasil contemporâneo, como a Educação é universal se ainda existe a prática do trabalho infantil; como a Educação pode ser gratuita se o transporte até a escola não é gratuito; como pode ser considerada de qualidade se a formação de professoras e professores se tornou um negócio lucrativo para faculdades privadas e seguem programas de governos e

não de Estado? Ou seja, tais questionamentos remetem ao direito como algo subjetivo da coletividade. Não é uma lei, em geral definida pelas classes dominantes, que ratifica um direito. É nessa medida que a argumentação aqui expressa extrapola os limites da definição dos direitos protegidos por leis, alcançando o patamar de direitos garantidos pela organização social (SAVIANI, 2003).

Nessa esteira, o FUNDEB é proposto na tentativa tanto de superar essas demandas da insuficiência do FUNDEF, como também a expansão do financiamento-investimento para toda a educação básica, em princípio, do Ensino Fundamental ao Ensino Médio, posteriormente expandido até o atendimento na Educação Infantil a partir da creche, alcançando até a Educação de Jovens e Adultos (OLIVEIRA, 2018).

A Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006 cria o FUNDEB em substituição ao FUNDEF, entrando em vigor em 2007, o qual deveria vigorar até o ano de 2020. Respeitando a articulação entre os diferentes setores da sociedade envolvidos e interessados, este fundo abrangia todos os níveis da Educação Básica, abordando de forma mais específica temas considerados relevantes para o desenvolvimento da Educação, assim como, apontando a responsabilidade específica de cada ente federativo nesse financiamento (NUNES, 2016).

De saída, o FUNDEB inicia-se em bases consideravelmente mais amplas de investimento no que concerne à estrutura, organização e gestão, em que se previa a amplitude da distribuição dos recursos financeiros tendo por referência ou vinculação ao número de estudantes matriculados por nível de ensino no âmbito de cada rede educacional, o que significa um montante per capita específico, em que se prevê a adequação da qualidade, justamente por isso iniciou-se este trabalho por refletir sobre a definição ou perspectiva concernente à noção de qualidade (OLIVEIRA, 2021).

Os avanços proporcionados pelo FUNDEB decorrem, primeiramente, ao vincular parcela de receitas à manutenção do fundo, o que não significa, como está se tentando demonstrar aqui, relação direta entre recursos financeiros com qualidade educacional, todavia, garante um mínimo de condições materiais, o que é essencial (CAMPOS; CRUZ, 2009), a partir de parcelas fixas de arrecadação municipais e estaduais que são incorporadas ao fundo. Destas receitas, são vinculadas o Fundo de Participação dos Estados, ICMS, IPVA, IPI-Exp e ITCD, que é o imposto sobre transmissão causa mortis e doação, estes tratando-se da esfera estadual. Na esfera municipal são o fundo de participação dos municípios, quotas do ICMS, IPVA, ITR (imposto sobre propriedade rural) e IPI-Exp (TOLEDO, 2021).

Nesse sentido, o que se revela é que existe considerável variedade entre os potenciais de arrecadação de cada município, o que acarreta conseqüentemente em discrepâncias de disponibilização de recursos e respectivo investimento. Deste fato, decorre que a institucionalização do FUNDEB, nessa dimensão, não garante aporte de recursos suficientes aos diferentes municípios. Entretanto, no caso de grandes municípios, não se aplica essa tendência, uma vez da vultuosa arrecadação desse município (SOIHET; SANTANA, s/d).

Este aspecto intrarregional não pode ser considerado isoladamente, uma vez que o interesse último do FUNDEB é minorar as desigualdades escolares entre as regiões. Certamente é importante apontar o desenvolvimento dos sistemas educacionais das regiões e localidades, mas se deve atentar que apenas este aspecto pode ocasionar aprofundamento do fosso das desigualdades entre as regiões do país, marcadamente como o Brasil com dimensões continentais. Ainda, mesmo que o aporte econômico é um elemento importante para o desenvolvimento da qualidade educacional, em sentido mais expandido, apenas o elemento econômico não significa conseqüentemente desenvolvimento qualitativo, mas antes estar na condição de complementar ao acesso à cultura, ao trabalho, ao lazer etc. (MARTINS, 2005).

Em decorrência das desigualdades regionais em território nacional que o FUNDEB prevê a complementação pela federação, caso estados e municípios não alcancem o mínimo exigido em lei. Ou seja, em casos que no âmbito estadual, não se alcance os índices mínimos entre valor e aluno matriculado, a União deverá complementar o valor.

