

Financiamento da educação e o desafio de superar políticas de austeridade para valorizar o magistério: dilemas nas formas de racionalização do Estado

Resumo

A hipótese que conduz este texto apoia-se nas reflexões de Max Weber sobre a modernidade capitalista, para compreender as políticas de austeridade como um fenômeno que concilia elementos econômicos e morais. Em paralelo com os cortes no investimento do Estado, a austeridade bloqueia o debate sobre as finalidades das políticas públicas. Como elemento de análise empírica, o texto discorre sobre a aprovação do FUNDEB permanente, e conclui sobre os riscos contidos no VAAR.

Palavras-chave: políticas educacionais; austeridade; FUNDEB.

Marcos Alexandre dos Santos Ferraz

Universidade Federal do Paraná –
UFPR – Curitiba/PR – Brasil
ferrazmarcos@uol.com.br

Andréa Barbosa Gouveia

Universidade Federal do Paraná –
UFPR – Curitiba/PR – Brasil
andrea-gouveia@uol.com.br

Para citar este artigo:

FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos; GOUVEIA, Andréa Barbosa. Financiamento da educação e o desafio de superar políticas de austeridade para valorizar o magistério: dilemas nas formas de racionalização do Estado. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 54-73, jan./abr. 2023.

DOI: 10.5965/1984723824542023054

<http://dx.doi.org/10.5965/1984723824542023054>

Education financing and the challenge of overcoming austerity policies to teachers appreciation: dilemmas in the State rationalization forms

Abstract

The hypothesis that support this article is based on Max Weber's reflections about capitalist modernity, in order to understand austerity policies as a phenomenon that reconciles economic and moral elements. In parallel with the cuts in State investment, austerity blocks the debate on the public policies aims. As an element of empirical analysis, the text discusses the approval of the lasting FUNDEB, and concludes on the VAAR risks.

Keywords: education policies; austerity; FUNDEB.

Financiamiento de la educación y el desafío de superar las políticas de austeridad para poner en valor la docencia: dilemas en las formas de racionalización del Estado

Resumen

La hipótesis que guía este texto parte de las reflexiones de Max Weber sobre la modernidad capitalista, para entender las políticas de austeridad como un fenómeno que concilia elementos económicos y morales. Paralelamente a los recortes en la inversión estatal, la austeridad bloquea el debate sobre los propósitos de las políticas públicas. Como elemento de análisis empírico, el texto discute la aprobación del FUNDEB permanente, y concluye sobre los riesgos contenidos en el VAAR.

Palavras chave: políticas educativas; austeridad; FUNDEB.

Introdução

Para analisar os embates em torno das políticas para valorização do magistério público frente ao ciclo mais recente de austeridade no Brasil é preciso, temporalmente, retornar para o período de 2014 a 2016. Por que essas duas datas? Primeiro, 2014 é o ano de aprovação do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) que dedica diretamente, nas metas 15, 16, 17, 18, prioridades às políticas de valorização docente. Os compromissos ali expressos se referem à necessidade de política nacional de formação, tanto inicial quanto na pós-graduação (metas 15 e 16); à necessidade de equiparação do rendimento docente com a média dos demais profissionais com escolaridade equivalente (meta 17); e à necessidade de aprovação de planos de carreira, incluindo o cumprimento do Piso Salarial Profissional Nacional (meta 18). Porém, apesar do desenho desses compromissos em 2014, que implicavam expansão do investimento público em educação, em 2016, o mesmo Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que introduziu na constituição uma lógica avessa à expansão das políticas públicas no âmbito federal. Essa ação, em grande medida, induziu a ação também de estados e municípios, o que demarca um ponto de inflexão para o que chamamos aqui de ciclo recente de políticas de austeridade no nosso país (SALVADOR, 2017).

A EC 95/2016 não é um acaso. O *impeachment* sem comprovação de crime de responsabilidade, que se constituiu em golpe contra a então presidente Dilma Rousseff, é fator importante para contextualizar a aprovação da Emenda. Porém, argumenta-se aqui que há um processo mais amplo nessa trajetória. A partir do processo eleitoral de 2014 e o início de 2015, já foi possível identificar elementos de políticas de austeridade bastante fortes em alguns estados. Pode-se tomar como exemplo o caso do Estado do Paraná. Ao final de 2014, o governo de Beto Richa (PSDB), após sua reeleição, mas antes da nova posse, recalculava a forma de implementar a hora atividade para os professores da rede estadual de ensino. Em seguida, após assumir um segundo mandato, no início de 2015, implementou um pacote de mudanças do serviço público, que foi marcado por muita violência para sua aprovação. O pacote incluía medidas de corte de 30% dos gastos em políticas públicas, com exceção da área de saúde, e ampliação de alíquotas do IPVA e ICMS (CORREA, 2015). Em fevereiro de 2015, enviou dois projetos de lei à Assembleia que, entre outras, definiam:

