

**O FUNDEF E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO:
uma análise em municípios pernambucanos**

MARIA DO SOCORRO VALOIS ALVES

**O FUNDEF E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO:
uma análise em municípios pernambucanos**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Alfredo Macedo Gomes

RECIFE

2002

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO**

**O FUNDEF E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO:
uma análise em municípios pernambucanos**

Comissão Examinadora:

1º Examinador

2º Examinador

3º Examinador

RECIFE, de

de 2002

AGRADECIMENTOS

Como cristã, não poderia deixar de agradecer, em primeiro lugar, ao Senhor Deus, “pois Ele mesmo é quem a todos dá vida, respiração e tudo mais (ATOS: 17: 25).

O término de um trabalho e o reviver de suas etapas nos trazem à memória a grata contribuição de tantos que, amorosamente, concorreram para sua satisfatória finalização.

É tarefa quase impossível agradecer a todos que contribuíram, das mais diversas formas.

Fazendo apenas uma tentativa, gostaria de agradecer:

A meu pai,

por ser tão gentil e amoroso, até para repreender, o que me trouxe grandes lições de amizade, respeito e compreensão para com o próximo.

À minha mãe,

com quem, primeiro, aprendi o valor da educação e que muito se esforçou para que eu ultrapassasse a etapa da educação básica.

A meu marido,

por compreender tão bem minha ausência em virtude da dedicação ao Mestrado e por contribuir, de todas as formas possíveis, para que eu finalizasse o curso com tranquilidade.

A meus filhos,

pela torcida desde o momento da seleção até a etapa final.

Às parentes-amigas Mariana, Elis, Sheila e Keyla,

que me ajudaram com a degravação das fitas.

A Robinson Santos,

amigo sempre preocupado em “salvar” a minha produção acadêmica, fazendo *back-up*, constantemente.

A meus irmãos,

residentes em outro Estado, que ligavam sempre interessados e dando palavras de estímulo.

Aos professores do Mestrado, de modo particular à Prof^a Janete Azevedo,

que assumiu os primeiros dezoito meses de orientação, antes da sua viagem a Paris para seu Pós-Doutorado.

Ao professor Alfredo Macedo Gomes,

Que, chegado, recentemente, do seu Doutorado na Inglaterra, gentilmente aceitou, com coragem, assumir o desafio de, em poucos meses, se apropriar de toda a construção elaborada e dar curso à orientação até o seu final, com dedicação e “muitas inquietações”, que me faziam rever os textos, várias vezes, o que foi muito positivo.

Ao pessoal da secretaria do Mestrado, Nevinha, Alda e Marquinhos
pela presteza do atendimento.

Às queridas colegas Ana Lúcia e Maria Lúcia, do mesmo núcleo de
pesquisa e companheiras de equipe de trabalho e estudo, Delma
Evaneide, Tânia Basante, Semadá, Jackeline,
que sempre que viam qualquer material sobre financiamento
traziam pra mim carinhosamente.

Ao pessoal da Biblioteca Setorial de Educação,
que sempre se dispõe a ajudar nas dificuldades.

Obrigada é muito pouco para vocês, mesmo assim obrigada!

SUMÁRIO

DEDICATÓRIA

AGRADECIMENTOS

SUMÁRIO

RESUMO

ABSTRACT

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO..... | 10 |
| CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZANDO O OBJETO DE PESQUISA..... | 24 |
| 1.1 - Considerações sobre os Principais Mecanismos Normativos que Estruturaram o Financiamento da Educação no Brasil..... | 25 |
| 1.2 - As Mudanças Operadas no Financiamento do Ensino Fundamental com a Criação do FUNDEF | 39 |
| 1.3 - Distintas Concepções sobre a Implantação do FUNDEF..... | 43 |
| 1.4 - Descentralização e Poder Local..... | 52 |
| 1.5 - Retomando o Objeto de Estudo..... | 62 |
| CAPÍTULO 2 – VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO..... | 64 |
| 2.1 - Introdução..... | 65 |
| 2.2 - Contribuições da Abordagem Sociológica ao Entendimento da Valorização do Magistério..... | 66 |
| 2.3 - A Divisão do Trabalho e a Organização Social..... | 74 |
| 2.4 - O Princípio Ocupacional versus o Princípio Administrativo..... | 77 |
| 2.5 - Aspectos da Profissão Docente no Brasil..... | 81 |
| 2.6 - Perspectiva Conceitual de Valorização do magistério..... | 88 |
| 2.7 - Os Componentes da Profissionalização Docente.. | 93 |
| 2.8 - A <i>Expertise</i> no Profissionalismo Docente..... | 100 |
| CAPÍTULO 3 – REPERCUSSÕES DO FUNDEF SOBRE A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS..... | 106 |
| 3.1 - Introdução..... | 107 |
| 3.2 - Contexto de Implantação do FUNDEF nas Municipalidades..... | 108 |
| 3.3 - Participação do Poder Popular Local na Implementação do FUNDEF..... | 109 |
| 3.3.1 - Valorização do Magistério como Categoria Subjacente a Ações Implementadas no Lócus Municipal..... | 120 |

| | |
|--|------------|
| 3.3.2 - Valorização do Magistério: Elementos Condicionantes do Trabalho Docente..... | 130 |
| 3.3.2.1 - Remuneração..... | 131 |
| 3.3.2.2 - Transporte, Localização e Remoção..... | 144 |
| 3.3.2.3 - Capacitação..... | 150 |
| 3.4 - O FUNDEF como Política de Descentralização..... | 155 |
| CAPÍTULO 4 – CONCURSO PÚBLICO E PLANO DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO: vias de Valorização do Magistério..... | 164 |
| 4.1 - Introdução..... | 165 |
| 4.2 - Concurso Público e Valorização do Magistério..... | 166 |
| 4.3 - Plano de Cargos, Carreira e Remuneração e Valorização do Magistério..... | 173 |
| 4.3.1 - PCC do Município B..... | 176 |
| 4.3.2 - PCC do Município C..... | 183 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 188 |
| ANEXOS..... | 197 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 203 |

RESUMO

Este trabalho de pesquisa objetiva analisar os efeitos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e de Valorização do Magistério (FUNDEF) sobre a valorização do magistério em dois municípios pernambucanos. O presente trabalho toma como referência teórico-metodológica a abordagem dialética. A investigação foi realizada utilizando uma diversidade de estratégias: análise documental, análise de conteúdo, entrevista e observação. O marco teórico-conceitual foi construído na base da discussão sobre os objetivos propostos pelo FUNDEF, dos quais se revelam importantes para a sua compreensão conceitos, como, política social, descentralização, poder local e valorização do magistério. Os resultados revelaram que o FUNDEF não oportunizou a valorização do magistério nos municípios estudados, considerando: o baixo nível de autonomia e estruturação do órgão municipal de educação; a falta de um plano de ação e de um elenco de reivindicações formuladas em função da valorização do magistério; a falta de participação efetiva como órgão de controle e fiscalização dos dispêndios com o ensino fundamental, por parte dos Conselhos de Controle Social do FUNDEF; as bases centralizadoras em que se assenta o aparato político-institucional do poder político local; a alocação indevida dos recursos destinados à educação; o gerenciamento de pessoal, lotado no serviço público municipal mediante a política de favores, marcada pela arbitrariedade do clientelismo político; a ausência de concurso público e a realização de planos de cargos, carreiras e remuneração do magistério, inócuos em termos de promoção social e econômica dos professores; a ausência total de melhoria salarial ou a melhoria no salário em função da extinção de gratificações, o que não redundou em acréscimos sobre o total percebido.

ABSTRACT

This work aims to study the effects of FUNDEF (Federal Fund for Maintenance and Development of Teaching and Valorization of Teachers) on the teaching staff in two municipalities in the state of Pernambuco, NE Brazil. This work takes a dialectical approach as theoretical and methodological reference. Research was conducted with the use of a number of strategies: document analysis, content analysis, interviewing, and observation. The theoretical and conceptual basis was constructed on top of the discussion on the goals proposed by FUNDEF of which concepts such as social policies, de-centralizing, local government and valorization of teachers were found to be important elements for its understanding. Results showed that FUNDEF did not prioritize the valorization of the teaching staff in the cities studied given the poor level of autonomy and structuring of the local education authorities; a lack of a work plan and of a list of demands supplied around the theme of valorization of the teachers; a lack of effective participation as a control and inspection body for the financial resources spent on basic education on the part of FUNDEF's Councils for Social Control; the centralizing bases where the local political-institutional apparatus of the local political powers is found; the inept and inadequate allocation of funds destined to education; personnel management, hired and assigned according to a policy of favouring, marked by arbitrary practices of political favouring; the absence of a public admission test and the absence of a career plan as well as a pay plan, inept in terms of socially and financially promoting teachers; the complete lack of any pay improvement schemes

INTRODUÇÃO

O delineamento desta pesquisa ocorreu num momento de genuína dúvida intelectual, a partir de necessidades expressas por educadores atuantes nas mais diversas áreas administrativas e pedagógicas. A reflexão sobre a questão surgiu no exercício profissional desta pesquisadora, na função de Inspetora Escolar, que vem ocupando desde 1997. Essa função, dado ao seu caráter multidisciplinar, faz das visitas às escolas um momento riquíssimo de troca de experiências e de incentivo crescente à busca de informação e atualização. Considerando entre as atribuições da Inspeção a orientação às escolas, especialmente de ordem legal, é procedimento comum os professores e outros membros da comunidade escolar, crivarem a inspetora dos mais variados questionamentos sobre problemas que permeiam o cotidiano da atividade educativa, os quais partem dos diversos segmentos que compõem a escola e são de ordem legal, administrativa, pedagógica e, até, social. O campo fértil onde nascem as questões delimita-se, de forma panorâmica, desde questões formuladas a respeito da Constituição Federal, da Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de instruções normativas internas do sistema, das normas para a organização do acervo documental ativo e passivo da escola, do preenchimento de documentos da secretaria da escola, dos registros em cadernetas pelo professor até questões sociais envolvendo crianças maltratadas, Conselho Tutelar, infração dos direitos do aluno, mediação em questões conflituosas de relacionamento interpessoal, etc.

Muitas indagações são respondidas rápida e satisfatoriamente. Outras, demandam algum tempo despendido na busca da resposta, pois, é falsa a suposição de que a Inspeção está sempre atualizada. O universo político-educacional é amplo e dinâmico o suficiente para isentar de respaldo tal suposição. Há, ainda, aquelas questões que criam muita expectativa e chegam a gerar um clima contagiante de angústia. Esse foi o caso de uma questão muito séria e pertinente: O financiamento da educação. A angústia recrudescer face ao momento da transição no Executivo Estadual. A equipe responsável pela gestão da Secretaria da Educação do Estado, que estava se retirando a partir de 1999, propiciara ricos momentos de capacitação e fóruns, nos quais se incluía vasta gama de informações, debates interativos com ampla liberdade de pensamento e expressão; também se posicionara clara e formalmente contra a criação das Unidades Executoras (UEXs)¹. A equipe que ora assumia, calou o debate sobre a questão, mas, impôs a implantação das UEXs. Esse momento vivenciado encontra-se muito bem traduzido nas palavras de Melo (2000, p. 247): *“O autoritarismo na implantação desse programa chegou às raias da pressão econômica, com retenção de verbas para as escolas que não implantassem as tais Unidades Executoras, e de disputas judiciais”*.

Inúmeras comunidades escolares resistiam e a pressão aumentava, apontando as UEXs como a condição indispensável à obtenção de recursos. Tornara-se imprescindível esclarecer a questão do financiamento da educação, verificar outras alternativas e se aprofundar na questão das vinculações garantidas constitucionalmente. Nasceu, assim, a dúvida intelectual, aquela que:

Move o sujeito no sentido de debruçá-lo sobre o objeto do conhecimento. Parece ser na trajetória experiencial que isso acontece; pode-se perceber que a dúvida nasce da observação e da leitura da prática do campo do conhecimento que a pessoa

¹ UEX - Sociedade Civil com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à escola, tendo como um dos objetivos a gestão dos recursos financeiros transferidos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, pelo MEC mediante a celebração de convênios com as Secretarias Estaduais de Educação e prefeituras Municipais; por órgãos estaduais, municipais, advindos da comunidade, de entidades privadas e provenientes da promoção de campanhas escolares.

vive ou se propõe a estudar. Só a prática e a realidade são as fontes capazes de gerar a dúvida intelectual que, por sua vez, mobiliza a pesquisa (CUNHA, 1998, p. 30).

A partir das análises oportunizadas pela pesquisa, mediante o recorte dado pelo Fundo de Desenvolvimento e Manutenção do Ensino e de Valorização do Magistério (FUNDEF), esperamos que a mesma contribua para enriquecer o debate sobre o financiamento da educação e a valorização do magistério, oportunizando a reflexão crítica, a partir do ponto de vista do próprio educador, tendo sempre presente a função da escola pública e a sua direção no sentido de uma participação democrática, de acordo com o espírito da redemocratização da década de 1980.

Esse período foi marcado pela discussão de um novo direcionamento a ser dado ao país, através da descentralização dos recursos e serviços públicos e para a maior participação social no debate nacional. O ponto culminante da década materializou-se na Constituição Federal de 1988, como forma de institucionalizar esse novo direcionamento. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394/96, de 20 de dezembro de 1996), como a lei maior da educação no país, e que se situa imediatamente abaixo da Constituição, definiu as linhas mestras do ordenamento geral da educação brasileira. Em função desse caráter de ordenamento geral surge a necessidade de diversos dos seus dispositivos serem regulamentados através de legislação específica complementar. Assim, se processa através de iniciativas governamentais, o delineamento da política educacional que se vem implementando desde 1995. Esse trabalho de pesquisa tem como foco de interesse o financiamento da educação, possuindo como recorte particular a medida regulamentadora da LDB, expressa pela Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996a), que dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino e de Valorização do Magistério – FUNDEF, na forma prevista no artigo 60, § 7º

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT – , alterado pelo EC nº 14/96 (BRASIL, 1996 b).

De forma expressa no próprio enunciado, o FUNDEF se propõe a valorizar o magistério. Uma área de interesse da magnitude do financiamento educacional, mesmo considerando os contornos específicos do FUNDEF, transcende a um projeto específico de pesquisa. O refinamento metodológico passa a requerer um recorte que seja capaz de definir o objeto dessa pesquisa, o qual, no caso, *“objetiva analisar os efeitos do FUNDEF sobre a valorização do magistério na realidade empírica investigada”*, o que pode ser expresso mediante a seguinte questão: O FUNDEF possibilitou, nos dois municípios estudados, a valorização do magistério? Nessa perspectiva, os objetivos da pesquisa são, analisar:

1. a concepção de valorização do magistério, contida nos documentos oficiais que se referem à questão: LDB, Lei nº 9.424/96, Resolução nº 3 do CNE (BRASIL CNE, 1997);
2. as ações que visem a potencializar a valorização do magistério, em dois municípios do Estado de Pernambuco, pela via do FUNDEF;
3. iniciativas de ações, em nível local, que busquem implementar políticas de valorização do magistério;
4. a participação dos professores, através de suas lideranças sindicais, no processo de implementação de medidas, no nível local, em função da valorização do magistério;
5. o FUNDEF enquanto política de descentralização dentro do poder local;

Procedimentos Metodológicos

Tais objetivos não têm a pretensão de esgotar o assunto ou trazer um conhecimento pronto e acabado. Segundo Minayo (1996), o conhecimento

dentro de uma perspectiva dialética encerra alguns pressupostos. Considerando o interesse desta pesquisa, destacamos três: o “*caráter aproximado, o caráter de vinculação entre o pensamento e a ação e o caráter originariamente interessado e relativamente autônomo do conhecimento*” (MINAYO, 1996, p. 90). O “caráter aproximado” da pesquisa postula que o conhecimento se constrói a partir de outros conhecimentos sobre os quais se exercita a apreensão, a crítica e a dúvida. O “caráter de vinculação entre o pensamento e a ação” explicita que nada pode ser intelectualmente um problema se não for, primeiramente, um problema de vida prática. A escolha de um tema não emerge espontaneamente, da mesma forma que o conhecimento não é espontâneo. Surge de interesses e circunstâncias socialmente condicionados, frutos de determinada inserção no real, nele encontrando suas razões e seus objetivos. O “caráter originariamente interessado e relativamente autônomo do conhecimento” postula que o olhar sobre o objeto está condicionado historicamente pela posição social do cientista e pelas correntes de pensamento em conflito na sociedade, sem negar, contudo, que existe uma *autonomia relativa* das Ciências Sociais, uma certa continuidade da ciência, uma lógica interna da pesquisa científica.

Assim, o objeto foi definido mediante labor teórico-crítico e esforço prático, a partir de leitura sistemática sobre a questão do financiamento da educação, por um lado, e, por outro, de informações e dúvidas que surgiram no contato com a implementação da lei do FUNDEF. Nessa fase iniciou-se, também, a construção do referencial teórico-conceitual, a escolha do campo e dos sujeitos da pesquisa e a elaboração dos instrumentos de coleta de dados.

O marco teórico-conceitual foi construído na base da discussão sobre os objetivos propostos pelo FUNDEF (BRASIL/MEC, 1999), dos quais se revelam importantes para a sua compreensão conceitos, como: política social, descentralização e poder local. Da necessidade de resposta à questão da pesquisa surgiu um desafio no nível teórico, para o qual o labor acima

mencionado, até então, não dera conta e que se exprime na seguinte questão: O que é valorização do magistério? Esse conceito converteu-se em categoria central para a realização do trabalho. Não seria possível prescindir da sua busca, pois, ele serviria de lente para a análise da experiência empírica. A procura de diversas correntes teóricas foi intensa, sistemática e realizada sob pressão de tempo e volume de trabalho. Deve-se acrescentar que a literatura específica sobre valorização do magistério é escassa e não traz definição conceitual sobre a mesma. De acordo com Minayo (1996, p. 92), o conceito é “*o caminho de ordenação da realidade, de olhar os fatos e as relações e ao mesmo tempo um caminho de criação*”. Porém, a literatura não dispunha desse caminho. A pesquisa pressupõe a redefinição do seu objeto, o que seria uma alternativa à imprecisão do termo, como dificuldade teórica de aproximação com esse objeto e de análise da realidade empírica. Entretanto, tal opção foi realizada no sentido de oferecer um tratamento, mais adequado, da questão. A valorização do magistério é trabalhada nesta pesquisa mediante a proposta de problematização desse conceito, o qual não é usualmente empregado e cuja fórmula não está expressa na literatura, mas requer seu emprego como elemento da produção do conhecimento. Considerando a pesquisa, segundo Minayo (1996, p. 17), ou seja, “*um processo de trabalho que dialeticamente termina num produto provisório, e recomeça nas interrogações lançadas pela análise final*”, a problematização do conceito se dá pela análise sociológica do fenômeno da profissionalização, a partir do emprego já banalizado do termo *profissionais da educação*, que sugere questões, como: Quais são os marcos históricos que apontam para essa construção social? O que caracteriza a construção do processo profissional? Quais as dimensões do conceito de profissão? A discussão dessas questões se propõe como um caminho de pensamento e como etapa anterior a um conjunto de questionamentos instigados pela sua reflexão.

Na fase de exploração do campo se deu a escolha do espaço da pesquisa com vistas à adequação prática ao que fora delineado no objeto teórico. Tal escolha recaiu sobre dois municípios do Estado de Pernambuco, considerados como sendo de pequeno e de grande porte, em termos econômicos e sociais. Essa escolha procedeu de dados secundários sobre as municipalidades do Estado, disponibilizados pelo Instituto de Planejamento de Pernambuco (CONDEPE), órgão oficial de estatística do governo estadual, vinculado à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Social. Os critérios que basearam a escolha dos dois municípios, entre os de pequeno e de grande porte, emergem da afirmação no discurso oficial de maior impacto do FUNDEF, em termos de incremento financeiro sobre os municípios menores. A seleção também tomou por base o perfil político do poder constituído nos municípios à época da implantação do FUNDEF. O município de grande porte apresentava um perfil político tradicionalmente de esquerda, cujo discurso considera a ampla participação popular dentro do princípio da gestão democrática.

A hipótese da valorização do magistério foi definida como afirmação provisória com base na maior possibilidade implícita nas condições econômicas e sociais de um município e com base no perfil político do outro. O município de pequeno porte será identificado na pesquisa pela letra “B” e o de médio porte pela letra “C”. Os atores sociais, sujeitos da pesquisa, foram escolhidos a partir de suas experiências e lastros de trabalho e de envolvimento com a questão da pesquisa. Assim, fizeram parte:

- a) os gestores municipais de educação designados para o quadriênio 1997-2000, por serem os responsáveis pela execução das orientações advindas da implantação do FUNDEF para o setor. Estes serão identificados na pesquisa pela letra correspondente ao seu município, acrescida do numeral 1.

- b) Os gestores municipais de educação que assumiram o quadriênio 2001-2004, que serão identificados na pesquisa pela letra correspondente ao seu município, acrescida do numeral 2.
- c) Os sindicatos representativos dos professores, não diretamente os sujeitos no seu exercício profissional, considerando a orientação oficial, que aponta para a participação por parte dos segmentos representativos nas discussões referentes e como forma de controle social do FUNDEF. Foram consideradas suas lideranças no encaminhamento de reivindicações formuladas pelos sujeitos representados ou como seqüência obrigatória da própria luta sindical. Os sindicatos serão identificados na pesquisa pela letra correspondente ao seu município, acrescida do numeral 3.

A identificação por códigos será explicada mais adiante e para melhor compreensão formulamos o seguinte quadro:

QUADRO 01

Quadro Identificador dos Sujeitos da Pesquisa:

| Município | Gestor 1997-2000 | Gestor 2001-2004 | Sindicato |
|-------------------|------------------|------------------|-----------|
| Pequeno porte – B | B1 | B2 | B3 |
| Médio porte – C | C1 | C2 | C3 |

Coletamos também informações junto ao Tribunal de Contas, através da unidade de auditoria responsável, jurisdicionalmente, pelos municípios pesquisados.

Como técnica de coleta de dados foi utilizada a análise dos documentos legais² que institucionalizam aspectos profissionais do magistério, que institui o FUNDEF e dos documentos que o regulamentam. O conjunto desses

² As ementas desses documentos encontram-se na Bibliografia no final dessa dissertação.

documentos é assim composto: Constituição Federal, LDB, Lei do FUNDEF, Balanço do Primeiro ano do FUNDEF, Decreto Federal nº 2.264/97, Decretos Presidenciais que fixam o valor mínimo por aluno, Resolução nº 3 do CNE, Pareceres nºs 05 e 10 do CNE de 1997. Como parte da coleta de dados foi utilizada também a entrevista semi-estruturada, composta por uma parte de perguntas previamente planejada e outra parte na qual o entrevistado discorria livremente sobre as questões que lhe eram feitas. Segundo PARGA NINA (1983), tal entrevista também chamada “aberta é definida como *conversa com finalidade*, onde o roteiro serve de orientação, de baliza para o pesquisador e não de cerceamento da fala dos entrevistados” (*apud* MINAYO, 1996:122). Várias iniciativas da minha parte, para efetivá-la, foram frustradas pela dispersão do entrevistado em relação ao tema, o que resultou como estratégia de entrada no campo, uma vez que as diversas tentativas auxiliaram a aproximação e a integração com os sujeitos, como requer a pesquisa qualitativa. Nesse período de entrada e permanência no campo com vistas à realização da coleta de dados foi uma constante a observação e o registro no diário de campo. A minha observação informava a impossibilidade de realização da entrevista sobre o que realmente interessava, então como estratégia metodológica iniciávamos “conversando” sobre assuntos gerais da educação e a entrevista ficava para uma data posterior.

Dessa forma, foram realizadas as entrevistas com todos os sujeitos, inclusive com a permissão para gravação, porém sob garantias de manter-se o anonimato do entrevistado o que explica os códigos apresentados acima para identificar os municípios e os sujeitos da pesquisa que, sob alegação da

ocupação de cargos públicos, exigiram o sigilo sobre sua identidade³. Embora tal garantia tenha sido dada depois das credenciais apresentadas por escrito sobre a pesquisadora, mediante ofício enviado pelo Programa de Pós-Graduação em Educação desta Universidade, o sujeito C2 não só não permitiu a gravação como delegou a responsabilidade de responder à entrevista a uma outra pessoa por ele designada. Toda essa parte foi registrada no diário de campo, porém muitas questões o entrevistado afirmava não ter conhecimento ou não ter autorização para comentá-las. Tal atitude se constituiu como dado da pesquisa.

O roteiro das entrevistas girou em torno de um eixo que priorizou três aspectos:

- 1 – A participação do sindicato, enquanto segmento social representante dos professores e interessado na implementação do FUNDEF e na elaboração do PCC, com vistas à melhoria do magistério;
- 2 – A valorização do Magistério, cuja análise dar-se-á em duas perspectivas:
 - 2.1 – Como tema capaz de fomentar sua discussão e o seu estabelecimento como direção e meta a ser alcançada. Nessa perspectiva, a análise se apoiará naquilo que os entrevistados conceituaram como valorização do magistério, como forma de fundamentar sua ação;
 - 2.2 – A segunda perspectiva se apóia sobre um conjunto de elementos que condicionam o trabalho educativo. Tais elementos enquanto se revestem da importância que esse caráter condicional lhe confere, estão submetidos a orientações político-pedagógicas tanto do setor educacional

³ É importante ressaltar que nosso entendimento é oposto aos dos sujeitos entrevistados, que exatamente por estarem ocupando cargos públicos deveriam ser identificados. Isto porque a pesquisa não está interessada na pessoa, mas nas suas posições enquanto gestores de questões educacionais de sistemas públicos.

quanto de outros setores da esfera pública municipal, que lhe são impostas e cuja condução reflete e explicita a nível prático o parâmetro de valorização do magistério exercitado. Tais elementos são: o salário, o transporte, a localização e remoção (transferência) e as capacitações oferecidas aos professores;

- 3 – O FUNDEF como política de descentralização, com base na sua implementação no âmbito do poder local.

O tratamento usado para análise dos dados da pesquisa se dá mediante análise de conteúdo, que redundava numa hermenêutica baseada na dedução e na inferência. Algumas vezes, no corpo dessa dissertação, as falas são transcritas na íntegra como forma de garantir o seu valor explicativo, sem, no entanto, impedir que, como afirma MINAYO (1996:203), tecendo considerações sobre os que argumentam em favor dessa técnica qualitativa, a análise de conteúdo tente “ultrapassar o alcance meramente descritivo do conteúdo manifesto da mensagem, para atingir, mediante a inferência, uma interpretação mais profunda”. A mesma autora alerta para a importância de superar o nível do senso comum e do subjetivismo na interpretação, buscando assim, manter uma vigilância crítica frente à comunicação de documentos, entrevistas e observações. A análise de conteúdo enquanto técnica qualitativa objetiva articular o que está expresso na mensagem com os fatores que determinam suas características como o contexto e o processo de produção da mensagem.

O processo de operacionalização da análise procedeu-se de acordo com os seguintes passos:

- 1) A leitura e releitura minuciosa das diversas entrevistas gravadas sistematizando, dentro do que foi dito, extratos das falas que compusessem unidades temáticas para análise;

- 2) A seleção de categorias de valorização do magistério extraídas da análise de conteúdo da Resolução nº 3 do CNE, explicitados mediante a exigência do concurso público para ingresso na carreira do magistério público no art. 3º e elaboração dos Planos de Cargos e Carreiras no art. 6º;
- 3) A seleção de categorias, a partir da leitura das entrevistas, das primeiras aproximações e observações do campo, tais como: transporte, a localização e remoção, capacitação e remuneração do professor, sendo o último uma categoria que se encontra na intersessão entre a proposta oficial e a realidade empírica.

Assim, foram formuladas as categorias analíticas a partir do trabalho do campo e considerando a hipótese e os objetivos da pesquisa.

A análise se processa a partir do seu registro em unidades temáticas a serem discutidas com vistas à interpretação final. Segundo Bardin (1979), “o tema é a unidade de significação que se liberta naturalmente de um texto analisado segundo critérios relativos à teoria que serve de guia à leitura” (*apud* MINAYO, 1996, p. 208).

Discutindo as categorias de uma pesquisa qualitativa, Minayo (1996, p. 94) considera que a categoria empírica, construída a partir dos elementos dados pelo grupo social, tem todas as condições de ser colocada no quadro mais amplo de compreensão teórica da realidade e de, ao mesmo tempo, expressá-la em sua especificidade.

Considerando a abordagem qualitativa da realidade investigada, mediante as técnicas acima explicitadas, surgiu um problema que lhe é inerente, e que, refere-se à questão da verificação da fidedignidade dos dados fornecidos, uma vez que, essa perspectiva não admite “lei” unívoca a respeito de tal verificação. Surge então uma questão de validade da amostra para a área selecionada, que buscou solução pela via da vigilância interna através da triangulação (MILES &

HUBERMAN, 1984, p. 235). Esta foi realizada através da combinação e cruzamento de pontos de vista, sobre os temas fornecidos, pelos diversos sujeitos da pesquisa, com base nas entrevistas, observação, diário de campo, e documentos como processos instrumentais de coleta de dados.

A Organização da Dissertação

A dissertação desdobra-se em quatro capítulos que são a explicitação do esforço de pesquisa, além desta Introdução e do capítulo conclusivo. O primeiro capítulo apresenta uma revisão da literatura sobre o financiamento da educação no Brasil. Ele contextualiza o objeto da pesquisa apontando os principais mecanismos normativos que foram institucionalizados historicamente para financiar a educação no país, objetivando demonstrar a discussão relativamente recente sobre a vinculação constitucional de recursos para a área educacional, e sua consolidação ainda mais recente, mediante nova equação dada pela Constituição Federal de 1988, a qual cria as condições para a instituição do FUNDEF. Apresenta o marco teórico conceitual e informa a concepção de Estado adotada.

O segundo capítulo se propõe a problematizar o conceito de valorização do magistério, abordando-o em uma perspectiva sociológica do fenômeno da profissionalização. Para tanto, discute alguns aspectos presentes nos estudos da gênese da profissão docente no Brasil, para ingressar na valorização do magistério, não enquanto um conceito, mas, como uma perspectiva conceitual, na medida em que abrange diversas variáveis, ligadas ao processo de profissionalização.

O terceiro capítulo se atém à apresentação e análise da implantação do FUNDEF nos municípios pesquisados e se ocupa da análise dos dados com base no primeiro eixo norteador do instrumento de coleta de dados, a participação do sindicato no contexto de implantação do FUNDEF. A análise

segue sobre a valorização do magistério como “conceito” capaz de fomentar sua discussão e seu estabelecimento com direção e meta a ser alcançada, por parte dos atores sociais entrevistados, e sobre as categorias empíricas de análise que condicionam, *in loco*, o trabalho docente: remuneração, transporte, localização e remoção e capacitação do professor. O capítulo finaliza com a análise do terceiro eixo norteador que busca a ampliação do debate do FUNDEF como política de descentralização.

O quarto capítulo trata da análise dos dados coletados considerando como categorias a realização do concurso e do PCC, na legislação educacional expressa pela Resolução nº 3 (BRASIL CNE/CEB, 1997) e finaliza com a análise do PCC de cada município.

A última parte do trabalho traz as considerações finais retomando a hipótese inicial e os objetivos formulados pela pesquisa frente ao seu objeto.

**CAPÍTULO 1 – CONTEXTUALIZANDO O
OBJETO DE PESQUISA**

1.1 – Considerações sobre os Principais Mecanismos Normativos que Estruturaram o Financiamento da Educação no Brasil

Como nos referimos na introdução, nosso interesse de pesquisa tem como ponto de partida as mudanças no financiamento da educação fundamental expressas pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF). Na medida em que o discurso governamental tem tomado este Programa como a principal inovação para mudar os padrões da escolaridade obrigatória brasileira (BRASIL MEC, 1999), e por nos interessar abordar o nosso objeto de pesquisa, o qual se expressa mediante o questionamento sobre o FUNDEF como possibilidade de valorização do magistério em dois municípios analisados numa perspectiva crítica dos processos historicamente construídos, os quais se relacionaram com o financiamento da educação e com o magistério, julgamos importante uma referência preliminar aos mecanismos históricos que têm caracterizado o financiamento da educação.

Nesse sentido, lembramos que os primórdios do financiamento da educação são encontrados quando se esgotou o período da posse e exploração da Colônia. A Coroa Portuguesa, então, se viu forçada, face à concorrência colonialista, a explorar o potencial econômico do Brasil (FURTADO, 1959; PRADO JÚNIOR, 1987). Nesse momento aqui chegaram membros da Companhia de Jesus, com o intuito de desenvolver uma ação educacional e missionária, articulada ao movimento de Contra Reforma. Eles chegaram em 1549, junto com o primeiro governador-geral, com a missão real de fundarem o

primeiro colégio no Brasil (RIBEIRO, 1978). A Coroa doou-lhes terras para a sua construção e equipamentos para que nelas investissem economicamente. De Portugal foram também trazidas rezes e sementes frutíferas, insumos suficientes para início de um grande empreendimento. Nascia, assim, uma rede de dezessete colégios espalhados pelo litoral brasileiro. Posteriormente, outros foram sendo fundados, mas, dessa vez, com recursos próprios da Companhia de Jesus, pois, a educação se tornara uma empresa de gado muito bem sucedida e auto-suficiente, com média escravaria e muita técnica, para melhoramento genético, e esquadra própria. Em meados do século XVII, os empreendimentos jesuíticos representavam 25% do PIB colonial (MONLEVADE, 1997). A Coroa desobrigou-se, então, de investir no atendimento à demanda por educação, favorecida, também, pelo fato de que essa demanda era pequena, o que sinaliza para as raízes históricas do descomprometimento do governo com o financiamento da educação.

Em meados do século XVIII, o quadro da educação jesuítica seria mudado. Em virtude das crises financeiras, que assolaram Portugal, aliadas ao descontentamento com a magnitude que a influência política dos jesuítas assumira nas Cortes, houve a expulsão da Companhia de Jesus de todas as colônias portuguesas e o conseqüente confisco de suas riquezas, no contexto das reformas pombalinas. Em conseqüência, entre 1758 e 1772, a educação no Brasil estagnou, mesmo tendo aflorado o sistema de Aulas-Régias, como uma alternativa de escolarização⁴. O esquema de financiamento dessas aulas deveria advir de um imposto criado para a específica finalidade de remunerar os professores: o "subsídio literário". Esse se constituía de uma taxa cobrada pelas

⁴ Como sabemos, as Aulas Régias constituíram a política educacional editada pelo Marquês de Pombal. "Régia" porque a permissão para assumi-las era solicitada ao Rei e a licença obtida em Lisboa. Mas era um vereador da Câmara Municipal que fazia a solicitação, atendendo ao pleito de quem soubesse mais que os outros e dispusesse de um local "apropriado" para acomodar os alunos (Cf. PAIVA, 1973).

Câmaras Municipais sobre duas atividades econômicas do mercado local: os açougues e os alambiques de aguardente. Entretanto, a precariedade do sistema de tributação e de arrecadação, impossibilitou as Províncias de criarem uma rede organizada de escolas (PAIVA, 1973). Remonta a esse período o surgimento de problemas que persistem até hoje: a falta de locais apropriados para o funcionamento de escolas; o clientelismo político influenciando as decisões sobre a educação; a insuficiência de recursos para pagar a quantidade e a qualidade antes oferecida pelos jesuítas, que naquele momento serviam de parâmetro para a qualidade de ensino. Essa insuficiência era reforçada pela facilidade de sonegação e insipiência da atividade taxada, denotando a "fragilidade" do financiamento. Marcava, também, uma tendência mais grave, que perdurou, em tese, até 1889 e, na prática, até 1931, qual seja, a de que a demanda é atendida pela desresponsabilização do poder central, pela descentralização e compartilhamento da oferta com o poder local e com a iniciativa privada.

Outro marco da estruturação do financiamento da educação aconteceu a partir de 1808, quando a Corte Portuguesa aportou no Brasil, provocando o nascimento do ensino superior no contexto do processo que iria culminar na nossa independência política. O aspecto mais importante da educação nesse contexto foi a busca de atendimento das necessidades de escolarização das elites vinculadas à Corte e dos quadros necessários à formação do Estado Nacional. A preocupação exclusiva com a criação do ensino superior e o abandono total em que ficaram os demais níveis do ensino demonstraram esse objetivo, com o que se acentuou uma tradição, que vinha desde a Colônia – a educação aristocrática. Até a Independência não houve mudanças sensíveis na situação do ensino, mesmo considerando as disposições formais contidas na Constituição do Império, de 1824, e na primeira lei da educação, de 1827, cujos

textos eram ousadamente claros: escola gratuita para todas as crianças livres, nas cidades, vilas e povoados. Para atender a demanda por escola básica editou-se, em 1834, o Ato Adicional à Constituição, passando-se para as províncias o encargo de criar e custear as escolas públicas (PAIVA, 1973). Foi o tempo em que cada província se permitiu cobrar impostos sobre o que hoje chamamos "Circulação de Mercadorias". A partir de então se estabeleceu um certo ritmo de crescimento das matrículas nas escolas provinciais (com a República – estaduais), proporcional à arrecadação de impostos sobre a produção e o comércio de cada região. Essa medida acarretou o acréscimo de escolas públicas nas províncias de maior arrecadação e o afloramento de escolas particulares preponderantemente nas províncias, onde a arrecadação não garantia novas escolas, "justificando", assim, essa iniciativa, a ampliação da oferta privada mediante grandes investidas da igreja católica. O ensino, sobretudo o secundário, acabou nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com escolas em número insuficiente, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escolas, que, destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar (MONLEVADE, 1997).

Mesmo com a República, a educação não se tornara, ainda, um problema do Estado Nacional. Aproveite ao Império, enquanto regime político centralizado, descentralizar a instrução popular. Considerou-se, então, no novo regime político, de caráter federativo, que a educação deveria permanecer descentralizada. A organização nacional da instrução popular, mais uma vez, foi postergada. As províncias, agora Estados federados, continuavam com a responsabilidade de gerir o ensino primário. A distância entre os Estados mais ricos, (no Sudeste, favorecidos pela política do "Café com Leite") e os mais empobrecidos (os do Nordeste, que se tornavam decadentes dado à crise da

agroindústria açucareira), aumentou consideravelmente. Com a crise de 1929, a saturação do mercado mundial acarretou a queda de nossas exportações de café. A saída da crise se deu pela utilização de recursos próprios, *“mediante a acumulação primitiva de capital e a ampliação do mercado interno”* (ROMANELLI, 1978, p. 48), o qual começou a se desenvolver, especialmente devido às imigrações e ao crescimento do trabalho assalariado. A renda aplicada no setor agrícola, responsável por essas exportações, começou a ser desviada para a produção industrial, voltada para esse mercado que, diante da redução das importações, teve que ser atendido pela produção industrial nacional. As exigências da sociedade industrial impunham modificações profundas em relação à educação e, conseqüentemente, na atuação do Estado nacional como responsável pela educação do povo. Tornou-se necessário, então, fornecer instrução para as diversas camadas sociais, tanto como exigência da produção – e, em decorrência, como pré-requisito de uma melhor condição para concorrer no mercado de trabalho – quanto pela necessidade de consumo que essa produção engendrava. Como afirma Romanelli (1978, p. 59), *“ampliar a área social de atuação do sistema capitalista industrial é condição de sobrevivência deste”*.