A partir dessas considerações, avalia-se aqui que seja adequado fazer a análise dos impactos do FUNDEB para a educação, tendo por perspectiva o Índice de Desenvolvimento Humano – Educação, o que agrega, além dos critérios do IDH, também como variável como alfabetização e acesso a diferentes níveis de educação, índice que varia de 0 a 1, sendo 1 o patamar considerado ideal (TANNO, 2017).

A lei que regula o FUNDEB afirma que pelo menos 60% dos recursos do Fundo deverão ser direcionados ao pagamento das remunerações dos salários dos profissionais do Magistério da Educação Básica. As informações presentes na tabela 2 confirmam que os repasses por parte do MRJ estão seguindo o estabelecido pela Lei uma vez que estão acima de 60%. As despesas realizadas com pessoal e encargos saíram de 63,1% em 2013 para 79,5% em 2019, significando um crescimento de 16,4% no período analisado. Uma hipótese a ser considerada é que embora os recursos tenham aumentado, esses gastos estejam sobretudo destinados

ao pagamento da folha de pagamento. Nesse caso faltaria recursos para outras despesas relevantes tais como cursos de aperfeiçoamento profissional, aquisição de material escolar e programas de transporte (SOIHET; SANTANA, 2021)

O índice de Desenvolvimento Humano é um recurso interessante para se pensar tanto a organização social, quanto as relações escolares e educacionais do país. Todavia, não é um recurso suficiente, uma vez que se limita a dados quantitativos. Por exemplo, apontar o índice de alfabetização e de acesso aos diferentes patamares da educação, não revela se a educação está sendo crítico-reflexiva ou de formação integral do cidadão ativo, comprometido e responsável (SOUZA, 2018).

Como manifestado em Brzezinski (2010), a organização de planos de carreiras docentes também é abarcados pelo FUNDEB:

É preciso, todavia, reconhecer como ponto positivo a intencionalidade do funcionamento da educação infantil, da EJA e do Ensino Médio. Também mostram relevância as exigências de que, para receber os respectivos percentuais desses fundos, os estados e municípios devem ter elaborado e em desenvolvimento, entre outros, planos de carreira do magistério, bem com implantados conselhos fiscalizadores da aplicação desses recursos (BRZEZINSKI, 2010, p.198).

Outra medida que pode ser entendida como política pública é a Lei 11.738/2008 - Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), “[...] estabelece parâmetros para a jornada docente: duração total de 40 horas semanais, sendo dois terços destinados às atividades em interação com alunos, isto é, com aulas e um terço sem interação com alunos (tipicamente estudos individuais e coletivos, atendimento à comunidade, preparação e correção de atividades)” (JACOMINI; ALVES; CAMARGO, 2016, p. 15)

No contexto da concepção da lógica gerencial da educação pública, os sistemas de ensino (estaduais e municipais) procuraram descentralizar a gestão da escola sob o discurso de promoção de autonomia, minimizando suas responsabilidades, porém, nunca abriram mão do gerenciamento dos recursos financeiros mais significativos (MARTINS, 2015).

É desta perspectiva que ainda se torna possível enxergar aspectos positivos no imperativo da Educação enquanto direito imprescindível do cidadão e obrigação do Estado em dimensões gratuitas e universais. De alguma forma a escola ainda cumpre certo papel social de acesso ao conhecimento sistematizado e difusão cultural,

espraiando-se, ainda que incipiente e lentamente, até alcançar princípios fundamentais para o exercício da cidadania. E nessa direção, a Educação está atrelada à democracia enquanto estado de direito. Reafirmando, ainda que incipiente a potencialidade da Educação em tal contexto, possibilidades de alfabetização e letramento, por exemplo, são condições *sine qua non* no mundo contemporâneo para o exercício da cidadania, para o reconhecimento enquanto pertencente a um contexto histórico e reconhecimento enquanto sujeito na realidade, podendo vivenciá-la em sua plenitude, mas também atuar e transformá-la de forma particular e socialmente significativa. Como já falava Marshall em meados do século XIX: “A Educação é um pré-requisito necessário da liberdade civil”. A questão que se impõe é pensarmos de qual liberdade se trata; e assim, o que é liberdade sem igualdade e vice-versa. Mas na verdade, o interesse aqui nas argumentações de Marshall McLuhan é do Estado enquanto garantidor do direito à Educação, cumprindo assim tanto seu papel de formador de mão-de-obra minimamente escolarizada, o suficiente para corresponder as demandas produtivistas, quanto também, uma ideia de Estado democrático em que todos têm as mesmas oportunidades.