(1) Medidas de natureza fiscal e parafiscal, como o parcelamento de débitos tributários e a “Nota Paraná” (iniciativa que visa a estimular a emissão de notas fiscais em operações comerciais e de consumo, evitando práticas de sonegação); (2) Medidas que afetavam gratificações por tempo de serviço dos servidores públicos da ativa, como o fim dos quinquênios (gratificação de 5% do salário-base incorporada à remuneração do servidor a cada cinco anos, até o limite de 25%) e a redução dos anuênios (gratificações devidas aos servidores a partir do 31º ano de serviço público, de 5% ao ano, até o limite de 25%); (3) Medidas que afetariam a Previdência dos servidores: estabelecia-se o teto da previdência social (R\$ 4.663,75 em valores atualizados) como limite às aposentadorias dos futuros servidores e cogitava-se a criação de um fundo previdenciário paralelo, a ser gerido por entidade a ser criada (a PREVCOM), de modo que o servidor optante teria de contribuir com 11% da remuneração para o órgão gestor (o Paraná Previdência) e 7,5% para a PREVCOM, totalizando 18,5% de desconto mensal sobre valor bruto da remuneração. Insidiosamente, as mensagens continham uma autorização para dissolver o Fundo Previdenciário dos atuais servidores (superavitário, àquele tempo, em aproximadamente R\$ 8 bilhões); (4) Outras medidas administrativas colaboraram para a instauração de movimentos de paralisação e de greve: por exemplo, a dispensa de 30% do pessoal contratado pelo governo Richa em regime precário. (CORREA, 2015, p. 319)

A greve desencadeada pelo pacote de medidas foi fortemente reprimida pelo governo estadual sendo marcada por um grau de violência extrema contra os trabalhadores no dia 29 de abril de 2015, na praça Nossa Senhora da Salete, em frente à Assembleia Legislativa do Paraná. Essa repressão violenta terminou com mais de duzentas pessoas feridas, e com a aprovação nos dois projetos de lei (PEREIRA; ALLAN, 2016), impulsionando políticas de austeridade em nível estadual.

O caso paranaense não é isolado. Em rápida consulta às notícias da Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação (CNTE), a partir de sua compilação sobre a ação das entidades filiadas, é possível identificar, em 2014 e 2015, outros conflitos entre trabalhadores e gestões municipais e estaduais a partir de pacotes de ajuste de contas e cortes em direitos de trabalhadores (CNTE, Notícias, Giro pelos Estados).

A partir, portanto, de um certo paradoxo entre os compromissos com a valorização da educação e do profissional da educação e a expansão de direitos expresso no PNE e as políticas estaduais de austeridade, a proposta deste artigo é problematizar como, em tão pouco tempo, passa-se da legitimidade conferida à implementação de políticas de valorização, tais como PSPN e as metas do PNE, para a legitimação de políticas de austeridade.

Em certo sentido, a emenda 95/2016 foi aprovada com baixa resistência social. Apresentada pelo executivo federal em 15 de junho de 2016, foi promulgada, após votação nas duas casas do Congresso Nacional, em 16 de dezembro daquele ano (BRASIL, 2023). Ainda que o período da Emenda coincida, por exemplo, com a importante ação dos estudantes no processo conhecido como Movimento de Ocupações das Escolas (MARIANO, 2017), estas se referiam também às mudanças nas regras de organização do Ensino Médio, por meio de alterações na LDB. Ainda que o ajuste fiscal estivesse na pauta dos estudantes e um número muito grande de entidades de trabalhadores tenha se manifestado contra a PEC, o movimento não conseguiu barrar sua aprovação, e tampouco interferir no tempo de sua tramitação.

Há certamente que se considerar o complexo contexto do afastamento da presidenta Dilma, sem comprovação de crime de responsabilidade, mas as dificuldades para resistência à implementação da emenda 95/ 2016 podem sugerir certa naturalização da necessidade de controle de gastos públicos. Nas palavras de Rancière (1996), os protestos de estudantes e entidades de profissionais da educação soaram mais como um ruído, do que propriamente um discurso percebido como coerente pelo restante da sociedade.

Neste caso, pode-se fazer uma pergunta um pouco diferente: Quais são as consequências mais práticas e diretas das políticas de austeridade? A literatura, em abundância, tem respondido essa questão com estudos que evidenciam que tais políticas de austeridades dificultam a implementação das metas do PNE (AMARAL, 2016). Especificamente em termos de valorização docente e das metas diretamente relacionadas a esse tema, a indução provocada pela Emenda 95 na política de estados e municípios tem gerado congelamento dos planos de carreira (SANTOS; SILVA, 2020; SILVA, 2022), e redução salarial não nominal (FERRAZ; FERNANDES; GOUVEIA, 2022), que convivem com resiliência de professores temporários que não são protegidos pelas regras de carreira do magistério (FERNANDES; ROLIM; BASSI, 2022).

Assim, ao olhar não apenas para EC 95, mas também diante de alterações para uma política nacional indutora para as demais redes dos Estados e municípios, e considerando um movimento mais amplo de Estados e municípios, pode-se questionar: Como passamos da legitimidade de uma política de valorização do serviço público e do

profissional da educação, para outra, de austeridade e maximização de cortes de investimento e pessoal, em tão curto espaço de tempo?