Em 1934 tentou-se uma forma direta de estabelecer um certo equilíbrio de atendimento, provendo-se um percentual de impostos federais vinculados para a educação, que poderiam ser redistribuídos. A Constituição de 1934 foi a primeira que vinculou uma percentagem de recursos federais para a educação, enquanto que a de 1937, do Estado Novo, aboliu-a. A de 1946 recriou impostos federais vinculados e impostos municipais para a educação, por uma dupla via: a descentralização – apelando-se para que os municípios investissem 20% de sua receita tributária em educação – e, pelo subsídio indireto, através de dois Fundos que redistribuíam o Imposto de Renda e o Imposto sobre Produtos

Industrializados, arrecadados dos estados mais ricos. São o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação Municipal (FPM). Nesse momento exigia-se maior dispêndio por parte dos municípios. Mantida a percentagem nunca abaixo de 10% para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ficaram obrigados a um dispêndio não inferior a 20% de sua renda resultante de impostos, na Manutenção e Desenvolvimento de Ensino (MDE).

Do processo de redemocratização iniciado em 1946 até o golpe militar de 1964 foram amplas as lutas de grupos políticos, no Brasil, na busca de tentar implantar seus distintos projetos de sociedade. Nesse quadro, projetos educacionais, também, estavam em disputa. Um dos exemplos foi o longo período de tramitação pelo qual passou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei no. 4.024, de 1961), que era uma lei complementar à Constituição promulgada em 1946. Em que pesem os resultados finais do texto dessa lei, promulgada treze anos depois da sua entrada no Congresso Nacional, em termos dos recursos para o financiamento da educação houve algumas conquistas: o percentual da União passou a ser de 12%, mantendo-se os demais em 20%. Entretanto, pouco houve de efetividade na implantação dessa lei, face ao acirramento dos conflitos que logo iriam desembocar no prevalecimento de um dos projetos em disputa, o qual se materializou no golpe militar de 1964.

Esse foi o momento em que foram criadas as condições para que o modelo econômico chamado de "internacionalização do mercado interno" se tornasse hegemônico e as prioridades econômicas, sociais e políticas relegassem para um segundo plano a educação da maioria (FREITAG, 1978; GERMANO, 1993). Nesse contexto, não obstante, foram criadas novas estratégias de financiamento. Ainda em 1964 foi criado o Salário-educação, uma contribuição social destinada a prover recursos para o ensino fundamental, que

até hoje continua sendo a sua principal fonte de financiamento. O salário-educação, tal qual como foi instituído, fixava a arrecadação de 2% do salário mínimo da região, a serem pagos pelas empresas à Previdência Social, em relação a todos os empregados. A distribuição das importâncias arrecadadas se dava pelo seguinte esquema: 50% ficavam à disposição dos governos estaduais, para desenvolverem o ensino fundamental, e os outros 50% eram controlados pela União, que os aplicava em medidas de fomento do ensino fundamental, nas unidades da federação menos privilegiadas (FREITAG, 1978). O salário-educação, numa definição mais atual, é uma contribuição social, prevista na Constituição Federal, devida por todas as empresas, vinculadas à Previdência Social, as quais devem contribuir mediante a incidência de alíquota de 2,5% sobre o total da remuneração paga, ou creditada, aos empregados durante o mês. Cabe ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), autarquia vinculada ao MEC, a responsabilidade da gerência do salário-educação. O FNDE distribui a cota estadual (2/3) e fica com (1/3), que é a cota federal para ser aplicada em diversos programas no contexto das ações redistributivas e supletivas da União.

Apesar da inovação do salário-educação no período da ditadura militar, vamos encontrar restrições significativas ao financiamento da educação. Na Constituição de 1967 voltou-se à política de supressão da vinculação de parte da receita geral de impostos a fins educacionais, nas três esferas administrativas. Em todo o seu corpo não foi prevista a vinculação à educação, donde se conclui que a União não tinha nenhuma responsabilidade definida de adotar qualquer política de vinculação. Quanto à captação, as fontes deixaram de ser apenas as orçamentárias. Além da criação do salário-educação, houve a criação dos Fundos Especiais da Loteria Federal e da Loteria Esportiva. Do primeiro, 20% destinavam-se ao FNDE, de acordo com a Lei no. 5.525, de 05 de novembro de

1968; do segundo, 30% da receita líquida da Loteria Esportiva destinavam-se ao Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL). Quanto à aplicação dos recursos houve mudanças, sobretudo no que diz respeito aos recursos orçamentários, os quais, antes, eram consignados em rubricas, como pessoal, material, serviços, etc., passando, nesse período, a ser aplicado sob a forma de *orçamento-programa*, que é uma maneira de vincular recursos a projetos e programas. Os Municípios, porém, continuavam obrigados à vinculação de 20% de sua receita tributária à educação. Os Estados continuavam no mesmo sistema, tanto que na década de 60

foi o ICM dos estados desenvolvidos e o FPM dos municípios subdesenvolvidos que financiaram a educação pública, em valores nominais cada vez maiores, e valores reais cada vez menores: à inflação de alunos juntou-se a inflação monetária. Este período se caracteriza pela expansão explosiva das matrículas, com mudanças quantitativas e perdas qualitativas na oferta do ensino (MONLEVADE, 1997, p. 36).

Esse agravamento da crise do sistema educacional serviu de justificativa para uma série de acordos entre o MEC e a United States Agency for International Development (USAID), para assistência técnica e cooperação financeira dessa Agência à organização do sistema educacional brasileiro. Esse foi o período dos chamados “Acordos MEC-USAID”. O governo militar, por influência da orientação político-ideológica, dada pela USAID, passa a adotar medidas para adequar o sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico que, então, se intensificava no Brasil. Havia presente nesses acordos o enfoque que atendia melhor aos interesses da retomada da expansão econômica iminente, pelo qual exigir-se-ia um aumento do nível geral de escolaridade do trabalhador, mas, de forma compatível com sua posição periférica nessa economia. O interesse se dava apenas na perspectiva de uma mão-de-obra capaz de receber treinamento básico para gerar produtividade a baixo custo, ou, como tão bem registra Romanelli (1978, p. 234):

... a industrialização crescente exige uma base de educação fundamental e algum treinamento, o suficiente para o indivíduo ser introduzido na manipulação de técnicas de produção e aumentar a produtividade, sem, contudo, ter sobre o processo nenhum controle, nem mesmo qualquer possibilidade de exigências salariais que um nível mais elevado de escolarização e qualificação acabaria por suscitar.

A Lei nº 5.692/71, que regulamentou a reforma dos ensinos primário e médio, permitiu um crescimento significativo da oferta de vagas no ensino de primeiro grau (denominação que assumiu o ensino primário com a citada reforma), tendo a educação obrigatória se ampliado de quatro para oito anos. No Nordeste e Centro-Oeste, que contavam com poucas escolas públicas em relação às demais regiões, novas escolas surgiram nas redes estaduais e municipais, com recursos financeiros oriundos de repasses federais do FPE e FPM. Esse período testemunhou um crescimento na economia, que durou até 1974, cognominado como o “milagre brasileiro”. Entretanto, a questão do financiamento da educação foi contraditória: o PIB cresceu, mas, proporcionalmente, não se elevou o percentual destinado à educação. Por outro lado, os impostos municipais e estaduais eram arrecadados em quantias crescentes, mas, insuficientes para dar conta da explosão de matrículas, principalmente no primeiro grau (ROMANELLI, 1978; MONLEVADE, 1997). Em função do art. 58 da Lei nº 5.692/71, que estimulava a municipalização, mas, que nunca foi regulamentada pelos Estados, o governo federal instituiu o Pro-município – programa que tentava equipar as prefeituras com o necessário para funcionar um órgão municipal de educação. Porém, a baixa qualidade do ensino persistiu com evidente deterioração da escola pública, tendência já observada antes do golpe militar e que se aprofundou no período. Embora no discurso governamental, a educação tenha sido priorizada, em termos dos recursos não o foi. Neste contexto, a expansão da oferta verificada, foi feita por múltiplos arranjos que acabaram por deteriorar ainda mais a qualidade do ensino público,

tais, como: a proliferação das classes multiseriadas, a diminuição da jornada escolar, a proliferação de turnos intermediários, o aumento da quantidade de professores leigos e o congelamento salarial, os quais aconteceram a partir de um complexo contexto econômico, político e social que, dificilmente, permitiria qualquer intervenção social. Simultaneamente à deterioração da qualidade do ensino que causaram, esses arranjos contribuíram para dificultar a valorização do magistério, mediante a contraposição que estabeleceram às suas dimensões cognitiva e avaliativa, enquanto profissão, as quais serão tratadas no próximo capítulo.

Esse foi o legado recebido pelo período da redemocratização do país, que ocorreu nos meados da década de 1980 com o declínio do regime autoritário. Das discussões sobre a Constituição e a LDB, que foram promulgadas no novo período e das discussões advindas da Conferência Nacional de Educação para Todos emergiu a questão da valorização do magistério, que passou a ganhar contornos mais nítidos a partir dos anos 90.

No bojo das lutas que permitiram a reinstalação da democracia política entre nós, não podemos deixar de mencionar a conquista representada pela aprovação da Emenda João Calmon, que restabeleceu a vinculação de recursos constitucionais para a Educação, no ano de 1983.

As crises econômica e financeira, que corroíam as bases do regime autoritário, permitiram o surgimento de novos pactos políticos, fazendo emergir a então chamada Nova República, com a instalação do primeiro governo civil, o do presidente José Sarney, após vinte anos de governos militares. Nesse novo contexto, as forças organizadas exigiram a derrubada das normas que tinham regulado o país durante a ditadura militar, fazendo com que se instalasse uma Assembléia Nacional Constituinte e que houvesse a promulgação de uma nova Constituição, que passou a vigorar no ano de 1988. Sem ser nossa intenção aqui

nos determos nos processos sócio-políticos que envolveram a construção da Carta Magna em vigor, inclusive no que concerne às questões educacionais, gostaríamos tão somente de destacar as fontes de financiamento que foram estabelecidas para a educação, desde então, por se tratarem dos mecanismos normativos a partir dos quais se criou o FUNDEF.

Nesse sentido, lembramos que, em seu artigo 212, a Constituição referendou e ampliou os recursos vinculados para a educação, retomados com a Emenda Calmon. Este artigo determina que é dever da União aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito por cento (18%) das suas receitas, resultantes de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte e cinco por cento (25%), incluindo-se, nesses últimos casos, as receitas provenientes de transferências⁵. Determina, também (no parágrafo terceiro deste artigo), que a distribuição dos recursos públicos deve assegurar, prioritariamente, o atendimento das necessidades do ensino obrigatório.

O quadro 01 apresenta as principais fontes de receitas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e o quadro 02, a repartição dessas receitas entre esses entes federativos. São dados que nos permitem uma aproximação das fontes de financiamento sobre as quais se aplicam os percentuais destinados, constitucionalmente, a financiar a educação em cada esfera administrativa. Cotejando as informações dos dois quadros, podemos constatar que os maiores aportes federais do IR e sobre o IPI irão compor os percentuais do FPE e do FPM. O IPTR apresenta percentual significativo, porém, segundo MONLEVADE (1997), sua arrecadação tem sido incipiente, uma vez

⁵ A LDB explicita, com maior detalhamento, os recursos financeiros destinados ao financiamento da educação, conforme o disposto no seu artigo 68 (sessenta e oito). Nele é afirmado que os recursos públicos destinados à educação são os originados de receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; receitas provenientes de transferências constitucionais ou de outra natureza; receitas do Salário-educação e de outras contribuições sociais; receitas de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei.

que não é pago pela maioria dos proprietários rurais. O IOF tem tido comportamento estável. 30% do IOF-Ouro são transferidos para os Estados e 70% para os Municípios produtores desse metal. Destacamos, ainda, como receitas da União, as Contribuições Sociais representadas pelo Salário-educação, pela COFINS e pelo FAT, que, em conjunto com as receitas provenientes dos impostos federais, constituem a estrutura dos recursos de onde devem ser reservados os 18% que o governo federal é obrigado a aplicar na educação.

QUADRO 02

Principais Fontes de Receitas da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, Advindas de Impostos e Contribuições Sociais

| UNIÃO | ESTADOS E DISTRITO FEDERAL | MUNICÍPIOS |
|---|--|---|
| Imposto sobre a Renda e Proventos – IR | Imposto de Transmissão Causa Mortis e Doação de quaisquer Bens ou Direitos – ITCD | Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU |
| Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI | Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS | Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS |
| Imposto sobre Operações Financeiras – IOF | Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores – IPVA | Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis “Intervivos” – ITBI |
| Imposto sobre Operações Financeiras com o Ouro – IOF-OURO | Imposto de Renda Adicional de até 5% do que for pago à União, sobre lucros, ganhos e rendimentos de capital – AIR | |

(Continuação)

| UNIÃO | ESTADOS E DISTRITO FEDERAL | MUNICÍPIOS |
|---|-----------------------------------|-------------------|
| Imposto sobre Propriedade Territorial Rural – IPTR | – | – |
| Imposto sobre a Importação de Produtos Estrangeiros – IPE | – | – |
| Imposto sobre Exportação para o Exterior de Produtos Nacionais ou Nacionalizados – IPI EXP. | – | – |
| Contribuição Social Salário Educação | – | – |
| Contribuição Social ao Financiamento da Seguridade Social – COFINS | – | – |
| Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT (formado c/ recursos do PIS e do PASEP) | – | – |

Fontes: Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988. Lei 4440/64, Lei Complementar Federal 70/91. Lei Federal Nº 7.998, de 11 de Janeiro de 1990.

Quanto aos Estados, alguns têm no FPE sua maior fonte de receita, outros, no Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) que, a despeito do seu crescimento, oriundo do aumento do processo de industrialização e terceirização, sofre perdas decorrentes das

isenções fiscais e sonegações. Diante do ICMS, o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o ITCD, sigla que resume o Imposto de Transmissão *Causa Mortis* e de Doações de quaisquer Bens ou Direitos, são pouco significativos. O Adicional do Imposto de Renda (AIR), que grava despesas às pessoas física ou jurídica de até 5%, e o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), de servidores públicos estaduais, e a Cota Estadual do Salário Educação constituem as demais fontes de recursos dos quais os governos estaduais e o Distrito Federal devem reservar 25% para serem aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino público de sua responsabilidade.

QUADRO 03

Percentual da Repartição das Principais Fontes de Receitas entre os Entes Federativos

| Principais Receitas | União | Estados e D. Federal | Municípios |
|--|--------|----------------------|------------|
| IOF-OURO | - | 30,0% | 70,0% |
| IR Devido por Funcionários do Governo Estadual Retido na Fonte – IRRF | - | 100,0% | - |
| IR Devido por Funcionários do Governo Municipal Retido na Fonte – IRRF | - | - | 100,0% |
| IPTR | 50,0% | - | 50,0% |
| IPVA | - | 50,0% | 50,0% |
| ICMS | - | 75,0% | 25,0% |
| IR* e IPI* Arrecadados pela União | 53,0% | 21,5% | 22,5% |
| IPI** | | 10,0% | 25,0% |
| Salário Educação | 33,4 % | 66,6% | - |

Fonte: Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

* São os recursos que formam o Fundo de Participação Estadual (FPE) e o Fundo de Participação Municipal, (FPM) respectivamente. Os 3% restantes do IR e do IPI a União destina a aplicações em programas de financiamento do setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. São os Fundos Regionais de Desenvolvimento (FNE, FCO, FNO).

** Do total do IPI, 10% são rateados entre os Estados e o DF na proporção de seus produtos industriais exportados. Dessa parcela de recursos recebidos, os Estados entregarão aos respectivos Municípios 25%.

Os Municípios, por sua vez, recebem transferências do governo federal representadas pelo FPM, IPTR, IOF-Ouro, e o ICMS e o IPVA proveniente do Estado ao qual pertence. Os impostos arrecadados por sua própria iniciativa são: o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), sobre Transmissão de Bens Imóveis Intervivos (ITBI). Dessas fontes de receitas devem ser reservados os 25% dos recursos que a Constituição determina que sejam aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino público de sua responsabilidade.

Por outra parte, o governo federal, tendo por base o contexto normativo acima apresentado, criou o FUNDEF, cujas principais características iremos apresentar a seguir.

1.2 – As Mudanças Operadas no Financiamento do Ensino Fundamental com a Criação do FUNDEF

Como já nos referimos antes, a Constituição de 1988 determinou que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios empreguem, pelo menos, 25% de suas receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino. A criação do FUNDEF, que é um fundo de natureza contábil⁶, foi feita através da Emenda Constitucional nº 14, de 1996, que operou uma subvinculação dos recursos vinculados, acima mencionados, da seguinte forma: 60% dos 25% dos recursos que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem empregar na manutenção e desenvolvimento do ensino, passaram a ser destinados à formação de um *fundo* específico, para financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino fundamental público e a valorização do magistério

⁶ Com tempo de existência determinado, já que foi previsto para vigorar durante dez anos, ou seja, até 2006.

exercido neste nível. O Fundo passou a existir em cada Estado e no Distrito Federal, a partir da seguinte dinâmica de funcionamento⁷.

O FUNDEF é composto por 15% das principais transferências e impostos, feitos ou devidos ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, quais sejam: parcelas do FPE, do FPM, do IPI, proporcional às exportações – IPI-Exportação e ICMS, esta última acrescida das compensações decorrentes da desoneração do ICMS de produtos primários exportados⁸. Com esses recursos é formado o Fundo de cada Estado e do Distrito Federal, os quais, juntamente com os seus municípios, têm seus recursos distribuídos de acordo com a quantidade de alunos matriculados nas oito séries do ensino fundamental do ano anterior, segundo os dados fornecidos pelo Censo Escolar, realizado anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), e segundo um coeficiente de participação calculado pelo MEC, o qual leva em conta o total de alunos matriculados no Estado e em cada um dos municípios que o compõem. Esse coeficiente é multiplicado pela estimativa do valor mínimo nacional do custo aluno/ano, definido pelo governo federal, que, para tanto, leva em conta uma previsão de receita total para o Fundo e a matrícula total no ensino fundamental, realizada por todas as escolas públicas do país. Quando os recursos do Fundo, no âmbito de um Estado, não alcançam o valor mínimo anual do custo aluno estimado, o governo federal faz a complementação dos recursos necessários. Os valores estabelecidos para o custo aluno/ano, desde a implantação do FUNDEF até 2001, são apresentados no quadro 03. Como mostram os dados desse quadro, a partir do ano 2000 se deixou de considerar um custo homogêneo para todos os alunos das oito séries do ensino fundamental,

⁷ Estamos tomando por base os seguintes documentos: Brasil. Ementa Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996; Brasil. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Brasil. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997.

⁸ Desoneração proveniente da Lei Complementar 87/96, conhecida como “Lei Kandir”.

quando, então, o valor destinado aos que cursam da quinta a oitava série passou a ser um pouco maior do que o destinado às séries iniciais.

QUADRO 04

Custo Aluno/Ano do Ensino Fundamental Estabelecido pelo Governo Federal no Programa FUNDEF -1997-2001 (em Reais)

| ANO | CUSTO ALUNO/ANO | | LEGISLAÇÃO |
|-------|-----------------|---------------|---------------------|
| | 1ª à 4ª Série | 5ª à 8ª Série | |
| 1997* | 300,00 | 300,00 | Lei nº 9424/96 |
| 1998 | 315,00 | 315,00 | Decreto nº 2.440/97 |
| 1999 | 315,00 | 315,00 | Decreto nº 2935/99 |
| 2000 | 333,00 | 349,65 | Decreto nº 3.326/99 |
| 2001 | 363,00 | 381,15 | Decreto nº 3.742/01 |

Fonte: Brasil: MEC

Quanto à disponibilidade dos recursos e às prescrições para gastá-los, a legislação estabeleceu o seguinte: Os recursos são depositados em conta específica, do Banco do Brasil, de cada ente federativo, e a data dos depósitos varia de acordo com suas fontes. Os provenientes do FPE, do FPM e do IPI-exportação são depositados a cada dez dias. Os relativos ao ICMS, semanalmente, e os provenientes da desoneração de exportações, mensalmente. Do total recebido do Fundo, 40% devem ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, de acordo com o entendimento expresso nos artigos 70 (setenta) e 71 (setenta e um) da LDB. O restante de 60% deve ser obrigatoriamente destinado ao pagamento dos profissionais do Magistério Fundamental em pleno exercício⁹, de acordo com o que estabeleceu o art. 7º da Lei 9.424/96. Surge nesse ponto uma questão de

* Embora o FUNDEF tenha sido implantado em todo o país em 1998, ele teve início em 1997 no Estado do Pará.

⁹ Entretanto, a lei abre uma exceção, pois, nos primeiros cinco anos, a contar da sua publicação, parte desses 60% pode ser destinada à capacitação de professores leigos.

especial interesse para esta pesquisa: Seria essa subvinculação dos recursos para pagamento dos professores uma possibilidade de valorização do magistério decorrente da política oficial estabelecida com o FUNDEF? É possível afirmar que essa subvinculação constitui um marco oficial de política de valorização do magistério?

Não fugindo às diretrizes mais gerais, estabelecidas pela política educacional brasileira em curso, o FUNDEF estabeleceu mecanismos que visam ao controle social de sua execução, no contexto em que à descentralização tem se aliado o apelo à participação da comunidade na implementação de programas e projetos. Nesse sentido, tornou-se obrigatória a criação, no âmbito da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, do Conselho de Acompanhamento e Controle Social sobre o FUNDEF. Nos Estados e Municípios, suas atribuições são a supervisão do FUNDEF e do Censo Escolar, e deve ser composto de, pelo menos, um representante da Secretaria Municipal (ou órgão equivalente) ou Estadual de Educação, um dos professores, um dos diretores, um dos servidores das escolas e um dos pais dos alunos. No caso do município, existindo o Conselho Municipal de Educação, um representante dele se torna membro obrigatório do Conselho de Acompanhamento e Controle Social. O poder executivo estadual ou municipal é obrigado a disponibilizar, mensalmente, ao Conselho do FUNDEF, todos os dados e informações sobre os recursos e sua utilização. O Banco do Brasil, quando solicitado, deve fornecer extrato bancário mensal da conta do FUNDEF a membros do conselho, deputados, vereadores, Ministério Público e Tribunais de Contas.

Por outra parte, a criação do Fundo, composto por 15% dos impostos e transferências, anteriormente referidos, não desobrigou os Estados, o Distrito Federal e os Municípios de aplicarem os 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino, como determina a Constituição. Desse modo, os 10% restantes (que

representam a diminuição dos 15%, destinados ao FUNDEF, desses 25%) das parcelas do ICMS, do FPE, do FPM e do IPI, bem como os 25% das outras transferências e impostos, que não entram na composição do Fundo, continuam sendo obrigados a serem gastos na educação nessas esferas administrativas.

Apresentadas as principais características do FUNDEF e as mudanças que operou nos mecanismos de financiamento da educação fundamental, torna-se necessário abandonarmos os aspectos de ordem descritiva, para procurar tratar a questão a partir de uma abordagem analítica, o que fazemos recorrendo a uma breve revisão da literatura que tem se ocupado do tema.

1.3– Distintas Concepções sobre a Implantação do FUNDEF

Uma primeira concepção, que gostaríamos de destacar, é a assumida pelo poder central, em defesa da criação do FUNDEF. Ela foi expressa através de um dos seus principais formuladores, o economista Barjas Negri, que, entre os anos de 1995 e 1996, à época, como secretário do Fundo Nacional de Desenvolvimento de Educação (FNDE), produziu o estudo *Financiamento da Educação no Brasil*. Segundo a presidente do INEP, Maria Helena G. Castro, (CASTRO, 1997 p.1) Barjas Negri, além de ter sido um dos formuladores do Fundo, desempenhou, também, o papel de um dos principais interlocutores do MEC nas negociações com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME).

O estudo, produzido a partir de estatísticas oficiais sobre os gastos com a educação, serviu como principal argumento de convencimento na demonstração da necessidade de operar as mudanças feitas através do Fundo. Apoiado na análise de um conjunto de dados comparativos e correlacionados, Negri (1997) construiu a argumentação de que não se vinha gastando pouco com a educação

pública no Brasil. Ao contrário: o que ocorria é que estava se gastando mal, portanto, o problema era, sobretudo, de ordem gerencial. Ele afirma:

Por essas e outras razões é que acreditamos que uma parcela superior a 10% de todos os impostos arrecadados e que deveriam ser aplicados em educação pública é alocada indevidamente nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa algo superior a R\$ 2,4 bilhões anuais e não é desprezível. Caso fossem aplicados efetivamente em educação, contribuiriam de forma significativa para reduzir os seus indicadores negativos. Ao mesmo tempo, poderíamos afirmar que a educação brasileira estaria em melhor situação que a atual. É sempre bom alocar mais recursos em educação. No entanto, é preciso aplicá-los melhor para aprimorar a educação brasileira (NEGRI, 1997, p. 11).

Na literatura consultada há posições que defendem o FUNDEF, que o defendem em parte, ou que são totalmente contrárias às mudanças por ele operadas. Costa (1998), por exemplo, ressaltando, dentre outros aspectos, a importância de o ensino fundamental passar a contar com novos recursos vinculados, os mecanismos previstos de controle social e o seu caráter redistributivo, chega a considerá-lo como *“uma das criações mais engenhosas e inteligentes feitas até hoje no Brasil com o objetivo de resolver os vários problemas do ensino fundamental”* (p. 43). Posições aproximadas a essa são as de Callegari & Callegari (1997) e Castro (1999), que destacam, também, o caráter redistributivo dos recursos entre os Estados e Municípios, o que permite atenuar as desigualdades regionais e a garantia de um custo aluno que considera um padrão mínimo de qualidade, além do que possibilita maior visibilidade dos gastos e o seu controle social.

Dentre os que defendem em parte o novo padrão de financiamento, situa-se Verhine (2001). Baseando suas análises em pesquisa específica sobre os impactos do FUNDEF no estado da Bahia, ele chega a resultados, em certa medida, contraditórios. Isso porque, conforme observou, nos dois anos estudados identificou uma forte tendência em prol da municipalização e da democratização do ensino fundamental e, mesmo, algumas mudanças positivas

quanto à remuneração e à habilitação do magistério e à transparência das contas públicas. Mas, apesar de a maioria dos municípios ter recebido do Fundo um valor maior do que teriam, caso esse não existisse, esses ganhos relativos não significaram um gasto/aluno maior e nem geraram mais equidade entre os municípios em relação ao seu compromisso financeiro com o ensino público. Além disso, foi verificado que houve perdas de recursos, por parte do governo do Estado, destinados aos gastos com o nível fundamental e, sobretudo, com o nível médio, o que se expressou na diminuição do gasto/aluno. Isso indica os efeitos nefastos do FUNDEF para a educação básica no seu conjunto (VERHINE, 2000, p. 10-11).

Aliás, entre os analistas que destacam os efeitos nefastos do Fundo, a questão dos seus impactos negativos sobre os demais níveis que compõem a educação básica no Brasil constitui um argumento recorrente. Nesse sentido, Arelaro (1999), ao analisar o documento “Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF”, divulgado pelo MEC em 2000 posiciona-se demonstrando a redução do atendimento das crianças na pré-escola, com base na avaliação do FUNDEF feita pela UNDIME. Nessa avaliação, a UNDIME considera que tal redução é uma decorrência da

retirada acelerada da participação dos estados, na maioria das vezes, feita sem negociação com os municípios [aliada à perda] da capacidade destes em ampliar seu atendimento, em que pese a ágil e positiva ação dos municípios na aplicação dos recursos do FUNDEF (UNDIME, 1999 apud ARELARO, 1999, p. 30).

Conforme ainda o documento citado, no que se refere à valorização do magistério, afirma-se que, mesmo nos Estados do Nordeste, onde o MEC demonstra ter havido os maiores ganhos salariais, os aumentos de remuneração dos professores estão sendo feitos através de abonos¹⁰ e não de incorporação ao salário-base. Além do quê, se considera que o FUNDEF, por se destinar a

¹⁰ Subsídio em dinheiro, além do vencimento ou ordenado.

financiar somente o ensino fundamental *“criou, na maioria dos casos, distorções salariais, além de estabelecer datas diferenciadas para o pagamento entre professores do ensino fundamental e aqueles que trabalham na educação infantil e de jovens e adultos”* (UNDIME, 1999 apud ARELARO, 1999, p. 37).

Por outro lado, os analistas são quase unânimes no enaltecimento da criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF pelo caráter de transparência que pode conferir ao modo de utilização dos recursos públicos. Entretanto, logo chamam a atenção, como Pinto (1999, p. 89), para o fato de que *“a experiência tem demonstrado que os executivos têm assegurado para si a maioria dos assentos nestes Conselhos”*, denunciando a precariedade do seu funcionamento. Segundo Monlevade (1997), são muitas as denúncias de que os Conselhos instituídos não estão atuando de modo transparente e os seus membros não gozam de legitimidade já que estão sendo escolhidos ou indicados pelo governo, mesmo os que representam a sociedade civil. Tal questão é, também, no mesmo sentido, abordada por Davies (1999).

Enfim, uma síntese das críticas encontradas na literatura consultada pode ser classificada em duas dimensões. A primeira é a que aborda os problemas existentes na própria concepção do Programa e a segunda é a que questiona o modo do seu funcionamento. No primeiro caso situam-se os que acentuam os limites do papel da União, seja por compreender que o estabelecimento do Fundo foi uma maneira dessa instância administrativa se desresponsabilizar das obrigações constitucionais com o ensino fundamental, ou por não ter aportado novos recursos a ele, apenas, arrumando, com novo arranjo, os já existentes; seja pelo fato de o FUNDEF ter se limitado a financiar a educação fundamental regular, desconsiderando o ensino médio, pré-escolar e a educação de jovens e adultos, como integrantes da escola básica; seja pelo seu caráter transitório, dado a sua vigência por dez anos, o que vai acarretar sérios problemas, caso as

matrículas no ensino fundamental continuem a crescer e não se ampliem o financiamento e as vagas do ensino médio.

No segundo caso, além das questões anteriormente referidas, é, ainda, destacado o descumprimento da lei pelo governo federal, quando tem feito a estimativa do custo mínimo do aluno/ano. Davies (1999) vem sendo um dos mais destacados críticos desta atitude, como exemplificamos a seguir:

O próprio governo federal, que criou o FUNDEF, [...] não cumpre um dos seus artigos fundamentais (parágrafo 1º, do Art. 6º), que prevê ser o valor mínimo anual por matrícula nunca inferior “à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas”. Ora, se este parágrafo fosse cumprido, o valor em 1998 teria sido de R\$ 423,45, e não R\$ 315,00. Este valor de R\$ 423,45 foi calculado dividindo-se a receita dos FUNDEFs de todos os estados [...], equivalente a R\$ 12.787.300.000,00 em 1998, pelo número de matrículas de todas as redes estaduais e municipais que foi 30.197.766.[...] A consequência disso é que a complementação federal devida aos estados e municípios que, na divisão das receitas do FUNDEF de cada estado pelo número total de matrículas das redes públicas (estadual e municipais) de cada estado, não alcançassem o valor mínimo nacional de R\$ 423,45 seria de 2.058.561.015,00, e não R\$ 524.200.000,00, conforme divulgado no Relatório do Balanço do primeiro ano do FUNDEF” (DAVIES, 1999, p. 8).

A análise de Davies, a partir do princípio lógico de cálculo empregado pelo governo federal, demonstra que tal princípio não fundamentou, efetivamente, a decisão. Dessa forma, um diálogo entre as duas posições questionaria se Negri considera que os recursos disponíveis para a educação são suficientes ou mais que suficientes, uma vez que foram suprimidos recursos e não, apenas, eqüitativamente divididos e subvinculados. Tal questão aponta para as dificuldades que uma política de valorização do magistério deverá enfrentar no âmbito da esfera pública municipal, ao tentar discutir bases remuneratórias como um dos principais itens a ser enfeixado por tal política.

É importante destacar, também, o modo como a municipalização, induzida pelo Fundo, vem se processando na medida em que se indica uma tendência das municipalidades de aumentar o número de matrículas através do aumento

de alunos em sala de aula, o que significa o comprometimento da qualidade do ensino.

Essas distintas concepções do FUNDEF se articulam de forma elucidativa com o interesse da pesquisa, gerando uma clivagem, mediante a qual a valorização do magistério, enquanto efeito pragmático do FUNDEF, poderá ser estudada.

Para fim do entendimento de alguns conceitos que irão fundamentar a análise nesta pesquisa, passamos em revista a definição oficial do FUNDEF, expressa no “Balanço do Primeiro ano do FUNDEF” nos seguintes termos:

é um exemplo inovador de política social que articula os três níveis de governo e incentiva a participação da sociedade para que sejam atingidos os seguintes objetivos estratégicos: Promover a justiça social; Promover uma política nacional de equidade; Promover a efetiva descentralização; Promover a melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público (BRASIL/MEC, 1999, p. 3).

Tal definição, que constitui o núcleo estruturador do discurso oficial sobre o FUNDEF, permite discuti-lo no âmbito de uma localização determinada que se oferece como quadro de referência no qual ele se constrói. A invocação dos postulados anunciados possibilita sua discussão do ponto de vista da educação como “*política social de natureza pública*” (AZEVEDO, 1997, p. 3), permitindo a reflexão em torno do objeto de investigação, mediante a incursão de forma mais profunda na discussão do último objetivo que se refere à valorização do magistério, o qual será tratado no próximo capítulo.

Primeiramente passaremos a refletir a respeito de política social como definição textual dada pelo MEC para o FUNDEF, que, supostamente, serve de base para a consecução dos objetivos estratégicos de *promover a justiça e a equidade social*.

O enfoque dado aos recursos historicamente construídos para institucionalizar o financiamento da educação sugere questões pertinentes ao

papel que o Estado vem desempenhando. Um Estado que, teoricamente, deveria promover o bem comum, mas, que foi se estruturando historicamente para distribuir privilégios para determinadas camadas sociais, contribuindo para o estabelecimento de profundas desigualdades sociais e educacionais.

Na literatura sociológica sobre o Estado, a tipologia formulada por Clauss Offe (1984, p. 51-61) oferece importante contribuição no desvelamento dessa questão. Segundo esse autor:

O Estado capitalista não pode jamais ser caracterizado como um instrumento de 'interesse do capital' (um interesse que não é nem homogêneo nem pode ser 'entendido genericamente'); antes, esse Estado é caracterizado por estruturas organizacional e constitucional cuja seletividade específica é designada para reconciliar e harmonizar a economia capitalista 'privadamente regulada' com os processos de socialização que esta economia engendra (OFFE, 1984, p. 51).

Dentro dessa perspectiva, o Estado busca lidar com os problemas específicos da sociedade capitalista, através de estratégias de conciliação e harmonização entre os processos de socialização (entre os quais se incluem os sistemas educacionais) e os requerimentos, demandas e interesses que a economia coloca para o mesmo. Nesse sentido, entendemos que os novos padrões de financiamento – representados pelo FUNDEF, cujo objetivo maior é promover a universalização do ensino fundamental para tornar o país mais competitivo e atrativo para a economia globalizada – se constituem em esforço da política governamental para maximizar os processos de socialização, simbolizada pela educação compulsória e obrigatória.

De acordo com Offe (1984), esses processos implicam em imperativos contraditórios, cujo equilíbrio depende da ligação mútua de três subsistemas: o econômico, o político-administrativo e o normativo (de legitimação). Resumidamente, o sistema econômico depende da intervenção contínua do Estado para a eliminação de disfunções internas e transfere, por meio de taxações, porções de valor produzido para o sistema político-administrativo,

responsável pela gestão, financiamento e provisão dos serviços públicos. O sistema político-administrativo está ligado ao sistema normativo por expectativas, demandas e reivindicações com as quais é confrontado e para as quais ele reage através dos aparelhos estatais de controle e oferecimento de serviços de bem-estar social. A ação estatal, com base na autonomia e capacidade do sistema político-administrativo, depende da pressão das forças sociais, particularmente dos movimentos organizados. O sistema político-administrativo busca genuína aceitação para as suas estruturas, processos e resultados políticos atuais, que se expressam pela lealdade das massas. Ele assume, com o devido reconhecimento, a incumbência de regulador e orientador das condições de vida e chances da população, cuja habilidade é dependente da cultura, símbolos e opiniões pessoais que é capaz de mobilizar. Dessa forma, a democracia política e social, como objetivo dessa política, coloca esse sistema em teste permanente, mediante os mecanismos da democracia representativa, especialmente evidente no sufrágio universal. Esses processos de legitimação funcional são determinados pelo sistema político.

O sistema político-administrativo busca manter o balanço positivo entre a regulação essencial dos serviços e a taxaçoão fiscal, elementos relacionados ao sistema econômico e à demanda social popular, pela via do estado de bem-estar ou políticas repressivas, elementos relacionados ao sistema normativo e de legitimação (OFFE, 1984, p. 60). Assim, para anular disfunções econômicas e conflitos políticos, o sistema político-administrativo adota uma separação interna para realizar, com êxito, um relativo isolamento dos problemas apresentados pelo sistema normativo daqueles oriundos do sistema econômico.

Nessa perspectiva, desde as “leis fabris” inglesas, na fase do capitalismo concorrencial, até os benefícios sociais do chamado “Estado do Bem-Estar” e da Social-Democracia, estruturou-se uma política social como antídoto ao caráter

anti-social da economia capitalista. Retomando o perfil histórico-econômico brasileiro esboçado acima, a determinação estrutural própria do capitalismo assume formas diferenciadas em consonância com as diversas conjunturas através das quais ela se manifesta. No entanto, o que permanece como elemento constante é o antagonismo entre a política social e a política econômica, como fruto dessa determinação estrutural. Ao lançar sobre a política social o seu caráter anti-social, a política econômica lhe impõe limites, restringindo o seu papel a ações tópicas que concorram para a preservação da ordem existente. Essa imposição é possível graças à dependência da política social em relação ao sistema econômico, já que é no seio deste que se geram os recursos que financiam as políticas sociais. Assim, como destaca Saviani (1999, p. 125), *“política-social é uma expressão típica da sociedade capitalista que a produz como um antídoto para compensar o caráter anti-social da economia própria dessa sociedade”*.

Diante dessa análise, é possível ampliar a compreensão a respeito da distância entre os objetivos expressos no discurso oficial e os efetivamente realizados. Entretanto, a capacidade de torná-los realizáveis está mais próxima da luta dos diversos segmentos sociais, no sentido de ampliar os recursos destinados à área social, como forma de neutralizar a apropriação privada dos bens produzidos coletivamente e, paralelamente, buscar meios para socializá-los. Nessa perspectiva, ao tentar apreender o sentido da política social no seio da sociedade capitalista, não há a intenção de negar sua importância ou a luta por ela; antes, a partir da sua compreensão, ratificá-la. A socialização mais ampla desses recursos caminha no sentido da organização da demanda social para ampliar os níveis de participação e de controle social por parte dos movimentos sociais como representantes do poder popular, dentro do poder local composto pelo poder político e econômico, conforme as categorias que

representam as parcelas do poder local, conforme mais adiante, neste capítulo, explicitadas por Romão.