Um critério importante que norteia o FUNDEB é a excelência nas aprendizagens. Entretanto, é um tema de caráter bastante subjetivo, o que pode remeter a diferentes interpretações. Uma dessas possíveis interpretações opera na chave de entendimento que a escola pública não deve estar interessada na ideia de excelência de aprendizagens, mas antes, na garantia do direito às aprendizagens. A ideia de excelência nas aprendizagens, a depender da perspectiva que se assuma, por exemplo, educação de qualidade pode ser entendida como formadora de mão de obra técnica especializada e disciplinada, enquanto que o direito às aprendizagens, de forma livre, autônoma e responsável, é formadora de cidadãs e cidadãos críticos reflexivos emancipados para a relação com o trabalho criativo-produtivo.

A Educação contemporânea coaduna em si diferentes significados dependendo dos interesses específicos daqueles envolvidos em sua produção. Estamos autorizados a afirmar que o momento histórico, dada suas características socioeconômicas, em alguma medida, a depender das circunstâncias, perverte os significados ontológicos da Educação. O que está sendo dito é que a Educação em suas origens tem por princípios elevação à autonomia e emancipação do sujeito, mas que os interesses particulares foram capazes de transformar esses princípios de forma que os satisfaçam. Ou seja, daí que diferentes significados vão criando corpo em torno da instituição Educação-escola, muitos dos quais ilegítimos.

2 O NOVO FUNDEB

Um dos aspectos elementares para que se entenda de forma correta o funcionamento do FUNDEB é que seus mecanismos se pautam pelo censo escolar, ou seja, o valor mínimo a ser destinado ao desenvolvimento da educação está atrelado, por exemplo, ao número de estudantes matriculados, assim como aos índices de aprovação-reprovação e fluxo escolar. Ainda, na mesma esteira, também está atrelado às avaliações externas. Com a entrada em vigor do primeiro FUNDEB em 2007, estabeleceu-se alguns critérios de ponderação, os quais são atualizados anualmente: (a) creche pública em tempo integral; (b) creche pública em tempo parcial; (c) creche conveniada em tempo integral; (d) creche conveniada em tempo parcial; (e) pré-escola em tempo integral; (f) pré-escola em tempo parcial; (g) anos iniciais do ensino fundamental urbano; (h) anos iniciais do ensino fundamental no campo; (i) anos finais do ensino fundamental urbano; (j) anos finais do ensino fundamental no campo; (k) ensino fundamental em tempo integral; (l) ensino médio urbano; (m) ensino médio no campo; (n) ensino médio em tempo integral; (o) ensino médio integrado à educação profissional; (p) educação especial; (q) educação indígena e quilombola; (r) educação de jovens e adultos com avaliação no processo; e (s) educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (BRASIL, 2007).

A base do novo FUNDEB que entrou em vigor em janeiro de 2021 também fazia parte do FUNDEB anterior, mas sendo necessário fazer apontamentos sobre aspectos que se mantiveram e os que foram alterados.

Em âmbito estadual, o primeiro FUNDEB exigia que se destinasse, no mínimo, 60% dos fundos na valorização e remuneração da classe docente, abarcando apenas aqueles profissionais em efetivo exercício, ou seja, excluindo os inativos, o que significa a impossibilidade de paridade, remetendo a uma defasagem progressiva e gradual dos proventos dos aposentados.

Grosso modo, o FUNDEB em substituição ao FUNDEF pode ser entendido como o cumprimento da exigência constitucional de garantia dos direitos, no caso, o direito à educação. Diferentes abordagens, em pesquisas que articulam aspectos educacionais com os legais, reconhecem a educação como um direito de segunda geração, aqueles ditos sociais, econômicos e culturais. Certamente, essa caracterização está correta, mas, avalia-se aqui, que não esteja completa. A educação permeia os direitos das três gerações, uma vez que na primeira geração, por exemplo, refere-se à

liberdade, direito de expressão e participação política: a educação é fundamentalmente necessária para o exercício de tais direitos. Na terceira geração fala-se em direito ambiental, direitos do consumidor, da criança, adolescente, idosos e portadores de deficiência, bem como a proteção dos bens que integram o patrimônio artístico, histórico, cultural, paisagístico, estético e turístico. Ou seja, a terceira geração trata de direitos que constituem o desenvolvimento do juízo moral dos sujeitos em sociedade, aspecto indissociável da educação.