Para tentar elucidar aspectos dessa transição, o debate aqui travado partirá de uma provocação sobre a racionalidade na modernidade e no Estado capitalista, a partir do pensamento de Max Weber. A hipótese que conduzirá a reflexão pleiteia que a racionalidade que sustenta políticas de austeridade não tem efeitos apenas econômicos, mas, sobretudo, bloqueia o debate sobre as finalidades das políticas públicas. No interior dessa hipótese teórica, tomaremos os embates em torno da aprovação do FUNDEB permanente para analisar que compromissos políticos foram possíveis e ainda são necessários para sustentar uma reconstrução democrática das políticas educacionais.

Uma pequena digressão para sustentar o debate: os dilemas da modernidade capitalista no pensamento weberiano

O uso do pensamento weberiano, ou da teoria weberiana, no interior das pesquisas em políticas educacionais, tem, usualmente, ênfase no aspecto da burocracia, quando se debruça sobre a teoria de dominação e a organização burocrática (TRAGTEMBERG, 1977; SOUZA, 2007), assim como no conceito de Estado como detentor do monopólio legítimo da violência nos debates sobre a disputa de poder (SOUZA, 2007). Outro ponto dos estudos em diálogo com Weber é a referência aos aspectos de sua metodologia, principalmente, no que diz respeito à construção de tipos ideais (BELLARDO, 2015). Mas não se percebe a mesma presença, no campo das políticas educacionais, dos debates que Weber faz especificamente sobre o capitalismo e a sociedade moderna.

Max Weber compreende o capitalismo sob dois aspectos: 1) um processo de racionalização instrumental com respeito a fins (WEBER, 2004); e 2) um processo de autonomização das esferas sociais (WEBER, 1971). O autor argumenta que esse duplo movimento – processo de racionalização instrumental e processo de autonomização de esferas sociais – produz um desencantamento do mundo. Em certa medida, o puritano, seja calvinista na Holanda, Batista ou de outras seitas na Inglaterra e Quaker nos Estados Unidos, queria poder trabalhar e ser profissional (WEBER, 2004). Ele trabalhava no

sentido de executar uma obra divina, sua dedicação ascética ao trabalho e ao profissionalismo era inspirada em um valor. Contudo, com o que Weber chama de desencantamento do mundo, somos conduzidos a uma realidade em que todos são obrigados a trabalhar e a serem profissionais. Assim, passa-se do puritano que queria trabalhar e ser profissional, para uma espécie de condenação em que todos devem se submeter ao trabalho independente de qualquer coisa e se guiar por uma racionalidade instrumental. É o que ele vai descrever como uma jaula de ferro na tradução inglesa de Parsons (WEBER, 1967), ou como uma rija crosta de aço na proposta da edição realizada por Flávio Pierucci (WEBER, 2004). Mas vamos olhar essa questão, nas palavras do próprio Weber:

O puritano queria ser um profissional – nós devemos sê-los. Pois a ascese, ao se transferir das celas dos mosteiros para a vida profissional, passou a dominar a moralidade intramundana e assim contribuiu [com sua parte] para edificar esse poderoso cosmos da ordem econômica moderna ligada aos pressupostos técnicos e econômicos da produção pela máquina, que hoje determina com pressão avassaladora o estilo de vida de todos os indivíduos que nascem dentro dessa engrenagem – não só dos economicamente ativos – e talvez continue a determinar até que cesse de queimar a última porção de combustível fóssil. Na opinião de Baxter, o cuidado dos bens exteriores devia pesar sobre os ombros de seu santo apenas “qual leve manto de que se pudesse despir a qualquer momento”. Quis o destino, porém, que o manto virasse uma rija crosta de aço {na célebre tradução de Parsons: iron cage = jaula de ferro} (WEBER, 2004, p. 165)

Diante dessa crosta, para Weber, sucumbe, inclusive, o iluminismo e a ilustração. “Também a rósea galhardia de sua risonha herdeira, a ilustração, parece definitivamente fadada a empalidecer, e a ideia do ‘dever profissional’ ronda nossa vida como um fantasma das crenças religiosas de outrora” (WEBER, 2004, p. 165). Se a força legitimadora da razão instrumental que sustenta a ética do trabalho profissional já se encontrava desenvolvida no pensamento weberiano de 1904 e 1905¹, nos 15 anos que o separam de sua morte (Weber faleceu em 1920), o conceito de autonomia das esferas sociais ganhará consistência. Registramos essa questão, pois, é o choque de diferentes

¹ A primeira versão de *A ética protestante e o “espírito” do capitalismo* é publicada, na forma de dois ensaios, sendo a primeira parte publicada em 1904 e a segunda em 1905.

racionalidades instrumentais autônomas que o autor explora nas clássicas conferências sobre ciência e política com vocação, entre os anos de 1917 e 1919.