O terceiro objetivo do FUNDEF, especificado na definição posta oficialmente, aponta nessa direção ao afirmar que buscará a democratização do acesso, a permanência das crianças na escola e o estímulo à maior autonomia da escola pela via da descentralização. Isso ocorre no bojo das reformas institucionais que integram a atual agenda política brasileira, da qual a reforma do ensino fundamental faz parte, sendo a descentralização do sistema de ensino um dos seus vetores. Neste cenário, surgiu o FUNDEF que, segundo a ótica do governo federal, é medida estratégica do processo de descentralização das políticas educacionais, como veremos na próxima seção.

1.4 – Descentralização e Poder Local

Segundo Draibe (1999), o desempenho insatisfatório dos sistemas públicos de ensino fundamental foi atribuído, pelo processo de democratização, ao formato centralizado desses sistemas. Assim, a descentralização e a desconcentração decisórias e gerenciais da política educacional passaram a fundamentar a reorganização da área. Segundo essa autora, desde 1995 o sistema público de ensino fundamental vem experimentando forte inflexão nessa direção. Como pressuposto dessa afirmação, a autora cita quatro conjuntos de medidas encaminhadas pelo governo federal:

1. No plano pedagógico, a definição de um quadro referencial para os conteúdos do ensino, através dos Parâmetros Curriculares; 2. Na dimensão dos recursos e gastos, a alteração da lei do financiamento educacional, mediante um novo sistema de transferências intergovernamentais fortemente indutor da municipalização; 3. No plano das ações federais de regulação e supervisão do ensino, a montagem e dinamização do sistema de estatísticas e de avaliações educacionais; e 4. A radicalização da política de descentralização dos programas federais que apóiam o ensino fundamental, especialmente o de reforço financeiro das escolas, o da merenda escolar e o de capacitação docente, mediante o Ensino à Distância (DRAIBE, 1999, p. 69-70).

Considerando esse conjunto como a nova institucionalidade da política educacional que vem sendo implementada, se faz necessário trazer o que o MEC, na voz de uma das mais destacadas lideranças da atual administração, a presidente do INEP, Maria Helena G. Castro define como descentralização:

A descentralização do Estado implica necessariamente a redefinição dos papéis desempenhados por todas as esferas educacionais, sem ser alienada do setor público, deve ser mais claramente percebida como responsabilidade igualmente compartilhada entre as esferas subnacionais e deve contar com a participação ativa da sociedade (CASTRO, 1999, p. 112).

O FUNDEF seria a própria materialização dessa definição no sentido de que, ainda com base em Castro (1998), no processo de descentralização no Brasil, em particular no campo da educação, o governo federal passa a atuar mais como planejador, regulador e coordenador das políticas públicas, envolvido com o constante monitoramento e avaliação dos programas, a compensação das diferenças e a promoção da inovação e transformação pedagógica. Com isso, perde o caráter de executor direto preferencial, atribuição assumida por Estados e Municípios, que dividem, com o governo federal, a responsabilidade pelo financiamento da educação. (BRASIL, 1995). As funções coordenadora e regulamentadora implicam a própria redefinição do financiamento pelo MEC.

A questão de manter a coerência interna entre os diversos enunciados de um discurso não é problemática. O que é problemático é identificar, na implementação de uma política, a consecução dos objetivos formulados, considerando que as contradições que permeiam essa implementação não se constituem em fenômenos sociais e políticos isolados, mas, resultam de processos historicamente construídos.

Lobo, por exemplo, nega a idéia de descentralização enquanto projeto de governo com delimitação no espaço e no tempo. Descentralização, em seu sentido e práxis real, significa uma alteração profunda na distribuição do poder,

“que leva a uma maior distribuição do poder decisório até então centralizado em poucas mãos” (LOBO, 1990, p. 6). Isso parece não ter ocorrido com a introdução do FUNDEF. Portanto, de acordo com Lobo (1990, p. 6), *“esta é a razão por que fica mais cômodo e tranqüilo para o governo assentado em bases centralistas privilegiar a desconcentração e rotulá-la de descentralização”*.

Desconcentração, segundo essa autora, se refere à dispersão físico-territorial das agências governamentais que, até então, estavam localizadas centralmente. Não ameaça nem as estruturas consolidadas, nem a descentralização, que é um instrumento de ação governamental legítimo, o qual deve ser adequadamente utilizado por agências governamentais cujas funções não se coadunam com qualquer proposta de descentralização. Descentralizar implica transformar um aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir da transferência de parcelas de decisão, o que provocará rupturas nas estruturas de poder.

Face à herança histórica de centralização, tanto de ordem política quanto econômica, vários setores sociais engajados nos movimentos de luta pela democratização chegam, rapidamente a um acordo sobre os benefícios da descentralização. Conforme Casassus (1990, p. 16), de uma política de descentralização espera-se que seja alcançado, no plano político, maior participação e mais democracia; no plano econômico, a expectativa é de mais recursos; de melhor qualidade no plano técnico-pedagógico; e, no plano administrativo, maior eficiência nos processos educacionais.

No âmbito da atual reforma do Estado, o discurso oficial aponta a centralização como a justificativa de todos os males. Ao atribuir ao formato centralizado e concentrado o desempenho insatisfatório dos sistemas públicos e, ao afirmar que os recursos não são escassos, antes mal distribuídos¹¹, busca-se

¹¹ Cf. documento elaborado por Barjas Negri (1997).

inviabilizar o argumento da escassez dos recursos e da priorização dada ao crescimento econômico frente às políticas sociais, na medida em que aponta a descentralização como alternativa. As propostas de descentralização em administrações públicas anteriores¹², mesmo que num flagrante paradoxo entre a proposição e a base em que repousava o projeto político, já vinham sendo mencionadas. Entretanto, na América Latina essa tendência descentralizadora ganhou maior ênfase a partir dos anos 80, quando os seus ministros da educação se reuniram em Bogotá e firmaram o consenso em torno da descentralização dos seus sistemas de ensino, com base em orientações e modelos indicados pelos países desenvolvidos (EUA, Canadá, Holanda e Inglaterra), sob a justificativa de que os baixos índices de aprendizagem expressavam a ineficiência e a ineficácia desses sistemas. Considerando esse suposto consenso em torno da descentralização entre os países da América Latina, abre-se um espaço para reflexão sobre ele ao se constatar que países que têm orientações político-ideológicas, sistemas econômicos, dimensões e organizações administrativas tão diferentes, decidem, de forma mais ou menos simultânea, implementar políticas de descentralização em seus países, ao se constatar que a iniciativa de descentralizar e as ações nesse sentido, de modo particular no campo da educação, têm partido, precisamente, dos governos centrais.

Embora considerando que, na década de 1980, a descentralização foi reivindicação amplamente esplanada pelos movimentos sociais, o questionamento que surgiu se relaciona com a força motor que, realmente, ocasionou esse suposto consenso que levou todos os países a um objetivo comum, de forma mais ou menos simultânea. Coloca-se, então, a questão: por

¹² O Decreto-lei 200 de 1967, que tratava da Reforma Administrativa e a Lei 5.692/71 são exemplos.

que um governo central aparece como disposto a despojar-se, voluntariamente, de esferas de poder que lhe competem tradicionalmente?

É possível analisar essa questão à luz da crise do Estado e de suas amplas reformas, implementadas sob a égide da inserção submissa no processo de globalização. A descentralização constitui um dos oito princípios que orientam a reforma de Estado no Brasil¹³, configurando-se como a ampliação dos processos decisórios entre os diversos níveis hierárquicos e entre as distintas esferas governamentais.

Afirma-se que a meta é fortalecer o poder local. Esse movimento de fortalecimento do espaço local, no entanto, não é necessariamente antagônico com o processo de globalização; antes, é compatível, dependendo das condições objetivas em que se materializa a proposição política desse espaço. Nessa conjuntura, o significado e a lógica da descentralização refletem um processo, cujo principal instrumento é o mercado, já que esse impõe uma dinâmica de competitividade que requer fluidez dos processos de produção e comercialização, abertura de barreiras protecionistas e eliminação dos obstáculos ao livre jogo do mercado. Em suma, requer que o Estado nacional promova sua desregulamentação, a qual tem como condição política uma concentração do poder executivo, ou seja, que o Estado nacional centralizado se limite a algumas funções fundamentais, buscando novas formas de organização adequadas ao seu poder centralizador reduzido, mas, com uma atuação efetiva como regulador das políticas sociais, como financiador das prioridades e como avaliador do desempenho escolar dos alunos. No que se refere à dimensão mais diretamente ligada à descentralização educacional, isso se traduz no que alguns autores (HEVIA e NUÑEZ, apud CASASSUS, 1990, p.14) sugerem ser uma

¹³ Os princípios básicos norteadores da reforma são os seguintes: desburocratização, descentralização, transparência, *accoutability*, ética, profissionalismo, competitividade e enfoque no cidadão cliente (Cf. BRESSER PEREIRA, 1998).

conseqüência de renegociação da dívida com o FMI, dado que este recomenda, entre outras coisas, a diminuição dos gastos públicos, inclusive com a educação, a todos os países endividados, sem consideração à natureza diferenciada dos profundos problemas sociais que enfrentam. Estes países estariam, então, levando a cabo processos de descentralização educacional.

A partir do exposto verifica-se que a descentralização se configura como a busca de uma prática social que emerge de uma relação entre orientações distintas. Esta busca demonstra que há um ambiente favorável à concepção de planos e iniciativas de descentralização. Torna-se imprescindível o aprofundamento do debate nessa direção, pois, a diversidade que impede que o conjunto de atores sociais internalizem o conceito da mesma maneira é, ao mesmo tempo, indutora e possibilitadora da vinculação do conceito de descentralização ao de democratização. Nesse sentido, como afirma Casassus (1990, p. 12),

Na medida em que o pensamento sobre a descentralização traz implícita uma idéia democrática de autonomia dos atores sociais, compreende-se porque todas as correntes de pensamento que aspiram a uma democracia na região chegam rapidamente a um acordo sobre suas benesses.

A defesa da necessidade de descentralizar a gestão das políticas públicas associada à reformulação do conceito de democracia na região da América Latina tem sido um dos aspectos mais utilizados na argumentação. No entanto, segundo Martins (2001, p. 39), estudos indicam que, embora necessários, os processos descentralizadores não têm constituído exatamente uma ampliação dos mecanismos democráticos. Com base na afirmação dessa autora, diríamos que não tem havido ampliação desses mecanismos na proporção desejável porque, paralelamente, não temos processos de descentralização, mas, de desconcentração na perspectiva que Lobo (1990) apresenta.

A posição assumida neste trabalho a respeito da descentralização e da democratização como inseparáveis e exeqüíveis, de forma processual, supõe que a unidade básica de organização social, designada como município, passe a expressar algo além de um *lócus* onde se inter cruzam decisões das outras esferas governamentais. Embora a questão da descentralização posta em textos legais permita a ampliação do debate sobre a questão, não garante a sua implementação *tout court*.

O município, nesse processo de transformação sócio-política, é palco do poder local que começa a ganhar novos contornos. É comum a associação que se faz do poder local ao poder instituído. Considerando o poder local na perspectiva de Dawbor (1994), ele é mais do que um território definido; reflete-se no conjunto social, cujas relações de cooperação e conflito se articulam em torno de interesses, recursos, projetos, decisões e capacidade para realizá-las. Para esse autor, a forma ampla de poder local é apontada como a capacidade de autotransformação econômica e social do município.

o município permite uma democratização das decisões, na medida em que o cidadão pode intervir com muito mais clareza e facilidade em assuntos da sua própria vizinhança, dos quais tem conhecimento direto, sem a mediação de grandes estruturas políticas (DAWBOR, 1994, p. 35).

As mudanças de ordem política e a consideração de que os atores sociais do município são sujeitos históricos capazes de refletirem sobre determinações sociais e de se colocarem diante delas, mediante a participação nos movimentos sociais, permite considerar essa concepção de Dawbor como horizonte a ser buscado. No contexto municipal é possível identificar a ação desses sujeitos, tanto nos canais de participação popular institucionalizados quanto na emergência de movimentos sociais cujas origens, reivindicações, desenvolvimento e possibilidade de penetração no contexto social mais amplo diferenciam entre si. Apesar de nem sempre se consolidarem efetivamente,

esses grupos têm exercido pressão sobre algumas demandas sociais, influenciando ações políticas concretas. Nos municípios estudados, mesmo através de canais institucionalizados, a participação desses sujeitos históricos, no caso particular do nosso estudo pela via sindical, se afirma mediante conflitos, em virtude da resistência às mudanças de ordem política dos grupos que se revezam no poder, o que não permite afirmar categoricamente a concepção de Dawbor como horizonte a ser buscado na realidade empírica pesquisada.

Uma análise mais sintonizada com a herança que marca profundamente o perfil municipal no Brasil pode ser realizada a partir de uma categorização teórica, elaborada por Romão (1992), na qual ele faz uma distinção em relação *a poder*.

Quanto ao *poder político local*, o autor traz, inicialmente, uma questão, ainda não superada, que diz respeito à relação entre o município e as demais esferas do governo (estadual e federal), no que toca à liberação de recursos financeiros e obras, que oscila entre alinhamento e oposição, para inferir que a autonomia institucional do município é relativa e não dispõe de suporte financeiro e decisório para a sustentação de iniciativas próprias. Apesar dessa relativa autonomia, o município cumpre, estruturalmente, funções da lógica capitalista, expressa na submissão do social ao econômico, especialmente na reprodução da força de trabalho. Embora cumpra esse papel estrutural, os governos municipais não constituem um bloco monolítico, apresentando várias tendências, que se manifestam por imposições de composições eleitorais e do jogo de pressões, considerando a hegemonia das frações de poder local, presentes na correlação de forças. Entre essas tendências ele destaca a *elitista*, que apresenta compromissos claros com os diversos grupos da elite local. Os governantes dessa linha “*assumem o autoritarismo, o burocratismo, a opacidade*

das decisões e a discriminação propositadamente” (ROMÃO, 1992, p. 24). A tendência populista busca cooptar as resistências ao elitismo. Assume o empreguismo como moeda de troca com as lideranças mais ativas do movimento popular: *“concessões secundárias às reivindicações mais radicais e seletividade no atendimento às demandas sociais como tática de desarticulação, são algumas das características que marcam essa tendência dentro do governo local”* (ROMÃO, 1992, p. 24). A diferença da tendência populista em relação à elitista é tática. Segundo esse autor, a tendência populista não se confronta com a pressão popular nem usa a repressão; sua ação se dá no sentido de tentar seduzi-la com o tráfico ideológico e com a admissão da sua presença na arena política, no entanto, de forma estratégica, sem participação efetiva.

A tendência popular busca a descentralização das ações e a socialização do processo decisório, tentando, assim, a transformação da democracia formal em democracia social, com vistas a operacionalizar suas ações com transparência, eficácia, honestidade e compromisso com a maioria da população. Sua concepção de política é a de um processo mediador entre o sócio-ideológico e o jurídico-institucional, capaz de transformar uma legalidade e uma institucionalidade burguesa numa nova ordem social.

Nos municípios pesquisados, o poder político local que assumiu nos dois quadriênios analisados demonstrou uma prática política sem uma linha divisória completamente nítida, antes difusa, que oscila entre as tendências elitista e populista.

Como elemento constitutivo do poder político local, Romão (1992), faz menção à Câmara de Vereadores como instituição de extrema significação para uma estrutura democrática. No entanto, tem sido esvaziada em suas atribuições, em tese, de normatizar a vida do município e de fiscalizar os atos do Executivo. Sem ser a intenção generalizar, é possível anuir a essa afirmação com base em

atitudes do legislativo dos dois municípios estudados, verificadas nas entrevistas realizadas (Ver capítulos de análise), que apontam para pequenos favores prestados a correligionários reais ou potenciais, obtenção de informações privilegiadas, apresentação de pessoas para ocupação em serviço público e, até, mudança de partido, como forma de compor o bloco majoritário de apoio ao Executivo na Câmara, embora nos processos eleitorais os partidos contrários ao Executivo tenham sido majoritários para o Legislativo. Considerada nestes termos, a Câmara de Vereadores compactua com o poder organizado de forma elitista, o que indica outro nível de centralização, que, paradoxalmente, parte de uma instância cuja própria existência só se justifica em sociedades democráticas.

Como frações sociais que compõem o poder local, Romão (1992) cita o *poder elitista local, o poder político local e o poder popular local*. Quanto ao poder elitista local, ele é composto pelas elites econômicas e pela elite social, cujo poder quando não mais se baseia no poder econômico, se apóia numa pretensa tradição local homogeneizadora, com base no nome e na aristocracia. “São formadores de opinião e promotores sociais que enxergam e admitem as manifestações culturais dos dominados apenas pelo viés do folclore mediante contemplação benevolente e paternalista do pitoresco popular” (ROMÃO, 1992, p. 29).

O crescimento e a urbanização do município concorrem para o desaparecimento dessa elite social. No entanto, o poder elitista não desaparece com a derrocada das antigas oligarquias; antes, vai cedendo lugar a uma nova aristocracia empresarial e de executivos, de empresas estatais ou privadas, que se abrigam à sombra do poder.

O poder local popular – representado pelas formas tradicionais de participação, tais, como sindicatos e partidos políticos – vem sofrendo alterações

em sua configuração ao considerar os diversos movimentos sociais emergentes capazes de estabelecer relações com outros agentes do poder local. Romão (1992, p. 31) esclarece melhor essas relações, ao afirmar:

Como são relativamente recentes, do ponto de vista histórico, e muito mais neófitos ainda em termos sócio-históricos, sua legitimidade social e sua institucionalização teórica carecem de mais tempo no interior da formação social brasileira. Entretanto, não é mais possível desconhecer seu papel no tecido social coletivo, tanto na dimensão reivindicatória, quanto no caráter associativista, que opõem à desorganização social provocada pela atomização das relações capitalistas – transformando todos em consumidores individuais – a recuperação da vizinhança, da convivência e da solidariedade.

Essa categorização teórica é simplificada e assume que é difícil traçar fronteiras entre as frações que compõem os tipos de poder local discutidos, no entanto, a partir dela é possível inferir que o poder local não comporta uma definição pronta e acabada, com base numa composição ideal; antes, expressa configurações conjunturais a partir de composição social e histórica estruturada. O poder local, na perspectiva assumida por DAWBOR, que o tem na conta de um grande recurso subutilizado no país, certamente irá depender da representação do movimento popular e da sua inserção no poder político local.

1.5 – Retomando o Objeto de Estudo

A nova equação dada ao financiamento da educação brasileira, com o advento do FUNDEF, constituiu o tema desse primeiro capítulo, que buscou refleti-lo, considerando etapas anteriores das quais emergem, historicamente, formas de financiamento instáveis, vulneráveis e incipientes, para fazer frente a um projeto arrojado, incluso numa área social de peso como é a educacional. Tais etapas descortinam uma realidade que afirma um Brasil com quinhentos anos de descobrimento, porém, com uma vinculação constitucional de recursos para a educação, discutida, mas, não consolidada, apenas, a partir de meados do século passado, considerando os intervalos ditatoriais do país. O

financiamento da educação é relativamente recente, o que explica, em parte, os níveis caóticos que a educação tem atingido, conforme demonstram as pesquisas atualmente. Nessa perspectiva, é fundamental o questionamento sobre que tipo de Estado vem desempenhando que papel, o que aponta para novas propostas do Estado na conjuntura atual da Reforma Administrativa, trazendo entre os seus postulados aqueles que estão referenciados nos objetivos apresentados pelo FUNDEF, entre os quais este capítulo aborda política social, descentralização e poder local. A discussão do último objetivo expresso na própria denominação do Fundo, a valorização do magistério, se configura como a questão desta pesquisa, a qual busca apreender se houve essa valorização mediante a nova equação dada ao financiamento, nas municipalidades estudadas. Para tanto, convém discutir o que é valorização do magistério, questão para a qual se propõe o próximo capítulo deste trabalho.

CAPITULO 2 – VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

2.1 – Introdução

Na introdução do presente trabalho, mais especificamente no tópico que esclarece os procedimentos metodológicos adotados para sua consecução, nos referimos à necessidade de elaboração de um conceito para valorização do magistério que pudesse se oferecer como uma forma de olhar os fatos, as relações e, ao mesmo tempo, refletir sobre os padrões que moldam o trabalho profissional do magistério nos dois municípios estudados, com vistas a responder à questão da pesquisa que se refere à valorização do magistério, a partir do recorte dado pelo FUNDEF. O caminho para essa elaboração tomou como base teórica a abordagem sociológica do fenômeno da profissionalização, considerando como fator constitutivo do objeto de pesquisa o largo emprego do termo *profissionais* na legislação que lhe serve de referencial empírico. O termo se mostrou pouco questionado, ou discutido, na literatura que aborda o tema do financiamento da educação e instigou a curiosidade científica que foi induzida a um olhar com maior acuidade sobre ele, considerando algumas questões que o termo sugere, tais, como:

- Há alguma relação entre valorização do magistério e profissionalização?
- A profissionalização é um produto social acabado, disponível aos que tiveram os meios para dele se apropriarem ou é um processo de construção social?

- Sendo um processo de construção social, o que caracteriza essa construção?
- Quais são os marcos históricos que podem ser apontados como elementos da construção da profissão docente?
- Qual a importância da classificação oficial de *profissionais* atribuída aos professores da educação básica, pela legislação?
- O projeto de profissionalização decorre da política oficial estabelecida com o FUNDEF?
- De que forma o FUNDEF possibilita a construção de um projeto de profissionalização, com vistas à valorização do magistério nos municípios estudados?

2.2 – Contribuições da Abordagem Sociológica ao Entendimento da Valorização do Magistério

A abordagem sociológica do fenômeno profissional é utilizada aqui como uma alternativa teórica para análise da problemática da valorização do magistério enquanto possibilidade inscrita num projeto de profissionalização. A consulta à literatura referente descortinou um amplo espectro de possibilidades teóricas, expressas em diversas correntes sociológicas que tratam do tema¹⁴.

Dada essa diversidade de abordagens sociológicas que estudam as profissões, suas contribuições, bem como os pontos controversos que cada uma é capaz de suscitar, é difícil considerar a validade geral dos argumentos de cada corrente para escolher um modelo teórico de análise. Entretanto, tal escolha se mostrou imprescindível nesta pesquisa. Optamos pela *escola monopolista*, pelas amplas possibilidades que apresenta para ampliação do debate, particularmente ao associar, ao modelo de profissionalização, a larga influência dos processos

¹⁴ Entre as correntes sociológicas e seus respectivos representantes, Abbott (1988, p. 15) aponta: a) Funcional, que têm como teóricos Carr-Saunders, Wilson, Parsons; b) Estrutural, tendo Millerson, Wilensky, Caplow como principais defensores; c) Cultural, associada aos trabalhos de Bledstein, Faskell; e d) Monopolista, que tem como expoentes Freidson e Larson.

sociais externos, como a relação das profissões com o mercado e o sistema de classes (LARSON, 1979) e na influência política das profissões (FREIDSON, 1998). Será priorizada a teoria de Freidson, por ensejar a discussão sobre a divisão social do trabalho, a relação entre a profissão e o Estado e entre a profissão e a política formal e as perspectivas atuais para as profissões. Esse referencial teórico toma, como ponto de partida, o desenvolvimento da estrutura sócio-política, mas, não como um crescimento natural e, sim, como o desejo por domínio de espaço e autoridade. Dentro dessa perspectiva, profissões são definidas como *grupos corporativos com projetos de mobilidade social objetivando o controle do trabalho, ou seja, seu monopólio*. O controle, pois, torna-se fundamental pela influência que exerce sobre o *status* e poder da profissão.

Ao debate articulado por Freidson serão acrescentadas as contribuições de Larson (1979) e de Weber (1996). A primeira autora, como membro da mesma corrente teórica, ratifica certos princípios postulados por Freidson como universais para o estudo das profissões, por um lado, e, por outro, elabora algumas críticas à teoria freidsoniana que permitem o seu avanço em outros aspectos, possibilitando a análise da experiência empírica da pesquisa, à luz desse referencial. A segunda autora, como coordenadora de pesquisas acerca do docente enquanto sujeito social e dos elementos que constituem referência para o exercício do magistério, com base na realidade brasileira, faz relevante afirmação sobre a perspectiva da profissionalização docente em curto prazo, permitindo fundamentar teoricamente a análise da discussão da valorização do magistério pela via do projeto de profissionalização.

Freidson (1998)¹⁵ inicia seu trabalho se reportando, criticamente, à literatura até então existente, considerando os argumentos de que tal literatura observa a questão profissional apenas pelo prisma da análise das normas profissionais, das relações de papéis e da interação nos locais de trabalho, sem, entretanto, discutir a importância de fatores políticos e econômicos que lhes são pertinentes. Outro argumento que fundamenta a sua crítica à literatura precedente refere-se à sua busca por um conceito de profissão. Sobre essa questão se posiciona Freidson (1998, p. 48) da seguinte forma:

...a opção que pode levar a um método coerente e sistemático de análise exige que se abandone a tentativa de tratar profissão como um conceito genérico e se volte, em vez disso, para um conceito genérico de ocupação dentro do qual possamos localizar, analiticamente, as ocupações particulares que têm sido rotuladas de profissões.

Para esse autor, os problemas teóricos surgem da tentativa de tratar profissão como se fosse um conceito genérico, ao contrário de um conceito histórico mutável, cuja gênese e desenvolvimento podem ser explicados mediante o contexto de determinada nação, considerando as influências que recebe. O tipo-ideal como recurso metodológico utilizado por Freidson (1996) considera instituições como o Estado e a associação profissional como típicos-ideais do profissionalismo. No entanto, esclarece que o tipo-ideal nada nos diz sobre as condições sob as quais essas instituições podem ser estabelecidas ou porque suas formas, empiricamente imperfeitas, variam de uma circunstância histórica nacional para outra. Logo, para reflexão sobre essas condições é preciso examinar o papel de instituições concretas, como a associação profissional e o Estado. Tal perspectiva não inviabiliza uma definição de profissão, pois, segundo Freidson (1998, p. 49), *“estudar o processo sem uma definição orientadora do enfoque é tão infrutífero quanto estudar a estrutura sem uma definição”*. Assim, o autor constrói esse conceito dentro do princípio

¹⁵ A edição utilizada é de 1998, mas os escritos de Freidson sobre essa temática marcam a década de 1970.

ocupacional que avança para além do conceito restrito de profissão, dentro de uma teoria das profissões para uma teoria mais geral e abstrata das ocupações. Dessa forma, ele elabora um deslocamento *“por meio do qual se possa analisar as profissões históricas e as ocupações nos mesmos termos conceituais, mas sem pressupor que essas profissões representam necessariamente um tipo único e genérico de ocupação”* (FREIDSON, 1998, p. 59).

Nessa perspectiva, Freidson trata o conceito de profissão como uma construção histórica de certas sociedades no sentido do seu desenvolvimento, uso e conseqüências, o que elimina a tentativa de definir profissão a partir de elementos, traços e atributos que devam ser comuns às profissões, os quais não encontram consenso sobre a sua pertinência e relevância para comporem uma teoria.

Por essa via, o autor considera profissão *“como um número limitado de ocupações com traços ideológicos e institucionais particulares mais ou menos comuns”*, enquanto avança para a conceituação de profissionalismo como um modo de organizar uma ocupação (FREIDSON, 1998, p. 51).

O reconhecimento de que não existem características únicas que possam enfeixar todas as ocupações chamadas profissões, traz, como contribuição teórica a esta pesquisa, a possibilidade de tratar o *magistério da educação básica* na perspectiva de uma ocupação em vias de profissionalização, embora a classificação oficial o considere profissão.

No seu desenvolvimento teórico, Freidson, ao deslocar o eixo norteador da teoria para o princípio ocupacional de caráter mais amplo e geral, nos permite analisar ocupações, como a do magistério, na perspectiva da profissionalização. Ao mesmo tempo em que o autor elabora esse deslocamento, não elimina a importância da teoria das profissões; antes, lhe confere um novo lugar ao afirmar que sua tarefa é *“documentar a desordem e a inconsistência do fenômeno*

empírico e explicar seu caráter naqueles países onde ele existe". Nesse novo lugar conferido, considera a profissão como uma entidade empírica, sobre a qual há pouco terreno para generalização *"como classe homogênea ou como categoria conceitual excludente"* (FREIDSON 1998, p. 60), mas que nos permite analisar os processos sociais externos, de caráter político e econômico, que influenciam a profissionalização do magistério, o seu percurso e a ação dos seus executores enquanto sujeitos sociais do processo.

Assim, os professores da educação básica, aos quais o título de profissional é atribuído, oficialmente, tornam-se caso adequado à análise nessa perspectiva, independentemente da maneira como poderiam, sob outros aspectos, diferir de diversas definições, ou deixar de ajustar-se a elas.

A discussão sobre quais as ocupações podem ser classificadas como profissão é antiga e demarca o período de transição da sociedade característica da Idade Média para a sociedade emergente do modo de produção capitalista, que traz consigo novas ocupações que passam a perseguir o título de *profissão*, o qual, até então, apenas, era atribuído pelas universidades medievais da Europa, que ofereciam os cursos de medicina, advocacia e o clero que constituía seu corpo docente. Tais ocupações foram designadas por Elliott (apud FREIDSON, 1998, p. 51) como "profissões de *status*", para as quais aponta acentuadas diferenças em relação às "recentes profissões ocupacionais".

A complexidade da estrutura ocupacional, ocasionada pela Revolução Industrial na Inglaterra e, posteriormente, nos EUA, evidenciou a dificuldade do consenso terminológico do termo profissão, em virtude da sua associação com a honradez atribuída às profissões liberais tradicionais, no entanto, as recém formadas ocupações de classe média não deixaram de perseguir o título¹⁶. Os estudos de Freidson e Larson tomam por base empírica de análise países como

¹⁶ Cf. LARSONS, 1979, p. 2-8.

a Inglaterra e EUA, os quais tinham, em comum, um aparelho de Estado relativamente passivo frente a uma forte filosofia do *laissez-faire*, o que levou os grupos ocupacionais a buscarem apoio mediante a criação de instituições próprias de organização, treinamento e credenciamento – as associações profissionais – que demarcavam uma área jurisdicional de atuação, como forma de se proteger de proposições contrárias às suas aspirações, fossem elas oriundas de grupos componentes ou de outros que compunham o tecido social. A criação dessas instituições foi a forma encontrada para preencher a lacuna de apoio deixada por esse Estado passivo, embora carecesse de sua sanção. Como forma de se contrapor aos obstáculos que a filosofia do *laissez-faire* impunha à criação de instituições sancionadas pelo Estado com vistas à proteção do mercado, as associações profissionais tomavam como base de argumentação o conjunto de conhecimentos específicos e esotéricos¹⁷ – a *expertise* – dos quais o grupo ocupacional se mostrava detentor. Sendo a expertise e probidade moral a base de sustentação das profissões de status, tais atributos foram apropriados pelos novos grupos profissionais com vista a legitimar a proteção requerida.

Os pressupostos de análise fornecidos por essa base empírica proporcionaram a formação da escola teórica monopolista, como forma de abordagem do fenômeno da profissionalização. Assim, na Inglaterra e nos EUA, a conquista profissional ocorreu mediante o treinamento e a identidade como ocupações particulares, organizadas corporativamente, às quais são imputadas dimensões, como: “conhecimentos especializados, comportamento ético e importância para a sociedade” (FREIDSON, 1998, p. 53). Pela ótica desse autor, profissão inclui, além de prestígio e educação formal, formas de ganhar a vida, e

¹⁷ Ensinaamentos ministrados a um círculo restrito de ouvintes. Para o estudo das profissões, convencionou-se, como *expertise*, o corpo de conhecimento adquirido em instância de formação superior, que se constitui como bem intangível do qual o profissional é detentor.

as instituições produtoras dessas formas têm conotação histórica e nacional específica. Por essa definição, pode-se concluir que o magistério compreende os aspectos centrais da noção de profissão, uma vez que goza de um determinado 'prestígio' e tem na educação formal, particularmente a partir da obtenção da credencial junto às instituições formadoras e através dos concursos públicos, como uma maneira de entrada no campo profissional e como um mecanismo de controle do mesmo. Além disso, não se pode negar que o exercício do magistério constitui uma "forma de ganhar a vida", a qual, não somente depende, mas, também, ocorre no seio de instituições (re)produtoras dos modos de subsistência dos indivíduos e do próprio corpo profissional.

Larson (1979, p. X), como membro dessa mesma corrente teórica, afirma que a lista de atributos que compõem o tipo-ideal de profissão pode variar, mas, concorda com dimensões gerais, apontadas por Freidson, que passam a ser, assim, explicadas, como:

1. *Dimensão Cognitiva*: corpo de conhecimentos esotéricos pertencentes a determinado grupo profissional – a *expertise*;
2. *Dimensão Normativa*: corpo deontológico que serve de orientação aos profissionais e que justifica o privilégio da auto-regulação;
3. *Dimensão Avaliativa*: que ocorre com base na distribuição em maior ou menor grau de prestígio e autonomia.

Segundo Larson (1979), a profissão é resultante da combinação dessas três dimensões. Analisando cada um dos fatores trabalhados por Freidson, Larson considera a *expertise* não como algo pronto e acabado, mas, como argumento de luta e persuasão, dirigida às elites relevantes, ao público potencial e às autoridades políticas, no sentido de negociar fronteiras de uma área de divisão social do trabalho e decidir seu controle sobre ela. Assim, o grupo pode

ganhar a autonomia que lhe oferece posição protegida. É nesse processo de autonomia que a profissão ganha força, desenvolve a dimensão avaliativa e permite ao profissional desenvolver suas atividades, com relativa independência, na medida em que, simultaneamente, reproduz a ideologia das elites, sendo seu veiculador.

No entanto, em uma perspectiva crítica, Larson afirma que Freidson não esclarece a natureza do privilégio profissional nem o processo pelo qual esse privilégio se constrói. Sua hipótese é a de que o privilégio da profissão está relacionado com o apoio que tem de uma elite, o que lhe garante influência política e econômica. A discussão sobre tal hipótese e sua posterior confirmação, levam Larson a produzir um avanço teórico no sentido de ir além da questão do poder da profissão, para perguntar que caminho leva ao poder e que relações se estabelecem a partir dele, uma vez que considera não somente um tipo de profissão, mas, também, um tipo de sociedade que a circunscreve. Segundo essa autora, tal sociedade é estabelecida com base no sistema de estratificação social de classes, o qual se oferece como substrato para a luta pela conquista dos bens sociais com base em orientações distintas e no antagonismo entre os princípios que regem os projetos dessas classes.

Pode-se concluir, assim, afirmando que a abordagem sociológica das profissões permite analisar a profissionalização como um bem em disputa, a partir de orientações distintas e, também, a partir da relação entre a profissionalização, o Estado e a política formal, de acordo com as formulações de Freidson (1998).

2.3 – A Divisão do Trabalho e a Organização Social

Como forma de discutir a divisão do trabalho como organização social, Freidson (1998) recorre a teóricos clássicos da temática e aponta três bases distintas de análise, quais sejam:

- A base do mercado na qual Adam Smith sugere uma forma de organizar a divisão do trabalho exclusivamente por um mercado livre, sem interferência de qualquer outro tipo de organização social. Esse princípio implica que a divisão do trabalho seja muito fluida, com o surgimento, o florescimento e o desaparecimento de papéis ocupacionais, ao sabor das mudanças da demanda do mercado e da concorrência;
- A base burocrática, na qual Max Weber acena para uma forma de racionalização do trabalho numa burocracia racional-legal, cuja inteligência monocrática planeja em detalhes formais e racionais o que será cada tarefa e quem estará qualificado para realizá-la. Em tais circunstâncias, a organização da divisão do trabalho pode ser comparativamente hierárquica e formal e a carreira do trabalhador pode ser regular e ordenada, uma carreira organizacional;
- Além das descrições clássicas, o autor considera a possibilidade verificada nas circunstâncias em que o próprio trabalhador exerce controle sobre o seu trabalho e estabelece a organização da divisão do trabalho (FREIDSON, 1998, p. 92).

Cada uma das bases pode oferecer elementos que explicam a divisão do trabalho. Daí porque modos diferentes de análise podem se praticados com êxito por diversas correntes acadêmicas, sem, jamais, conseguir explicar todas as discrepâncias simultaneamente presentes nessa divisão. Segundo Freidson

(1998), a realidade empírica da divisão do trabalho é complexa e não se amolda a qualquer das bases tomadas, de forma isolada, para a sua organização. Ele considera a presença de elementos das três bases para a organização, ainda que em graus variados de importância em cada momento histórico determinado. Para fundamentar tal afirmação, o autor considera que na realidade empírica

indivíduos e grupos estão engajados num processo contínuo de conspiração, evasão, negociação e conflito enquanto lidam com variadas circunstâncias e situações de seu trabalho independentemente do modo formal de organização que está sendo usado para justificar, controlar ou conceituar suas atividades (FREIDSON, 1998, p. 93).

O que esse autor quer demonstrar é que nenhuma das bases se afirma absolutamente como orientadora da divisão do trabalho e que as tentativas coletivas podem ser chamadas de organização social. Para ele, o mercado livre nunca foi mais do que uma realidade ideológica, enquanto que, por baixo da organização burocrática formal, há uma *organização informal*, que permite que a interação de trabalhadores, entre si, e entre trabalhadores e supervisores seja determinante de quem e de como se realizam as tarefas, bem como a forma de concebê-las. Mesmo as fronteiras formais das jurisdições são estabelecidas por legislações produzidas e reproduzidas no curso de um processo de luta política, que implica correlação de forças nas quais representantes das ocupações buscam defender ou melhorar sua posição relativa na organização. Exemplo emblemático dessa perspectiva é a legislação educacional atualmente em vigor, cujas fronteiras formais não são estabelecidas harmonicamente na direção da divisão do trabalho. Para esse autor, essas tentativas coletivas podem ser chamadas de “organização social”. Discutindo sobre a necessidade objetiva da divisão do trabalho, abordada entre diversas correntes teóricas, Freidson (1998, p. 96), informa:

A maioria dos observadores concordam em que o controle hierárquico de um sistema, elaboradamente planejado de tarefas cuidadosamente definidas e supervisionadas que tenha sido padronizado tornou-se princípio dominante para a organização

da divisão do trabalho em todas as sociedades industriais. Muitos concordam que um tal princípio fez com que o trabalhador se alienasse objetiva e subjetivamente do seu trabalho. (...) Mesmo admitindo tal alienação, porém, o uso contínuo desse princípio de organização é justificado por sua alegada eficiência e produtividade superior. Considera-se que a hierarquia e a diferenciação de tarefas gerenciais são necessidades funcionais. Os críticos, por outro lado, sustentam que nem a necessidade tecnológica nem a necessidade de produtividade superior são comprovadas, e que a questão real é de controle: se o trabalho humano e seus produtos devem ser controlados pelo próprio trabalhador, ou pela autoridade da administração.