Portanto, o FUNDEB pontua que é necessário o desenvolvimento de toda a educação básica e desenvolvimento progressivamente de todos os níveis e etapas, para que se efetive realmente a garantia dos direitos e, por conseguinte, concorra para uma organização social justa e equânime.

Daí que adentramos especificamente às caracterizações pontuais do novo FUNDEB, de caráter permanente de janeiro, de 2021, implementado pela Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentada pela Lei nº 14.113/2020. A primeira informação importante encontra-se no Portal FUNDEB disponível eletronicamente na internet:

É um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, vinculados à educação por força do disposto no Art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica (PORTAL FUNDEB, 2020).

Como havíamos afirmado anteriormente, a base do novo FUNDEB é a mesma do FUNDEB anterior. Com algumas variações entre os dois FUNDEB, é importante pontuar que o atrelamento do financiamento aos índices do censo escolar é uma forma possível de aferir a qualidade da educação nacional. Esse atrelamento se refere, por exemplo, ao Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e ao Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SINAEB). Todavia, deve-se enfatizar que tais índices apresentam caráter fortemente quantitativos, assim como, dependentes de princípios neoliberais econômico-financeiros.

Não é possível ter uma escola que não possa ser identificada como tal. É preciso garantir itens como biblioteca, laboratório, água potável, energia elétrica, quadra de esporte, acessibilidade, a valorização dos professores e

demais profissionais da educação (o que inclui formação, remuneração e condições de trabalho). Em suma, condições para que a escola cumpra sua função [...] alimentação escolar, material didático e número de alunos adequado por turma. o CAQ foi disputado exatamente porque estabelece o que precisa ser investido – ao invés de ater-se ao que está disponível. (PORTAL FUNDEB, 2020)

O que está sendo dito aqui é que, quando se atrela o financiamento do sistema educacional ao fluxo escolar, por exemplo, para se garantir os repasses, os sistemas estaduais, municipais e mesmo as Unidades Escolares, podem desenvolver mecanismos que promovam de forma inadequada o fluxo escolar, deixando de garantir as aprendizagens, ou seja, barrando o direito às aprendizagens.

O art. 5º trata dessa complementação a partir de critérios supostamente referentes à qualidade nas aprendizagens e ao fluxo escolar:

23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o art. 3º desta Lei, nas seguintes modalidades:

I – complementação - VAAF: 10 (dez) pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos da alínea a do inciso I do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

II – complementação - VAAT: no mínimo, 10,5 (dez inteiros e cinco décimos) pontos percentuais, em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), nos termos da alínea a do inciso II do caput do art. 6º desta Lei não alcançar o mínimo definido nacionalmente;

III - complementação-VAAR: 2,5 (dois inteiros e cinco décimos) pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e de melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica, conforme disposto no art. 14 desta Lei. (BRASIL, 2020)

Dessa conjuntura, pode-se aventar que uma das principais intenções do novo FUNDEB é tanto buscar equidade e isonomia entre as diferentes regiões do país, quanto atender a uma exigência nacional e internacional concernente à educação que é seu desenvolvimento progressivo. Nestes termos, ainda que o novo FUNDEB se defina como permanente, há um intervalo de dois anos para a conformação de detalhes que se julguem imprecisos. Essa é uma etapa chamada de regulamentação.

Como fora enunciado anteriormente, o FUNDEB de 2007 previa a destinação de 60% do montante dos recursos para a valorização do magistério. Em contrapartida, o novo FUNDEB prevê a destinação de 70% dos recursos para a

valorização do magistério, abarcando tanto a valorização salarial, a partir do estabelecimento de um piso nacional, quanto à qualificação.

Numa sociedade caracterizada por constantes mudanças, tanto o fundamento epistemológico, quanto os princípios pedagógicos implicam novos papéis para alunos e educadores, em qualquer esfera, desde a pré-escola até o nível superior. É nesse contexto que se perfaz a concepção e a urgência sobre o tema “formação de professores”, pois é algo que deve ser pensado como um processo ininterrupto que não deve se esgotar com uma conclusão de um curso.

Na caracterização e no redimensionamento do papel do professor, não se pode prescindir da observação da relevância do saber docente, construído e constituído na prática do magistério, da compreensão de que o professor, no seu fazer pedagógico, reúne a pesquisa e a reflexão, tendo sempre a consciência sobre o seu papel político e social.