Na conferência publicada com o título “Política como Vocação”, Weber vai contrapor a ideia de ética de responsabilidade do político e a ética de convicção (WEBER, 1968). Muitas vezes, dada a edição conjunta das duas conferências, atribui-se a ética de responsabilidade ao político e a ética de convicção ao cientista. Porém, Schluchter (2011) argumenta que tal raciocínio pode esconder alguns equívocos. Para esse autor, em “A política como vocação”, Weber contrapõe a ética de responsabilidade do político à ética de convicção dos funcionários do Estado. Ou seja, ao servidor público. Nessa perspectiva, Weber tem um olhar para o servidor público como cumpridor de uma racionalidade formal, de uma racionalidade instrumental. É a essa ação, com respeito ao rigor do cumprimento da norma burocrática, que Weber contrapõe uma ação, propriamente do político, inspirada em uma ética de responsabilidade com o resultado final. Ou seja, com as consequências da ação, e não com a obediência da norma (SCHLUCHTER, 2011; WEBER, 1968).

Ainda com Schluchter, é possível observar que o Max Weber resignado das páginas finais da “Ética Protestante”, é de certa maneira reencantado e vislumbra uma possibilidade de reencantamento do mundo pela política – pela ética de responsabilidade inspirada em valores que podem eclodir a partir dos conflitos públicos. Tal reencantamento pode hipoteticamente ocorrer, visto que debater os fins – e não apenas a instrumentalidade técnica de como atingir um fim previamente definido – significa recolocar valores no mundo. Mas como essa possibilidade de reencantar o mundo nos auxilia a pensar os desafios colocados pelas políticas de austeridade e pelo financiamento da educação?

Façamos mais uma digressão e voltemos ao final dos anos de 1990, na companhia de Franklin Leopoldo Silva (SILVA, 1999), para pensar sobre o papel do liberalismo na educação brasileira. Silva, neste texto, identifica dois liberalismos. Um primeiro, que ele chama de liberalismo ilustrado, típico dos anos 1920 e 1930, que sustenta, por exemplo, a fundação da USP. Poderíamos unir ao exemplo de políticas liberais que fundaram a USP, a produção e a ação política de Anísio Teixeira. Um liberalismo que defende a importância da educação pública, da construção de igualdade de oportunidades. E um segundo

liberalismo, ainda em diálogo com Silva, que seria o neoliberalismo dos anos de 1990, que já não tem mais essa ilustração. Não auxilia na construção de uma instituição como a USP ou, tampouco, fortalece a educação pública. Ao contrário, é uma força que atua para destruir a educação pública.

Com a chave interpretativa weberiana, o liberalismo dos anos de 1920 e 1930 é um liberalismo inspirado em valor (não mais religioso como do puritano, mas ainda societário da construção de um mundo conjunto). Ainda é encantado por uma ética de responsabilidade com o bem comum. Esse traço de responsabilidade valorativa é, no neoliberalismo dos anos de 1990, substituído por uma racionalidade instrumental de pura ética de convicção nos procedimentos e princípios, sem responsabilidade com as consequências. Mas o neoliberalismo dos anos 1990 também não é o liberalismo ou neoliberalismo de hoje. O neoliberalismo dos anos de 1990 não é a austeridade que se impõe desde 2014 e/ou 2016.

Cury (2016) registra que a resistência ao neoliberalismo dos anos 1990 se ancorou no projeto político que estava desenhado na Constituição de 1988, enquanto uma constituição programática. Em paralelo, as políticas neoliberais da década de 1990, sejam do governo Fernando Collor, Itamar Franco ou Fernando Henrique Cardoso, passaram por uma grande disputa política pela regulação e implementação da Constituição de 1988. No período, nem sempre o interesse público perdeu, pois, a constituição construía certa proteção ao projeto de ampliação dos direitos sociais. O mesmo raciocínio é sustentado por Paoli e Telles (2000) que identificam os anos de 1990 como paradoxais, pois, políticas neoliberais estreitam o espaço público, em paralelo com uma Constituição que amplia as instituições democráticas e o mundo dos direitos. Na chave aqui em debate, pode-se compreender que a Constituição parcialmente sustentava a política, mesmo no contexto de um espaço que o neoliberalismo queria esvaziar.

Tendo esses elementos em vista, propõe-se um debate sobre a austeridade de hoje, ancorado em uma espécie de hipótese reflexiva. Seria a austeridade um processo de desencantamento da realidade social no contexto de um Estado burocrático? E indo adiante, em conjunto com o Weber parcialmente otimista e não resignado, poderíamos reencantar esse Estado através da política construída sobre uma ética da responsabilidade? Como já sabemos, para Weber, a saída para um reencantamento do

mundo é a política com responsabilidade. Com a Constituição de 1988, temos esse espaço de disputa, inclusive com o compromisso expresso no art. 206, de políticas de valorização docente. No entanto, as políticas de austeridade parecem colocar em segundo plano todos os fins programáticos da Constituição, submetendo a ação do Estado a uma simples ação instrumental de administração da política fiscal, sem compromisso ou responsabilidade com qualquer consequência social ou societária.