Essa questão é pertinente quanto à análise da avaliação por desempenho, expressa na legislação educacional como mecanismo para progressão profissional, ou para a perda de estabilidade no cargo. Segundo Freidson (1998, p. 108), a questão é saber quem exerce o controle político da avaliação e com que fim, o que mostra o embate que se coloca entre o privilégio da auto-regulação, no qual tal controle está nas mãos dos profissionais e entre o controle sobre o desempenho disputado pela administração em ambientes de trabalho específicos. Seja qual for a instância a exercer esse controle, ele será sempre uma disputa política. O autor aponta a profissionalização das ocupações como o meio para retirar, das mãos da administração, a autoridade para criar e dirigir a substância, o desempenho e as metas do próprio trabalho. Segundo ele, o sindicato se constitui como uma fonte da organização que influencia os termos e as condições do trabalho, inclusive, e principalmente, as econômicas, porém não pode assumir a tarefa da profissionalização das ocupações, por limitações que lhe são inerentes. Essa tarefa, segundo Wollmer e Mills (apud FREIDSON 1998, p. 98):

é um processo pelo qual uma ocupação organizada, geralmente, mas nem sempre, pode alegar uma competência esotérica especial e cuidar da qualidade de seu trabalho e de seus benefícios para a sociedade, obtém o direito exclusivo de realizar um determinado tipo de trabalho, controlar o treinamento para ele e controlar o direito de determinar e avaliar a maneira como o trabalho é realizado.

Tal definição apresenta uma base para a divisão do trabalho inteiramente diferente do princípio administrativo. Segundo Freidson (1998, p. 99), “a

reivindicação de autonomia e autocontrole entre profissões baseia-se mais na educação superior formal que na escola secundária profissionalizante". Essa afirmação é particularmente importante para a análise da legislação educacional concernente ao item que admite, indiscriminadamente, tanto a formação em nível médio quanto em nível superior para a atuação na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, que é feita na seção 2.8 (A expertise no Profissionalismo Docente), deste capítulo. Ao discutir a organização da divisão do trabalho para identificar mecanismos de coordenação do trabalho, as contribuições de Freidson revelam-se particularmente relevantes por demonstrarem que tal coordenação é uma disputa realizada entre a autoridade administrativa e a autoridade profissional. O autor considera a autoridade administrativa, mas, também, a autoridade implícita no princípio ocupacional – a autoridade da *expertise*. A discussão sobre essa disputa ilumina certas ações do governo federal enquanto autoridade administrativa, cujas proposições, muitas vezes, apontam para a diminuição do nível de qualificação necessário ao trabalho profissional, conforme pode ser verificado no item que analisa a racionalidade administrativa frente ao projeto de profissionalização, que toma por base a Resolução nº 3 do CNE/CED, a qual aborda sobre *expertise*. Diante da análise que será realizada, na próxima seção, é possível refletir sobre a suposição de Freidson de que *“a autoridade da **expertise** é tão estabelecida por um processo social e político quanto o é a autoridade do cargo administrativo”* (1998, p. 101). Baseada na autoridade da *expertise*, a profissionalização se reveste de autoridade para coordenar uma divisão do trabalho, enquanto a administração perde muito dessa autoridade.

2.4 – O Princípio Ocupacional versus o Princípio Administrativo

Freidson, considerando a disputa entre o princípio administrativo e o princípio ocupacional, procura evidenciar a presença do segundo, mesmo que a situação lhe pareça adversa, mediante o postulado de que o princípio ocupacional está presente, mesmo numa estrutura administrativa, *“quando se aprova uma jurisdição e um licenciamento exclusivo”*.

Trazendo as contribuições de Freidson para a realidade estudada, verifica-se que, apesar da contradição entre os princípios administrativos e ocupacionais, presentes na realidade empírica, é possível, no caso dos professores do magistério da educação básica, evidenciar considerável peso do princípio ocupacional, uma vez que a relação entre a ocupação docente e o que ela faz com o respaldo do Estado, aprova uma jurisdição e um licenciamento exclusivo. Ao colocar os leigos – medida já implementada nos Plano de Cargos e Carreiras (PCCs) elaborados nos municípios estudados – como cargos em extinção, prevaleceu o princípio ocupacional, mesmo que em bases discutíveis. Isto porque:

- o fato de um profissional poder empregar-se numa instituição organizada burocraticamente não é o mais importante em termos de princípio ocupacional. O que tem importância analítica direta para o princípio ocupacional é a autonomia em relação à direção do trabalho, isto é, o profissional pode estar ligado a uma administração e manter-se, no âmbito de sua exclusiva decisão, à maneira como trabalha. O fato de ser empregado não nega o princípio ocupacional. Também não o nega o fato de ser a profissão praticada no âmbito da função estatal. Nesse caso, é decisivo para o princípio ocupacional examinar as qualificações daqueles que foram escolhidos como diretores e pessoal dos

órgãos que formulam e implementam a política em seu âmbito.

Sendo esse pessoal qualificado por uma *expertise*, o princípio ocupacional se mantém na disputa;

- tratando sobre profissão e política Freidson (1998, p. 104), afirma
ser muito mais provável que o conhecimento das profissões, aprendido em instituições formais de educação superior e expresso em termos abstratos, consiga sucesso na reivindicação de privilégios com base em seu caráter esotérico.

É o poder do governo que garante à profissão o direito exclusivo de usar e avaliar certo corpo de conhecimento, que lhe confere poderes particulares. Assim, as profissões exibem seu vínculo com os processos políticos formais na busca de reconhecimento público e posições econômicas e sociais de prestígio e influência, que Freidson afirma não ser

indevido considerar a profissionalização um importante movimento social do século XX. Apesar dos limites distintos para as ocupações propensas a tornar-se profissões, as ocupações que compõem uma divisão do trabalho podem ser organizadas em torno da autoridade profissional (1998, p. 109).

Mesmo considerando o risco de especulação que há em prever o futuro, Freidson sinaliza para o alarde que tem sido feito de que profissionais empregados em organizações burocráticas ficariam vulneráveis à direção administrativa e à perda de autonomia. Tal preocupação medeia a possibilidade dos profissionais se tornarem meros trabalhadores técnicos, ou seja, uma simples categoria particular de trabalho especializado nos esquemas organizacionais da administração. No entanto, essa possibilidade deve considerar dois fatores:

- a) A maior extensão do princípio administrativo dependeria da possibilidade da administração fazer para o trabalho profissional o que fez para o trabalho manual, ou seja, dividi-lo numa série de operações simples e isoladas, que pessoas com treinamento mínimo podem realizar e que, quando coordenadas e reconstituídas pela

administração, produzem juntas o mesmo resultado, ou produto total, que foi conseguido anteriormente pelo trabalhador profissional.

- b) Na nossa época, a educação formal está sendo cada vez mais exigida para o trabalho. Isso torna impossível a anulação do princípio ocupacional. Assim, aflora com vigor um princípio inerente a uma sociedade verdadeiramente instruída, como alternativa antagônica à autoridade do cargo. Trata-se da autoridade da *expertise*, como terreno para determinados tipos de organização ocupacional. A *expertise* tem sua autoridade, não no exercício do cargo e, sim, no conhecimento e capacidade especiais, o que a faz repousar sobre habilidade produtiva e, até mesmo, criativa, antes que na administração de homens (FREIDSON, 1998, p. 109-110).

Outro ponto que Freidson ressalta é que a autonomia, associada à competência, não deve ser confundida com a autonomia econômica do profissional autônomo tradicional. A autonomia relaciona-se às tentativas de fazer o trabalho da forma que achar adequada ao seu próprio senso de saber como fazê-lo. O autor afirma, em relação ao professor:

O fato de ter sido um empregado durante séculos não privou o professor de significativa liberdade. O controle sobre os termos e as condições de trabalho é certamente enfraquecido pelo fato de ser um empregado e não um empresário num mercado favorável. Não obstante, o controle sobre o conteúdo do trabalho não é necessariamente tão enfraquecido (1998, p. 110).

Dessa forma, Freidson pretende mostrar que se o conhecimento esotérico for realmente necessário para realizar o trabalho, as bases para a sua racionalização administrativa tendem a diminuir e oferecer espaço para o aumento da possibilidade de o princípio ocupacional ter precedência sobre o princípio administrativo. O autor aponta, ainda, para a tendência à mudança de tática e estratégia das associações profissionais com vistas à manutenção da organização ocupacional, particularmente quando seus membros se tornam

empregados ou, sob outros aspectos, dependentes economicamente de algum organismo administrativo central.

É importante antecipar que tais “técnicas”, acima descritas, já são uma realidade na forma associativa sindical, nos municípios pesquisados. Constituíram pontos comuns, nas falas dos sindicatos entrevistados, reivindicações referentes à autonomia no trabalho, remuneração, conhecimentos especiais com base na luta por melhor titulação e espaço de decisão em termos das capacitações oferecidas, bem como os termos e condições para o exercício profissional, que serão apresentados no próximo capítulo de análise. No entanto, o que Freidson não deixa bem claro é se ele considera o sindicato representativo de uma ou mais categorias como modelo associativo de monopólio profissional.

Para esse autor, o crescimento das profissões no Século XX representa o renascimento de um princípio de organização do trabalho que esteve adormecido desde a Revolução Industrial. Seria o princípio ocupacional, aí implícito, que se opõe ao princípio administrativo da racionalização da sociedade, defendido por Max Weber.

A próxima seção trará alguns aspectos pinçados da gênese da profissão docente no Brasil, como forma de discutir o projeto de profissionalização, à luz da teoria explanada. Depois, será trazida a contribuição de estudos recentes sobre a profissionalização e os embates propostos pelo confronto entre o princípio administrativo e o princípio ocupacional, que envolvem a profissionalização do magistério na sua busca por valorização.

2.5 – Aspectos da Profissão Docente no Brasil

O estudo da gênese da profissão docente no Brasil permite introduzir alguns aspectos que serão discutidos neste capítulo, com o objetivo de oferecer subsídios para o entendimento das questões relativas ao projeto de

profissionalização docente e suas implicações para a valorização do magistério. O primeiro capítulo, ao discutir os mecanismos construídos para o financiamento da educação, trouxe aspectos históricos capazes de enriquecer o presente capítulo e dispensá-lo de maior descrição de fatos históricos. Não é possível afirmar que todo o debate do setor educacional anunciado, de forma mais efetiva, no início do século XX, tenha se dado de forma consciente e intencional, na esteira de uma construção profissional, mas, também, não é possível negar que o debate apresentou contribuições expressivas à questão e que favoreceu a escolha do percurso teórico aqui adotado.

Ao mencionar a análise das relações entre a Igreja e o Estado em torno do controle da instituição escolar, Nóvoa (1991) conclui que a educação não é um bem livre. Exemplo emblemático dessas relações de força, no caso brasileiro, ocorreu mediante a destituição do poder jesuítico sobre o sistema educativo, na esteira da reforma pombalina, no Brasil colonial. Embora não se configurasse, plenamente, a emergência do Estado-Nação, já é possível vislumbrar os rudimentos da estatização do sistema educacional.

Da expulsão dos jesuítas, em 1759, até as primeiras providências para a substituição dos educadores e do sistema de ensino transcorreram treze anos. Leigos começaram a ser introduzidos no ensino e o Estado assumiu os encargos da educação sem, entretanto, esboçar qualquer iniciativa no campo educacional que apontasse para a formação do corpo docente. Assim, a profissão docente, sob o domínio do Estado não indicou mudanças substanciais nas antigas motivações, normas e valores que a caracterizavam originariamente. O Estado garantiu para si, tão somente, o controle da instituição escolar, ao criar licença para ensinar mediante a instituição das aulas régias. Essa licença, no entanto, não contribuiu para o processo de profissionalização, uma vez que se fundamentava em procedimentos clientelísticos, e não com base na saída de um

exame ou concurso prestado por candidatos que preenchessem certos requisitos, procedimentos, que ratificariam a opção pela profissionalização e uma progressiva autonomização do campo educacional, a partir de condições objetivas para a elaboração de um conjunto de competências específicas que, possivelmente, serviriam de base para o recrutamento e o esboço de uma carreira docente. Nesses moldes, a licença evidenciaria o papel do Estado como credenciador de uma prática profissional.

A independência política não modificou o quadro da situação de ensino, nem tampouco a orientação da atividade docente. A definição de um corpo de saberes e de um conjunto de normas e valores fora realizado pelos jesuítas. A partir de então, tornou-se lugar comum o trabalho de elaboração do corpo de saberes próprios dos docentes ser realizado de forma exógena, a partir do exterior ao mundo dos docentes. Mesmo na transmissão da missão religiosa para a prática de um ofício, sustentado por um apelo a uma profissão, as motivações originais persistiram. Como ressalta Nóvoa (1991, p. 120), de modo diferente de outros grupos profissionais, “*os docentes não codificaram, de maneira formal, um conjunto de regras deontológicas*”. Tal como ocorreu com o conjunto de saberes, o comportamento *ético* lhes foi ditado do exterior, em princípio pela Igreja, depois pelo Estado. Além disso, essas duas instituições exerceram, uma após a outra, o papel de mediadores, tanto das relações internas quanto das relações externas da profissão.

Entre as várias tentativas de reforma propostas durante a primeira República, a de Benjamin Constant contém alguns elementos que se associam à questão da profissionalização docente, particularmente com relação à criação do *Pedagogium*, que seria um centro de aperfeiçoamento do magistério e impulsor das reformas. A criação do *Pedagogium* esboça uma tentativa de entregar aos profissionais da educação o papel que lhes era devido como mentores e

impulsionadores das reformas. Mas, a essa proposta faltou infra-estrutura institucional que pudesse assegurar-lhe a implantação, assim como o apoio político das elites, que viam a reforma como uma ameaça aos valores e padrões da velha mentalidade aristocrático-rural. Era toda uma estrutura social e econômica colocando-se como entrave à renovação pedagógica. Os assuntos pertinentes à educação eram tratados através do Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos. A sua inclusão em pasta tão diversa demonstra o grau de importância que as classes dirigentes davam à educação enquanto setor específico de atuação de um corpo profissional.

Do ponto de vista cultural e pedagógico, a República não representou qualquer transformação radical no sistema de ensino, muito menos uma renovação intelectual das elites culturais e políticas. As elites que passaram, desde logo, a controlar o poder, representavam as oligarquias do café, as quais se juntaram às velhas oligarquias rurais, de atuante ação política, representadas pelos coronéis¹⁸ e suas práticas clientelistas. O tipo de educação reivindicado por essa classe, para si mesma, era a mesma a qual vinha sendo submetida. A educação do povo podia ser ministrada por qualquer um que soubesse um pouco mais e que fosse afilhado de algum coronel, sendo a primeira condição sobrepujada pela segunda, em grau de importância. Isso denota a carência de diretrizes bem definidas que pudessem orientar o processo de profissionalização docente. O que se verifica é a prática político-clientelística impedindo, por um lado, a realização do debate em torno do processo de profissionalização da atividade docente e, por outro, sedimentando uma determinada identidade docente, fragmentada, com predominância das características pessoais sobre a noção de organização coletiva.

¹⁸ Cf. Faoro (1985), volume 2 p. 620. Sobre a dimensão de sua influência e campo de ação.

O esboço desses aspectos permite inferir que uma função exercida por *qualquer um*, mediante critérios seletivos dessa natureza, não pode se distinguir como um conjunto de práticas e saberes que se configurem como *expertise*; não encontra qualquer apoio institucional para a construção de um conjunto de regras deontológicas, assim como não garante o mínimo de possibilidade de unidade profissional entre os executores da função docente. Por isso é importante reiterar a afirmativa de Nóvoa (1991, p. 121) de que “*o que garantiu a esses docentes certa categorização profissional, foi o controle do Estado e não uma concepção corporativa do ofício*”. Em outras palavras, o processo de estatização, supostamente, deveria possibilitar o estabelecimento de procedimentos uniformes de recrutamento, seleção e designação dos professores. Paradoxalmente isto não ocorreu, pelo menos de forma maciça e regular, retardando o processo de profissionalização do corpo docente no Brasil.

Na perspectiva da estatização, segundo esse autor, esse processo se produz em interação com a institucionalização das demandas educativas, que ocorre com base no aparente apoio do Estado ao desenvolvimento da profissão docente mediante a garantia de clientela, aumento das matrículas, condições de trabalho, etc. Os professores aderiram a esse projeto estatizante na medida em que lhes possibilitava se tornarem funcionários públicos, considerando todas as prerrogativas que esse *status* lhes conferiria e na medida em que buscavam se constituírem num corpo autônomo e hierarquizado e com certa independência frente às influências locais, asseguradas pelo estatuto de funcionário. O Estado baseou-se na perspectiva de garantir o controle da instituição escolar, porém, não como instrumento essencial no processo de afirmação dos docentes enquanto grupo profissional; tanto é que, mediante o processo de estatização da profissão docente no Brasil, o Estado não garantiu o apoio necessário à sua profissionalização por fatores que são visíveis no estudo de Romanelli (1978).

Em primeiro lugar, o Estado, ao institucionalizar as demandas sociais de educação, não garantiu a oferta suficiente, mas, o fez com base num alto grau de seletividade do sistema, gerando descompasso entre os diferentes níveis e, no mesmo nível, entre as várias séries que o compõem.

O segundo fator relativo à institucionalização das demandas sociais, e que influencia a profissionalização docente, se traduz na discriminação social. Essa escola seletiva inviabilizava as camadas populares de alcançarem certos valores preconizados pela cultura, a exemplo de igualdade de oportunidades. Essa divergência dos meios institucionais, em relação aos valores oficiais, foi analisada por Teixeira (apud BRZENZINSKI, 2000, p. 141). Na impossibilidade de concretizar institucionalmente os valores proclamados pela cultura, o sistema educacional passou a utilizar-se do mero formalismo burocrático, como forma de viver esses valores. Cumpridas as formalidades, esses ficavam “concretizados”. Dessa forma, o Estado passou a reconhecer como válido o mesmo ensino dado em todas as escolas, quer elas tivessem, ou não, as mesmas condições de funcionamento, ocorrendo, daí, a proliferação de estabelecimentos, improvisados e sem as mínimas condições, sob as vistas grossas do Estado, como forma de atender a pressão da demanda. Essa, por sua vez, buscava a condição que podia conquistar, através do diploma “reconhecido pelo governo”, configurando-se de somenos importância o teor e o nível da educação ministrada por essas escolas. Assim, a institucionalização da demanda repercutiu, e ainda repercute, no processo de profissionalização docente que, nessa conjuntura, não tendo o apoio que um processo de estatização supostamente deveria oferecer, atenta contra a dimensão avaliativa, no que tange ao prestígio e à autonomia que essa mesma demanda e a sociedade, em geral, devem atribuir ao grupo profissional.

No início do século, o quadro da educação passou a ser, de forma mais sistemática, alvo da reflexão de estudiosos e educadores. Eles chegaram a criar

uma associação, que foi o que mais se aproximou da associação profissional, a Associação Brasileira de Educação (ABE), cuja atuação foi bastante expressiva e se materializou mediante a divulgação do documento intitulado Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova. Sua importância se evidencia na medida em que serve como referência e marco inicial na construção histórica da profissionalização docente, uma vez que, de uma forma inusitada para a época, criticou a forma como vinha sendo, até então, realizado o recrutamento do professorado e propôs que a reorganização do ensino superior fosse feita de modo a absorver o professorado de todos os níveis de ensino (ROMANELLI, 1978, p. 149).

Não é possível afirmar que tais propostas eram feitas de forma deliberada, no sentido da construção de um projeto de profissionalização – embora apontasse nessa direção – mediante requerimentos por maior autonomia e definição de corpos de conhecimentos (*expertise*) aí implícitos. Tais propostas, que sinalizavam avanço, foram sufocadas pelo período ditatorial que se instalou com o Estado Novo, o qual determinou a hibernação da ABE durante sua vigência. Com a abertura política, após esse período ditatorial, os educadores entraram, vigorosamente, no debate, somando às propostas, anteriormente ventiladas, a de realização de um projeto de LDB com base nos princípios da laicidade, co-educação e escola pública e gratuita para todos (ROMANELLI, 1978). Tais princípios confrontavam, diretamente, os projetos da elite conservadora, tanto em termos políticos quanto em termos econômicos, o que levou o projeto de LDB a tramitar por treze anos, até ser aprovado¹⁹. Dessa forma, é possível refletir sobre a dificuldade de um projeto de profissionalização, sem o apoio da elite, conforme a perspectiva de Larson (1979), discutida na seção anterior. Assim a LDB (Lei no. 4.024/61), então aprovada, não incorporou

¹⁹ Saviani (1997, p. 8-34) discute esse período com riqueza de detalhes.

todas as demandas dos educadores, uma vez que, em larga medida, incorporou propostas dos grupos que monopolizavam o ensino particular, afinados com os segmentos de poder. Tampouco sobreviveu por muito tempo; sucumbiu à ditadura militar de 1964, e novo período de hibernação se instalou até a constituinte que culminou com a Constituição Federal de 1988, período em que emerge, com força, a discussão, entre os educadores, pela valorização do magistério.

A intenção dessa breve narrativa foi assinalar que, embora as propostas dos educadores, que compreendem os aspectos importantes de um projeto de profissionalização, tenham estado presentes ao longo do século XX, particularmente, a partir de 1920, sua materialização não ocorreu, ou ocorreu de forma fragmentária, uma vez que tais lutas encontraram espaço em breves interstícios democráticos havidos.

2.6 – Perspectiva Conceitual de Valorização do Magistério

A discussão sobre a valorização do magistério se propõe como tema recorrente, que tem sido alimentado especialmente a partir das proposições dos textos legais advindos da Constituição Federal de 1988. A grande importância que a sociedade brasileira atribui à educação formal – que se expressa pela intensificação da luta dos seus setores organizados pela democratização do acesso e permanência na educação básica com qualidade – justifica a importância desses textos legais, que passam a explicitar metas obrigatórias, nesse sentido, em forma de políticas educacionais constituídas pelas três esferas de poder, especialmente pela esfera federal, a partir de meados dos anos 90.

A ênfase dada à valorização do magistério, nessa década, deve-se à elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, concebido com a

finalidade de dar seqüência aos compromissos internacionais, dos quais o Brasil foi signatário, por ocasião da Conferência de Educação para Todos, realizada em março de 1990, em Jomtien, na Tailândia. Em junho de 1994 foi instalado o Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade de Ensino, que ficou responsável pela redação do texto relativo à *profissionalização do magistério*, que integra o Acordo Nacional, aprovado na Conferência de Educação para Todos, realizada entre agosto e setembro de 1994 e, pela redação do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, assinado em outubro do mesmo ano. Para tal empreendimento, o Fórum já dispunha das informações sobre os recursos financeiros disponíveis no somatório nacional, a partir dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição e com dados agregados de matrícula em todo o país. Em setembro de 1995, o MEC apresentou proposta de instituição de fundo para o financiamento do ensino fundamental. Em 1996, instituiu o FUNDEF, que tem como um dos seus objetivos, expressos na sua própria denominação, a valorização do magistério público. Não é objetivo aqui assinalar as lutas políticas e ideológicas que se travaram nesse período, mas, a partir do que está posto, considerar as seguintes questões: O que é valorização do magistério? O FUNDEF possibilitou essa valorização?

A discussão teórica deste capítulo pretende enriquecer o debate e oportunizar a reflexão sobre questões pertinentes aos docentes enquanto sujeitos de um processo profissional, argumentando que não é possível o alheamento à questão da profissionalização, uma vez que a redação dos textos sobre profissionalização do magistério e Pacto pela Valorização do Magistério foi tarefa atribuída ao Fórum. Haveria relação entre profissionalização e valorização?

Sob o aspecto legal, a questão da valorização apresenta algumas definições, dentro de títulos referentes aos profissionais da educação, expressas na Constituição Federal de 1988, na LDB (Lei no. 9.394/96), na Lei do FUNDEF (Lei no. 9.424/96) e na Resolução nº 03, de 8 de outubro de 1997, da Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, que fixa diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Esses documentos são objeto de análise e discussão na próxima seção deste trabalho e, evidentemente, constituem um marco no debate sobre a valorização do magistério. Os aspectos históricos da profissão docente no Brasil, sua relação com o Estado e a luta interna de um grupo profissional que busca prerrogativas de melhoria do seu estatuto social, referenciados neste trabalho, visam à ampliação do debate teórico, mediante abordagem sociológica do fenômeno da profissionalização docente. A proposta de discutir valorização na esteira da análise sócio-histórica da docência considerará a determinação da profissionalização do magistério pelo processo de estatização e a partir dele.

A valorização do magistério será assumida, neste estudo, numa perspectiva conceitual, cujas variáveis são intrinsecamente ligadas ao processo de profissionalização. Por essa perspectiva, os elementos valorativos são vários e indissociáveis do processo geral de profissionalização do magistério. Supõe-se que, se não houver considerações de ordem mais geral, haverá o risco de discutir componentes isolados do processo mais amplo de valorização e incorrer na proposição metafórica da parte pelo todo. Dessa forma, é possível referenciar questões pertinentes à valorização do magistério que vão além da quase única e constante discussão sobre a remuneração sem, no entanto, deslocá-la do importante lugar que ocupa. É possível afirmar que sem uma remuneração digna não é possível se falar em valorização e que numa escala de indicadores de

valorização, a remuneração ocupa o primeiro lugar. No entanto, a literatura atual tem discutido, detidamente, esse aspecto em detrimento de outros.

Como forma de justificar esse caminho teórico assumiremos a proposição de Weber (1996) que, num estudo que se propõe a aprofundar o debate acerca do docente, enquanto sujeito social, e acerca dos elementos que constituem referência para o exercício do magistério, afirma que *“a construção da profissionalização do docente e da sua consciência profissional é a perspectiva que parece impor-se, a curto prazo, no contexto educacional do Brasil”* (WEBER, 1996, p. 48).

Essa afirmativa nos remete a uma reflexão sobre a profissionalização do magistério como um processo, algo que está se edificando – compreensão apreendida a partir do termo “construção”. É nessa perspectiva que a profissionalização do magistério será tratada neste estudo e os seus membros, como

um grupo profissional, ou que tende à profissionalização, como seria o caso dos professores, pode assim favorecer a compreensão de como as condições político-econômicas e ideológicas atuam sobre indivíduos e grupos, influenciando maneiras de ser e pensar, e esclarecer que limites objetivos e subjetivos se apresentam para a construção da consciência social e da democracia em sociedades concretas (WEBER, 1996, p. 43).

Este trabalho não percorrerá o caminho do estudo das concepções que o grupo tem de si mesmo, como o faz a autora, mas, apoiar-se-á na sua definição de um grupo profissional, ou que tende a se profissionalizar. Assim, como afirma Weber, as condições político-econômicas e ideológicas e, acrescentaríamos, culturais, nas quais atuam os professores, são fundamentais na construção da consciência profissional e, portanto, na própria tendência à profissionalização do pessoal docente. Essa compreensão é fundamental para delimitar que a tendência à profissionalização difere, significativamente, quando comparamos o debate e a composição docentes entre diferentes municípios, como os que foram

pesquisados. E podemos argumentar que tais diferenças decorrem dos limites objetivos e subjetivos que as condições sociais, políticas, econômicas e culturais colocam ao processo de profissionalização. No caso dos dois municípios pesquisados, pode-se dizer que as influências clientelísticas e patrimoniais, que marcam a vida política local, atuam contrariamente à constituição de um estatuto e de uma prática profissional autônoma e orientada por princípios deontológicos. Isso é claramente justificado pelos dados, os quais evidenciam que a idéia de valorização profissional, ou do magistério, apesar de toda retórica federal e da legislação que foi estabelecida nos últimos anos, não se concretiza nas realidades estudadas (Ver capítulos 3 e 4 deste trabalho, que tratam da análise).

De forma paralela, e na perspectiva de análise dessa construção, no contexto atual, emerge como importante o aspecto legal da questão expresso na Constituição Federal de 1988, no seu artigo 206, inciso V, que denota avanço ao se reportar ao corpo docente como *profissionais* que têm garantido na forma da lei o *plano de cargos e carreira* para o magistério público e ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos. As diretrizes, aqui estabelecidas, – que, de acordo com Sorj (2000, p. 25), se inscrevem como “dimensão normativa-utópica” da nossa cultura legislativa – apontam para possibilidades concretas de valorização do magistério na perspectiva da tendência à profissionalização. Primeiramente porque estabelece, para os sistemas educacionais, impedimentos consideráveis às práticas do empreguismo, uma vez que o concurso de prova e títulos se torna condição imprescindível ao exercício da docência, no setor público. Em segundo lugar, porque aponta para a necessidade de formulação de plano de cargos, carreiras e remuneração que possibilite o ordenamento do magistério público, segundo regras que podem levar ao processo de profissionalização. Isso depende,

todavia, das condições objetivas e subjetivas presentes no embate político de cada município e da conjuntura mais específica na qual se desenrola.

2.7 – Os Componentes da Profissionalização Docente

Discorrendo sobre a profissionalização do professor, Nóvoa (1991) considera, como elementos componentes dessa profissionalização, a formação inicial e continuada. Tais elementos são aceitos e complementados por Brzezinski (2000, p. 147), da seguinte forma:

estes componentes associam-se a outros, como: o exercício da atividade em tempo integral, o estabelecimento do suporte legal para o exercício da profissão, a partilha de um conjunto de normas e valores e de um corpo de conhecimentos e de técnicas de instrumentação identificadores do profissional, a constituição de associações de classe e o controle de admissão dos membros pelos próprios profissionais.

Como proposições que apontam na direção dos componentes acima mencionados, destacam-se o estatuto social, através da construção de um estatuto do magistério, e o plano de cargos e carreira, desde que apontem na direção necessária a um projeto de profissionalização, a partir de dispositivos que concretizem a valorização sócio-econômica do magistério.

Considerando os componentes da profissionalização docente e tomando por base os fundamentos teóricos de Freidson, é possível discutir alguns aspectos relevantes do projeto de construção profissional do magistério a partir das três dimensões formuladas por esse autor.

A dimensão cognitiva tem sido alvo de muitas discussões e proposições, constituindo o campo de lutas antagônicas no qual emerge a possibilidade de desenvolvimento de um projeto de profissionalização. Alguns pressupostos relativos à formação, tais, como os formulados pelo Movimento Nacional de Reformulação dos Cursos de Formação do Educador (apud BRZEZINSKI, 2000, p. 149), apontam que: 1) a docência é a identidade de todo profissional da educação; 2) a formação inicial deverá ser feita em nível superior, em cursos

presenciais, cujos currículos deverão contemplar uma base comum nacional e que a teoria e a prática constituem o núcleo articulador dessa formação.

Quanto à dimensão avaliativa, que toma por base o grau de prestígio e autonomia, o reconhecimento social está intimamente ligado à qualidade dos serviços educacionais prestados, que têm, em última instância, a escola como *locus* e o professor como agente. O papel do Estado, como articulador dos diversos elementos que a compõem e como instrumento na perspectiva da consolidação da profissionalização docente, é fundamental e tem poder de articulação no âmbito da colaboração entre as diversas esferas administrativas. O trabalho, com base na qualidade de ensino, apresenta uma composição que exige conhecimento e capacidade articuladora para a tomada de decisões, que requer a compreensão da

natureza diversificada dos elementos que interferem na qualidade do ensino, nos diferentes níveis, como a própria história da educação brasileira, as políticas governamentais desenvolvidas, a situação econômica do país e de estados e municípios, a demanda crescente por educação, as propostas sobre a formação de professor, forma de recrutamento e aperfeiçoamento continuado (WEBER, 1996, p. 105).

O favorecimento do reconhecimento social implícito no projeto de profissionalização, enquanto dimensão avaliativa, é de importância fundamental e se traduz na forma de recrutamento de pessoal docente, na esfera pública, mediante o resgate do concurso público. O ingresso por esse meio tem se constituído como luta dos profissionais docentes e encontra-se garantido na Constituição Federal de 1988. Diante de uma cultura clientelista²⁰, na qual o acesso aos cargos públicos, prioritariamente, se dava, ou se dá, mediante favores políticos prestados aos seus fiéis correligionários, o concurso se oferece como forma de resgatar a dignidade profissional e minimizar o risco, ao qual o

²⁰ Sorj (2000, p. 13-16), discute a versão moderna do Patrimonialismo, enquanto conceito historicamente situado, o qual continua estratégico para os grupos sociais dominantes, os quais utilizam mecanismos, já tradicionalmente conhecidos, tais, como o clientelismo, o nepotismo e a acumulação de vantagens para certos setores.

setor educacional incorre, de empregar pessoas que querem, apenas, qualquer oportunidade de ter algum ganho, de se estabelecer sem qualquer competência e compromisso profissionais. Essa via de acesso estabelece íntima relação entre as dimensões cognitiva e avaliativa ao fazer importante exigência aos cursos de formação, ao requerer a definição de requisitos mínimos de formação e de competência para o ingresso na carreira docente, contribuindo para sua definição, que exige formação própria.

A etapa seguinte ao processo de seleção – supostamente o recrutamento e a designação – seria a assunção de uma jornada iniciada num projeto de carreira profissional mediante um plano de cargos, carreiras e remuneração, para tal fim estabelecido. A elaboração do plano supõe a definição de uma carreira que garanta meios de promoções econômica e profissional bem estabelecidas e que consolide ascensão real e não apenas simbólica. De acordo com Weber (1996), abre, ainda, a perspectiva de auto-investimento na formação e na dedicação exclusiva à atividade do magistério, se apontar para níveis de remuneração compatíveis com a especialização, o empenho e a responsabilidade que o exercício da atividade requer e com a importância alcançada no cenário social.

Outro aspecto relevante para a profissionalização reside na relação entre a dimensão avaliativa e a dimensão normativa, com base na criação ou escolha de um modelo associativo que mantenha vinculação com as instâncias formadoras, produtoras do conhecimento, cuja integração orgânica permita a troca de conhecimentos e a reflexão constante sobre a prática pedagógica. Tal modelo possibilitaria a coesão entre os docentes da educação básica na perspectiva da consolidação profissional.

Considerando a prática dos movimentos que, historicamente, mais se aproximam das associações de docentes, verifica-se, no conjunto dos princípios

postulados, reivindicações no âmbito dos interesses corporativos de seus membros e no da defesa do ensino enquanto serviço público de utilidade social, articulando esses princípios, além de questões salariais, àquelas referentes às condições físicas e pedagógicas de trabalho. No contexto político-pedagógico com vistas a consolidar um projeto de profissionalização, falta um modelo associativo com a necessária coesão. Tal propositura tem propiciado, historicamente, intensos debates quanto à sua escolha, pois, mesmo quando assume modelos sindicais, apresenta referências diversificadas, o que torna o corpo decisório fragmentado, portanto, mais vulnerável aos processos políticos de cooptação e negociações isoladas, cujo teor é de difícil propagação a todo corpo docente. A busca do controle da profissão, entre outros caminhos, pela via de um modelo associativo adequado ao grupo docente, pode ser controvertida, mas, se constitui como outro fator de referência ao projeto de profissionalização, pois, o prestígio profissional é indissociável da ação conduzida por suas associações, na busca da participação em todas as decisões concernentes à atividade.

A construção de uma estratégia comum não se faz sem choques nem sem conflitos. Como evidencia o percurso histórico, diversas tendências – ideológicas, políticas e éticas – se manifestam no seio das associações docentes. No entanto, na perspectiva de um contexto democrático, é possível reconduzir o processo no sentido da identidade profissional, pautada na adesão a um certo número de ideais e valores, que concorram, inclusive, para a criação de um código deontológico. Certamente um processo dessa envergadura, e que aponta para a dimensão normativa essencial a um projeto de profissionalização, requer liberdade de expressão e tempo para discussão e análise de argumentos que visem à sua legitimação. Essa não é uma questão de crença nas possibilidades da ação coletiva dos docentes; é uma questão de retomada e

investimento no projeto de construção profissional e do seu re-equilíbrio sociológico com vistas a novos contextos sócio-políticos, para o qual o Estado (nas suas diferentes esferas) tem um papel a assumir. A relação entre essas duas dimensões enquadra, ainda, a perspectiva de participação com base em princípio, como, por exemplo, o da gestão democrática, que sinaliza para o ingresso na esfera pública educacional mediante concurso público, como forma democrática de viabilizar o acesso, assim, como a formulação de plano de carreira. Nessa perspectiva conceitual, a valorização do magistério postula, ainda, a necessidade de condições físicas e pedagógicas para o desempenho profissional. A conjugação das três dimensões (cognitiva, normativa e avaliativa) articularia o reconhecimento social mediante a conjugação desses diversos fatores em função de maior prestígio e autonomia profissional.

A necessidade de refletir sobre essas questões torna-se prioridade na medida em que amplas propostas divulgadas pela mídia apelam para o exercício de atividades dentro da escola, com base no voluntariado e no desempenho por puro diletantismo.

A constituição de um corpo solidário, que busque a consolidação do projeto de profissionalização, não é tarefa de curto prazo e deverá ser possibilitada pela instituição de um tempo e de um espaço de formação que assegure a entrada na profissão docente pela via de uma política formadora, cujos componentes curriculares abordem a história da constituição do magistério e da sua luta por um projeto de profissionalização.

Segundo Weber (1996), embora inúmeras pesquisas sobre o professorado brasileiro – que têm, inclusive, o docente como unidade de análise – tenham sido desenvolvidas, elas debruçam, enfaticamente, sobre a prática pedagógica, na perspectiva da busca de elementos que apontem para a

superação da produção do fracasso escolar, permanecendo a lacuna sobre o docente enquanto sujeito de um projeto de profissionalização.

A valorização do magistério na esteira de um projeto de profissionalização enumera uma série de fatores que se enquadram numa perspectiva de construção futura, apontando para o caráter processual do fenômeno, o que permite questionar o passado e projetar o futuro a partir dos limites e possibilidades que o presente oferece. Dentre as alternativas que propõem esses limites e possibilidades do presente está a legislação que sinaliza para a valorização do magistério e que, pelo seu caráter normativo, servirá de parâmetro.

É oportuno analisar a Resolução nº 3 (BRASIL/CNE, 1997) à luz da questão principal desta pesquisa, qual seja, de apreensão dos efeitos do FUNDEF sobre a valorização do magistério, nas municipalidades pesquisadas.

A citada resolução regulamenta pressupostos da valorização dos profissionais docentes, expressos de forma mais geral em leis federais. Ao fixar diretrizes para os novos planos de carreira e remuneração para o magistério, relaciona os profissionais que aí se enquadram e legitima o ingresso na carreira do magistério público por concurso público, afirmando, mediante esses dispositivos, elementos que contribuem para a profissionalização e a valorização do magistério. O mesmo não pode ser dito em relação à sua totalidade. No art. 4º, inciso I, ao definir, como qualificação mínima, o ensino médio completo, na modalidade normal, para a docência na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, em consonância com o art. 62 da LDB, aprofunda o fosso que separa esses docentes dos demais da educação básica, tanto na perspectiva dos interesses corporativos, quanto na negação da construção da *expertise*, ao deixar de exigir formação em nível superior, para todos os profissionais, como referência comum de conhecimento. Não é possível

desconsiderar a grande demanda pelos cursos de formação de nível médio, o grande número de postos de trabalho ocupados pelos seus egressos e a luta dos profissionais que têm, nesses cursos, sua jurisdição profissional docente. No entanto, à luz de um projeto profissional em construção, a qualificação mínima em nível médio e, também, mínima em cursos normais em nível superior não oferecem contribuição, antes impedem uma coesão maior entre os docentes e geram uma estratificação interna, dentro do mesmo nível. Pode, ainda, de forma totalmente contrária ao processo de valorização, nivelar por baixo a remuneração dos detentores do título de nível superior que atuam nas séries iniciais, tal como é possível verificar, adiante, no item que analisa o PCC do município B (Ver capítulo 4).