Apresentando as considerações que Tardif (2003) nos faz sobre a educação, de que: “O ensino é uma atividade humana, um trabalho interativo, ou seja, um trabalho baseado em interações entre as pessoas.” (p. 5), diferentemente de qualquer distinto âmbito de trabalho, na educação o objeto e o objetivo que se almeja alcançar são concernentes à aprendizagem de seres humanos, e, acrescentando com as palavras de Freire (1996): “Onde há vida, há o inacabamento.” (p. 22), sabe-se que transferir conhecimento é uma ação inadmissível, inaceitável e impossível de dar-se dentre a humanidade.

A Segundo Joana Paulin Romanowski (2012), a identidade do professor está intimamente ligada à profissionalização e respectiva prática docente. Portanto, buscar reconhecer uma identidade do ofício docente, e para tanto, recorre-se à ideia de profissionalização. O movimento é de evidenciar que ao longo da história a formação que se deu foi o de delimitações cada vez mais específicas e orientadas para o desempenho das funções do professor e que isso leva a um espectro identitário. Falamos aqui em espectro pois essa profissionalização não necessariamente fundamenta e ratifica essa identidade do professor. A efetivação dessa identidade só vai acontecer a partir do autorreconhecimento do professor da sua prática, o que envolve um papel social a ser desempenhado.

Ou seja, com isso não é suficiente para a constituição de uma identidade o simples fato da profissionalização, mas antes, é fundamental a perspectiva que essa profissionalização assume. Neste sentido, a profissionalização não se refere

exclusivamente à técnica e ao conteúdo, ainda que sejam elementos importantes na prática docente e no processo de ensino-aprendizagem. Sendo assim, é essencial que essa profissionalização concorra para a formação cidadão do sujeito que está sendo formado, não de forma autoritária e hierarquizada, mas de forma compartilhada ao reconhecer a importância das vivências, experiências e saberes do educando, ou seja, essa identidade docente está atrelada à contribuição que o professor faz para a organização social através do desempenho de suas funções profissionais.

Neste sentido, discute-se que a formação inicial é um processo que abarca a visão e a experiência que o acadêmico vivenciou como aluno de ensino básico e que fará parte, portanto, de sua trajetória de formação. Nos anos de formação inicial o aluno que irá se tornar professor aprende, internaliza e adquire conhecimentos capacitantes para a prática de ensinar, evidenciando que, em uma sociedade escolarizada, ser professor não se trata de improvisação, exigindo, portanto, conhecimentos específicos previamente definidos. Desta forma, colocam-se em cena as experiências escolares e as múltiplas relações interpessoais (PINHEIRO; ROMANOWSKI).

Na mesma esteira, a formação continuada também pode se dar, de forma complementar, em outras instâncias diferentes daquela da reflexão estritamente subjetiva, acontecendo no diálogo com os colegas, a partir da investigação e da pesquisa, por meio de cursos e seminários e cursos de extensão universitária. O que acontece é que em uma organização social na qual privilegia-se a produção e circulação de mercadorias, na intenção da acumulação de riquezas, as próprias instituições sociais mais fundamentais acabam por se perverterem e reproduzem a mesma lógica. Ou seja, a formação continuada que deveria favorecer a construção de saberes no sentido da excelência da educação, passou a estar em grande medida atrelada à uma troca por melhores salários e em alcançar cargos mais altos na hierarquia. Obviamente que é fundamental a valorização do profissional da educação, e uma das formas é a retribuição financeira e o plano de carreira, porém, quando se desvaloriza este profissional desde o início, constituindo até mesmo uma mentalidade do senso comum, abre-se margem para esse tipo de manipulação e alienação deste profissional, que se torna dependente desse mecanismo de suposta formação continuada para se alcançar melhores condições salariais, que, por conseguinte, transforma esse processo em um mercado lucrativo às instituições de ensino que concebem a educação enquanto uma mercadoria, quando a qualidade dessa formação continuada deixa de ser uma preocupação.

Na análise referente ao novo FUNDEB, certamente deve-se ter como centralidade os processos de ensino-aprendizagem, especialmente o direito às aprendizagens, mas entende-se aqui também que essa centralidade no educando passa antes por diferentes outras instâncias, como a valorização do magistério em diferentes aspectos, justamente por isso a ênfase anterior na formação docente.

Apresentando um último princípio fundamental do FUNDEB, deve-se evidenciar que uma de suas atribuições elementares, como já mencionado anteriormente, é atender a exigência de progressividade na garantia dos direitos. O Brasil sendo signatário do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (**PIDESC**), deve seguir esse princípio como se fosse lei própria. Ou seja, uma das atribuições do Estado Brasileiro é assegurar níveis essenciais do direito à educação. O Pacto, no artigo 2.1, estabelece o compromisso dos Estados signatários de promover medidas progressivas, até o limite dos recursos disponíveis, para garantir o pleno exercício dos direitos nele previstos, inclusive mediante a adoção de medidas legislativas (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011).