O discurso da austeridade retira da arena pública o debate político e democrático sobre os fins que devem ser seguidos. Quando se debate os fins, colocam-se no cenário diferentes valores que justificam as consequências das ações e a responsabilidade de quem as praticou. O debate sobre os fins faz com que os sujeitos tenham que agir com respeito a valores, e não só instrumentalmente com respeito a fins previamente dados. Ao matar o debate do fim, em certa medida, mata-se a ética da responsabilidade e deixa, no cenário, simplesmente o saneamento fiscal do Estado. Saneamento esse que não passa de uma racionalidade instrumental formal, calcada numa ética de convicção.

Mas se essa hipótese tiver algum sentido, ainda não explica como se passa de uma ética de responsabilidade com o conteúdo ou o fim da política (valorização do profissional da educação) para uma ética de convicção da austeridade como um fim em si mesma, em um período historicamente tão curto. Talvez Weber (2004) possa nos ajudar novamente. Mais uma vez, recorrendo ao livro “A Ética Protestante...”, podemos vislumbrar o problema que o autor quer construir. Weber não procura, no referido livro, compreender o processo material e/ou econômico da exploração capitalista. Ele busca decifrar o processo pelo qual uma força moral se constitui (a isso ele chama “espírito” e as aspas são do próprio Weber, explícitas no título do livro) para justificar e impulsionar a ação cotidiana de bilhões de sujeitos espalhados por todo o planeta, mesmo que se encontrem em situação material de opressão e exploração.

Assim, podemos reunir a racionalização própria de outras esferas em um mesmo movimento que não é simplesmente de apropriação privada de uma riqueza coletiva, constituída como fundo público. Em outras palavras, a austeridade é uma política econômica, mas também é uma força moral. Cabe considerar que os processos como de militarização da gestão das escolas, de tensões com os projetos de escola sem partido, de instalação de sistemas digitais on line de monitoramento e controle do docente e de

outras pautas conservadoras que atingem o profissional docente são igualmente formas de deslegitimar o papel político pedagógico do professor. Assim, entre as consequências da austeridade para os profissionais de educação, temos que concentrar o olhar tanto nas perdas econômicas em termos de remuneração, de carreira, de política de formação, de condições de trabalho, como na própria legitimidade da atividade docente e, mais do que isso, da sua própria intervenção política por meio de suas entidades representativas.

Assim, o paraíso messiânico da austeridade, em nome da economicidade, talvez tenha como consequência para o docente não só as suas perdas financeiras e de condições de trabalho, mas também do espaço para exercer a sua atividade política e a própria docência.

A aprovação do FUNDEB permanente: tensões entre racionalidade instrumental e fins políticos

Compreender o combate à austeridade como uma empreitada, não apenas econômica, mas como uma guerra entre diferentes valores, situa o debate das finalidades das políticas públicas, e, portanto, das políticas educacionais, no campo de um projeto societário. Nesta perspectiva teórica, a aprovação da emenda Constitucional 108, que instituiu o FUNDEB permanente – em paralelo à ação de um governo executivo central que se pautava por um projeto ultraconservador no campo dos valores morais e despudoradamente neoliberal no campo econômico –, pode significar uma faísca importante para impulsionar o que se compreende aqui, sob a inspiração weberiana, como reencantamento do mundo através da política.

O processo de contestação da legitimidade da política democrática – que contou com a colaboração do PSDB e de membros do STF através da contestação do resultado eleitoral de 2014, se arrastou por um processo de *impeachment* sem caracterização de um crime de responsabilidade, ganhou volume em processos jurídicos ancorados em simples convicções contra um dos principais candidatos na eleição de 2018, e desaguou na eleição do governo Bolsonaro; tudo em sintonia com um discurso midiático que criminalizou o debate de fins políticos – abriu terreno fértil para uma ação puramente instrumental do Estado, transferindo a decisão das finalidades para agentes rentistas de mercado.

Nesse cenário, um governo com uma pauta conservadora em educação (OLIVEIRA, 2019), colocou em andamento teses e engrenagens de deslegitimação do lugar da escola e do professor. Concomitantemente, colocou em segundo plano o tema do financiamento da educação, dando as costas para a tramitação do FUNDEB, no Congresso Nacional. O que se apresentou, nos últimos quatro anos, foi a união de uma pauta de costumes conservadora que não compreende o papel republicano e político dos professores e professoras em um país democrático, assim como uma política de austeridade que buscou a redução do compromisso social do Estado e o desfinanciamento da Educação pública.

Assim, o papel do Congresso Nacional e dos movimentos sociais foi fundamental na proteção as condições de financiamento da educação básica por meio do debate político e da aprovação do FUNDEB permanente. O processo de formulação e negociação de um desenho novo para a política de fundo é anterior ao governo Bolsonaro e pode-se dizer que tem como ponto forte uma intensa negociação política entre legisladores na Câmara e no Senado e movimentos organizados da sociedade civil, tanto ligados à escola pública, quanto interessados na disputa pelo fundo público, a partir de projetos privados de educação.