A discussão sobre a criação dos cursos normais em nível superior ou a reformulação do curso de Pedagogia não é objeto desta pesquisa. Sua menção serve, apenas, para dizer que a opção do MEC pela primeira alternativa pode dificultar o processo de profissionalização. Os profissionais que exercem sua atividade na educação infantil e nas séries iniciais do ensino fundamental, ao apresentarem uma qualificação minimizada, seja pela oferta em nível médio, seja por um currículo reduzido em nível superior, se tornam diferenciados realmente dos demais professores da educação básica e se vêem diante da necessidade de enfrentarem o desafio de se integrarem aos seus pares que detêm o exercício da profissão em séries mais avançadas do ensino fundamental e no ensino médio.

Segundo Lüdke (1983), a integração entre os pares de todos os profissionais de uma área caminha no sentido da coesão, imprescindível à consolidação profissional. Falta, no nível da formação, uma base comum, que garanta uma identificação profissional básica; que elimine a divisão entre professores das séries iniciais do ensino fundamental e os demais desse mesmo

nível. A formação específica dos professores egressos das licenciaturas e destinados ao exercício do magistério, a partir da 5ª série do ensino fundamental, tem apontado questões, ainda não resolvidas, cujas raízes podem estar na desvinculação com questões epistemológicas, pertinentes a uma base comum, e que refletem nas suas práticas pedagógica e corporativista.

2.8 – A *Expertise* no Profissionalismo Docente

Há várias questões para reflexão sobre a *expertise* da profissão docente. A primeira aponta para a transitoriedade, ou não, do nível médio, como formação mínima exigida para o exercício profissional na educação infantil até a 4ª série do ensino fundamental. A segunda aponta para a discussão de uma base comum nacional para o conjunto das licenciaturas destinadas ao ensino fundamental a partir da 5ª série e ao ensino médio.

Refletindo sobre a primeira questão, a estratificação interna não seria contrária a um projeto de valorização do magistério se sua transitoriedade fosse garantida, considerando, apenas, uma fase de ajustes à nova legislação. O art. 62 da LDB admite a formação em nível médio, modalidade normal, para atuação nos níveis acima mencionados. O art. 87, § 4º da LDB, determina que “*até o fim da Década da Educação somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço*”. Certamente, toda discussão sobre valorização do magistério e qualidade de ensino dirige à suposição de que a legislação está definindo que, durante esta década, será aceita a formação em nível superior. No entanto, a interpretação literal de “*até o fim*” indica que durante a década só teriam acesso ao magistério os formados em curso superior e, depois da década, voltariam a ter acesso os habilitados em nível médio. Essa interpretação literal parece estranha aos que participam do debate sobre patamares mais elevados de qualificação, embora a redação a

torne possível. O elemento central da questão é que não há prazo para os sistemas de ensino deixarem de aceitar a formação em nível médio para o acesso ao magistério público. Conforme Parecer do CNE nº 5, de 07/05/97, que observa que *“embora o art. 87, §4º disponha que, ao final da Década da Educação, todo pessoal docente deverá ter curso superior, a norma específica (art. 62) se sobrepõe à de caráter geral”*. Dessa forma, o ingresso na carreira deve considerar os dois níveis de titulação e o PCC deve prever o enquadramento a partir dessa forma de ingresso, conforme ratificação da norma específica, expressa no art. 4º da Resolução nº 3 do CNE.

Refletindo sobre a segunda questão, o art. 64 da LDB prevê a garantia da base comum nacional apenas para a formação de pedagogia, não mencionando tal base para as demais licenciaturas, e dispõe sobre a formação do pedagogo em administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional, em nível de graduação ou pós-graduação. A distância do projeto profissional ocorre pela falta de uma base comum, que contribua para a formação da identidade profissional e pela atuação dos pedagogos, conforme dispõem a LDB e a Resolução nº 3, para que esses profissionais assumam as funções de gestão. Segundo Brzezinski (2000, p. 154), o dispositivo legal

restringe o espectro de atuação do pedagogo e certas especialidades definidas pela pedagogia tecnicista e condenada pelos educadores desde os idos dos anos 80... Na contramão da história, a lei exige a experiência docente daquele que vai atuar como administrador, planejador, supervisor, inspetor e orientador educacional, entretanto faculta a formação desses *especialistas* sem o preparo para serem professores.

A observação da autora procede, uma vez que não há qualquer artigo explicitando a obrigatoriedade da docência como base de formação no curso de Pedagogia. Além do exposto, a propositura legal define o afastamento da docência para funções administrativas como promoção ou assunção de posto hierarquicamente superior. Essa relação profissional pode, inclusive, favorecer funções de comando e controle por parte dos gestores, considerando o nível de

formação diferenciado como argumento explícito ou tácito, o que, possivelmente, dificultaria uma reflexão conjunta e permanente sobre a prática pedagógica desenvolvida na escola. Essa questão também aponta para a mobilização de recursos financeiros para a educação, que, além de não receber a injeção de novos recursos, esses tendem a ser engessados, uma vez que os postos para os quais se exige a graduação – e que, conseqüentemente, são os que detêm maiores salários – são em número menor em relação à docência.

Ainda, considerando o art. 4º, inciso III da Resolução nº 3, em consonância com o art. 63, inciso II da LDB, que dispõem sobre a formação pedagógica, para graduados que queiram se dedicar à educação básica. A discussão dessa questão frente a um projeto profissional encontra respaldo no formato e na concepção que permeiam essa formação pedagógica. O MEC expressou uma concepção²¹ que vai de encontro ao discurso da valorização do magistério, ao propor que os portadores de diploma de outros cursos superiores sejam plenamente licenciados, cursando cinco disciplinas teóricas, com 240 horas, ministradas na modalidade à distância, ou semipresencial, e a parte prática podendo ser realizada como treinamento em serviço. O CNE expressou sua discordância e reestruturou a proposta mediante o Parecer nº 4/97. Tal reflexão é pertinente ao relacionar o discurso da valorização com práticas que são contrárias a ele, numa demonstração clara do conflito mediante a tentativa de imposição do princípio administrativo sobre o ocupacional. O teor da minuta aponta para a possibilidade de propagação de cursos de qualidade questionável, a exemplo dos ministrados no antigo Esquema I²², que compuseram os “arranjos” mencionados no primeiro capítulo deste trabalho.

²¹ Minuta de portaria endereçada ao CNE em 11/12/96, discutida por Brzezinski (2000).

²² Curso emergencial de formação de professores pela portaria nº 432/71 e destinado a quem já possui curso de nível superior.

Entre as considerações do Parágrafo Único, do caput do art. 5º, da Resolução nº 3, do CNE, que trata da implantação de programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício e de programas de aperfeiçoamento em serviço, o inciso I, do mencionado parágrafo, determina que será dada a prioridade em áreas curriculares de professores. Ao anunciar a valorização do magistério, o FUNDEF sugere que é do universo do magistério, e não, apenas, de algumas partes, mediante esta ou aquela conjuntura. Esse dispositivo está voltado para suprir carências do sistema de ensino e, dessa forma, contempla parte desse universo. Não se nega a necessidade de suprir lacunas ocupacionais do sistema em busca da qualidade de ensino, porém, o desenvolvimento dos profissionais deve ser considerado no âmbito geral em função mesma da qualidade. Uma área curricular bem servida, da mesma forma que uma outra não bem servida em termos de números de professores disponíveis para o exercício, não dispensa o desenvolvimento em serviço; é preciso suprir essa sem preterir aquela. O dispositivo faz um recorte no geral, contemplando o aspecto quantitativo em detrimento do aspecto qualitativo, com vistas a contemplar, apenas, o sistema e não o profissional.

O art. 6º, inciso VI, da Resolução nº 3, do CNE aponta, como incentivo à progressão, a “dedicação exclusiva” ao cargo, no sistema de ensino, o que sugere um dos pressupostos à consolidação de um projeto de profissionalização. No entanto, se faz necessário analisar em que bases se prevêem a efetivação desse dispositivo que requer uma política salarial compatível, uma vez que a concepção que norteia a distribuição de recursos para a remuneração dos docentes, expressada no FUNDEF, é a de subvinculação de receita que garanta o compromisso constitucional da esfera pública como mais um item da despesa orçamentária de sua responsabilidade, mediante sua obrigação com a manutenção e desenvolvimento do ensino. A alínea ‘b’ do art. 6º, inciso VI,

estabelece o desempenho no trabalho mediante avaliação, segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema. Mais uma vez, é preciso considerar sobre que bases serão estabelecidos esses parâmetros de qualidade e quem irá avaliar esse profissional, se será à luz de um projeto de profissionalização, ou não. É necessário considerar que a avaliação é um instrumento de manipulação e controle político, e que o controle sobre o desempenho é disputado pelo “princípio administrativo”, com vistas ao controle burocrático, e pelo “princípio ocupacional” mediante o privilégio da autorregulação profissional que caracteriza a dimensão normativa da profissão. A avaliação periódica para aferição de conhecimentos, contemplada no art. 6º, inciso VI, e da Resolução nº 3, do CNE, passa a exigir a responsabilidade dos sistemas de ensino com os critérios para a escolha da capacitação oferecida e termos da formação continuada. Dessa forma, novamente, se verifica a possível disputa entre os dois princípios, administrativo e ocupacional, sendo o segundo o que justifica a discussão dos profissionais do magistério, e dos seus representantes, sobre o teor das capacitações oferecidas a título de formação continuada. Com base no princípio ocupacional, a progressão funcional, vinculada aos processos avaliativos e de titulação, representa boa contribuição ao projeto profissional de valorização do magistério.

O caminho da sociologia das profissões, aqui incorporado, propõe a lente conceitual para análise dos dados coletados nos dois municípios investigados. Tal caminho será utilizado, juntamente com o referencial normativo representado pela Resolução CNE/CEB nº 3, considerando, prioritariamente, os aspectos da realização do concurso público e do PCC. Outras categorias, como, remuneração, transporte, localização e remoção – que constituem indicadores de valorização do magistério – são consideradas para análise a partir da importância que assumem no perfil educacional do contexto local, com vistas ao

exercício da profissão. A análise da experiência empírica, a partir da eleição dessas categorias, constitui o corpo dos dois capítulos que seguem.

**CAPÍTULO 3 – REPERCUSSÕES DO FUNDEF SOBRE A
VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM
MUNICÍPIOS PERNAMBUCANOS**

3.1 – Introdução

Este capítulo tem o objetivo de analisar os dados coletados na experiência empírica, com vistas a responder a questão abordada pelo FUNDEF como possibilidade de valorização do magistério em dois municípios estudados, como objeto da pesquisa.

A análise dos dados colhidos pela pesquisa junto aos atores sociais, envolvidos na consecução dos objetivos propugnados pela legislação pertinente ao FUNDEF, não prescinde de uma breve descrição sobre o contexto político da sua implantação nos dois municípios pesquisados. Assim, a primeira seção deste capítulo apresenta o contexto local, segundo a ótica dos gestores municipais da educação à época da implantação do Fundo. Trata, também, de dificuldades comuns, apontadas pelos gestores do quadriênio 1997/2000, dos dois municípios pesquisados; daí, sua descrição de forma simultânea. A segunda seção analisa os dados tomando o primeiro eixo norteador, presente nas entrevistas, que se debruça sobre a participação dos sindicatos representativos dos professores. A terceira seção considera o segundo eixo norteador da entrevista, que analisa a valorização do magistério nos dois municípios estudados, tanto enquanto conceito capaz de fomentar a discussão e o seu estabelecimento, como direção e meta a ser alcançada, quanto como uma composição de elementos que condicionam o trabalho educativo no *lócus* municipal. A quarta seção analisa dados com base no terceiro eixo norteador da

entrevista, que busca investigar o FUNDEF como política de descentralização nas municipalidades estudadas.

A coleta de dados, mediante a observação e as entrevistas semi-estruturadas, aplicadas aos diversos sujeitos que compuseram o universo da pesquisa, abriu amplo e interessante leque para discussão e análise sobre a implementação do FUNDEF, ao identificar diversos aspectos que poderiam estabelecer relação com a valorização do magistério. Tal amplitude requer certa sistematização para que a análise possa se efetivar, o que foi feito, conforme explicitado nos procedimentos metodológicos, mediante unidades temáticas de registro.

Todos esses aspectos possíveis de estabelecer relação com a valorização do magistério estão profundamente ligados e sua separação só é possível para efeito de exposição. A discussão de um remeterá à discussão de outro, formando o tecido que comporá a resposta à nossa questão de pesquisa: O FUNDEF possibilitou a valorização do magistério nos dois municípios estudados? Tal discussão também iluminará a análise dos PCCs implantados nos dois municípios.

3.2 – Contexto de Implantação do FUNDEF nas Municipalidades

Como dificuldades de ordem mais geral, comuns aos dois gestores entrevistados, são apontados: 1) O despreparo dos secretários de educação em virtude da concorrência de um grande número de informações advindas da ampla legislação educacional que passara a vigorar a partir de 1996, cujas questões abordadas requeriam longos momentos de estudo; 2) A especificidade da legislação regulamentadora do financiamento do ensino fundamental, cujo requerimento maior se materializava na exigência da construção do PCC, sob pressão de tempo; 3) A expectativa inicial de um PCC para todo corpo funcional

do município; 4) A divergência existente entre a data para a finalização desse PCC e a data em que entrara em vigor a Resolução nº 3, do CNE; 5) As informações desencontradas, emitidas pelo MEC e pelo Tribunal de Contas; 6) As informações veiculadas pela mídia, especialmente a televisiva que alardeava a valorização dos professores; 7) A descrença dos professores a respeito das dificuldades enfrentadas pelos gestores municipais, para a realização do PCC.

Essas dificuldades – considerando os momentos de estudo, coletivo, realizado pelo grupo de secretários dos municípios, alguns promovidos pela UNDIME, inclusive com a presença de consultores recrutados dos setores do *staff* educacional do Estado de Pernambuco – foram sendo dirimidas, concomitantemente à emissão de documentos oficiais, a exemplo da Resolução nº 3, do CNE, e de informações disponibilizadas pela Internet, como forma de apoio dado pelo MEC.

3.3 – Participação do Poder Popular Local na Implementação do FUNDEF

O primeiro aspecto – a participação do sindicato – pode ser analisado à luz do que foi discutido, anteriormente, sobre poder local. O sindicato, enquanto canal de participação social institucionalizado, presente na concepção de poder local de Dawbor (1994), evidencia o esforço no sentido da ampliação do horizonte participativo. Seu esforço, no entanto, tem sido compreendido pelo poder instituído, mais como imissão do que como participação legítima. As dificuldades de inserção do sindicato nas discussões que visavam à implementação do FUNDEF são citadas por seus componentes, e reafirmadas pelos gestores entrevistados, em ambos os municípios, o que permite uma análise mais segura daquilo que foi dito e que evidenciou o conflito, presente dentro do poder local entre o “poder popular” e o “poder político”. Este, de difuso perfil pendular entre as tendências elitista e populista, para governar, conforme

nosso referencial teórico (ROMÃO, 1992). De acordo com o autor, que reconhece haver uma demarcação bastante turva entre as duas últimas classificações, é possível identificar esse movimento pendular nos dois municípios investigados, pois, ora a participação sindical é rechaçada com autoritarismo e discriminação, ora tem presença na arena política, mas, sem qualquer participação efetiva nas decisões, sendo, em ambos os casos, uma constante a opacidade das decisões. No que se refere à participação sindical no período de implantação do FUNDEF, fica evidente a luta da entidade representativa dos professores pela conquista do seu espaço na construção do PCC, nos dois municípios pesquisados:

“... O sindicato recebeu ofício da Secretaria da Educação, faltando, apenas, oito dias para o projeto entrar na Câmara. Até que a gente fosse ler, estudar e mandar um adendo com todos os pontos que a gente discordava – que, na verdade, são todos – então, não foi possível. O projeto foi simplesmente aprovado. Fui, pessoalmente, à Câmara, colocar meu protesto, mas, a Câmara aprovou sem ouvir os trabalhadores, o sindicato, nada” (B3²³ - Líder sindical município B).

“...Tivemos essa primeira reunião, e nesta reunião, que era 45 pessoas, eles montaram uma equipe para estudar todas as necessidades, todos os pontos que fosse necessário para montagem do plano de carreira. Então, aí, ficamos com uma equipe de 12 pessoas, escolhidas por eles, por essa representação de 45 pessoas. Nesse momento havia alguma polêmica, porque eu não podia trazer, de imediato, o sindicato, pra participar, que eu tava esclarecendo, deixando o pessoal seguro pra, depois que eles apresentassem a

²³ Codificação explicitada na Introdução deste trabalho, na seção referente aos procedimentos metodológicos.

proposta, eles fossem brigar e lutar lá pelos direitos deles e podiam até diferir das nossas colocações... O sindicato entrou depois do plano pronto por eles, pelo grupo de professores, pela equipe de diretores, aquela representação que dava umas 15 pessoas, eles convidaram o sindicato. Tava com ele pronto e foram discutir pra lá. Aí, eles me procuravam como sindicato; trouxeram alguns pontos polêmicos pra eu abrir; e eu não abri. Você sabe, sindicato, a gente tem que entender, é ele reivindicar muitas coisas; mas, aí, é uma questão política, que eu não poderia atender; e tinha muita coisa que era incoerente e eu provei pra eles. Queriam percentuais de atividades pedagógicas, análise das reivindicações dos professores, acréscimo dos percentuais de difícil e difícilíssimo acesso, do pó de giz, para chegar, justamente, na história de atingir os R\$300,00. Eles, também, brigavam por esse intervalo de 15 minutos; eu sei que isso é um direito, mas, em escola de 1ª a 4ª, na zona rural, isso é impossível; comparar, então, essas coisas que eles já queriam trazer, com o nível de uma escola de Estado, da capital. A gente procurou conscientizar que não dava, entendeu?” (B1 – gestor do município B/97-00).

“...O PCC foi implantado de goela a dentro, porque depois de uma greve de paralisação de 15 dias, de caminhadas e passeatas e atos públicos, de frente à Prefeitura e à Câmara de Vereadores, e todo o processo que tem um movimento paredista, e a gente conseguiu parar 90% das escolas, então, o prefeito resolveu formar uma comissão paritária, onde participaram representantes do sindicato, representantes dos professores e representantes executivos da secretaria de educação, da secretaria de administração, para que a

gente começasse a montar o que seria o PCC do magistério. (...) O quadro de vencimentos, que na realidade é o quadro mais polêmico, nós não negociamos, em nenhum momento, essa parte daí. 'Deixa isso para o fim', era o que a gente ouvia quando tocávamos nesse item; e ficou essa parte para ser negociada. Um dia, o secretário de administração disse: a gente está concluindo o PCC. Já passou pelo jurídico e está sendo enviado, essa semana, para a Câmara e vamos ver a votação. Fomos para a Câmara; lá teve episódio até de vereador puxar revólver para um dos componentes daqui, da diretoria do sindicato. O projeto foi aprovado naquele dia. Perdemos tempo, fomos para várias reuniões cansativas de três, quatro horas, discutindo itens, artigos, quando, na realidade, a idéia dele era não respeitar nada daquilo que estava sendo negociado. Realmente, o departamento jurídico, e outras pessoas dentro da prefeitura, estavam trabalhando em um PCC paralelo, que, na hora H, foi enviado para ser apreciado pela Câmara; foi exatamente o outro, que tinha sido feito nos moldes do que eles achavam que era para ser feito. Foi feito aquele jogo de cena; imprensa; declarações; fizeram toda uma mídia: que era uma coisa participativa, democrática. Na verdade, não há nada disso" (C3 – líder sindical do município C).

"...Fizemos uma minuta, juntamente com a secretaria de administração, e, quando os professores entraram no primeiro processo de greve, nós já tínhamos feito esse levantamento e a prefeitura já tinha tido um ano e meio de informação; já tinha seis meses recebendo os recursos" (C1 – gestor do município C/ 97-00).

O sindicato tem se mostrado, ainda, como alvo de concessões secundárias em vista das suas reivindicações salariais, tidas como as mais

radicais, sendo submetido à seletividade no atendimento às demandas sociais mais prementes, como forma de desarticulação de sua luta. Exemplo ilustrativo se refere ao do quadro de vencimentos que passou a compor o PCC aprovado, que, a despeito de discussões periódicas, realizadas no município C entre a secretaria de educação e o sindicato, sua reformulação tem sido postergada indefinidamente. No município B nem há abertura a qualquer negociação. O repúdio a qualquer proposta, sob a alegação da insuficiência de recursos, é a atitude mais comum ao poder instituído.

“...na mesa de negociações o sindicato tem sentado muito. Eu digo que, harmoniosamente, nesse sentido, sindicato é sindicato e secretaria é secretaria. Eles expõem os problemas, as reivindicações vindas de consultas às bases e a secretaria expõe os conteúdos que estão abertos. Todos os dados nós temos, via internet, por endereço, pelas próprias planilhas de distribuição de recursos que, normalmente.... O sindicato vem mais em busca de questões financeiras, outras questões; mas, busca mais, melhoria financeira. É tanto que eles acataram, imediatamente, a questão da distribuição de recursos do FUNDEF” (B2 – gestor município B, assumiu em 2001).

“...A gente já fez o levantamento de todos os professores do município, buscando, de cada professor, a titulação, o tempo de serviço e quantos filhos ele tem, para que a gente tenha uma previsão orçamentária, e comprovando na prefeitura que é possível fazer. Já mostramos a ele tudo isso, inclusive ficaram espantados com o trabalho, e a gente disse que está provando, efetivamente, que é possível o profissional entrar no magistério com R\$230,00. Mas, a secretaria não aceita qualquer negociação, dizendo que os recursos não são suficientes” (B3 – líder sindical município B).

“...um dos itens da pauta é a revisão do PCC vigente. Tem que ter o PCC e o estatuto, senão como fica o pessoal de apoio, secretaria, biblioteca? A gente tentou, montou o estatuto que regulamenta as funções, e o PCC vai regulamentar, vai orientar, nortear a vida dele, para progredir dentro da carreira. Tem que ter os dois. O estatuto, a gente está regulamentando. (...) Foi montada uma equipe, onde tem uma comissão de professores e representantes do sindicato, da secretaria de educação, e todas as quartas-feiras a gente senta e trabalha. Foi feita a revisão e ampliação do estatuto, e está sendo feita a conclusão do PCC, com a criação do programa de avaliação e desempenho. O quadro de vencimentos, a secretaria está deixando para depois dessas questões (...), O PCC, que está sendo negociado, a gente tá tendo a preocupação, o zelo de colocar o que é o anseio da categoria como um todo de qualquer nível: Que as coisas sejam automáticas, que não tenha que dar entrada em tanta papelada que perde tempo, custa dinheiro. É um negócio que pode ser resolvido, informaticamente” (C3 – líder sindical município C).

“...a preocupação deles é com a grade. Querem discutir primeiro isso, quando é preciso discutir a doutrina e o sindicato acha enfadonho; eles querem primeiro números, percentuais, (...) o sindicato quer valorizar mais, no quadro de vencimentos, a passagem da graduação para a especialização, pois, acham que estudaram mais e devem receber mais. O pessoal do sindicato e a comissão de professores já está nesse nível e puxam brasa para sua sardinha, esquecendo que o

aconselhamento seria: maior estímulo à classe inicial” (C2 – gestor município C, assumiu em 2001).

Entre o sindicato e o gestor, no município C, havia ainda um impasse, criado pelo conceito de trabalhadores em educação, adotado pelo sindicato como forma de ampliar o campo de abrangência do PCC que seria elaborado, e o conceito de profissionais do magistério, que restringia essa abrangência de acordo com a resolução. As duas posições se expressam da seguinte forma:

“...A gente queria sempre que fosse feito um PCC para o trabalhador em educação e eles se prenderam só a PCC do professor. A Resolução 3 é a desculpa para que eles trabalhassem só em cima do professor. A gente não vai brigar só pelo professor, nós sempre tivemos na frente, lutando pelos interesses do trabalhador na educação como um todo. Foi um PCC feito somente para o professor. A administração, na época, achava que só quem entrava em greve eram os professores; a gente teve uma grande participação do pessoal de apoio, que trabalha em secretaria, merendeiras... Quando a gente pedia um PCC que incluísse esse pessoal administrativo, diziam que não podia por causa da Resolução. O prefeito não quer, porque facilita o clientelismo. Está na Constituição que o acesso ao serviço público é via concurso. Se regulamenta que a pessoa para entrar naquela profissão tem que ter um pré-requisito específico, que vai participar de um quadro de progressão por desempenho e titulação, não irá ter mais clientelismo” (C3 – Líder sindical município C).

“...Havia um ponto de estrangulamento. Era que o pessoal seguia o pensamento que era pra incluir todos os atores da escola dentro do

PCC, e a nossa proposta era incluir somente aquilo que dizia a Resolução, que eram os profissionais do magistério. Não se chegou a um denominador comum, mas, naquele momento, era o possível que a gente poderia fazer; tanto que o PCC que nós fizemos, com todas as limitações que ele apresentou, não podia ser diferente” (C1 – Gestor município C/ 97-00).

A análise do sindicato, como poder popular local, segundo categorização de Romão, aponta para uma importante reivindicação, cujo teor é comum aos dois sindicatos entrevistados e se refere à elaboração de um PCC passível de contemplar todo corpo funcional da educação. A resposta negativa, por parte dos gestores, a esse pleito, tem como base legal o que dispõe a Resolução nº 3, do CNE, no seu art. 2º. Surge, então, um impasse no âmbito do poder local, cuja raiz encontra-se na própria letra da lei e é redimensionado pelas reivindicações sindicais a partir de determinada conjuntura, presente nos diversos espaços sociais.

Na legislação vigente observa-se o uso de vários termos para designar aqueles que têm atuação no setor educacional. Considerando cada um dos documentos que servem de referencial empírico à nossa pesquisa, tem-se:

Quadro 05

Principais Expressões de Referência para Pessoal do Setor Educacional Utilizadas nos Textos Legais

| TEXTO LEGAL | EXPRESSÕES UTILIZADAS |
|---|--|
| Constituição Federal/88, art.206, inciso V | <i>Profissionais do ensino e magistério público</i> |
| CF/88 – ADCT art. 60, §5º, conforme EC no. 14/96 | <i>Professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério</i> , ao subvincular recursos do FUNDEF. |
| LDB/96 – No Título VI | <i>Profissionais da Educação</i> |
| LDB/96, art. 62* | <i>Docentes</i> |
| LDB/96, art. 64* | <i>Profissionais da Educação</i> |
| LDB/96, art. 67* | <i>Magistério Público</i> |
| LDB/96, art. 70 | <i>Pessoal Docente e demais Profissionais da Educação</i> |
| LDB/96, art. 71 | <i>Pessoal Docente e Trabalhadores em Educação</i> |
| Lei nº 9.424, caput do art. 7º | Substitui a palavra <i>Professores</i> utilizada no art. 60, §5º do ADCT da CF, por <i>Profissionais do Magistério em efetivo exercício de suas atividades</i> |
| Lei nº 9.424/96, art. 9º, inciso I | Usa <i>Professores</i> ao definir a remuneração condigna como um dos objetivos dos novos PCCs |
| Lei nº 9.424/96, art. 7º, Parágrafo Único e art. 9º, §§ 1º e 2º | Usa <i>Professores</i> para dispor sobre a capacitação dos leigos. |
| Resolução nº 3 do CNE/CEB | Define que integra o magistério, os <i>profissionais</i> que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, reproduzindo as enumeradas na LDB art 64, e acrescentando a de direção. Na seqüência, a Resolução usa as palavras <i>Docentes e Professores</i> como sinônimos. |

* Artigos do Título VI da LDB

É possível classificar esses termos em três categorias, com base na interpretação do *caput* dos diversos artigos:

- 1) A categoria dos profissionais da educação, ou magistério, abrange aqueles que exercem a docência e as atividades de suporte pedagógico;
- 2) A categoria dos docentes abrange aqueles que estão em regência de classe; e
- 3) A categoria dos trabalhadores em educação: funcionários em geral, que atuam nas escolas e nos órgãos da educação²⁴.

Essa categorização compõe-se dos professores, do pessoal de apoio pedagógico e do pessoal de apoio técnico-administrativo, possíveis de contratação no setor educacional, tais, como: motoristas, vigias, auxiliares de serviços administrativos, auxiliares de serviços gerais, merendeiras, secretários de escola, bibliotecários, psicólogos, nutricionistas, outros. Se essa distinção textual define, de forma mais ou menos harmônica, o espaço de cada servidor no setor educacional, reflete, simultaneamente, a importância dada pelo governo federal aos demais segmentos, para a construção de uma escola pública de qualidade. A legislação pertinente determina a existência de planos de cargos e carreira, apenas, para o magistério público. Em consequência, as diretrizes da Resolução n.º 3, do CNE/CEB, não se estendem a todos os trabalhadores em educação. Tal recorte legal no campo funcional da educação ampara e reforça a argumentação dos gestores municipais no sentido da construção de um PCC que contemple, apenas, o que está proposto formalmente. No entanto, uma política educacional, que tenha como um dos seus pressupostos a qualidade, deve implementar ações de valorização dos demais trabalhadores em educação, que garantam oportunidades de formação inicial e continuada, condições adequadas de trabalho e remuneração condigna a todos os trabalhadores em

²⁴ Cf. LDB, artigos 16, 17 e 18. Provavelmente são formados pelos diversos setores administrativos da educação.

educação. Se o município tiver condições de dar execução a essa política, do ponto de vista político e financeiro, a sua implementação, do ponto de vista legal, não se constitui em empecilho, uma vez que, com base em estudos realizados por alguns autores da área do Direito Administrativo (MEIRELES, 1998; CRETELLA JÚNIOR, 1997; GASPARINI,1995), várias combinações organizacionais legais são possíveis. Uma delas refere-se à elaboração de uma única lei, dispondo, ao mesmo tempo, sobre estatuto e plano de carreira do magistério; a outra combinação refere-se à elaboração de duas leis específicas versando, respectivamente, sobre estatuto e plano de carreira do magistério ou, ainda, uma lei dispondo sobre o estatuto do conjunto dos servidores, inclusive professores, e outra versando, exclusivamente, sobre a carreira do magistério, sendo, possivelmente, essa terceira composição a que atenderia ao pleito dos sindicatos.

Independentemente da direção a ser tomada nos dois municípios estudados, evidencia-se, nesse sentido, que concepção, presente nos textos legais, não se articula com base na valorização do magistério. Antes, a concepção aí presente, considerando especialmente o que se refere ao financiamento da educação, é a de subvinculação de receita que garanta o compromisso constitucional da esfera pública com mais um item de despesa orçamentária de sua responsabilidade, mediante sua obrigação com a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Tal concepção se reflete nas políticas implementadas nos municípios, o que explica, em parte, o campo fértil para conflitos que é gerado a partir de reivindicações que visam a uma qualificação profissional que vá além da graduação ou a participação conjunta dos professores em decisões relevantes.

3.3.1 – Valorização do Magistério como Categoria Subjacente a Ações Implementadas no Lócus Municipal

O segundo aspecto norteador das entrevistas, referente à categoria *valorização do magistério* segundo a ótica de cada entrevistado, analisa a possibilidade de sua efetiva implementação.

Como hipótese de pesquisa havia, inicialmente, a suposição da existência desse conceito, certamente com significados divergentes entre os sujeitos, como forma de direcionar a sua ação e sua proposição como meta a ser alcançada, mediante a implementação do FUNDEF como política educacional. Tal hipótese não se verificou, pois, nenhum dos sujeitos entrevistados tem um “conceito” de valorização do magistério, que sirva de fundamento para sua ação.

A implantação do FUNDEF proporcionou uma preocupação concentrada, inicialmente, na elaboração de um plano de cargos e carreiras, em termos de possibilidade de melhoria financeira pelo lado do sindicato e de viabilidade administrativa e financeira pelo lado dos gestores. Não havia uma proposta de valorização do magistério, formulada por nenhum dos setores representativos. O gestor B1 respondeu a pergunta sobre valorização do magistério associando *valorização* a certas ações implementadas na sua gestão, com vistas à melhoria financeira para os professores, atribuindo, algumas vezes, à *valorização* a concessão de direitos trabalhistas comuns aos escalões mais básicos da atividade ocupacional formal. Diz o entrevistado:

“...Valorização do magistério passava por capacitação do professor que tivesse uma habilitação, que fosse capacitado, que tivesse um compromisso; depois, foi passando para os direitos (...) dando a ele os direitos que estava dentro da lei e que os recursos pudessem (...) quando chegava no momento de pagar a gente via que ficava lá em baixo, porque os recursos não davam. Valorização é estudo; que, realmente, eles até estudaram muito. Eu trouxe muitas capacitações,

fiz muitos seminários, procurei muito valorizar cursos. Professor que era leigo, botei pra estudar, mesmo sem ser no PROFORMAÇÃO ou no PROGRAPE; trouxe muitas capacitações do PCN. (...) Valorizando muito, mostrando os direitos deles. Procurei dar direitos, como licença, licença pra gestante; botar tudo isso, todos esses direitos que não tinham, certo? Carga horária... ensinar a dividir carga horária, mostrar o que é aula atividade, como trabalhar na escola. Eu acho que a valorização ficou muito clara, foi muito transparente” (B1 – Gestor município B/ 97-00).

O representante do sindicato do município B faz uma vinculação interessante do ponto de vista da nossa discussão teórica ao vincular, explicitamente, valorização do magistério à valorização profissional. Diz, na sua fala:

“...Tem a valorização profissional até porque, quando eu discuto valorização profissional eu estou incluindo uma valorização do magistério. Uma valorização onde o profissional tenha um salário digno, com PCC que venha a atender a necessidade do trabalhador, ter um plano de farsa onde o professor faz curso superior para ter um aumento de R\$10,00 no seu salário isso não é valorização profissional. Isso é enganar a população. Valorização profissional é receber dignamente para ter direito de fazer sua capacitação, ter sua valorização dentro do seu salário e, com isso, reproduzir; à medida que esse profissional se gradua, ele tá levando mais informações para o seu aluno. A capacitação profissional caminha pelo lado do educador formar melhor o educando e ter condições dignas de manter sua família, fazer uma capacitação por conta própria, uma opção profissional de graduação. A qualidade profissional é fundamental

para tentar transformar a sociedade. Valorização é ter condições dignas de trabalho. Não adianta ter altos salários, informações, se o professor chega numa escola e não tem condições de fazer um trabalho. É necessário, também, condições físicas e didáticas. (...) na escola pública o aluno se submete a cinco horas dentro da escola, sem nenhuma atividade. Esse é um dos fatores de evasão, de dificuldade para a aprendizagem. Ainda, o respeito profissional é valorização do magistério. Um profissional que vê que ta sendo lesado, (...) Mesmo com essa vinculação, prevalece a vontade política. O que há é falta de compromisso” (B3 – Líder sindical município B)

Com base na hipótese, negada após a entrevista, da existência de um plano de ação para a educação na gestão, recentemente, iniciada, o segundo gestor do município B foi indagado sobre sua concepção de valorização do magistério. Sua resposta busca associar a noção de valorização de magistério a ações implementadas e a ações ainda no nível do planejamento, da seguinte forma:

“...Nós temos dois tipos de valorização do magistério: o tipo de valorização em termos financeiros, em termos de que seja promovida uma melhoria; digamos, um professor que recebe R\$1,00 por hora/aula, passe a receber mais por sua hora/aula. Também, uma valorização da promoção pessoal, da sua promoção de estímulo à pesquisa, ao estudo, à atualização, à informática, na sua área de atuação e participando de seminários, também. Nos momentos de discussão do nosso plano municipal de educação, temos um cronograma das reuniões para discutir coisas internas, discutir seminários, estudos, pesquisas e troca de experiências. Então, eu

acho, nesse sentido, o professor já se sente estimulado à pesquisa. Se realizou há pouco tempo o Encontro Nacional de Educação Matemática; alguns professores nossos foram para o Rio de Janeiro para participar desse encontro. A secretaria contribui, mas não paga tudo, porque as condições... Mas contribui. Houve a SBPC²⁵, na Bahia, alguns professores nossos participaram. Então, tudo isso a gente entende que é uma valorização. A valorização profissional, uma valorização não só financeira, mas de atualização de conteúdo, de discussão; o enriquecimento profissional, também. O plano municipal de educação está sendo gestado nos departamentos da educação. Todos estão trabalhando e, com certeza, daqui para o fim do ano articula, porque tem que fazer as pontes com os recursos que nós temos. A nossa demanda... Nós estamos fazendo uma projeção, também, para esse plano contemplar outros projetos, como o Bolsa Escola. (...) Então, diante desse projeto, do plano municipal, ele tem, também, sua valorização, que vislumbra seus professores serem contemplados com uma série de recursos e capacitações para avançar um pouco mais” (B2 Gestor município B, assumiu em 2001).

Como pode ser deduzido da fala abaixo, sobre a concepção de valorização do magistério, C1 não enumera uma série de itens que possa sistematizá-lo, nem faz qualquer associação com ações implementadas, apesar de ter havido dois concursos durante a sua gestão. Tal ausência no seu discurso sugere que a realização desses concursos se deu com base em princípios outros que não, especificamente, o de valorização do magistério. Sugere, ainda, que o princípio da valorização do magistério não foi tomado como norte da ação. Sua fala demonstra uma visão crítica, realista, sobre as ações efetivamente

²⁵ Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência.

implementadas a respeito do PCC, que nos remete, novamente, à discussão entre duas correntes distintas de concepção do FUNDEF, expressadas no primeiro capítulo deste trabalho. Trata-se do argumento de Negri (1997) ao afirmar que não existem poucos recursos para a educação, e, sim, má distribuição, ou uso indevido. Em contraposição, Davies (1999) demonstra na sua argumentação que, mesmo considerando a lógica de cálculo articulada por Negri para tal afirmação, a educação teve subtração de recursos, e que o FUNDEF já nasceu defasado em seu cálculo para o custo anual por aluno. Assim, tendo como pano de fundo essa importante discussão, transcrevemos, abaixo, o que C1 informa sobre a sua “concepção” de valorização do magistério:

“Nem na minha concepção nem na do prefeito que administrava, esse PCC, realmente, valoriza. Era o que podia ser feito dentro dos recursos que nós dispúnhamos.(...) Houve melhora, diferença, mas, não correspondente à quantidade de programas, de imagens criadas de valorização que é feita pelo governo federal. Uma pessoa que recebe R\$ 252,00 não dá pra pagar suas necessidades básicas de moradia, educação, saúde, lazer, que é aquilo que se estabelece dentro dos direitos humanos” (C1 – Gestor município C/ 97-00).

O segundo gestor do município C (na pessoa do mediador, a quem foi delegada a função de falar com o sindicato e responder à entrevista desta pesquisadora) não formulou qualquer opinião sobre o tema e limitou-se a apontar, como ação no sentido da valorização, as reuniões periódicas que mantém com o sindicato, com vistas à reformulação do PCC.