É em decorrência dessa exigência de progressividade e gradualidade que o FUNDEB veio em substituição ao FUNDEF, abarcando toda a Educação Básica. Nesse sentido, é de se esperar que, em algum momento, deverá ser instituído um fundo que abarque também o Ensino Superior. Ainda, do mesmo modo que há a obrigação de progressividade e gradualidade no desenvolvimento da educação, há também a exigência de não regressividade, o que significa a obrigação do Estado de garantia ampliativa desse direito (KARNOPP, 2020).

A obrigação mínima assumida pelo Estado a respeito é a obrigação de *não regressividade*, ou seja, a proibição de adotar políticas, medidas e, por conseqüência, sancionar normas jurídicas que piorem a situação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos que usufruía a população no momento da adoção do respectivo tratado internacional ou também em cada melhora “progressiva”. Dado que o Estado se obriga a melhorar a situação destes direitos, simultaneamente assume a proibição de reduzir os níveis de proteção dos direitos vigentes ou, por outro lado, de derrogar os direitos já existentes. A obrigação assumida pelo Estado é ampliativa, de modo que a derrogação ou redução dos direitos vigentes contradiz frontalmente o compromisso internacional assumido (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011, p. 117-118).

Essa garantia de direito progressiva e gradual está expressa na Emenda Constitucional nº 108/2020, de institucionalização do novo FUNDEB, em que insere o

inciso IX no artigo 206 da Constituição, referindo-se à garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida, como princípio do ensino escolarizado.

Atendendo à imposição de não regressividade, o parágrafo 8º introduzido no artigo 212 pela referida Emenda Constitucional, determina que em caso de extinção ou substituição dos impostos a que se refere o *caput*, os percentuais referidos no artigo deverão ser redefinidos, de modo a não contrariar a determinação de não regressividade, assim como, atendimento da determinação de progressividade e gradualidade.

A introdução do artigo 212-A na Constituição Federal vem no sentido também de promover avanços. Um primeiro aspecto se refere ao fato de tornar o FUNDEB permanente e não apenas transitório, o que já fora mencionado anteriormente, como eram o FUNDEF e o próprio FUNDEB em sua primeira versão. Mas também é um avanço importante se considerarmos que o *caput* do artigo determina aos Estados e Municípios a destinação de parte dos 25% da receita de impostos estabelecida no artigo 212 à manutenção e desenvolvimento do ensino e à remuneração condigna dos profissionais da educação, mediante algumas disposições.

3 CONCLUSÃO

Considerando que a Educação enquanto Instituição social tem por característica ontológica a reflexão crítica e o pensamento livre, proporcionando a emancipação do sujeito, suas diretrizes contemporâneas precisam necessariamente seguir os princípios democráticos, garantindo, por conseguinte, o direito à Educação em suas dimensões qualitativas, autonomistas e emancipadoras. Dentre outros aspectos, os princípios democráticos se relacionam com o reconhecimento e valorização das diferenças, visto que só a partir deste reconhecimento que se evita os preconceitos e discriminações. Ou seja, a diversidade cultural é elemento determinante na constituição de um currículo escolar que seja plural, democrático, crítico-reflexivo, inclusivo e livre. O não reconhecimento das diferenças remete a posturas e ações violentas de preconceito, discriminação, exclusão. Sendo assim, em termos singelos, a cultura no currículo escolar é responsável pela construção do sujeito-cidadão participativo, ativo e responsável.

Considerando uma sociedade que tem como um de seus preceitos a fundamentação em uma educação escolarizada, o processo de ensino-aprendizagem e o respectivo desenvolvimento das educandas e educandos não é algo que acontece de

forma espontânea e aleatória. Condição *sine qua non* para que essa aprendizagem aconteça é o que se ensina e como se ensina - o processo, propriamente dito - precisam ser significativos ao educando, garantindo a efetividade do direito à Educação.

E nesta medida, para que o processo de ensino-aprendizagem seja significativo ao educando, é de fundamental importância o papel do professor em suas diferentes dimensões formativas, âmbito abarcado pelo FUNDEB. São diversos os aspectos envolvidos nessa referida mediação desempenhada pelo professor, não sendo possível tratarmos a fundo de todos eles. Nesta medida, enfatiza-se dois pontos: 1- na constituição de um processo ensino-aprendizagem significativo, talvez o que mais se evidencia seja a necessidade de conhecimentos que se relacionam e que sejam relevantes para o contexto social no qual a escola esteja inserida; 2- concernente ao desenvolvimento global e percurso escolar do aluno, avalia-se ser fundamental a presença do aspecto afetivo.