O processo é mais rico e complexo do que se pode discutir aqui, mas, para adensar o debate sobre as tensões entre uma racionalidade técnica que tem colonizado a política e a necessidade de legitimar um compromisso político com a educação, e, especialmente com a valorização dos trabalhadores da educação, a regulamentação do FUNDEB nos coloca novos elementos que anunciam disputas no horizonte. Dito isso, reforçemos uma questão. Em primeiro lugar, à revelia de qualquer resultado concreto a partir do texto final aprovado, o amplo debate – repleto de conflitos entre interesses diferentes – fez nascer no parlamento a política escondida e negada pelo Ministério da Educação. O desentendimento que constitui a política (RANCIÈRE, 1996) brotou, momentaneamente no parlamento, a revelia do executivo.

A política de fundos nasce em um ciclo anterior de austeridade (anos neoliberais da década de 1990). O desenho do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – se apresentou, em 1996, como uma solução técnica para redistribuir recursos que, já eram suficientes na educação básica,

porém não estavam necessariamente nas redes de ensino que precisavam. Vejam que o debate não era ao redor de finalidades e metas a serem alcançadas por uma política educacional, mas apenas de uma instrumentalidade que redistribuísse recursos já existentes. Há ampla literatura discutindo os impasses do desenho do FUNDEF e sua dimensão de focalização e certa engenharia de restrição de despesas da União com educação básica (DAVIES, 1999; PINTO, 1999).

A aprovação do FUNDEB em 2007 rompeu com essa perspectiva e introduziu uma promessa de compromisso com a expansão dos investimentos em educação ao incorporar, por exemplo, nos fatores de ponderação para redistribuição de recursos no âmbito do fundo incluindo nas regras a diversidade de composição da educação básica em etapas e modalidades. Pode-se argumentar que, apesar de aparentemente o FUNDEB dar continuidade ao FUNDEF, ele amplia o compromisso político e o reconhecimento da necessidade do investimento em educação, portanto, tensiona a lógica instrumental do primeiro fundo. Ao ampliar os recursos, o FUNDEB possibilitou o debate de novas metas finalísticas para a política educacional. Vamos enfatizar. Não se trata de uma ação puramente econômica, mas de um embate político valorativo sobre qual o papel da educação pública (e qual seu escopo, sua qualidade, etc.) em um país republicano e democrático.

Nesse diapasão, a aprovação do FUNDEB permanente, por meio da Emenda Constitucional 108, parece ser um novo momento de tensão entre compromisso político e instrumentalidade técnica. Mas como tensão, um possível equilíbrio entre os dois polos não está previamente definido. Primeiro, os esforços para sua aprovação só são possíveis pela negociação no parlamento, espaço constitutivo da pactuação democrática e lócus por excelência da representação da pluralidade de interesses (POGGI, 1981). Pluralidade que se manifesta através de pressões advindas de movimentos sociais de educação, trabalhadores da educação pública, prefeitos, governadores, proprietários de escolas privadas, fundações privadas e tantos outros coletivos que sintetizam interesses diversos. Entretanto, se o debate em si constitui-se como um momento de possível reencantamento *per se*, o resultado do mesmo pode tanto ampliar o mundo da política de responsabilidade, como a instrumentalidade de convicção.

Como exemplo, a estrutura da política de fundos ampliou de maneira importante a complexidade do mecanismo de funcionamento da redistribuição incorporando elementos de resultados, típicos de políticas gerenciais (BARBIERI; AZEVEDO, 2019), em uma política que, até agora, estava eminentemente comprometida em assegurar condições de oferta. Para explicar melhor este argumento, tomam-se aqui dois aspectos do FUNDEB permanente: 1) a manutenção do objetivo de valorização dos profissionais da educação e; 2) os mecanismos para redistribuição de recursos chamados “Valor aluno ano Total (VAAT)”, “Valor aluno ano Fundeb (VAAF)” e “Valor aluno ano resultados” (VAAR) (BRASIL, 2020).

Em relação ao primeiro ponto, a partir do novo caput do art. 212 da Constituição, no qual se incorporou como regra constitucional permanente o FUNDEB, podem-se depreender dois compromissos da política de fundos: 1) manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica e, 2) a remuneração condigna de seus profissionais. O compromisso com a remuneração condigna implicou em embates políticos na tramitação. Em nota pública, do dia 20 de junho, a CNTE destacava:

A aprovação integral do relatório da Prof.^a Dorinha Seabra Rezende – consubstanciado no trabalho da Comissão Especial do FUNDEB – e a rejeição dos dois destaques apresentados pelo Partido Novo, que pretendiam suprimir do Parecer a subvinculação de recursos para a valorização dos profissionais da educação e o Custo Aluno Qualidade (numa atitude golpista, anacrônica e reacionária contra a educação pública brasileira), tiveram ampla maioria entre os parlamentares graças à mobilização de trabalhadores em educação, estudantes e ativistas nas redes sociais, bem como ao empenho de parlamentares e gestores públicos comprometidos com a aprovação do novo FUNDEB. (CNTE, 2020)

Do ponto de vista técnico, a garantia da subvinculação de 70% da receita do FUNDEB para o pagamento de profissionais da educação não significou um avanço muito grande em relação ao praticado pelos sistemas de ensino, dado que o maior componente de custo na educação são as despesas com pessoal e, em geral, os sistemas de ensino já cumprem este percentual. Porém, do ponto de vista simbólico, retirar a subvinculação seria romper com um compromisso estruturante de toda a política de fundos, que na sua trajetória nos remete ao pacto pela valorização do magistério assinado ainda no governo

Itamar Franco. Pode-se considerar que, neste ponto, a tecnicidade serviu para reafirmar a política.