O sindicato do município C, ao tratar da questão da valorização do magistério, tangencia a questão profissional. Tal discurso, depois do cômputo geral dos conceitos explicitados pelos sujeitos da pesquisa, traz uma constatação interessante, do ponto de vista teórico, para a pesquisa, ao

relacionar a valorização do magistério à questão profissional (e do ponto de vista da relação que estabelece com a fala do outro representante do sindicato entrevistado) e sinaliza que, apenas, esses segmentos fizeram, ou estabeleceram, essa relação. Outro ponto relevante da sua fala é a perspectiva da *valorização enquanto conquista e não doação*. Assim, C3 explicita a sua concepção de valorização do magistério:

“...Acho que pra valorizar o magistério tem que valorizar como categoria profissional, como ser humano. Jamais vai se conseguir profissionais qualificados se não têm sua renda básica, se essa renda mal dá pra se alimentar. A questão da melhoria salarial, a forma de participação do professor no processo democrático da escola, porque sem esse processo de cidadania não há valorização. O professor tem que se enxergar como ser social, como ele mesmo faz parte da sua história, só assim ele consegue modificar essa história. A grande dificuldade é ele ver os alunos como parceiros, como aliados nessa luta de exclusão social, porque o professor, também, está fazendo parte desse processo de exclusão. A escola pública é o reduto da exclusão social. Você não consegue reintegrar esse pessoal na sociedade sem o discurso político, dentro da escola, de resgate da cidadania. O professor tem que começar a enxergar que a situação dele, do aluno dele é produto de uma realidade social e econômica desse país. Eles têm que se engajar, têm que ler, participar mais de capacitação, não esperar que tudo caia do céu. Eles têm que ver que as mudanças que ocorrem na escola e na sociedade: são produtos de suas conquistas pessoais, sociais e coletivas. A escola ainda não é o palco de discussão de formação. A valorização passa por esse debate. Esse questionamento, hoje, do modelo de escola que temos,

que é o modelo de sociedade. (...) Uma forma de valorização seria começar o ano discutindo o projeto político pedagógico, que não tem, porque quando é feito, é de encomenda. Não há uma participação ativa do professorado no projeto, daí ele não se sente responsável, porque não foi cúmplice do projeto. (...) A gente já conseguiu convênio com as faculdades e a pós-graduação ta indo devagarzinho. Isso é possibilidade de valorização” (C3 Líder sindical município C).

A análise das entrevistas mostra que os sindicatos entrevistados não identificam valorização através das ações implementadas. A associação da valorização sempre é feita com elementos presentes no nível das aspirações, salvo quando esses elementos se concretizam como frutos de uma conquista da luta sindical. É o caso do reconhecimento dos convênios celebrados entre as prefeituras e as entidades credenciadas para graduar professores, com recursos do FUNDEF, que, segundo C3, representou uma conquista do movimento sindical em prol da valorização. Nem mesmo o concurso para ingresso de professores, havido por duas vezes no município, é citado por C3 como componente ou como uma realização que contribua para a composição do conceito de valorização do magistério. Ainda na sua fala, C3 assinala como sendo valorização do magistério, um amplo leque de ações a serem conquistadas a partir de ações que devem ser implementadas, quase que, exclusivamente, por parte do professor, a partir de uma mudança de postura deste, na perspectiva do professor como educador. Dessa forma, não contempla qualquer possibilidade ou ação da política pública nesse sentido, a não ser a melhoria salarial, como um dos pontos para valorização do magistério, uma vez que, como ponto central, C3 coloca que valorização não é dádiva, mas, luta e conquista.

No município B, ao responder sobre sua concepção de valorização do magistério, a liderança sindical estabelece uma relação importante entre condições dignas de trabalho, como forma de manutenção e desenvolvimento do ensino, e capacitações, como forma de melhoria do processo ensino-aprendizagem, apontando esses dois fatores como sendo característicos do processo de valorização. Define esses dois componentes da valorização como fator limitante da evasão escolar e propulsor de transformações sociais, com base na mediação que esses componentes podem operar nas relações professor–aluno. Por essa perspectiva, B3 aponta, como indissociável da discussão sobre o magistério, a discussão sobre o seu campo de atuação, o que equivale a dizer, em termos de financiamento, que não se dissocia a discussão sobre 60% da discussão sobre os 40% do FUNDEF ou, ainda, sobre os 10% dos recursos que não compõem o Fundo. Todos os percentuais vinculados constitucionalmente à educação são de interesse para o professor e sua entidade representativa, pela relação de inclusão das demandas que estabelecem entre si.

Essa questão referente à forma de aplicação dos 40% do FUNDEF, ou dos demais recursos vinculados à educação, é crucial para implementar uma política de valorização do magistério; e ela foi observada na realidade estudada. Os gastos excessivos com pessoal no município B, totalmente alheios à prestação de serviços educacionais, advindos de regras de repasse irregulares, geradas no espaço da arbitrariedade e do clientelismo, representam uma distorção que se materializa numa ampla evasão de recursos da educação, a qual, por sua vez, arca com o ônus dessa distorção, de todas as formas possíveis, inclusive assumindo o rótulo de um setor pesado aos cofres públicos municipais. É o que se pode verificar na fala do gestor, ao considerar a

subvinculação dos recursos do FUNDEF como uma forma de diminuir recursos da prefeitura e não como uma forma de priorizar o ensino fundamental.

“...A partir daí sabia-se que o secretário, depois do plano implantado, teria quer ser o gestor. Os recursos teriam que ser descentralizados e administrados pelo gestor, e isso ia diminuir os recursos da prefeitura porque recursos de educação sempre foram recursos maiores, independente de FUNDEF, do que o FPM; e a prioridade era educação. 25% ia ser mais amarrado... Quem tava fora eu mandei buscar pra trabalhar e comecei apertando pelo pé; criei alguns problemas políticos. Teve casos seríssimos, que a gente teve que fechar os olhos. A primeira coisa que eu fiz foi tirá-los do FUNDEF. Organizei minha planilha. Eles foram pra pré-escola e recebiam pelos 10%. Tinha mês que os 10% não dava pra cobrir nem a educação infantil. Mas, ficaram revoltados porque perderam o direito à gratificação do FUNDEF; saíram das vantagens que o PCC dá” (B1 – Gestor município B/ 97-00).

Em relação à essa questão a liderança sindical do município B, se pronuncia da seguinte forma:

“...Logo a questão dos 40% é gravíssima. As melhorias destinadas ao ensino não são apresentadas como são feitas, discutidas, e, com isso, tem muitos desvios de dinheiro aí dentro.(...) tem profissionais da educação prestando serviço na saúde; a gente tem isso. E é uma forma dele adequar os seus (...) profissionais que estão na educação por direito adquirido, pois, em 98 já tinha cinco anos de estabilidade (...) Nós não temos falta de professores, o que temos são profissionais que estão em áreas desviadas. Isso faz com que falte profissionais e tenha que contratar, porque o secretário que ta lá com seus

funcionários da educação ele não quer abrir mão deles, e, muitas vezes, o funcionário que está desviado da função está recebendo uma gratificação a mais e não quer se submeter ao salário se voltar pra cá; com isso, o contrato temporário vai inchando mais. Quando se vai buscar o efetivo número de professores dentro do município, se vê que dava pra trabalhar sem precisar de contrato. E aí, quem paga esses trabalhadores? A prefeitura. Aí, se tem o quadro efetivo da educação; quando se busca o pessoal todinho na folha da educação, essa folha vai lá pra cima. Aí ele diz que não pode pagar. Outra abertura do FUNDEF é quando coloca o quadro de apoio pedagógico, termina usando funcionário da secretaria como apoio do FUNDEF, e termina tirando esse dinheiro do Fundo, quando quem teria que pagar a esse funcionário seria a prefeitura. Ele coloca esse profissional lá, que faz qualquer coisa para a escola, coloca uma denominação na função dele. Ele tá prestando serviço ao FUNDEF, na verdade tá trabalhando para a secretaria e aí fica difícil questionar. Um PCC para todos os trabalhadores da educação evitaria esses desvios. Se não houvesse esses desvios, não sei se os recursos seriam suficientes, mas, a verba seria administrada de forma diferente. Não é ainda um dinheiro que dê para conquistar o respeito profissional de alguém com essa remuneração, mas, com certeza, se teria valores diferentes se a verba fosse administrada devidamente. (...) O Tribunal de Contas não tem nenhuma ação de punir o município. O Tribunal não fiscaliza para a sociedade, porque ele não tem nenhuma ação após a fiscalização” (B3 – Líder sindical município B).

Com base nesses relatos infere-se que a subvinculação não trouxe diminuição dos recursos; antes, garantiu a prioridade da sua aplicação no ensino

fundamental, pela via legal, o que não era feito anteriormente. A garantia legal de aplicação dos recursos demarca, positivamente, o percurso em direção à valorização do magistério. Interessante para nossa pesquisa é que, no tocante a essa questão, mais uma vez se faz necessário convidar Negri (1997) para o debate. É possível inferir certa base de referência na sua argumentação sobre o uso indevido dos recursos vinculados à educação, a qual encontra fundamento ao analisarmos a realidade empírica estudada. Mesmo não sendo possível afirmar que tais recursos são suficientes, há fundamento na afirmação de Negri de que são indevidamente utilizados. No entanto, se o FUNDEF trouxe alguma disciplina normativa quanto à aplicação de recursos específicos para o nível fundamental do ensino, tal possibilidade não é verificada, através de qualquer mecanismo, em relação à educação infantil. Esse nível de ensino, no caso particular observado, se apresentou como via de solução do problema referente a esse excessivo contingente, assumindo o seu ônus de forma a inviabilizar o seu provimento mediante os 10% dos recursos vinculados, constitucionalmente, para esse fim, mas, sem uma disciplina normativa mais incisiva, servem como válvula de escape ao clientelismo e ao patrimonialismo, tão presentes no município.

3.3.2 – Valorização do Magistério: Elementos Condicionantes do Trabalho Docente

A segunda perspectiva para o tratamento da valorização do magistério sai da linha conceitual para abordar os elementos que condicionam, *in loco*, o trabalho educativo, através da análise das seguintes categorias: remuneração, transporte, localização, remoção e capacitação.

3.3.2.1 – Remuneração

Quanto aos salários, não é possível afirmar que o FUNDEF trouxe melhorias salariais reais, pois, os acréscimos advindos da sua implementação não são incorporados, efetivamente, aos proventos do magistério. Os reajustes de remuneração do magistério, nos dois municípios pesquisados, têm sido implementados sob a forma de abonos ou rateio mensal dos recursos do Fundo, sem que a estrutura remuneratória tenha sido alterada. Tal forma de remuneração não atende ao princípio de valorização do magistério. A existência de resíduos²⁶ do FUNDEF, que deveriam ser aplicados na remuneração dos professores, não é questão clara para os sindicatos nem para outros supostos atores que tenham acesso, pela via do controle social, à movimentação financeira do Fundo. Como resultado parcial da pesquisa, registramos, no município C, a indisponibilidade dos resíduos financeiros como um dos fatores determinantes da impossibilidade para fixar um piso salarial mais elevado na composição do PCC aprovado. Quando esse resíduo existe e é repassado para os professores, com é o caso do município B, tal repasse se dá sem qualquer garantia de incorporação ou freqüência mensal. A questão do resíduo é expressa de várias maneiras, nas diversas falas:

“... por exemplo, antes de eu sair, já que não estava definido, eu, com medo... Não estava definido o plano aprovado, a promoção por desempenho; então, eu corri, mandei elaborar, pedi ao setor jurídico que preparasse uma lei, mandasse pra Câmara, pra ser aprovada, pra se dar o abono ao professor, que isso garantia o dinheiro que tava lá, pra não fazer como teve prefeitura que o dinheiro desapareceu, mesmo. Então, eu com medo disso... não sei se fizeram. Agora, eu sei que antes de eu sair, deixei pagando. Aí, como professor primário

²⁶ O que resta dos 60% dos recursos destinados à remuneração do magistério, após o pagamento da folha mensal.

ficou com um salário que a valorização, que eu vi no município é uma coisa que eu via muito e mostrei muito isso pra eles, valorizei muito de 1ª à 4ª série, porque o município, por conta da lei, tem uma responsabilidade bem maior de 1ª à 4ª série. Assumiria 5ª à 8ª quando atendesse. Era outra coisa que eles não compreendiam, em mim, certo? Nosso peso maior é de 1ª à 4ª e o mínimo de 5ª à 8ª. Eu só tenho 32 professores de 5ª à 8ª. Todos eles, 90% eram não habilitados (...) Então, como eles eram leigos (...) valorização a gente vai dar ao magistério, que ta arrumadinho, de 1ª à 4ª; que arrumamos todinho. O salário do professor primário, com todas as vantagens, tinham uns que, quando tivessem na faixa 3, já tavam com quase R\$220,00; já deixamos por isso aí. Então, eu deixei um abono de R\$50,00 por mês pra o de 1ª à 4ª, e como o de 5ª à 8ª começou a estudar com os recursos do FUNDEF, desde 98, quem era leigo... teve época que eu disse: faça o vestibular, se passar, com os recursos eu pago o seu estudo (...) Então, quando eu comecei vendo isso, que eles tavam estudando, tavam sendo valorizados e valorizando, eu aumentei. Discuti muito com o secretário de administração. Ele só queria dar R\$100,00. Eu disse: bote R\$150,00, de abono, pra 5ª à 8ª, que só são 32 professores. Nas contas que a gente fez não ia pesar e a minha proposta era de R\$200,00. No momento que essas coisas ficam por lei pode ser amarrada, transferida e incorporada. Realmente, ia pesar na folha. Os de 5ª à 8ª, já tem gente fazendo especialização. No final do ano, além dessa gratificação, ainda sobrou dinheiro. O que tinha, a gente dividia pelo número de professores; dava a mesma cota pra cada um, que eles queriam que fosse por direito ficar, mas, uma das coisas que é muito

inconstante, que o próprio MEC colocou, que o FUNDEF não era coisa de muito tempo, era de 10 anos. O que as prefeituras têm hoje é muito pouco para administrar as outras secretarias e, no momento que esse salário fica nesse valor, tenha ou não tenha, ela tem que pagar. Então eu quis mostrar pra eles que o que eles queriam era lógico, que eles tinham razão, mas, a gente não tinha dinheiro pra pagar. Eles queriam como uma gratificação de incentivo; é esse abono que a gente dá hoje, que nós não quisemos deixar por lei” (B1 – Gestor município B/ 97-00).

“...Havia uma distribuição em que os professores de 5ª à 8ª recebiam R\$150,00, e os de 1ª à 4ª recebiam R\$50,00, somente. Quando nós assumimos já tinha havido isso. É uma opinião pessoal certo? Eu acho que é, até, sentimentalmente, ou um poder de barganha. Mas, quando assumimos, os professores de 1ª à 4ª fez (sic) o magistério somente; os de 5ª à 8ª, na sua maioria, já fizeram sua licenciatura plena; têm muitos até com especialização. Então, é justo, segundo esse argumento, que eles recebam, também, bem mais. Entre os próprios colegas havia uma certa discriminação. Eu acho que deve haver um incentivo a quem estuda, a quem investiu, e tudo, mas, não nesse patamar tão acentuado (...) os resíduos do FUNDEF, o pessoal recebe em forma de abono; não é incorporado ao salário. O entendimento, ou a dificuldade, que nós temos é o seguinte: que o FUNDEF é um projeto federal que vem com esses recursos, mas, a gente não tem convicção se isso será permanente. Em 2002, nós temos um ano extremamente bonito. Com candidatura, as políticas partidárias nesse país mudam, ou a legislação muda, também, com uma certa facilidade. Portanto, se nós incorporássemos esse salário,

esse recurso do FUNDEF ao salário do professor e, por exemplo, daqui a um ano, ou dois, o poder central, digamos, retira esse recurso do FUNDEF e carrega para outro; ou elimina, ou cria outros, com outro nome, e elimina esse, a prefeitura jamais teria, ou tem, nesse momento, recursos suficientes para arcar com aquilo que ela já tinha assumido. Portanto, essa é a maior dificuldade. Se nós tivermos certeza de que os recursos do FUNDEF já estarão incorporados, definitivamente, então, nada mais justo, até porque eles a recebem. O que gera uma insatisfação, aliás, uma intranqüilidade com os colegas professores que estão recebendo a quantia de seu salários, que é fixa, e dos recursos do FUNDEF, em termos financeiros; mas, ao se aposentar, eles só levam para sua aposentadoria aqueles recursos que são fixos e não a parte do abono” (B2 – Gestor município B que assumiu em 2001).

Entre as distintas concepções sobre a implantação do FUNDEF, discutidas no primeiro capítulo, encontra-se a que destaca os seus efeitos nefastos. Considerando essa literatura, no que se refere aos problemas existentes na própria concepção do Programa, é importante a sinalização que faz ao apontar para o seu caráter transitório como fomentador de problemas futuros ocasionados pela demanda crescente em contraposição à inelasticidade do financiamento e, conseqüentemente, da oferta. Tal preocupação é procedente. No entanto, sem desconsiderá-la, apontamos a manipulação político-ideológica que tal caráter transitório tem propiciado, conforme pode ser verificado nas falas dos dois gestores, B1 e B2, acima registradas.

Já no município C, no que se refere à questão dos resíduos financeiros são importantes as seguintes colocações:

“...repassamos a primeira cota. O critério tomado foi o da carga horária: R\$0,95, de acordo com a hora/aula. Chegamos a esse valor com a divisão de recursos. O secretário de finanças podia ter essa informação de seis meses. Então estabelecemos a cota de R\$0,95. Eram três cotas: a primeira em agosto, a segunda em setembro e a terceira em dezembro. A segunda cota nós passamos a R\$1,10, a hora/aula. Mas, em dezembro, nada da cota sair. Foi um diálogo constante com a secretaria de finanças pra saber o que estava acontecendo. ‘Tenha calma, nós vamos fazer o balancete’. A essa altura, o secretário já tinha sentido que tinha extrapolado os 60%, e eu anunciando que ia sair, porque a cada distribuição de cota eu fazia um novo levantamento de classificação de pessoal. No terceiro levantamento de dezembro, todo mundo, inclusive eu, ficamos aguardando a cota, mas, o prefeito ligou pra mim, apavorado, dizendo que não tinha mais cota, porque nós já tínhamos atingido 61%; é o mínimo que a lei estabelece” (C1 – Gestor município C/ 97-00).

“...fizemos um movimento paredista no meio do ano de 98, até que a gente sentou e negociou para que fosse liberado o que tinha lá, que eles chamam de resíduo. Negociamos para o que tinha, lá, fosse desembolsado de uma vez só. Ficou negociado em três parcelas: agosto, setembro e outubro, para o resíduo do primeiro semestre de 98 e, depois, viria novembro, dezembro e janeiro, para desembolsar o segundo semestre de 98. Isso foi negociado, mas, até hoje, os professores só receberam uma parcela, porque desse dia em diante se diz que a prefeitura aprendeu a trabalhar com FUNDEF e deixou de ter resíduo. A Lei do Fundo é clara, quando diz que tem de ser aplicado 60% para o pagamento dos professores. Então, fizemos uma

paralisação no início de 99, reivindicando as cotas. A prefeitura entrou na justiça; a greve foi considerada ilegal. Depois disso passamos onze meses consecutivos mandando correspondência, pedindo audiência com o prefeito, mas, ele não dava retorno. Onze meses dentro de uma administração de relacionamento com o sindicato dos funcionários, era realmente um espaço muito grande de vazio, de indiferença” (C3 – líder sindical município C).

O encaminhamento da questão salarial dos professores deve-se, segundo a ótica dos gestores, à insegurança da administração municipal, decorrente do caráter transitório do FUNDEF, uma vez que a EC nº 14/96 o instituiu por um período de dez anos. Os gestores entrevistados manifestaram o receio em assumirem compromissos definitivos de remuneração dos professores com recursos que poderiam deixar de existir. Alguns fatores, no entanto, contribuem para o questionamento desse argumento.

A inacessibilidade ao quadro de despesas impede uma análise mais acurada sobre a aplicação dos recursos do FUNDEF, no sentido de apreender a capacidade de aumento do volume real de recursos, não com base num maior percentual de vinculação constitucional, mas, a partir do maior controle social dos gastos públicos com educação. A análise sobre o aporte de recursos por essa vertente esbarra na má qualidade dos dados disponíveis sobre a aplicação dos mesmos.

Outro fator, ligado ao anterior, diz respeito à prioridade conferida ao ensino fundamental para além do discurso político, no poder local, e da sua prática clientelística. Considerando a própria vinculação constitucional de recursos à educação, é necessário confrontá-la com a necessidade de priorizar esse nível de ensino. A discussão dessa prioridade apela para um contexto mais

transparente, no qual os diversos agentes do poder local tenham amplas chances de discuti-la, uma vez que os recursos existem.

A alteração ampliada desses dois fatores abrangeria aquela a respeito da supressão da complementação da União, em ambos os municípios, conforme tabelas C.2 e B.2 (ver Anexos I e II), a despeito do que, pelo menos em um dos municípios, continua existindo resíduo. Nesse aspecto, é importante considerar os diversos mecanismos criados pela União para se desincompatibilizar da sua responsabilidade de complementação, entre os quais está o custo-aluno anual, definido por decreto presidencial (BRASIL, 1997, 1999, 2001).

Embora tais fatores questionem essa argumentação, não a isentam de uma possibilidade explicativa, baseada no próprio texto legal, uma vez que o FUNDEF, ao ser instituído em dispositivo do ADCT, substituiu a obrigatoriedade da União de aplicar a metade dos recursos do art. 212, da Constituição, em erradicação do analfabetismo e universalização do ensino obrigatório, pela obrigatoriedade de Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarem o mínimo de 60% desses recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. A retirada dos recursos da União, possibilitada pela nova redação do art. 60, do ADCT, e a concentração de riqueza e renda que marcam historicamente a nossa sociedade, e que pode se constituir como um grande entrave a uma política de concepção redistributiva, são considerações que conferem sentido ao receio dos gestores, porém, sem a discussão dos fatores que questionam esse argumento não servem como justificativa para a ausência de uma mudança estrutural na base remuneratória com vistas à valorização do magistério. Mas, injustificável é o uso do caráter transitório do FUNDEF como forma de direcionamento político partidário, conforme denunciado por B3 e confirmado na fala de B2.

“...o FUNDEF é mais um cabo eleitoral do governo. Ele já fez o plano prevendo até quando ele terá sustentação. Hoje, os prefeitos discutem não dar aumento real de salário porque não sabem até quando é o FUNDEF, esquecendo o detalhe de que é uma verba pública, destinada à educação e compete à sociedade exigir seu direito. Não é o presidente que vai estipular que não existe mais essa verba. É mais um cabo eleitoral. Numa mesa de negociação que eu participei, um prefeito disse, em público, estar preocupado porque se mudar o presidente, ou o seu representante, o FUNDEF pode desaparecer. É um trunfo que ele tem para levar as pessoas a temerem: ‘se muda o governo, eu deixo de receber isso aí’, o que não é verdade. Mas, é instrumento que eles já estão usando” (B3 – Líder sindical município B).

“...há algumas notícias veiculadas aí, não sei se verídicas ou não, que um candidato está com uma vantagem significativa na frente de outros candidatos, que não são necessariamente os candidatos apontados, ou pelo menos, os pré-candidatos do governo instalado nesse momento. Há informações, verídicas ou não, não sei, que se coloca a possibilidade do Banco Central... tem uma cláusula para que não fique vinculada à presidência. Eu não entendo bem dessas questões, certo? Então, se, por exemplo, um candidato, que não é exatamente o esperado pelo Poder Central, seja eleito, ele fica sem poder para trabalhar com os recursos, com o financeiro, com coisas desse tipo; limitado (...). Bem, mas isso são coisas que a gente ouve falar e não sabe, mas, se tiver essa legislação... o próprio governo atual, se ganhar, continua aliado. Se for outro que ganhe... Tem uma frase aí,

“não sei a quem atribuir: Para os amigos tudo, para os inimigos a Lei”
(B2 – Gestor município B, assumiu em 2001).

Outra prática, que fere o princípio da valorização do magistério pela via da remuneração, apreendida na experiência prática analisada, expressa-se mediante o piso salarial atribuído ao nível inicial nos PCCs de ambos os municípios. Nas duas experiências pesquisadas, o piso salarial considerado toma por base o salário mínimo, na lacuna deixada por outra referência. O percentual de aumento e a data em que ocorre a sua incorporação aos salários fixos dos professores são coincidentes com a ocorrência do salário mínimo, que é como a sua própria denominação explícita o mínimo de qualquer atividade básica do setor formal, logo não pode se constituir referência de valorização.

“...esse Fundo que aponta para um PCC como um passo para valorização, à medida que o profissional pode ascender na sua carreira, teoricamente ta correto; quando se vai para as bases do financiamento, esse financiamento não permite que essa ascensão na carreira estabeleça esse valor, reconhecendo méritos, princípios que devem ser atribuídos ao profissional. Reconhecer o mérito, a participação do sujeito que trabalha na educação carecia bem mais do que foi colocado pelo FUNDEF, pelo custo aluno do Fundo. Um PCC tem implicação direta no financiamento, na aplicação de recursos, então, era preciso ter um PCC que garantisse a viabilidade administrativa da prefeitura, porque isso poderia trazer um implicador muito sério, se a prefeitura criasse uma expectativa de salário que depois não pudesse pagar” (C1 – Gestor município C/ 97-00).

“Quando eu entrei, com 2 ou 3 meses todo mundo já tava ganhando salário mínimo. Ninguém ficou abaixo do salário mínimo da época; depois foi que eu concedi a licença prêmio. A partir da minha entrada,

quem tinha licença prêmio eu mandei que gozasse; pagar, não; agente não pagava, mas, demos o direito. O décimo terceiro entrou com a minha administração. O sindicato tem trabalhado há cinco anos apenas. Os professores não recebiam décimo terceiro, um terço de férias... Começaram a receber de 97 pra 98. Foi o período que a gente começou a atuar lá. O piso era meio salário mínimo. Inclusive, a reivindicação dos professores era, na época, receber o salário mínimo. Quando a gente chegou, disse que o salário é lei, é constitucional. Pagar menos do que isso dá processo na justiça. A gente lutava por um salário que pudesse diferenciar-se, mas, para o salário ficar dentro do piso necessário, ele incorporou vantagens percentuais. Aí o professor teve perda desses percentuais” (B1-Gestor município B/ 97-00).

“...toda base é a partir do salário mínimo. Não é data base, mas, em cima do salário mínimo a gente tem buscado o aumento. Nós conseguimos 12% para todo mundo. Essa negociação foi recente, agora em agosto” (C3 – Líder sindical município C).

A experiência de adotar o salário mínimo como piso salarial, apreendida pela pesquisa, aponta para a relevância da discussão sobre o salário profissional nacional, apresentada pela CNTE, presente na Conferência Nacional de Educação para Todos. Tal discussão aglutinava remuneração e jornada de trabalho que se constituem como um dueto definidor em qualquer contrato de trabalho. A questão ganha outro enfoque ao se conceber como eixo norteador desse contrato o princípio da valorização profissional. O Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação²⁷, como documento resultante da

²⁷ Cf. Vieira, 1998 e Aguiar, 2000.

Conferência discutiu propostas históricas do movimento docente, entre as quais merecem menção a que se refere à instituição do regime de trabalho de quarenta horas semanais, em que pelo menos 25% do tempo seja destinado à atividades extra-classe, e a que se refere ao estabelecimento do piso salarial profissional nacional para o início da carreira, excluídas as vantagens pessoais para o professor habilitado, em nível médio e no exercício de atividade técnico-pedagógica, em instituição educacional. Tais iniciativas deveriam ser contempladas dentro de estatuto e do PCC do magistério público. Ao colocar essas questões, o Pacto reforça o vínculo entre a profissionalização do magistério e o princípio da sua valorização. A jornada preferencial de quarenta horas decorre do entendimento de que a profissão de professor não é uma atividade secundária em relação a outro trabalho remunerado. O requerimento da dedicação integral seria uma remuneração que garantiria sua viabilidade e serviria de parâmetro mínimo para avanço, na perspectiva da carreira profissional, o que seria determinado em nível nacional.

Do cenário polêmico em que tais questões eram postas²⁸, emerge a Resolução nº 3, do CNE/CEB, que, no seu art. 6º, incisos I e V, determina *“jornada de até quarenta horas semanais e a proporção de horas-atividade definida entre 20% e 25%”*. Mesmo considerando o caráter normativo da Resolução, que deve prever a necessidade de jornadas intermediárias como forma de atendimento a conteúdos específicos do currículo escolar, e a função que a Resolução tem de nortear uma política exeqüível no contexto prático, a questão perdeu a prioridade, a qual, inicialmente, se destinava, ou seja, profissionalizar o magistério, por não explicitar se o limite de quarenta horas, ali fixado, se refere, apenas, a um cargo público, na perspectiva do que aponta a

²⁸ Cf. Parecer 10/97, de 3/9/97, declaração de voto do Conselheiro João Monlevade

LDB²⁹, ou se é extensivo à acumulação de dois cargos de professor. Ainda no art. 6º, na alínea “a”, do inciso VI, a dedicação exclusiva ao cargo, no sistema de ensino, aparece como incentivo de progressão ao trabalho docente. A definição do que seja dedicação exclusiva se dá pela via legal³⁰ da determinação para o professor prestar quarenta horas semanais de trabalho, em dois turnos completos, sendo titular de, apenas, um cargo de professor, com impedimento para exercer outra atividade remunerada, pública ou privada. A jornada de trabalho e o tipo de dedicação que lhe devem ser atribuídas, de alguma forma está presente na relação de trabalho do magistério. A configuração desses dois elementos como atributos de valorização do magistério é possível, dependendo da forma de materialização que assumir no contexto da prática profissional educativa. É essa forma que carece de definição dentro da política educacional, sob pena de não se realizar efetivamente nessa direção. A jornada de trabalho e o tempo dedicado a essa jornada estão intimamente ligados ao piso salarial que lhe serve de remuneração.

A definição do piso, como *salarial profissional* ou *salarial nacional*, considerando as implicações, daí advindas, foi polêmica. A divergência fundamentava-se em interpretações diversas sobre o art. 206, inciso V, da Constituição, que dispõe sobre a existência de planos e carreiras com piso salarial profissional. O Pacto foi elaborado com base na interpretação do piso salarial profissional, mas, em nível nacional, uma vez que a profissão é estruturada nacionalmente. Para tal interpretação, considera que a exigência de formação mínima, bem como as diretrizes para os cursos de formação são passíveis de cumprimento em nível nacional, por determinação federal. A interpretação divergente, a qual relaciona o piso salarial profissional com os

²⁹ Art. 34, § 2º “O ensino fundamental será ministrado progressivamente em tempo integral, a critério do sistema de ensino”.

³⁰ Decreto Federal nº 94.664/87 – Regulamenta para professores do nível superior.

planos de cargos e carreiras a serem definidos em cada sistema de ensino, foi a que prevaleceu na aprovação da LDB, que passou a vigorar com o termo “ piso salarial profissional”, no seu art. 67. Por conseguinte, é essa a concepção de piso salarial presente no FUNDEF (conforme o caput desse artigo) e, em decorrência da nova redação dada ao art. 60 do ADCT, que transfere para os estados e municípios a responsabilidade pela remuneração condigna do magistério mediante a criação do FUNDEF, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, o que não prevê tal unidade nacional.

O pleito por um piso salarial profissional em nível nacional não contém incoerência do ponto de vista legal³¹, pois, além de já se constituir como um direito assegurado a outros profissionais, se constitui como uma referência necessária para prover o valor inicial remuneratório do quadro de vencimentos do PCC. Conforme revelou a pesquisa, pelo menos nos dois municípios da amostra, na falta desse referencial nacionalmente definido em caráter profissional, ambos adotaram, como referência, o salário mínimo, cujo caráter de abrangência nacional enquanto não pode ser negado tampouco pode representar a mínima chance de atender ao princípio de valorização do magistério.

A pesquisa revela que no município B houve melhoria salarial em termos percentuais consideráveis, pois, se antes do FUNDEF o piso era de meio salário mínimo e foi elevado para um salário mínimo, o aumento percentual foi de 100%. No entanto, ao serem considerados os valores reais e a referência nacional que foi tomada como piso, não é possível interpretar como valorização um aumento que se expressa de forma nivelada ao salário mínimo, ou que o tem como piso salarial inicial, como é o caso dos municípios pesquisados.

³¹ Lei nº3.999/61 altera salário mínimo de médicos e cirurgiões-dentistas.

Através do elemento que se evidencia de forma unânime como indicador de valorização do magistério, a remuneração torna-se mais visível à subordinação da gestão da educação ao princípio da redução de custos, mesmo que em prejuízo da qualidade de ensino.

3.3.2.2 – Transporte, Localização e Remoção

Sendo o campo de pesquisa constituído por área rural, a categoria transporte apresentou-se como categoria de análise importante ao lado dos processos de localização e de remoção (transferência) dos professores. Tais questões – que condicionam o trabalho docente, considerando a forma como foram apreendidas na análise da experiência prática pesquisada, como transporte, localização e remoção do professor – apontam de forma contrária para o princípio de valorização do magistério. A escolha dos veículos que fazem o transporte de professores e alunos no município B é feita com base no princípio da manutenção dos recursos, dentro dos limites territoriais. O gestor informa:

“...já tenho conversado sobre isso. O Tribunal de Contas quer licitação, mas, se eu fizer licitação, empresas grandes vão entrar aqui e os nossos motoristas que são moradores daqui vão ficar de fora”
(B2 – Gestor município B, assumiu em 2001).

Tal postura é, até certo ponto, compreensível, considerando que o município tem um setor econômico pouco expressivo e que sobrevive basicamente das transferências constitucionais, não fosse o estilo político que rege a agregação dos veículos à prefeitura local. Muitas vezes, na busca mútua de acordos, não questionam as condições de funcionamento e segurança do veículo agregado. A dificuldade de acesso às contas públicas não permite vislumbrar a existência de processos de licitação na perspectiva da melhor oferta

de transportes para alunos e professores do ensino fundamental, pagos com os recursos do FUNDEF. Os informantes observam que:

“...tinha transporte para todas as áreas. Onde não tinha ônibus, ou carros lotados pela prefeitura, eu fiz lotação de moto. A moto ia levar e buscar o professor. O lugar muito distante, a gente ainda dava toda a assistência; o professor morava lá, alugava casa, montava uma casa com feira; ele ganhava líquido o difícil acesso. Casa alugada, feira e transporte para ir trabalhar no dia de ir e de voltar. Eles moravam juntos; os professores todos; república, né? A maioria era mulher; não coincidiu nunca de ser um homem. Esse sistema eu já encontrei, não fui eu que implantei, não” (B1- Gestor município B/ 97-00).

“...temos transportes, mas, tem lugares que nem as motos vão. Há, realmente, uma dificuldade enorme de acesso e já tem sido motivo de assalto. Os recursos do FUNDEF pagam o transporte dos alunos. Nós não temos grandes empresas aqui; nós temos pessoas que têm o transporte; muitos não têm as condições mínimas para concorrer com a licitação, digamos, com uma empresa de grande porte. Então, os ônibus, que são colocados, são em termos de contrato com empresas locais, micro-empresas, mesmo, que cobram por quilômetro e quantidade de crianças transportadas; o professor também vai, mas eu não sei o preço. A secretaria tem alguns transportes, mas, são poucos em relação à demanda e alguns carros quebram muito. Tem que fazer uma licitação para contratar uma empresa. É uma questão de agilizar o transporte dessas crianças. Às vezes, alunos nossos vão para outro município por conta do Bolsa-Escola. A nossa matrícula teve um recuo de 3% esse ano. São crianças que estão aqui, relativamente próximas da divisa, vão se matricular em escolas

próximas. Eu tenho a convicção de que essas crianças vão retornar para o município. Vamos fazer uma sensibilização, de tal maneira, e dizer: 'Olhe, seu pai vota e mora aqui; você vota e mora aqui'. Então, é patriótico, sem querer competir, e competindo, pois, essas crianças matriculadas há um aumento, uma demanda significativa de alunos na escola e, conseqüentemente, dos recursos do FUNDEF, também, pois, são pela matrícula" (B2 – Gestor município B, assumiu em 2001).

"...nós atendemos os alunos da rede municipal e estadual. Os alunos da rede estadual são transportados pelos carros que a prefeitura paga, porque o Estado não sustenta, não paga o transporte; isso é em todos níveis e, aí, como a comunidade está muito próxima do prefeito, o prefeito não tem como dizer: 'eu vou carregar os de 5ª série, mas, não vou carregar os de 2º grau'. Vai criar problema com a comunidade. O Estado entende isso? No primeiro ano a gente fez carro agregado, no 2º ano, em diante, a gente fez vale transporte, foram melhoradas as linhas distritais. É por isso que a administração tem que ser muito equilibrada, senão não sobra dinheiro para investimento" (C1 – Gestor município C/ 97-00).

"...quanto ao transporte, a maioria tem transporte coletivo. A prefeitura dá o vale transporte. A gente tá brigando pela verba de locomoção para professores que moram em outras cidades e vêm trabalhar aqui. Essa realidade se notou quando foi feito o último concurso. Na nossa estrutura, não tem nenhuma escola considerada de difícil acesso, porque todas as escolas da zona rural são contempladas com o transporte. Tem muita lotação para a zona rural ou o Toyota da

prefeitura. Não tem nenhuma escola de difícil acesso, que o professor receba no contracheque. As escolas mais distantes do perímetro urbano, a professora é da comunidade. É daquele jeito, o vereador tem ascensão, entendeu, né?” (C3 – Líder sindical município C).

Segundo os dados coletados, há lugares sem a oferta do transporte no município B, para os quais a solução é a admissão de professores da própria localidade. Tal alternativa se garante o acesso do aluno, não garante a sua permanência, considerando sua promoção para séries mais elevadas além daquelas que são oferecidas dentro das possibilidades do professor recrutado localmente. Uma alternativa para essas áreas de difícil acesso, dada a demanda social por educação e a busca do município por mais recursos, pela via do aumento das matrículas, é a constituição de uma escola como *núcleo possibilitador* da continuidade de estudos. Essa alternativa não supre a necessidade da oferta de transporte, que pode ser discutida tendo em vista as necessidades de locomoção do aluno e do professor. Para os alunos, que muitas vezes, precisam vencer alguns quilômetros até chegarem à escola núcleo, o transporte se faz necessário. A situação do professor sugere especial atenção. Na hipótese dele se hospedar na “república”, pode ser forçoso permanecer mais tempo no local do que a sua carga horária requer. Considerando uma carga horária que preencha quarenta horas semanais, sua permanência no local se configura como alguma coisa que vai além do que seja dedicação exclusiva.

Outro aspecto que exige reflexão é a supressão de todas as escolas do município C da lista que permitia o pagamento da gratificação³², convencionalmente denominada *difícil acesso*. Considerando um município do

³² Cf. Gasparini (1995, p. 167), os acréscimos de caráter individual e os decorrentes da natureza ou do local de trabalho são vantagens pecuniárias, conhecidas como adicionais e gratificações. A lei garante, aos servidores da Administração Pública, isonomia de vencimentos, no entanto, ressalva a desigualdade decorrente da percepção de vantagens, de caráter individual, recebidos em função da natureza ou do local de trabalho, conforme art. 39, § 1º, inciso III.

interior do Estado, com vasta área rural para atendimento educacional e com dificuldade de locomoção dentro da própria área urbana, é questionável seu pleno atendimento na área rural.