Justamente por isso que se buscou nestas reflexões sempre vincular a política pública representada pelo FUNDEB em uma dimensão quantitativa, mas sobretudo, qualitativa, em que se entende que a disponibilidade de recursos financeiros isoladamente não garante qualidade, mas antes, que o recurso econômico é apenas um elemento constitutivo das políticas públicas que figura como relevante em uma organização social capitalista, mas que precisa exercer apenas a função de mediador das iniciativas de cooperação, de acesso à cultura, saúde, lazer etc. Nesse sentido que não se apresentou aqui uma análise dos impactos do FUNDEB na educação do Município do Rio de Janeiro por meio de dados quantitativos. Talvez, a principal perspectiva de análise tenha sido a tentativa de perceber e reconhecer contribuições a partir do FUNDEB nos significados da escola para educandas e educandos, marcadamente das camadas populares e, por conseguinte, reconhecimento das significações e atribuição de sentidos por estes educandos à escola.

Segundo Miacaret (1991 apud RAU; ROMANOWSKI; MARTINS, 2005, p.12), a ligação entre o ensino, a formação acadêmica e a formação pedagógica do educador, ou seja, a valorização do magistério, realça a ideia de que a prática na aula deve ser esclarecida pelos princípios teóricos e melhorada pelos resultados da investigação. A teoria pedagógica só pode erguer-se a partir de uma prática conhecida e refletida.

A educação está para muito além de apenas apropriação de conhecimentos científicos construídos ao longo da história; a educação é antes de mais nada, a

possibilidade de construção de novos conhecimentos e saberes. E nessa medida, está umbilicalmente atrelada ao contexto social e à realidade que a cerca. E aí se evidencia esse papel mediador do professor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOWICZ, A.; RODRIGUES, T.C.; CRUZ, A.C.J. **A diferença e a diversidade na educação**. Contemporânea, São Carlos, n. 2, p. 85-97, ago-dez. 2011.

ALARCÃO, Isabel. **Professores Reflexivos em uma Escola Reflexiva**. 7ª Edição. São Paulo: Ed. Cortez, 2010.

ANTUNES, F. O espaço europeu de ensino superior para uma nova ordem educacional? **Educação Temática Digital**, Campinas, n. 9, p. 1-28, dez. 2007. <https://doi.org/10.20396/etd.v9in.esp..725>

AHLERT, Alveri. **Educação, ética e cidadania: referenciais para as escolas da rede sinodal de educação**. Disponível em: <http://www3.est.edu.br/biblioteca/btd/Textos/Doutor/Ahlert_a_td47.pdf> Acesso em 10 de janeiro de 2021.

ARROYO, M. G. Políticas educacionais, igualdade e diferenças. Porto Alegre: RBP AE, 2011.

BRASIL. Lei nº 12.7996 de 4 de abril de 2013. Altera a lei n. 9394 de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 abr. 2013. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12796.htm>. Acesso em: 15 de abril 2020.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>. Acesso em: 15 abril 2020.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. **Referencial Curricular Nacional para a Educação Infantil**. Secretaria de Educação Fundamental. Brasília: MEC/SEF, 1998. Vol. 1. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/rcnei_vol1.pdf>. Acesso em: 30 março 2021.

BRASIL. Ministério da Educação. Base Nacional Comum Curricular. Brasília, DF, 2017. **BRASIL. Resolução CNE/CP n.º 1, de 18 de fevereiro de 2002**. Institui Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores da Educação Básica, em nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena. Brasília: MEC/CNE, 2002. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rcp01_02.pdf>.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Subsídios para credenciamento e funcionamento de instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC/SEF, 1998c

BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. **Parâmetros básicos de infraestrutura para instituições de Educação Infantil**. Brasília: MEC, SEB, 2006.

_____. Lei nº 9.424 de 24 de dezembro de 1996 – Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, 1996. _____. Lei nº 11.494 de 20 de Junho de 2007 – Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – 21 FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei n o 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n os 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007.

BASTOS, Celso Ribeiro e MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 14 de 12 de setembro de 1996**. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 53 de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 59 de 11 de novembro de 2009**. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm.