Por outro lado, o avanço da participação da União na complementação do fundo, antes de 10%, passou agora a ser de 23% e este é sem dúvida um compromisso político fundamental com a expansão e a qualidade da educação pública, assim como um convite a ampliar os próprios objetivos de uma educação republicana. Porém, para essa complementação, passamos a um novo e complexo mecanismo de repartição, que nos remete ao segundo ponto mencionado anteriormente. Segundo a EC 108, os recursos da União serão repassados a partir de três formas:

- a) 10 pontos percentuais no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, sempre que o valor anual por aluno (VAAF), nos termos do inciso III do caput deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- b) no mínimo, 10,5 pontos percentuais em cada rede pública de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o valor anual total por aluno (VAAT), referido no inciso VI do **caput** deste artigo, não alcançar o mínimo definido nacionalmente;
- c) 2,5 pontos percentuais nas redes públicas que, cumpridas condicionalidades de melhoria de gestão previstas em lei, alcançarem evolução de indicadores a serem definidos, de atendimento e melhoria da aprendizagem com redução das desigualdades, nos termos do sistema nacional de avaliação da educação básica. (BRASIL, 2020)

Os dois primeiros respondem à lógica anterior de fazer os recursos chegarem aos sistemas com menos capacidade financeira. O VAAF é de fato a continuidade do mecanismo original, desde o primeiro desenho dos fundos. O VAAT é uma grande novidade sustentada no reconhecimento que alguns entes federados, especialmente municipais, têm recursos próprios que mantêm desigualdades nas condições de financiamento, portanto o aporte novo de recursos da União precisa chegar a contextos com mais necessidade (SENA, 2019).

A tensão maior se coloca na terceira forma de distribuição, que se convencionou chamar VAAR. Apesar da sigla não estar explicitada no texto da EC 108, esse mecanismo inclui no fundo uma perspectiva de recompensar redes públicas que “alcançarem evolução de indicadores a serem definidos”. Isso significa inserir no fundo uma lógica não apenas de combater desigualdades, mas também de busca de resultados previamente

estabelecidos. Tal busca por resultados estandardizados vem sofrendo constantes críticas (OLIVEIRA *et al.*, 2019) por induzir escolas a priorizarem técnicas instrumentais para garantir desempenho (nota) nos testes, em detrimento de se debater qual qualidade e/ou finalidade uma educação republicana deveria buscar.

Para voltar finalmente a nossa problematização que a austeridade tem efeitos não apenas econômicos, mas, sobretudo, impede o debate sobre as finalidades das políticas públicas. Parece que podemos, por um lado, olhar positivamente que a Emenda 108, ao reafirmar o compromisso com a valorização do magistério e a garantia da maior parte dos recursos para o combate às desigualdades, a partir do reconhecimento da desigualdade de receita entre os entes federados, nos dá um compromisso político importante para a educação pública brasileira.

Entretanto, em que medida a lógica instrumental que sustentou políticas de austeridade, fundadas em um discurso moral de que o Estado não tem como proteger a todos e que é preciso racionalizar gastos, se encontra com a lógica do VAAR de cobrar que os recursos cheguem a quem se esforçar mais em certos indicadores. Ainda que na regulamentação possamos disputar indicadores para fazer justiça educacional, o VAAR corrompe o compromisso e tensiona a política, conduzindo-a a uma instrumentalidade formal, sem conteúdo e compromisso societário.

Não se pretende aqui encerrar o debate, mas problematizar se no processo de reconstrução democrática da sociedade brasileira não se faz necessário retomar a moralidade da política, no sentido do compromisso com seus fins e valores. Portanto, longe de uma racionalidade instrumental contida na ideia de austeridade e nos elementos de controle de resultados. Talvez, ao derrubar a Emenda Constitucional 95, fosse conveniente, também, derrubar conjuntamente a ideia do VAAR, pois em um mundo eticamente justo, precisamos de uma nova e responsável racionalização do Estado.

Referências

AMARAL, N. C. EC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Goiânia, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

BARBIERI, A. F.; AZEVEDO, M. L. N. Políticas para a educação básica a partir da década de 1990: existe uma Agenda Globalmente Estruturada para a Educação (AGEE) no Brasil? **Educação e Cultura Contemporânea**, [s/l], v. 16, p. 131-153, 2019.

BELLARDO, W. S. **Trajetória da burocracia educacional**: recrutamento e recursos de poder. 2015. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

BRASIL. **Lei nº 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: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020**. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc108.htm. Acesso em: 09 fev. 2023.

BRASIL. **Proposta de Emenda à Constituição N° 241/2016** Brasília: Tramitação, 2023. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pec-241-2016-cd>. Acesso em: 09 fev. 2023.