A localização e a remoção dos professores dos locais de trabalho se oferecem como condições definidoras para uma prática educativa satisfatória. Destarte, essa importância, considerando os processos reguladores que lhe são impostos, não se configura, na prática, como elemento de valorização do magistério. A entrevista de B3, afirmando a luta contra as remoções ocasionadas por divergências políticas, e a fala de B2, explicitando sua forma de “sensibilização” junto aos professores que “resistem a mudanças”, são evidências dessa afirmação. A cadeia de gerenciamento político, que se forma, tem nas funções de direção e supervisão da escola uma das molas mestras de propulsão da manipulação e clientelismo. Essas funções, tidas como as que dão suporte pedagógico, segundo a Resolução nº 3 do CNE/CEB, serão discutidas, mais detalhadamente, na análise sobre o FUNDEF como política de descentralização, que constitui o terceiro eixo norteador das entrevistas. As falas abaixo, tanto de gestores quanto de lideranças sindicais, evidenciam essa análise:

“...já sentamos na mesa de negociações para discutir a transferência de professores para botar pessoas dos grupos políticos; as transferências têm também relação com o partido contrário. A gente não recebeu mais reclamações sobre isso. Os nomes que nos procuraram voltaram para os seus locais. Se aconteceu com mais alguém, não nos procuraram, e pode ter acontecido, pois, às vezes, ficam com medo de se indispor com a prefeitura” (B3 – Liderança sindical município B).

“...tem-se colocado, na medida do possível, professores que morem relativamente próximos das suas escolas, e, também, onde eles se sintam bem, onde eles se sintam integrados com aquela comunidade, com os pais dos alunos, com os alunos, com os diretores, com os funcionários, porque entendemos que, dessa forma, há um melhor aproveitamento. (...) Em algum momento, tentamos remanejar alguns professores, por conta de criar grupos, vou usar uma palavra forte, um gueto de professores resistentes às mudanças e nós temos tentado convencer alguns que... Bem eles alegam assim: mas, eu me dei bem nessa escola, tenho sucesso aqui. Então, dizemos: ah! Você teve sucesso, então gostaríamos que você fosse para a escola tal, porque se está tão bem gostaríamos que você contribuísse com sua experiência, levantasse aquela escola. Entendemos que amizade, solidariedade é importantíssimo, mas, entendemos, também, que enfrentar o novo faz com que nós crescamos mais e contribuamos com o outro. Então, nós também consideramos essas questões. Quando a solicitação é dos professores, isso a gente faz de dezembro a janeiro que é o mês das negociações; a gente começa a analisar porque eles estão querendo” (B2 – Gestor município B, assumiu em 2001).

“...localizava o professor de acordo com os pedidos, onde foi uma das valorizações que a gente fez; atendi muito professor; não tive perseguição; não tinha essa história de professor tem que ir pra’li, não” (B1 – Gestor município B/ 97-00)

“...sobre a localização do professor, a questão é complicada. Não há lei que especifique. Geralmente se faz um processo político. A zona

rural é dividida em feudos; cada distrito manda um vereador. Esse vereador indica o diretor de escola e por aí, vai todo o processo de policição da educação. Em alguns bairros, quem indica o diretor de escola é o vereador ligado; aí tem um vínculo da Câmara, com o executivo, muito grande. O legislativo é manipulado pelo executivo; é tradição histórica. Depois da eleição do presidente da Câmara, tem quatro ou cinco vereadores da oposição... se diz, na realidade, um de oposição. Eram mais de onze, quando foi eleito o atual prefeito, porque se não tiver a máquina, o vereador não trabalha. Essa é a realidade histórica; todo esse processo de oligarquia se passa na educação” (C3 – Líder sindical município C).

A análise sobre a localização dos professores demonstra tanto a presença do “poder elitista”, quanto do “populista”, dentro do poder político, quanto à ausência total do “poder popular”, enquanto tendências de governo discutidas por Romão (1992). Assim, ficam evidentes as observações desse autor sobre o esvaziamento das funções da Câmara dos Vereadores e as alianças definidas com o fim de moldar a forma de decidir sobre a questão.

3.3.2.3 – Capacitação

Outra questão, presente nas entrevistas, de forma associada à valorização do magistério, referiu-se às capacitações oferecidas pela gestão educacional dos municípios. Para uma melhor análise sobre o tema, convém trazer, resumidamente, o que a legislação educacional aborda relativamente à formação inicial, à formação continuada e à capacitação dos leigos, a partir de 1996.

No que se refere à formação inicial, a LDB, no art. 62, estabelece que os docentes da educação básica devem ser formados em nível superior, em

licenciatura plena, e admite a formação em nível médio, modalidade normal, para a atuação na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental. O art. 87, §4º, determina que, até o fim da Década da Educação, somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

Quanto à formação continuada, a LDB, no art. 67, inciso II, determina que os planos de carreira devem assegurar o aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim.

Quanto à capacitação dos leigos, a lei do FUNDEF, no art. 9º, parágrafos 1º e 2º, estabelece o prazo de cinco anos para a duração do quadro em extinção – integrado pelos leigos –, a partir da implantação do novo PCC. Define, também, o mesmo prazo para habilitação desses professores, como condição para ingresso no quadro permanente do magistério. No art. 7º permite a aplicação de parte dos recursos do FUNDEF – destinados à remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público – na capacitação dos professores leigos, no prazo de cinco anos, a contar da publicação da lei (Ver capítulo 1).

Nos municípios analisados havia uma dificuldade, presente no momento de implantação do FUNDEF, referente à necessidade de um tempo de domínio sobre o que estava posto na ampla legislação educacional (ver no início deste capítulo o contexto de implantação do FUNDEF). Havia a necessidade de identificar os professores leigos atuantes no ensino fundamental e arremontá-los para cursos que os tornassem habilitados. Os sindicatos, excluídos dos debates em torno da implementação das políticas educacionais nos respectivos municípios, pressionavam pelo cumprimento do prazo de cinco anos previsto em lei. Criava-se um momento de dificuldade de entendimento devido ao processo excludente de condução das políticas nos municípios. A outra dificuldade referia-

se à definição dos prazos estabelecidos pela Lei nº 9.424/96, que entrara em vigor na data da publicação, ou seja, 24/12/96, mas, não disponibilizava os recursos, uma vez que a efetiva implantação do FUNDEF em todo o país seria a partir de janeiro de 1998. No primeiro ano, o processo de capacitação foi inviabilizado pela falta de recursos.

No município B, a questão ganhou contornos político-ideológicos. A controvérsia entre o gestor e o sindicato devia-se, principalmente, ao entendimento do gestor que apontava para a exclusão, do leigo, do quadro do magistério, como testemunha o depoimento citado abaixo:

“...outra coisa que eu briguei muito foi para que o leigo ficasse fora, porque a lei dizia isso, mas, tinha gente no grupo que não aceitava; tinha uma visão política, eu acho pra agradar o leigo. Achou que eu desconsidereei, que o que eu queria era uma humilhação para o leigo. Eu fui mal vista, mas, aí, eu fechei os olhos e ficou, realmente, o leigo e o magistério, nesse mesmo patamar com R\$134,00” (B1 – Gestor município B/ 97-00).

O sindicato, defendendo a causa dos professores leigos, ressaltava a sua presença satisfatória, ou não, nos lugares nos quais outros professores não queriam estar. Denunciava, também, o seu vínculo empregatício como fruto da política clientelística para angariar votos e a falta de gerenciamento da questão por parte do poder instituído, que em nenhum momento se preocupou em capacitar esse professor. Daí, ele não poder ser descartado, simplesmente. A solução para o impasse, no município B, deu-se mediante o ingresso dos leigos em programas criados para sua qualificação, com o pagamento de 50% do valor da mensalidade realizado com os recursos do FUNDEF, e a outra parte assumida pelo professor que estava cursando. O ingresso em instituições superiores de ensino credenciadas foi priorizado para os professores de 5ª a 8ª

série, cuja autorização para capacitar-se com os recursos do Fundo é expressa em tom personalístico pelo gestor B1: *“se você passar no vestibular eu pago seu estudo”*.

No município C, a entrada dos professores em instituições credenciadas, mediante recursos do FUNDEF, é apontada pelo sindicato como conquista. A partir da luta sindical foram firmados convênios entre a prefeitura e as instituições credenciadas, em municípios vizinhos, como forma de oportunizar a graduação dos professores e retirá-los da condição de leigos.

Nessa perspectiva, verifica-se que a capacitação dos professores leigos preenche a lacuna da formação inicial e que a implementação do FUNDEF não se constituiu, por si só, em mecanismo de valorização do magistério pela via da formação. A ausência de um conceito que direcione um plano de ação voltado para a valorização do magistério somada à ausência mesma desse plano, cujo corpo poderia incluir metas quantitativas e qualitativas a serem alcançadas em relação à qualificação de pessoal, a destinação orçamentária de recursos para o cumprimento dessas metas, bem como os critérios para a participação dos professores, amparados por esses recursos, representam um aspecto limitante dos dados disponibilizados para a pesquisa. Entretanto, através dela, foi possível apreender que a liberação de recursos para a participação dos professores em programas de qualificação não ocorre uniformemente dentro de uma política voltada para a qualidade do ensino, mas, se configura de forma clientelística no nível da negociação política.

Quanto à formação continuada, é comum, na fala dos representantes dos professores dos dois municípios, a crítica ao conteúdo e à forma das capacitações oferecidas. A insatisfação com elas, como formação continuada, são expressas de várias formas. Dessas falas saem posicionamentos que criticam o uso da qualificação como forma de clientelismo, razão pela qual esse

sindicato advoga, como princípio de valorização, a escolha e, até, o ônus da capacitação, assumidos pelo professor, como uma forma de não torná-lo refém da vontade do poder instituído. Outros posicionamentos, como os que listamos abaixo, emitem juízos que apontam para tais capacitações como forma de justificar despesas com os recursos do FUNDEF.

“As pessoas têm necessidade de se qualificar para poder ter um salário maior, mas, como seu dinheiro não dá pra fazer, ela começa a pedir aos prefeitos para financiar esse estudo” (B3 – Líder sindical município B).

“...o pessoal que trabalha com contabilidade pública diz que os prefeitos acabam criando despesas. Por exemplo, essas capacitações que não capacitam ninguém em coisa nenhuma. As capacitações são enormes, vazias. Chega um cara palestra, fala sobre o modelo de Paulo Freire, cita Vigotsky, Piaget, vai citando. Depois, vai embora, não fica nada. Fica a dívida que, normalmente, são consultores que a hora aula é alta. Então, houve capacitação municipal com todos os professores da rede que iam pra lá de manhã, depois serviam o almoço, à tarde mostravam um filme. Isso, pra quê? Para justificar despesas com o FUNDEF! A gente só recebe um demonstrativo financeiro da Secretaria, tá?, dizendo o que gastou, mas, não prova. Tem despesas com o Toyota, que leva e traz os professores da zona rural; sai por R\$100,00 a viagem; mas, a gente nunca teve acesso, se ele pagou cinco, vinte, cinquenta viagens. São artifícios utilizados” (C3 – Líder sindical do município C).

Não se verifica, nos municípios pesquisados, um plano de ação para a educação que busque a vinculação entre o conteúdo da capacitação oferecida e o levantamento das necessidades expressas pelos professores, ou por uma

análise de dados estatísticos, do município, sobre evasão, repetência, déficits educacionais, etc. Falta uma política pedagógica que lhe dê sustentação e que opere na perspectiva de mudanças qualitativas na formação do professor, capazes de repercutirem qualitativamente na formação dos alunos, como meio de caminhar na busca da qualidade de ensino. A presente análise não objetiva questionar o conteúdo das capacitações oferecidas, ou negar seu potencial de qualificação, mas, evidencia que a entrevista com os gestores não esclarece em quais bases se dão a escolha delas, ou quais os critérios de escolha dos professores que participaram de capacitações fora do Estado, bem como não fica definida a forma como esses professores serão multiplicadores do conhecimento adquirido através delas. Pela ótica dos gestores, as capacitações oferecidas são sempre reputadas como ações positivamente implementadas dentro da sua gestão. O poder local, nessa conjuntura, se apresenta da forma concebida por Dawbor (1994), como um “grande recurso subutilizado”, dependente da representação do movimento popular e da sua inserção no poder político local.

3.4 – O FUNDEF como Política de Descentralização

As respostas dos gestores, com base na sua relação com o poder central, tendem a negar a descentralização. Expressam, nas falas transcritas abaixo, que as prefeituras estão engessadas na sua liberdade de ação, especialmente de ação direcionada à aplicação de recursos. Por exemplo, avaliam que:

“...na realidade, a gente segue as normas do governo federal. Ele determina. Pode ver em alguns lugares, por aí, cartazes dizendo que isso pode e isso não pode no FUNDEF. Então, se dissesse que os recursos vão aí para você aplicar, prestar contas, claro, ninguém vai ser desonesto, pode até acontecer, mas, nessa administração não

tem. Portanto, eu acho que é uma descentralização disfarçada de poder. É uma forma de centralização ainda maior. Todos os recursos para o Poder Central, e ele distribui. Eu não sei os critérios da distribuição, mas, dá para supor que, com poder de barganha ou não sei o quê... Quem sabe as necessidades de um município é o município. O governo federal faz uma política sem pensar nisso; de distribuição de recursos como se todos tivessem a mesma necessidade, o mesmo gerenciamento. Sabemos que os prefeitos e as câmaras são diferentes entre os municípios” (B2 – Gestor município B, assumiu em 2001).

“...o discurso dessa descentralização, no que diz respeito à política municipal local, em nada favoreceu essa autonomia que se prega, porque os prefeitos estavam todos muito amarrados, em termos de administração, em termos de política pública. Ele tinha que mostrar investimento. Isso é uma sede da população. Ele estava administrando uma política que não era dele, é do governo federal” (C1- Gestor município C/ 97-00).

Com efeito, considerando o papel regulador das políticas sociais exercido pelo governo federal com vistas à diminuição dos gastos públicos, a descentralização não tem se efetivado. De acordo com a discussão de Lobo (1990), apresentada no primeiro capítulo deste trabalho, tem havido, a partir de bases centralistas, um processo de desconcentração, taxada de descentralização. Por outro lado, é importante analisar que a liberdade de ação quanto à aplicação dos recursos vinculados à educação, vivenciada antes do FUNDEF, levou as prefeituras a uma superlotação de funcionários, pagos com recursos destinados à educação, independente do seu exercício nesse setor. Se não está havendo descentralização de recursos do poder central para o

municipal, a prática gerencial realizada nesse último coloca em risco o princípio da autonomia em nível local. O FUNDEF, do ponto de vista do direcionamento dos recursos com base na prioridade do ensino fundamental, se não se constitui como política descentralizadora, exerce um papel disciplinador salutar a esse nível de ensino, inferência possível a partir da seguinte fala:

“...realmente, considero uma das melhores idéias do governo federal, implantada através da Emenda nº 14 e da Lei 9.394/96. É descentralizador de recursos. Encadeia, realmente, os recursos, dá segmento àquilo que é de direito, obriga a sermos honestos, porque a própria lei amarra a honestidade da aplicação de recursos, até porque ele amarrava logo as circunstâncias: se tivessem plano de carreira, se tivessem o conselho; a própria lei também. A gente não tinha esses recursos; eles poderiam ser cortados” (B1 – Gestor município B/ 97-00).

O FUNDEF impõe uma decisão no que se refere à prioridade do ensino fundamental e à aplicação de recursos nesse nível de ensino, que, em tese, deveria ser tomada pelo gestor da educação, mas, que, na prática, não se efetiva, uma vez que, conforme mostram os dados da pesquisa, os secretários de educação não têm liberdade para gerir os recursos da educação, de modo geral, e os do FUNDEF, de modo particular. O FUNDEF não mudou essa situação. O secretário de educação continua submisso às decisões da esfera financeira municipal: finanças, administração e o próprio chefe do executivo. O FUNDEF não está promovendo a redefinição dos papéis desempenhados na esfera educacional, tal como propugnado por Castro (1999).

As respostas dos gestores sobre a descentralização com base na sua relação com os demais atores sociais, no contexto do poder local, é omitida ou criticada no que se refere à criação do *conselho de controle social* do Fundo.

Dois gestores supõem incoerente a participação do cidadão comum no conselho, argumentando o seu despreparo para discutir questões do financiamento. Diz um deles:

“...quanto aos conselhos, teoricamente contempla todos os segmentos, mas, na prática mesmo, nós temos pessoas que são indicadas e participam só para compor o conselho. É preciso mandar um ofício para que os segmentos mandem seus representantes. A gente não tem clareza como é que esse representante é eleito, lá, entre os pares. Mas, suponha um pai analfabeto, embora tenha vivência, sua vida vai falar sobre o quê, de pedagogia? Eu entendo que ele vai ser envolvido por outros que tenham poder de argumentação” (B2 – Gestor município B, assumiu em 2001).

O segundo gestor do município C não respondeu sobre o FUNDEF como política descentralizadora, apenas, limitou-se a comentar a criação do Conselho do FUNDEF, como uma incoerência da lei, considerando o despreparo da população para discutir questão tão complexa, como financiamento, e a ‘arrogância’ (ou autoridade) que tal grupo assume para questionar as contas do município e os seus gestores. Tal atitude se configura como dado importante da pesquisa, na medida em que expressa a visão elitista e centralizadora, em nível municipal. Por isso, pode-se dizer que o FUNDEF intervém na vida política local e pode ser argumentado que o mesmo valoriza, indiretamente, o magistério, porque valoriza as condições nas quais as políticas educacionais são geridas e implementadas nos dois municípios.

Também no contexto local, a descentralização emerge de orientações distintas. Do ponto de vista da gestão municipal, não foi forjado um ambiente que possibilitasse a participação de segmentos do poder popular, credenciados para o debate. É ilustrativa dessa questão a luta dos sindicatos por sua inserção no

debate e as resistências encontradas sob diversas alegações. Outra prática que ilustra bem o nível de centralização exercido pelo poder instituído se expressa mediante a forma de nomeação do cargo de direção.

Na prática educacional brasileira é possível identificar algumas formas de ocupação desse cargo. Uma das suas vias possível é sob a forma de cargo em comissão, de livre nomeação do prefeito. O fundamento exclusivo dessa escolha é o interesse político-partidário. Cargo em comissão, segundo Meirelles (1998, p. 350),

é o que só admite provimento em caráter provisório. Destina-se às funções de confiança dos superiores hierárquicos. A instituição de tais cargos é permanente, mas seu desempenho é sempre precário, pois quem os exerce não adquire direito à continuidade na função.

A escolha por essa forma deve considerar uma lei própria, para que sejam previstas a estrutura administrativa da prefeitura e sua estrutura de cargos. Logo, não se inclui num PCC.

A outra forma se dá mediante cargo efetivo de diretor, promovido por concurso público, cujos critérios são definidos pelo sistema de ensino que o promove. Nessa forma de ocupação do cargo, o PCC deve prevê-lo e as condições de seu provimento. O questionamento quanto a esse tipo de ocupação se baseia na alegação de que o concurso avalia competência técnica, mas, não se presta como mecanismo para avaliar capacidade de liderança. Uma outra forma para o exercício da direção é mediante função gratificada, a ser desempenhada por integrantes do magistério. Nesse caso, o PCC pode dispor sobre a gratificação por função. Nos municípios pesquisados, o diretor é indicado pelo poder executivo, porém, tal indicação de função poderia advir de uma escolha da comunidade, com base no princípio da gestão democrática, como indica a legislação (CF/88 e LDB/96). Não é esse o procedimento, e sua análise se torna pertinente na medida em que elucida mecanismos que reforçam o poder centralizador nos municípios.

Os dados mostram que a perspectiva do sindicato se coaduna com Casassus (1990) quanto à sua concepção de descentralização, ao defender maior participação e mais democracia, mais recursos e melhor qualidade de ensino. Os conselhos de controle do Fundo são manipulados e decisões unilaterais são legitimadas como consensuais. As reuniões são escassas e os elementos de despesas apresentados são de má qualidade, com base nos seguintes posicionamentos:

“...descentralizar é democratizar o processo. Nas áreas de divisa entre os municípios, que são áreas de disputa, ele diz ao professor que se ele não tiver o número de alunos, não garante aquela turma. Então, esse professor vai buscar o aluno, competindo na casa do vizinho, puxa a criança pelo braço. Ele joga o professor nessa competição. O aluno fica sem saber pra onde vai. Ele e o professor não entendem o jogo de interesses a que estão submetidos. (...) Democratizar o quê? As verbas públicas destinadas à educação, para o sindicato acompanhar, é dentro de várias reivindicações e, na precisão, elas não são repassadas pra gente. Existe um conselho pra acompanhar e a sociedade como um todo. Ele coloca a democratização em cima desse conselho; mas, é formado pela maioria da secretaria de educação e da prefeitura, e uma minoria, que é o pai do aluno e o professor. Não têm peso; isso não é democratizar o processo, pois, não se tem poder de ação. Mas, só que isso dá um aval à democracia (...) Ele não fiscaliza nada, pelo contrário, ele referenda, põe o nome nos erros que o município está cometendo e aí, não há como questionar, porque esse trabalhador está aqui; nós convocamos esse trabalhador. (...) O Tribunal de Contas fiscaliza pra quem? Pra sociedade? Não. Porque se eles não têm nenhuma ação após a

fiscalização (...) Democratização é discutir dentro da escola, a escola que se quer, mas, a história continua a mesma e a educação não mudou nada a partir daí. Como democratizar se continua tendo escolas melhores na cidade e na zona rural as piores. As escolas não têm livre escolha no seu quadro administrativo; tudo é determinado pela secretaria de educação: diretores, adjuntos, coordenadores, professor. A descentralização no poder local não há, nada mudou” (B3 Líder sindical do município B).

“...o discurso de descentralização parece ser bonito, mas, essa concepção de descentralização tá dentro da visão do governo neoliberal de Estado mínimo, ou seja, o governo se desincompatibilizar, basicamente, com todas aquelas questões sociais e econômicas e manter a capacidade de intervenção. Não é um processo de democratização. Descentralizar é fazer com que as instâncias participem do processo, mas, dizer que vai descentralizar e tá mandando sozinho, e mandar cinco ou seis coronéis dividir o poder com eles, tá deixando o poder na mão das oligarquias. O Conselho do FUNDEF teve o número de participantes ampliado, só que os outros que entraram são vinculados à estrutura de poder. Por isso a dificuldade de se entrar numa questão política dessa aí. (...) Eu faço parte do conselho do FUNDEF, que nunca se reúne, apesar de que tenho uma pasta com incessantes apelos para que tenha reunião, para que a gente seja transparente e isso nunca foi feito. Então, todos os meses dessa gestão, a gente recebia um demonstrativo financeiro junto com o contracheque, dizendo que a parcela de aplicação dos honorários públicos no FUNDEF, normalmente, ultrapassava os 60%. Conseqüentemente, não tinha resíduo. A gente foi atrás do Tribunal

de Contas; fizemos denúncia. O Tribunal é receptivo, amável, nos recebe muito bem, mas, nunca nos dá a resposta. O Tribunal, hoje, em dezembro de 2001, não fez a revisão das contas de 98. A gente não sabe se as contas do FUNDEF de 98 são reais, se teve alguma mutreta, algum desvio; ninguém sabe. O governo federal fez propaganda enganosa dizendo que se tem vistas às contas públicas. Pedimos essas vistas ao Tribunal de Contas, por escrito. A primeira resposta foi a seguinte: existem indícios, mas, as contas batem. Outras consultas, que fizemos ao Tribunal, não tiveram resposta. No início do ano seguinte entramos em greve, reivindicando o cumprimento do acordo quanto à distribuição da cota. O juiz da fazenda mandou acabar com a greve, senão a gente ia pagar multa de R\$20.000,00 por dia” (C3 Líder sindical município C).

Entre os mecanismos de controle, o Tribunal de Contas, que se constituiu como um das fontes de dados desta pesquisa, é citado pelos dois sindicatos como ineficaz quanto à sua função de informar à sociedade sobre as contas públicas, com base no pressuposto da transparência das ações. O dado que conseguimos revela-se importante à análise, ao refletir a falta de transparência nas contas públicas, como já vinha sendo denunciada nas entrevistas concedidas pelas lideranças sindicais dos dois municípios pesquisados. Na busca de dados referentes ao período delimitado pela pesquisa, ou seja, as contas dos exercícios financeiros que vão de 1998 até 2001, o Tribunal informou a sua impossibilidade de fornecer qualquer informação a respeito, sob a alegação de que as contas ainda não haviam sido julgadas. Devido aos inúmeros retornos da pesquisadora, em períodos posteriores, na busca dos mesmos dados, o Tribunal expediu um documento, por escrito, reafirmando sua posição e encerrando, definitivamente, qualquer expectativa a esse respeito.

Assim, é possível afirmar que não é fácil, ou mesmo possível, pedir vistas às contas públicas, tal como é alardeado pelo governo federal. A opacidade do processo é a tônica. O Tribunal, único que tem total acesso a essas contas, sob argumentos de caráter ético-político, não informa ao poder local sobre as suas contas públicas, nem dentro da expectativa de prazos mais elásticos. Daí, podemos concluir, com base em Lobo (1990), que descentralização não se configura como um projeto de governo; antes, é um processo que implica profunda alteração de poder e que será exequível no campo também processual da democratização mais ampla e crescente.

Todos os aspectos até aqui discutidos estão profundamente ligados, e sua análise se propõe a referenciar indicadores de valorização do magistério, no campo empírico investigado, formando um tecido, cuja composição busca a resposta à nossa questão de pesquisa: O FUNDEF valorizou o magistério nos municípios estudados, uma vez que tal pressuposto está expresso na sua própria denominação? Com vistas a esse pressuposto emerge a Resolução nº 3, do CNE/CEB, apontando, formalmente, para dois 'indicadores' de valorização do magistério, quais sejam, o concurso público e a elaboração do PCC. A análise desses dois 'indicadores', à luz da realidade empírica pesquisada, comporá o corpo do próximo capítulo.

**CAPÍTULO 4 – CONCURSO PÚBLICO E PLANO DE CARGOS,
CARREIRA E REMUNERAÇÃO: vias de
Valorização do Magistério**

4.1 – Introdução

Este capítulo tem como objetivo a análise de dois indicadores de valorização do magistério, considerados a partir da Resolução nº 3 do CNE, explicitados mediante a exigência do concurso público para ingresso na carreira do magistério público (art. 3º) e a elaboração dos Planos de Cargos e Carreiras (art. 6º), momento em que serão analisados os Planos elaborados nos dois municípios pesquisados.

Tais indicadores referenciam uma ênfase maior, uma vez que a sua consecução está expressa de forma legal no interior da Resolução. O caráter de obrigatoriedade legal, expresso pela norma, supõe que, num diapasão mínimo, os sujeitos sociais designados para pô-la em ação dominem o seu conteúdo. Supõe, num diapasão máximo, a sua implementação na prática³³. Dessa forma, se os outros ‘indicadores’ discutidos acima não foram pensados ou aferidos pelos gestores municipais como referenciais de valorização do magistério, a hipótese desta pesquisa supunha que o concurso e a elaboração do PCC seriam e ultrapassariam as barreiras do caráter normativo-utópico da norma e se materializariam enquanto tais.

Os dados colhidos negam tal hipótese e afirmam, com base na sua análise, que tais mecanismos para implementar indicadores de valorização ou

³³ A implementação, na prática, de um instrumento legal, mesmo legitimado no bojo jurídico, passa pelo crivo ideológico, político, econômico, etc. que determina o seu grau de assimilação na prática social. Crivo semelhante ao que alimenta a correlação de forças do qual o tal instrumento legal emerge.

não foram efetivados na prática ou foram parcialmente. Permite afirmar, ainda, que a sua implementação pode ocorrer de forma simbólica, não garantindo a valorização do magistério na sua composição interna, conforme supostamente se habilitava a fazer. A primeira parte desse capítulo se propõe a analisar a implementação do concurso público nos municípios pesquisados. A segunda parte será composta pela análise dos dois PCC's, elaborados por aqueles municípios, num recorte mais detalhado, os dois quadros de vencimentos que os compõem.

4.2 – Concurso Público e Valorização do Magistério

A análise sobre a realização de concurso como indicador de valorização do magistério, nos dois municípios, demanda a análise do expediente das *contratações temporárias*. Teoricamente, o concurso público e a contratação temporária são formas distintas para suprir necessidades funcionais, entretanto, a análise do primeiro não prescinde da análise da segunda. Dada a forma como ambas se articulam na experiência empírica pesquisada, identifica-se na contratação temporária o caráter de indicador, oposto ao que se identifica na realização de concurso, mediante a forma como aquela vem se impondo em detrimento deste. Segundo Meirelles (1998, p. 361),

o concurso é o meio técnico posto à disposição da administração pública para obter-se moralidade, eficiência e aperfeiçoamento do serviço público, ao mesmo tempo, propiciar igual oportunidade a todos os interessados que atendam aos requisitos da lei, consoante determina o art. 37, II da CF. Pelo concurso afastam-se, pois ineptos e os apaniguados que costumam abarrotar as repartições, num espetáculo degradante de protecionismo e falta de escrúpulos de políticos que se alçam e se mantêm no poder leiloando empregos públicos.

Esse autor vai além da definição conceitual, para incluir os males que o concurso pode evitar, já tão disseminados na realidade brasileira, cujos municípios analisados não constituem exceção, conforme as falas que seguem:

“Quando eu entrei logo, eu também fiz o levantamento pra fazer concurso, mas, na verdade, prefeitura nenhuma tem condições de fazer mais concurso, de botar ninguém pra dentro, porque prefeitura é um trampolim político. Tem é gente demais. Muitos sem fazer nada, mas lotado na educação. Mesmo que agora, com os recursos encarrilhados pelo FUNDEF, ficam os 10%, mas, é muita gente. Mesmo que ele não esteja recebendo pelo FUNDEF, ele tá recebendo por outro recurso da educação. Então, é um quadro inchado, da educação, em todo canto. Na minha concepção, uma das coisas era a mudança do plano de cargos a nível de município, pra botar todo mundo no lugar e ver quem sobrava. Mas, o prefeito tinha medo de mexer porque isso ia dar um resultado político sério para ele, e botar pra dentro, pra educação, pra inchar cada vez mais e não ter com que pagar. Se tinha mês que não tinha dinheiro nem pra pagar a folha da educação infantil; os 10% não dava. Ele não sai com aqueles direitos que ele saía antes, porque, não só a lei, como o próprio plano amarrou, né?” (B1 – Gestor município B/ 97-00)

“...a prefeitura acha que é impossível. O ingresso está se dando, então, por contrato temporário, que é algo que beneficia o apadrinhamento; é um facilitador da máquina, que paga menos a esse profissional e gasta menos recursos(...); é uma forma de manter a prefeitura com os seus nomes” (B3 – Líder sindical município B).

“...o concurso, nós já... O contrato também... O contrato tem uma cláusula que diz que à medida que o contratante não precisa... isso tem em todos os contratos, é uma coisa normal... termina o vínculo com a secretaria. Em termos de concurso, o executivo já fez o projeto,

*já foi encaminhado à Câmara; deve ser votado hoje, para o concurso se realizar ainda esse ano*³⁴. *Espero que seja aprovado; assim que a Câmara aprovar, sai o edital*” (B2 – Gestor município B, assumiu em 2001).

O empreguismo, que abarrotava a prefeitura do município B com um contingente excessivo de pessoal – em grande parte, lotado na educação, sem, contudo, prestar, aí, qualquer serviço – é o grande fator limitante da realização do concurso. Dessa forma desordenada e arbitrária, mediante a qual houve o provimento dos cargos públicos, emerge uma questão de ordem administrativa e legal referente à disponibilidade dos cargos. Gasparini (1995), discutindo os procedimentos postos à disposição da administração pública para provimento de cargos, cita a necessidade de preenchimento de cargo como condição para realização de concurso. *“Os cargos não de estar sem os respectivos titulares ou em estado de vacância”* (1995, p. 120). Para a análise desse aspecto convém salientar que algumas dificuldades referentes à coleta de dados impossibilitaram a resposta a questões que nos propúnhamos, quais sejam: A impossibilidade de abrir concurso deve-se à inexistência oficial da vacância de cargos? Se os cargos estão preenchidos e não há vacância, qual o espaço que os contratados ocupam? Qual o percentual de contratados em relação ao número de postos docentes disponíveis na rede municipal? Se os estagiários ocupam cargos vagos oficiosamente, qual o percentual de recursos aplicados no dispêndio com essa sobreposição de funções? Os recursos subvinculados do FUNDEF para remuneração do magistério cobrem esse dispêndio sobreposto?

A despeito de toda essa problemática de caráter financeiro, administrativo e legal, a principal dificuldade para a realização do concurso reside no âmbito

³⁴ Entrevista realizada em 21/11/01

político-social. É nesse aspecto que a realização do concurso esbarra nos maiores entraves, uma vez que a principal dificuldade imposta por ele se refere à mudança de lógica que sua efetivação propõe, a qual rompe com a lógica que rege os métodos convencionalmente estipulados no seio do clientelismo, para o recrutamento de recursos humanos. A impossibilidade de realização do concurso, contraposta à vacância oficiosa dos cargos no contexto de demanda crescente por educação e da busca de atendimento a essas demandas, com base prioritária na maior alocação de recursos, aponta para a alternativa da contratação temporária.

A solução, assim prevista, longe de corrigir distorções com vistas, especialmente, a evitar a malversação dos recursos destinados à educação, tampouco sinalizam para a valorização do magistério.

A contratação temporária, prevista legalmente, busca atender os casos de necessidade temporária, de excepcional interesse público, mediante o recrutamento, a partir de processo seletivo simplificado. Com a finalidade de evitar a fraude à regra do tempo determinado, a lei veda a prorrogação dos contratos, além do estipulado no seu texto.

A despeito da realização de dois concursos no município C, a questão da contratação temporária é comum aos dois municípios pesquisados, bem como as dificuldades de coleta de dados para responder as questões acima mencionadas. O critério posto legalmente para a contratação temporária, pela via de uma seleção simplificada, é relegado ao segundo plano e, em ambos os municípios, as contratações são feitas mediante a indicação de um vereador. Dessa forma, a contratação temporária, considerando aspectos pertinentes a qualquer contratação, tais, como admissão, localização, remoção e renovação periódica se dão nos moldes convencionalmente propostos pelo clientelismo. O

mais grave é que esse tipo de contratação pretende ser permanentemente provisória.

Considerando as falas abaixo, evidencia-se que a lógica presente no clientelismo é tão arraigada e, de tal forma, se impõe, que a gestão local não questione a forma de recrutamento por essa via em confronto com uma política de valorização do magistério. Antes, radicado o costume, ao se referir à questão, sugere, com certa naturalidade, atribuição de mecanismos considerados como de valorização sobre um magistério que, mediante sua forma de inserção no campo de atuação, neutraliza atributos de valorização pela falta de sustentação que lhe é inerente.

“...um avanço significativo na valorização foi o seguinte: os contratados anteriormente não recebiam décimo terceiro; esse ano, nós discutimos um acordo que deveria, também, ratear os recursos que são relativos aos professores e que eles recebessem o décimo, juntamente, na mesma proporção, e ter a hora/aula equivalente ao efetivo; o mesmo valor” (B2 Gestor município B, assumiu em 2001).

Não é possível a coexistência de princípios opostos numa mesma proposição. Ou um dos princípios se anula ou a proposição é desfeita. No caso dos municípios estudados, anula-se a discussão sobre princípios da valorização, prevalece a prática de princípios opostos e a proposição da contratação temporária prossegue, se possível, apontando para formas ainda mais degradantes na medida em que aponta para a supressão de direitos básicos como alternativa ideal, do ponto de vista administrativo e financeiro, com vistas à menor aplicação de recursos. Assim:

“... diante da dificuldade de realizar o concurso, uma consultoria, contratada pra orientar sobre a avaliação por desempenho, deu a idéia de formar uma cooperativa. Terceirizar o serviço para se ficar

pela cooperativa. Aí, eu tive um quadro grande, pago pelo FUNDEF. Pra gente era bom, porque o dinheiro que a gente tinha do resto do FUNDEF dava pra pagar. O contrato só podia ser por dois anos, não podia ser aquela mesma pessoa, tinha umas implicações. Se fosse pra pagar todas aquelas contribuições, que chamam as obrigações sociais, não dava. A gente sabia que só tinha aquele X, se ele entra como efetivo, concursado, ele tinha que ter décimo terceiro, licenças, tudo, e ele, então, terceirizado, ele tinha o salário dele. No término do ano que eu saí³⁵, a cooperativa estava sendo muito questionada. Atualmente, sei que a cooperativa acabou e o contrato voltou. Se o contratado for estudante recebe 80% do salário do professor, se for formado recebe salário igual ao do professor” (B1 Gestor município B/97-00).

O art. 37, inciso IX, da Constituição Federal, autoriza a promulgação da lei, em âmbito federal³⁶, que regulamenta os casos de necessidade temporária de excepcional interesse público, a qual prevê a admissão de professor substituto nas Universidades Federais. O dispositivo constitucional remete a uma reflexão sobre as possibilidades, aí ensejadas, para as demais esferas públicas. As contratações “permanentemente” temporárias, realizadas nos municípios estudados, depõem contra a valorização do magistério, pela via da supressão da realização do concurso público, como um dos fatores mais proeminentes da referida valorização. No entanto, vale ressaltar que a questão extrapola os limites municipais e se configura como processo de flexibilização das relações de trabalho, em amplos setores sociais, em nível nacional. Entre os resultados previstos pela flexibilização está o número de funcionários efetivos – o qual tenderá à redução, ocasionada por aposentadorias e pela falta de contratação; a

³⁵ B1 entregou a pasta faltando quase um ano para a sua conclusão, em janeiro de 2000.

³⁶ Lei nº 8.745, de 9/12/93

redução de despesas com os setores sociais, sob a orientação do Fundo Monetário Internacional (FMI); e, conseqüentemente, a aplicação de menor volume de recursos. O efeito sai se propagando em todas as esferas administrativas³⁷. No âmbito dos municípios, além da obtenção dos resultados previstos no âmbito nacional, os arranjos políticos permanecem, livrando os prefeitos de se insurgirem contra os mesmos, uma vez que, de forma satisfatória ou não, as demandas educacionais estão sendo atendidas. As despesas com encargos sociais são minimizadas ou nulas. Enfim, flexibilizam-se as relações de trabalho no setor educacional, no âmbito de todos os entes federados, sob o grosso escudo construído por um amplo discurso de valorização do magistério.

Concluindo a análise com base no concurso público, convém acrescentar que sua realização no município C não está entre as prioridades do pleito sindical. A afirmação da sua impossibilidade por razões financeiras, alegadas pelo poder instituído do município, não é questionada, embora os dados que, possivelmente, confirmariam essa impossibilidade constituam uma incógnita. Contudo, as chances de realização de concurso, no momento, no município C, são remotas.

O município B claramente afirma a impossibilidade e expõe os motivos, bastante conhecidos e divulgados no contexto municipal, cuja dimensão envolve diversos interesses político-pessoais e de grupos familiares. O sindicato desse município é mais questionador dessa problemática e já vem pleiteando a realização do concurso e buscando mobilização nessa direção. Contudo, a cooptação, a que são submetidos esses grupos, não permite uma postura reivindicatória dentro do controle social que reforce o pleito sindical.

³⁷ Art. 97, inciso VII da Constituição do Estado e Lei nº 10.954, de 17/09/93, alterada pela Lei nº 11.216 de 20/06/95, e a Lei nº 11.736, de 30/12/99. Nas esferas municipais, orientações legais, com os mesmos princípios, obtêm numeração própria.