BRASIL. **Lei n. 14.113 de 20 dez. 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm.

BRZEZINSKI, I. **Tramitação e desdobramentos da LDB/1996: embates entre projetos antagônicos de sociedade e de educação**. In: **Trabalho, Educação e Saúde**, v. 8 n. 2. Rio de Janeiro, 2010 p.185-206. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/tes/v8n2/a02v8n2.pdf>.

CARTILHA DO FUNDEB – Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, Julho de 2008.

CORSETTI, Berenice; RAMOS, Eloisa Capovilla da Luz. Política educacional, educação patrimonial e formação dos educadores. **Ciências e Letras**, Porto alegre: n. 31, p. 339-350, jan/jun., 2002.

COSTA, César Augusto Soares. **A educação enquanto responsabilidade do Estado**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v24n84/a03v2484.pdf>>. Acesso em 05 de janeiro de 2021.

CUNHA, Luiz Antônio. **Educação, Estado e educação no Brasil**. São Paulo: Cortez/niterói-RJ: Ed. da Universidade Federal Fluminense/Brasília-DF, LASCO do Brasil, 1991.

DAY, Christopher. Desenvolvimento profissional de professores: os desafios da aprendizagem permanente. Porto – Portugal: Porto Editora, 2001.

FIGUEIREDO, Jéssica Antunes, LINS JÚNIOR, George Sarmento. O direito Fundamental à educação e sua efetividade no Brasil: uma análise à luz da teoria dos direitos fundamentais de Pontes de Miranda e da Constituição brasileira de 1988. Disponível em: <http://unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicaspub/issue/view/25/showToc>.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Síntese de Indicadores Sociais: Uma análise das condições de vida da população brasileira. 2019.

IMBERNÓN Francisco; NETO, Alexandre Shigunov; FORTUNATO, Ivan. **Formação Permanente de Professores: experiências ibero-americanas**. São Paulo: Edições Hipóteses, 2019.

SOIHET, Elena; SANTANA, Livia Mafra. **O desempenho educacional no município do Rio de Janeiro e análise do financiamento através do FUNDEB**. Disponível em: [1135_1615419768_sep_edu_id_pdf_ide.pdf](https://repositorio.cebras.gov.br/bitstream/handle/1135_1615419768_sep_edu_id_pdf_ide.pdf) Acesso em: 23.09.2021

MAINARDES, J. **Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais**. Educação & Sociedade. Campinas, v. 27, n. 94, p.47-69, jan./abr., 2006.

MARTINS, P. S. Financiamento da educação básica: critérios, conceitos e diretrizes. In: LIMA, M. J.; ALMEIDA, M. R.; DIDONET, V. (orgs.) **Fundeb: dilemas e perspectivas**. Brasília: Edição independente, 2005.

MARTINS. Paulo Sena. **A PEC Nº 15/2015 e o Novo FUNDEB**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2015.

MIACARET, Gaston. **A formação de professores**. Coimbra: Semeclina, 1991.

NÓVOA, Antonio. (coord). **Os professores e sua formação**. Lisboa: Dom Quixote, 1997.

OLIVEIRA, R. **Os Limites do Fundeb no financiamento do ensino médio**. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br>.

REIS, I. **Governança e regulação da educação. Perspetivas e conceitos**. Educação, Sociedade & Culturas, n. 39, p. 101-118, 2013.

ROMANOWSKI, Joana Paulin. **Formação e Profissionalização Docente.**, São Paulo, InterSaberes, 2012.

SOUZA JR., L. **Fundeb: novo fundo, velhos problemas.** Disponível em: <http://www.anped.org.br>.

SANDER, B. **A pesquisa sobre política e gestão da educação no Brasil:** temáticas, resultados e perspectivas. Trabalho apresentado no IV congresso luso-brasileiro de políticas e administração da educação, 2007, Lisboa.

PIMENTA, Selma Garrido; GHEDIN, Evandro. (Orgs.). **Professor reflexivo no Brasil:** gênese e crítica de um conceito. 4 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

SAVIANI, Dermeval. **Escola e democracia.** Campinas: Autores Associados, 2003.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. **Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática.** Educação em Revista. Belo Horizonte. V. 25. nº 3. p. 123-140. Dezembro 2009.

TANNO. Claudio Riyudi. Estudo Técnico n.º 24/2017-CONOF/CD. Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) – **Propostas de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ).** Brasília: Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2017.

TOLEDO JR., F. C. O. **Fundeb e o novo modelo de financiamento educacional.** Disponível em: <http://www.tce.sp.gov.br>.