CNTE Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação. A mobilização social aprovou o Fundeb e derrotou os retrocessos pretendidos pelo governo Bolsonaro. **Notícias**, [Brasília]: CNTE, 20210. Disponível em: <https://cnte.org.br/index.php/menu/comunicacao/posts/notas-publics/74287-projeto-que-vincula-pagamento-ao-magisterio-e-demais-profissionais-da-educacao-avanca-na-camara-federal>. Acesso em: 09 fev. 2023.

CORREA, M D C. A greve dos professores no Paraná em 2015: política, subjetividade, resistência. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 15, n. 2, p. 317-335, 2015. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/7922/5316>. Acesso em: 09 fev. 2023.

CURY, C. R. J. 20 anos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN). **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 10. n. 1. C 20, p. 03-17, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/49964/32545> Acesso em: 09 fev. 2023.

DAVIES, N. Fundo do ensino fundamental (Fundef): valorização da educação pública ou golpe publicitário? **Universidade e Sociedade (Brasília)**, São Paulo, v. 18, n.18, p. 116-120, 1999.

FERRAZ, M. A. S.; Fernandes, M. D. E.; GOUVEIA, A. B. Remuneração docente em contexto de austeridade fiscal: uma análise das redes municipais de ensino dos estados de Mato Grosso do Sul e do Paraná. **Revista Brasileira de Educação**, [Rio de Janeiro], v. 27, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbedu/a/yvRkPWvY4ScnvT94hLWXmtB/?lang=pt> Acesso em: 09/fev. 2023.

Fernandes, M. D. E., BASSI, M. E.; ROLIM, R. M. G. Remuneração docente no Brasil sob a ótica da disputa pelo fundo público (2008–2020). **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Cidade, v. 30, n. 48, p. 01-22, 2022. <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6751> Acesso em: 09 fev. 2023.

MARIANO, C. M. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, [Curitiba], v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 10 fev. 2023.

OLIVEIRA, D. A. *et al.* **Políticas Educacionais e a reestruturação da profissão do educador: perspectivas globais e comparativas**. Petrópolis: Vozes, 2019.

OLIVEIRA, V. A Educação no Governo Bolsonaro: o dito e o feito no primeiro ano de mandato. **Confluenze. Rivista di Studi Iberoamericani**, [s/l] v. 13, Issue 1, p. 195-225, 2021. Disponível em: <https://confluenze.unibo.it/article/view/13092>. Acesso em: 09 fev. 2023.

PAOLI, M. C.; TELLES, V. S. Direitos sociais: conflitos e negociações no Brasil contemporâneo. In: ALVÁREZ, S. E.; DAGNINO, E; ESCOBAR, A. **Cultura e política nos movimentos sociais latino-americanos: novas leituras**. Belo Horizonte: UFMG, 2000. p. 15-30.

PEREIRA, L. F. L; ALLAN, N. A. **29 de abril: repressão e resistência**. Curitiba: Projeto Editorial Praxis, 2016.

PINTO, J. M. R. Um fundinho chamado 'fundão'. In: DOURADO, Luiz Fernandes (org.). **Financiamento da educação básica**. 1. ed. Campinas: Autores Associados, 1999. v. 1. p. 85-98.

POGGI, G. **A evolução do Estado moderno: uma introdução sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

RANCIÈRE, J. **O desentendimento**: política e filosofia. São Paulo: Ed. 34, 1996.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 426-446, set./dez. 2017.

SANTOS, V. S.; SILVA, T. M. M. Riscos e entraves para o plano de carreira do magistério municipal de São Paulo no contexto da Emenda Constitucional nº 95/2016 **Revista de Financiamento da Educação. FINEDUCA**. [Porto Alegre] v. 10, n. 15, p. 01-15, 2020. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/90626/58620>. Acesso em: 09 fev. 2023.

SCHLUCHTER, W. **Paradoxos da modernidade**: cultura e conduta na teoria de Max Weber. São Paulo: Editora Unesp, 2011.

Sena, P. Federalismo, Vinculação, Fundeb, VAAT e CAQ. **Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 361-377, 2019. <https://doi.org/10.22420/rde.v13i26.1010>. Acesso em: 09/fev. 2023.

SILVA, F. L. A experiência universitária entre dois liberalismos. **Tempo Social**, São Paulo, 11(1), maio 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/ij/ts/a/BrTQ3DJBMDk4qY4zbvZrDQh/?lang=pt>. Acesso em: 09 fev. 2023.

SILVA, M. Q. Austeridade fiscal como política de financiamento da educação: o caso do município de Curitiba-PR entre 2017 e 2019. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas / Education Policy Analysis Archives**, [s/l], v. 30, p. 1-20, 2022.

SOUZA, A. R. **Perfil da gestão escolar no Brasil**. 2007. Tese (Doutorado em Educação) – PUC-SP, São Paulo, 2007.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1977.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. São Paulo: Pioneira, 1967.

WEBER, M. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1968.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.

WEBER, M. **A ética protestante e o “espírito” do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

Recebido em: 08/10/2022
Aprovado em: 03/03/2023

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
Programa de Pós-Graduação em Educação – PPGE
Revista Linhas
Volume 24 - Número 54 - Ano 2023
revistalinhas@gmail.com