Assim, nos dois municípios, a realização de concurso não se concretiza como indicador de valorização de magistério e está longe de se efetivar como tal, já pela situação confortável, do ponto de vista econômico, administrativo e político que a contratação temporária permite.

4.3 – Plano de Cargos, Carreira e Remuneração e Valorização do Magistério

A análise que segue considerará os PCCs elaborados pelos dois municípios. Não pretende ser exaustiva sobre todos os elementos que compõem a matéria estatutária e o PCC, mas, se propõe a analisar esses planos na perspectiva de identificá-los como possibilidade de valorização do magistério. Assim, buscará a articulação elaborada no seu interior entre remuneração, composição de cargos e as formas como esses cargos se organizam de forma a configurar uma carreira profissional. Para tanto, faz-se necessária a definição de alguns termos, como: cargo, cargo de carreira e carreira. Faz-se, também, necessária a discussão, do ponto de vista legal, do princípio remuneratório, que norteará a remuneração do magistério.

Consideraremos o mínimo de definições necessárias ao entendimento e à análise do que foi realizado nos municípios pesquisados, em termos de PCC. Tais definições tomam por base a discussão sobre a organização do serviço público realizada por diversos autores.

Meirelles, ao discutir sobre tal organização, aponta para o *cargo* como sendo:

O lugar instituído na organização do serviço público, com denominação própria, atribuições e responsabilidades específicas e estipêndio correspondente, para ser provido e exercido por um titular, na forma estabelecida em lei (1998, p. 348).

Enquanto Cretella Júnior, discutindo o mesmo tema, define, assim, *carreira*:

O emprego do vocábulo carreira, não se afasta do sentido dinâmico que a interpretação etimológica deixa entrever, carreira significa corrida, caminho, estrada, curso, percurso.(...) Cargo de carreira ou dinâmico é aquele em que o funcionário, embora desempenhando a mesma espécie de serviço, tem possibilidade de ascender gradativamente na escala hierárquica (1997, p. 425-427).

Quadro, para Meirelles (1998, p. 349) é o conjunto de carreiras e funções gratificadas de um mesmo serviço, órgão ou Poder. O nosso interesse é apreender como se configuram os cargos, como são organizados para estabelecerem carreiras dentro do quadro e, como tal organização é refletida na remuneração do magistério. Enfim, analisar o PCC, que se constitui como um conjunto de normas que definem e regulam as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a evolução funcional, por categorias, níveis e respectivos adicionais, incentivos e gratificações, bem como os critérios e escalas de evolução da remuneração. Para tal articulação se faz necessária, ainda, uma breve reflexão sobre como o princípio remuneratório vem sendo abordado do ponto de vista legal.

Na Lei nº 5.692/71, art. 39 (BRASIL, 1971) estava definido o princípio remuneratório, segundo o qual, a remuneração dos professores seria fixada em função de sua qualificação, sem distinção de graus escolares em que atuem. A atual LDB é omissa em relação ao princípio remuneratório. Desse modo, o texto legal não mantém o fixado anteriormente, bem como não se pronuncia quanto a considerar o nível de atuação como princípio remuneratório, independentemente da qualificação. A LDB nasce no contexto da reforma do Estado, que tem como pressuposto a diminuição dos gastos públicos, inclusive com educação. A formação associada a níveis de remuneração mais elevados, estimula a busca por melhor qualificação, mas, cria problemas financeiros para os cofres públicos. Dessa forma, a LDB (Lei nº 9.394/96), não só se omite quanto ao princípio remuneratório como desloca o seu eixo para a discussão conjunta com outros elementos, tais, como, a avaliação por desempenho, a partir de textos legais

complementares (Resolução nº 3, do CNE/CEB). Dessa forma, a promoção automática por titulação deixa de existir e o professor tem que atender a outros critérios com vistas à promoção. O art. 67, inciso IV, da LDB acena para a progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, somada à avaliação do desempenho, que permite inferir o princípio da remuneração a partir da titulação. Com base nesse pressuposto, e considerando que o magistério admite dois níveis de formação para o seu exercício na mesma área de atuação, diferentemente de outras ocupações que só podem ser exercidas por profissionais com formação superior, como médicos e advogados, por exemplo, é possível prever a concretização do princípio da titulação. Reforça esse pressuposto o contido na Resolução nº 3, do CNE, art. 6º, inciso VIII, que permite interpretar que a mudança de titulação garante mudança na remuneração, mas, não no “cargo de atuação”, uma vez que esse dispositivo legal aponta para o concurso como condição de mudança de área. Apesar dessa argumentação, que aponta para a promoção com base no princípio, mesmo não explícito, da titulação, é possível a utilização de outra alternativa para a fixação da remuneração do magistério, que seria por área de atuação. Essa foi a estratégia que fundamentou a elaboração do PCC do município B. Antes de entrar em considerações mais específicas do PCC desse município, se faz necessária uma breve reflexão sobre a designação de cargos para compor o PCC.

Para uma discussão sobre os cargos, convém a referência expressa pela Resolução nº 3, do CNE, que estabelece a atividade docente, como atividade básica no que se refere à investidura no cargo inicial do magistério público, e ao seu concurso, como pré-requisito para alçar as outras funções técnico-pedagógicas. Assim, as diferentes funções do magistério podem não implicar, necessariamente, cargos diferentes, ou seja, podem ser exercidas dentro do

cargo de professor ao qual corresponderiam todas as funções de magistério, exercidas de acordo com a habilitação do titular do cargo. Por outro lado, tais funções podem ser exercidas dentro de cargos diferenciados, sendo o cargo de professor o que corresponde à docência, e outro cargo para designar profissionais de apoio pedagógico à docência. Ambas são opções para organização da carreira do magistério. Desse ângulo de análise, na organização da carreira, é possível o entendimento de professor em sentido amplo, no qual o integrante do magistério, dependendo da sua titulação, poderá assumir qualquer função de apoio pedagógico, ou, em sentido mais restrito, se referir ao regente de classe e denominar outras funções que poderão ser assumidas mediante a nomeação de novos cargos. Seja qual for a opção, um PCC que se pretende norteador da carreira, possibilitador do entendimento por parte do professor, do seu lugar situado no tempo e no espaço da carreira pública, deve trazer, claramente, a descrição do cargo e de suas funções bem como os procedimentos de acesso aos mesmos.

4.3.1 – PCC do Município B

O PCC do município B, composto por vinte e dois artigos, aponta para algumas questões relevantes, mas, pouco claras, entre as quais está uma certa imprecisão quanto à opção com relação aos cargos que o compõem. Os treze primeiros artigos se referem ao professor. Ao lermos o artigo 14, desse PCC, surge um questionamento. Ele aponta para uma questão bastante relevante ao mencionar o regime jurídico que ordenará as relações de trabalho, mas, não o faz de forma universalizante, pois, afirma que “os demais profissionais da educação” receberão seus vencimentos conforme preceitua o Regime Jurídico Único. A questão do cargo, nesse contexto legal, a partir dessa discriminação, requer esclarecimentos a respeito do termo professor, usado nos 13 primeiros

artigos. Seria esse uso em sentido restrito? Se esse termo exprime categorização restritiva, a qual regime jurídico ordenador das relações de trabalho ele se submete, haja vista que o art. 14 preceitua o Regime Jurídico Único para os demais profissionais. Nesse caso, tais profissionais não seriam regentes? O PCC não estabelece, com clareza, se há relação de inclusão ou exclusão dos professores no mencionado regime jurídico. Haveria regimes jurídicos distintos³⁸ para categorias distintas de servidores?

Outra imprecisão contida no art. 14 encontra-se na alusão a “outras leis em vigor”. Esse anúncio, a que faz referência, se constitui em universo muito amplo, o qual impossibilita aos profissionais da educação identificarem a intenção do legislador quanto à definição de sua situação funcional. O art. 16 aponta para outras designações como diretor, supervisor educacional e programador de planejamento escolar. Ao considerá-los “também profissionais do magistério”, não informa se essas diferentes designações correspondem a diferentes cargos ou se são funções exercidas dentro do cargo de professor, não define como será o provimento do cargo ou função e não informa sobre a existência e percentuais de gratificações para o exercício dessas atividades. Considerando o que foi observado no município, a investidura nas funções dirigentes das escolas se dá mediante a indicação para cargo de confiança, e os critérios de remuneração para o exercício da função não são bem definidos. O PCC elaborado recentemente não esclarece esse aspecto funcional, garantindo o conservadorismo da dicotomia entre as funções de planejamento e execução, da hierarquização entre funções de comando e de execução. Essa forma de escolher os dirigentes está intimamente ligada à proposta de gestão política-pedagógica, presente nas escolas e orientada pelo órgão gestor da educação municipal. O anexo intitulado “Tabela de Remuneração dos Professores”, que

³⁸ A retirada do Regime Jurídico Único do texto constitucional pela EC nº19, de 4/6/98, permite a adoção de outro regime jurídico para ordenar as relações de trabalho no serviço público.

trata desse assunto, não tem o princípio da titulação como eixo norteador, embora o art. 6º do PCC informe que a remuneração contemplará níveis de titulação. Os níveis de titulação são contemplados secundariamente; A opção prioritária é pela remuneração conforme o cargo de atuação. Tal escolha é verificada através dos diferentes vencimentos correspondentes à educação infantil e séries iniciais do ensino fundamental, que formam um patamar, e às séries finais desse mesmo nível de ensino, que formam outro patamar de remuneração. O cargo de professor I é ocupado por docentes da educação infantil, cuja classificação dentro do cargo contempla níveis de remuneração desde o nível médio até o mestrado. O cargo de professor II é ocupado por docentes das séries iniciais do ensino fundamental. Considera níveis de remuneração desde a graduação até o mestrado. O cargo de professor III é ocupado por docentes das séries finais do ensino fundamental, e considera níveis de remuneração desde a graduação até o doutorado. Em todos os cargos estão previstos os níveis mínimos e máximos de titulação, mas, a remuneração difere entre as áreas de atuação. Os professores têm uma remuneração ascendente a partir da educação infantil, das séries iniciais do ensino fundamental e das séries finais desse mesmo nível de ensino. Assim, um professor com a qualificação mínima exigida, ou seja, o ensino médio, na modalidade normal, ganha menos do que o professor com a mesma qualificação, mas, que esteja atuando nas séries iniciais do ensino fundamental. Da mesma forma, um professor que tenha como qualificação a licenciatura plena em Pedagogia, mas, que tenha atuação na educação infantil, ganha menos que o professor que tenha a mesma titulação, mas, que tem seu exercício nas séries iniciais do ensino fundamental. O portador de licenciatura plena em Pedagogia, que atua nas séries iniciais do ensino fundamental, por sua vez, detém menor

remuneração que o professor portador de licenciatura plena, cuja docência é exercida nas séries finais do ensino fundamental.

Assim, a remuneração do cargo de professor I é menor que a remuneração do cargo de professor II e, ambas as remunerações são menores do que a remuneração do cargo de professor III, mesmo que tenham titulações similares, demonstrando, mais uma vez, que a titulação não é princípio norteador dessa organização de carreira.

Outra questão, apresentada, se prende à amplitude salarial, conforme dispõe a Resolução nº 3, do CNE, art. 6º, inciso V, entre os níveis de titulação dos docentes com nível médio e superior, havendo, também, nesse aspecto, uma distinção em relação ao nível superior, com base no cargo de atuação. A remuneração de nível superior do professor II apresenta uma amplitude salarial superior em relação ao professor I, de nível médio, de 8.3%, a qual, nesse nível percentual não é representativa de valorização pela via da formação, tampouco serve ao seu estímulo. Já a amplitude salarial entre o nível superior do professor III e o nível médio do professor I se dá num percentual de 50% a mais para o primeiro, conforme estabelecido pela Resolução. O cálculo, porém da amplitude salarial entre níveis superiores, referentes ao cargo de Professor II e o de Professor III, ou seja, entre níveis de titulação equivalentes é espúrio, por não ser tratada na Resolução nº 3 do CNE. Amplitude dessa natureza foi identificada no PCC em análise, fizemos o registro do seu percentual, que é da ordem de 26%, a maior para os professores que atuam nas séries finais do ensino fundamental, como forma de assinalar que o PCC privilegia esses professores, da mesma forma que a distribuição do resíduo do FUNDEF, nesse município, vem fazendo. A omissão da LDB quanto ao princípio remuneratório permite a organização da carreira dentro do PCC, a partir da área de atuação, com base em interpretação divergente do princípio da titulação, porém, a remuneração

diferente para os mesmos níveis de titulação não encontra fundamentação legal. A Resolução nº 3 do CNE, art. 6º, inciso V, ao dispor sobre a amplitude salarial, faz com base em dois níveis de titulação – nível médio e nível superior – logo, não se justifica remuneração diferente para qualificações equivalentes. O PCC não fundamenta essa forma de organização da carreira, tampouco esclarece a possibilidade e a forma de acesso do professor a outros cargos. Assim, “*anula-se nesse PCC o conceito de carreira*”, configurando-se o mesmo como uma estrutura estática, sem qualquer chance de mobilidade profissional. Outra dificuldade imposta por esse tipo de organização e que questiona sua sustentação é o confronto que faz com a proposição legal (Resolução nº 3, art. 7º, inciso V), que determina que a remuneração dos docentes do ensino fundamental constituirá referência para a remuneração dos professores dos demais níveis de ensino da educação básica. A organização em termos remuneratórios, tal como proposta no PCC em análise, demonstra que a remuneração dos docentes das séries iniciais constitui referência para a remuneração dos professores da educação infantil. Já a das séries finais, constitui referência para o ensino médio. Tal afirmação é possível, com base no exercício simultâneo da docência nas séries finais do ensino fundamental e no ensino médio, por parte de alguns professores com o mesmo nível remuneratório.

Contrariamente à orientação legal, que considera a unidade de cada nível de ensino (Infantil, Fundamental e Médio) e que, no caso específico da remuneração, constitui como referência o ensino fundamental, dentro da unidade que o caracteriza enquanto um nível que responde pelo intervalo de 1ª a 8ª série, o PCC do município B, ao instituir dois níveis de remuneração no seu interior, faz uma cisão, inviabilizando sua possibilidade de servir de referência. Essa divisão pode minimizar os problemas financeiros da administração, pela via

de uma equação em termos inversamente proporcionais entre uma menor aplicação de recursos, exatamente, na maior demanda quantitativa por educação, considerando que a rede municipal só mantém duas escolas que oferecem as séries finais do ensino fundamental.

Outro fator que concorre para tal arranjo se baseia em afirmações equivocadas, presentes no discurso do gestor, quando da época da elaboração do PCC, informando que a orientação legal só permite ampliar a oferta das séries finais quando atender, plenamente, toda a demanda das séries iniciais, sendo essa, no caso, a prioridade municipal. Essa informação reforçou a cisão realizada nesse nível de ensino. Dificuldades estruturais quanto à ampliação da oferta das séries finais do ensino fundamental são possíveis como argumentação, porém, restrições legais nesse sentido não encontram respaldo. A orientação legal, baseada na unidade desse nível de ensino, impõe sua oferta para atendimento integral da demanda como condição de investimento em níveis subseqüentes de ensino, por parte do município.

A questão relativa ao percentual de horas de atividades, presente nesse PCC do município B, também reflete um tratamento diferenciado entre o que se aplica às séries iniciais e às séries finais do ensino fundamental. No art. 20, o PCC define uma jornada de trabalho de, até, quarenta horas, sendo o percentual de horas de atividades definido em 20%, em conformidade com o mínimo estabelecido na Resolução nº 3, art. 6º, inciso IV, sobre o total da jornada de trabalho. Numa flagrante contradição ao *caput* do artigo 20 do PCC, o seu § 2º define, para os docentes da educação infantil até a 4ª série do ensino fundamental, 25 horas de atividades, para uma jornada de 150 horas, o que corresponde a um percentual de 17% de horas atividades. Já o § 3º, do mesmo artigo, ao dispor sobre a jornada de trabalho do docente de 5ª a 8ª série, define 40 horas de atividades, para uma jornada de 200 horas, o que representa, em

termos percentuais, 20%, conforme definido no *caput* do artigo. Dessa forma, evidencia-se tratamento diferenciado para os professores das séries finais do ensino fundamental.

Por fim, outra questão para reflexão é a total omissão no PCC em relação aos critérios de avaliação e desempenho, uma vez que a avaliação é definida pela Resolução nº 3 do CNE, art. 6º, inciso VI, alínea b, entre outros fatores, como uma forma de incentivo de progressão, por qualificação do trabalho docente. O município teria, ainda, segundo esse dispositivo legal, que definir os parâmetros de qualidade do exercício, como um dos requisitos para progressão funcional. No município B, a questão é complexa, pois, foi contratada uma consultoria com vistas à formulação desses parâmetros de qualidade e o estabelecimento de critérios para aferi-los, junto ao desempenho profissional. O desembolso, por parte do cofre municipal, foi realizado para esse fim, porém, o trabalho realizado foi extraviado, como demonstra o depoimento a seguir:

“...pagamos caríssimo à consultoria, para ela fazer uma análise do que precisava, para incluir, no PCC, a promoção por desempenho. Como promoção por desempenho sempre foi muito polêmica, muito injusta, muito anarquista, porque, por mais que você quisesse fazer ela séria, ela se tornava política, apadrinhamento, tempo de serviço, afinidades, etc. (...) O MEC não sabia esclarecer; dizia e desdizia; a gente perguntava ao MEC. Por exemplo, esse item, que eu coloquei, agora, com relação ao desempenho, a gente não tinha um respaldo, não tinha uma orientação, não tinha nada. Ia se buscar em outras prefeituras, com outras pessoas. O próprio MEC foi inseguro no que repassou pra gente, entendeu? (...) antes de eu sair, o modelo ficou quase pronto, numa pasta, não sei se está lá. Eu não fiquei com nenhum rascunho, mas, ficou registrado, até porque foi pago. A gente

ia consertar o PCC, fazer essa emenda em 99, pra mandar pra Câmara, pra ser discutida e aprovada em outubro, novembro. Mas, os vereadores iam sair de férias, então, deixamos pra dar entrada em fevereiro de 2000. A partir de janeiro eu entreguei a Secretaria, com medo da política, mesmo. Não sei se a equipe encaminhou o documento para a Câmara. Infelizmente eu não tenho nada pra mostrar” (B1 – Gestor município B/ 97-00).

Assim, de uma forma que torna possível o questionamento quanto à utilização dos recursos públicos, a contratação de uma consultoria, não viabilizou a definição de parâmetros de qualidade dentro do sistema pesquisado. A avaliação no contexto atual, como uma das condições de mobilidade na carreira, tem na sua inexistência entraves a essa mobilidade. Enquanto não se definem os critérios de promoção, incluindo entre eles a avaliação por desempenho, o PCC permanece estático, acarretando prejuízo aos profissionais do magistério.

4.3.2 – PCC do Município C

O PCC do município C adota o princípio da titulação como norteador da remuneração do magistério. Conforme seu quadro de vencimentos, a classe referente à graduação apresenta valores idênticos para o cargo de professor I (professores da Educação Infantil e das quatro primeiras séries do Ensino Fundamental) e II (professores das séries finais do Ensino Fundamental e do Médio), considerando a titulação equivalente nos dois cargos de atuação. A divisão de cargos em professor I e II se dá com base na concepção de professor em sentido amplo, conforme propugnada na Resolução nº 3, uma vez que as funções de apoio técnico-pedagógicas são exercidas por integrantes do magistério, conforme art. 36 do referido PCC. A forma de convocação e nomeação dessas funções explícita no PCC (art. 36) determina que a

designação se dá mediante indicação para cargo de confiança, por parte do titular da secretaria de educação e a nomeação mediante ato do prefeito. As gratificações por função constam de anexo do PCC e são estipuladas de acordo com o número de alunos por escola. O fato de o PCC explicitar, claramente, a forma de ocupação dessas funções, consolida, em bases legais, o princípio da direção administrativa e da hierarquização dentro da escola, que cria grupos isolados de direção e docência. No tocante à essa questão, o PCC deixa uma dúvida, ao dispor que, para a função de diretor, o pré-requisito é a experiência docente mínima de dois anos, enquanto que, para as demais funções gratificadas, omite a exigência, tanto que trata da ocupação das funções em dois parágrafos distintos. Considerando o que postula a Resolução nº 3 do CNE, a exigência da experiência em docência é condição para acesso a qualquer função de suporte pedagógico, porém, se a função do PCC, numa perspectiva de valorização do magistério, é situar o professor na sua carreira e aspirações, essa imprecisão pode confundir, deixar dúvidas e, até, legitimar uma distorção quanto às exigências mínimas para assunção de funções, especialmente quando são ocupadas por indicação, uma vez que o estudo da legislação que envolve os diversos aspectos educacionais e de carreira do magistério, não são amplamente socializados junto aos professores.

O PCC conta com quarenta e dois artigos e nenhum deles define o regime jurídico que ordenará as relações de trabalho. Tal questão poderia ser resolvida mediante a sua classificação como matéria estatutária, o que justificaria seu tratamento em outro instituto legal. A questão grave que se constitui como pano de fundo para a elaboração do PCC é, exatamente, a falta desse estatuto, cuja revogação se faz no próprio corpo do PCC. Ao fazê-lo, em todas as suas disposições, o PCC prevê, no seu art. 39, o encaminhamento, por parte do Executivo, dentro de 180 dias, a contar da sua publicação, de um anteprojeto de

lei tratando do Estatuto do Magistério Municipal, para ser apreciado e votado pela Câmara dos Vereadores. Tal estatuto deveria tratar das normas e procedimentos que regulam a relação funcional dos servidores com a administração pública municipal, complementando diversos dispositivos do PCC. A nossa tentativa de obter esse estatuto, por ocasião da pesquisa, com vistas ao esclarecimento de questões pouco claras do PCC, constatou a sua inexistência. O que foi revogado não pode servir de referência. O que poderá servir, ainda, não foi aprovado.

O PCC deixa claro que a opção do legislador foi por dois documentos distintos, porém, mesmo considerando que determinados assuntos poderiam se constituir como matéria estatutária, ele deixa de referenciar questões da sua jurisdição. Uma delas, de especial relevância para situar o professor na sua carreira, prende-se à distribuição do cargo em classe e níveis. Ele define o provimento dos cargos em classes, distribuídas no sentido horizontal, designadas pelas letras de “A” até “E”, consecutivamente. Define os níveis distribuídos no sentido vertical, representados pelos numerais romanos de I até V, consecutivamente (Anexo IV). À mudança de classe, conforme o exposto no art. 17, inciso I, do PCC, corresponde a passagem do servidor de uma classe para outra, com base na titulação. O que o PCC não deixa claro é se a mudança de classe observará o nível ao qual o servidor estava vinculado anteriormente. Tal omissão tem gerado posições discordantes entre a administração pública e o sindicato representante dos docentes. A administração entende que, mesmo que um professor esteja no último nível de uma classe, ao mudar de classe ele recomeça do nível inicial. Essa é a interpretação que tem prevalecido e, em termos práticos, ela pode representar prejuízos ao serem considerados os critérios que o levaram a galgar certo nível na escala vertical e, até, estagnação em termos salariais. É possível, com base no entendimento que vem tendo a

questão e sua materialização no nível da operacionalização prática, por parte da Administração, que um professor esteja no último nível de uma classe e passe para a próxima, sem qualquer acréscimo salarial, apesar de ter tido acréscimo de qualificação.

Outra lacuna é deixada pela ausência de critérios para a mudança de nível dentro de uma mesma classe. Considerando ainda o exposto no art. 17, inciso II, a mobilidade vertical ocorreria mediante os critérios determinados para a avaliação de desempenho. No entanto, os parâmetros de qualidade do exercício profissional não foram definidos dentro do sistema, a despeito do que dispõe o art. 25 do PCC, sobre o prazo de 30 dias para formar a comissão para a sua elaboração, e 180 dias para submetê-los ao Conselho Municipal de Educação. O art. 17, inciso III, também, não informa como o professor ascenderá verticalmente, pois, ao mencionar a progressão por tempo de serviço, informa que esta dar-se-á com base na legislação estatutária. Mediante o exposto, o PCC, em termos de progressão, se mostra inelástico: sua implementação por desempenho não é possível devido à inexistência dos critérios específicos para a avaliação; por tempo de serviço não é possível por não ter estatuto que o regule, conforme condição prevista no PCC; por titulação, considerando o entendimento que veicula a prática da administração pública municipal, pode se tornar inviável para o professor, em alguns casos, apresentar a nova titulação.

Quanto à estrutura de vencimentos, o art. 26, inciso I, do PCC, considera as *“atribuições e requisitos de qualificação para o cargo”* e, no inciso II, *“a política salarial do executivo municipal”* que, conforme visto anteriormente, é de 12% sobre o salário mínimo.

Assim, a elaboração do PCC, nesse município, organizou a vida do profissional do magistério dentro de uma racionalidade técnico financeira que busca uma viabilidade administrativa com base numa suposta escassez de

recursos, não devidamente comprovada, e sem base em qualquer articulação de uma política de valorização do magistério.

A análise que compõe este quarto capítulo, como forma de responder à questão da pesquisa, em termos da valorização do magistério mediante a implementação do FUNDEF nas municipalidades estudadas, evidencia as potencialidades presentes no programa, medidas através da realização do concurso e do PCC, e expressas em termos de orientações normativas, em diversos diplomas legais. Surpreendentemente, a realização do concurso público não parece ser uma iniciativa iminente, pelas razões discutidas no corpo da análise, enquanto que a realização do PCC, não implica, necessariamente, a criação de um instrumento de valorização do magistério, em termos de ascensão social e profissional dos professores. Também, de forma surpreendente, não há um plano de ação construído na esfera do poder local, enquanto uma política pública, que vise a uma prática voltada para a valorização do magistério. Dessa forma, a ampliação do debate, pela via desses dois componentes estudados neste capítulo, se propõe como uma possibilidade de incrementar a discussão no sentido da valorização do magistério, enquanto uma conquista a ser permanentemente buscada.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve como foco de interesse o financiamento da educação, objetivando investigar o tema a partir de um recorte que se propôs a responder a seguinte questão: O FUNDEF possibilitou a valorização do magistério? nos municípios estudados?

Para responder à questão dividimos o tema em duas dimensões. A primeira que aborda o FUNDEF a partir da sua concepção e a segunda que o aborda a partir da sua implementação na experiência empírica analisada.

Tomando como referência a concepção do FUNDEF, torna-se imprescindível refletir sobre o contexto social, político e econômico do qual esse Programa emerge. A Constituição de 1988, conhecida como a “Constituição Cidadã”, recebeu algumas emendas bastante significativas, realizadas na esteira da Reforma do Estado que prevê, entre outros postulados, a desregulamentação das normas vigentes. Dessa forma, a Constituição não tem mais a mesma feição com a qual foi promulgada. As vinculações constitucionais para a educação permaneceram, porém a canalização desses recursos foi elaborada pela via da racionalidade técnico-administrativa-financeira. Assim, o valor determinado para o dispêndio por aluno ao ano não tomou como base de referência a qualidade da educação, mas o gasto possível, a partir da receita disponível. Mesmo assim, tal racionalidade não foi seguida na íntegra, conforme crítica de DAVIES (1999) citada no primeiro capítulo, mediante a qual o valor anual por aluno, em 1998,

deveria ter sido estipulado em valores monetários mais elevados. No entanto, o valor estipulado a menor foi e, tem sido, o mecanismo utilizado pelo governo federal para evitar maior dispêndio na complementação dos recursos. Foi também a perspectiva de menor dispêndio que gerou o veto ao § 5º do art. 6º da Lei nº 9.424/96, que dispunha que “na complementação da União, prevista neste artigo, é vedada a utilização de recursos da Contribuição do Salário Educação, de que trata o art. 212, § 5º da Constituição Federal” (MONLEVADE, 1998: 46). O dispositivo redigido dessa forma se constituía como a tentativa de preservar os recursos do Salário Educação que já se destinavam à educação. Nesse sentido, são pertinentes as críticas que afirmam não haver injeção de novos recursos à educação. A opção do governo federal se deu mediante novos arranjos com os recursos já disponíveis. Prevaleceu a racionalidade técnica do governo federal, expressa no veto, porém não de forma absoluta, uma vez que ao ser expedido o Decreto nº 2.264/97, que regulamenta a Lei do Fundo, o seu art. 4º limitou a um percentual de 20% a participação do Salário Educação, no total da complementação. Nesse contexto da Reforma do Estado, o FUNDEF se traduziu como mecanismo de implementação das ‘inovações’ contidas na EC nº 19/98, conhecida como a Reforma Administrativa, que possibilita, entre outras coisas, a mudança do regime jurídico que ordena as relações de trabalho do magistério público e modifica as condições de estabilidade no emprego. A Resolução nº 3 do CNE, como legislação específica que regulamenta parte das inovações advindas do Fundo, ao assinalar a avaliação por desempenho contempla o mecanismo que pode apontar para a insuficiência de desempenho, que se constitui como uma das circunstâncias em que se pode dar a perda do cargo de servidor estável (art.6º da referida emenda). A avaliação de desempenho enquanto tal não se constitui como ponto negativo dentro de uma área de atuação profissional, qualquer que seja, que busque aperfeiçoamento. A

avaliação em si não é ponto negativo possibilitado pelo FUNDEF. Avaliar é positivo sob diversos aspectos: melhoria do atendimento ao processo ensino-aprendizagem, melhoria da produtividade, assunção de compromisso frente à esfera pública, melhoria da qualificação, etc. Por insuficiência de desempenho é justo que um professor perca seu direito de exercer a função, pois são incalculáveis e poucos visíveis os prejuízos impostos a crianças e adolescentes pelo seu mal desempenho. No entanto, a falta de critérios elaborados para a realização dessa avaliação, que deverá ocorrer possivelmente num contexto de clientelismo político, não modificável em curto prazo, carece de maior reflexão sob pena de lançar os professores em situações bastante delicadas e desestimulantes. Constata-se certa lacuna deixada pelo MEC quanto à elaboração desses critérios, pois ao assumir a realização da avaliação de desempenho ou do rendimento dos alunos, como forma de mensuração da produtividade em nível nacional, de certa forma aponta para um dos critérios de avaliação do desempenho do professor. Essa omissão reflete as fronteiras delimitadas pelo MEC para sua própria atuação, considerando as determinações políticas que deseja viabilizar. A discussão sobre critérios para avaliação do desempenho conseqüentemente inclui o debate sobre melhores condições físicas e pedagógicas para manutenção e desenvolvimento do ensino, como condição para a emergência de um desempenho satisfatório que, ocorrendo ou não, deva ser avaliado à luz dessas condições a serem oferecidas. A discussão sobre a melhoria das condições de trabalho, como um dos mecanismos promotores de um bom desempenho, apontaria para a injeção de novos recursos, cujo questionamento seria direcionado para o MEC, no caso da sua presença nessa arena de discussão. Em termos financeiros essa discussão impõe o diálogo entre o percentual de 40% para MDE e o percentual de 60% para valorização do magistério. Considerados à luz da avaliação, o segundo não

pode prescindir do primeiro, tampouco pode responder pela valorização de forma absoluta.

O MEC ao deixar sem qualquer orientação a avaliação por desempenho, considera apenas a fração da questão a qual busca a viabilidade administrativa à luz do que preceitua EC nº 19/98. Dessa forma, o MEC obedece à mesma racionalidade que não admite o piso salarial nacional. Sob o argumento de que este materializaria um problema de constitucionalidade, passa a vislumbrar apenas uma fração da questão a qual busca a viabilidade econômica e financeira. Assim, a atitude do MEC em relação à avaliação e remuneração funciona em detrimento de uma política mais ampla de valorização do magistério. Os resultados são cobrados em nível nacional, com as mesmas exigências, porém as condições de avaliação e remuneração são definidas em nível local, que apontam para padrões de exercício bem diferenciados e sem as mesmas chances de obtenção de resultados.

Nessa perspectiva, evidencia-se a disputa presente entre o princípio administrativo e o princípio ocupacional, conforme teoria de FREIDSON referenciada no segundo capítulo, mediante a qual nos é permitido analisar, para além dessa disputa, os ditames que subjazem ao princípio administrativo.

Quanto à segunda dimensão, a qual se refere à implementação do FUNDEF nas municipalidades estudadas, o conjunto de dados informa que não tem se efetivado a valorização do magistério, uma vez que, a implantação do FUNDEF não trouxe maiores possibilidades de participação dos sujeitos sociais designados pelo seu arcabouço legal para compor o Conselho de Controle Social. Nos municípios investigados esses conselhos funcionam precariamente. As decisões referentes às finanças são tomadas pela cúpula financeira do poder executivo, formada pelo secretário de finanças, planejamento e o prefeito, sem a participação dos atores sociais participantes do conselho, e em detrimento à

participação do próprio gestor municipal da educação que fica à margem das decisões e a mercê das informações daí advindas, o que denota o baixo nível de autonomia e estruturação do órgão municipal de educação e a falta de mecanismos efetivamente eficientes de controle e fiscalização dos dispêndios com a educação pública.

Tal situação não tem mudado com a implementação do FUNDEF, mesmo considerando o repasse automático dos seus recursos para contas específicas. A hierarquização interna de cunho político, mantida na estrutura administrativa das prefeituras garante o controle das decisões e dos recursos, a essa cúpula. Por outro lado, o sistema automático de repasse de recursos para conta específica e com periodicidade regular constitui como fator positivo, ao garantir a defesa dos recursos do ensino fundamental que, por essa via, tende a deixar de sofrer ingerência política e obstáculos burocráticos assegurando a efetiva vinculação ao ensino fundamental.

Uma outra questão apontada pelo conjunto de informações, aponta que a implantação do FUNDEF não trouxe maior visibilidade aos gastos públicos com o ensino fundamental. A pesquisa revelou o grande paradoxo entre a transparência anunciada pelo discurso oficial e a falta dessa transparência, nos municípios investigados, inclusive com um grande questionamento sobre a atuação do Tribunal de Contas nesse sentido, uma vez que, em 2001, este órgão ainda não dispunha de qualquer resultado de análise, passível de publicação, sobre as contas de 1998, sob a alegação de que as mesmas ainda não haviam sido julgadas. A pesquisa revelou uma grande opacidade sobre os demonstrativos dos gastos públicos, os gestores não apresentam uma planilha de gastos e sim um demonstrativo superficial de despesas, permanecendo dúvidas quanto à confiabilidade das informações apresentadas apenas para cumprir a formalidade. Dessa forma, o acesso às remessas feitas aos municípios

para a conta específica do FUNDEF, pelo governo federal, tem se mostrado insuficiente para o cumprimento da função social do Conselho de Controle Social do Fundo, por razões mencionadas sobre a pouca visibilidade dos gastos e por razões ligadas ao montante de recursos advindos da receita expressa pela arrecadação própria do município (IPTU, ISS, ITBI), cuja vinculação constitucional à educação, e especificamente ao ensino fundamental, não é bem discriminada em termos de valores no nível da esfera pública municipal, embora seja também uma vinculação obrigatória.

O FUNDEF como 'política descentralizadora' não tem ampliado os espaços de participação no poder local, conseqüentemente a valorização do magistério tem sofrido os reveses da ascendência do princípio administrativo sobre o ocupacional mediante a gestão centralizadora dos prefeitos. Em concordância com Lobo (1990), a descentralização se reveste de caráter processual em contraposição à centralização econômica e política que historicamente foi herdada. Os dados da pesquisa informam que os entrevistados não identificam a descentralização no sentido do governo federal para o municipal. Contraditoriamente não apontam para qualquer ação no sentido de transformar o aparato político-institucional consolidado em bases centralizadoras, a partir da transferência de parcelas de decisão dentro do poder local, nem em termos de ações do poder instituído, com base no princípio constitucional da gestão democrática, nem mesmo como reivindicação dos professores através de sua representação sindical.

Mediante essa centralização que enseja uma forma de gerenciamento de pessoal e de recursos de forma contraposta aos objetivos propostos pelo Programa, os dados coletados na pesquisa reforçam, em parte, os argumentos que servem de fundamentação ao discurso proferido por Barjas Negri (1997) por ocasião da criação do FUNDEF e a forma de canalização dos seus recursos, no

que se refere à alocação indevida dos recursos destinados à educação. Considerando as críticas de Nicolas Davies (1999), é pertinente a discussão que advoga mais recursos para a educação, inclusive porque o FUNDEF mantém intocado o pano de fundo do ajuste econômico e fiscal do Estado cujo apelo é constante por uma redução de custos na área social. No entanto, um novo direcionamento gerencial a ser dado nos municípios, com vistas a uma melhor aplicação de recursos, no sentido de aumentar o seu volume mediante a racionalização da sua aplicação pela lógica da prioridade ao ensino fundamental se mostra como medida urgente. Nesse sentido, é possível reputar como um dos resultados positivos do FUNDEF, com base no recorte disciplinar de caráter normativo que este impõe às municipalidades, a destinação dos recursos ao ensino fundamental e a sua definição como prioridade, em caráter compulsório. Tal recorte tem amplas possibilidades de se constituir como uma das alavancas desse novo gerenciamento. Uma pesquisa realizada recentemente, focalizando os resultados iniciais da implantação do FUNDEF em um município do Entorno do Distrito Federal começa a sinalizar que “a destinação e utilização dos recursos não está se processando adequadamente e do modo esperado... o problema, portanto, é da gestão” (PASCOALINO, 2001: 145). Seria uma temeridade afirmar que o problema é apenas de gestão para efeitos da nossa pesquisa, uma vez que não dispomos de dados que informem todos os recursos canalizados para a educação, referentes ao FUNDEF e a outros programas, mas é possível compartilhar em parte com a pesquisa de Pascoalino, considerando que a reformulação do modelo de gestão é processo necessário e urgente. De forma contrária à valorização, e ainda apontando para aspectos da gestão, as inovações trazidas pelo FUNDEF não significaram ou não se traduziram em qualquer plano de ação em função da valorização do magistério, nos municípios

investigados. Nem mesmo no que se refere a ações impostas legalmente como a elaboração dos PCCs e a realização do concurso.

Os poderes constituídos nos municípios investigados, nos períodos assinalados, independentemente de cor partidária, apresentam um perfil compatível com o poder elitista e político local, conforme a categorização discutida no arcabouço teórico deste trabalho.

Nas municipalidades estudadas, os dados informam que o FUNDEF tem se mostrado positivo enquanto indutor da motivação para os professores ampliarem sua qualificação em termos de formação inicial e continuada, inclusive contribuindo para o acirramento das discussões sobre o teor das capacitações oferecidas. É possível refletir sobre essa motivação antes do FUNDEF, ou independente de sua estrutura. A inovação é favorável ao associar à qualificação um projeto de cargos e carreira com base na sua inclusão num plano, o que traz a perspectiva de ascensão profissional para os professores. O Plano de Cargos e Carreiras, associado ao concurso público como forma de ingresso na carreira, se constituem como postulados do FUNDEF que apontam para a valorização do magistério. Outro ponto positivo ensejado pelo FUNDEF se dá mediante a extinção da categoria de professores leigos, com o avanço na melhoria da qualificação do magistério.

O mesmo não pode ser afirmado quanto à remuneração, embora os dados coletados tenham computado efeitos positivos de uma maior remuneração para os professores no município de pequeno porte, proporcionados pelo Fundo. Mas não é possível afirmar que tais aumentos remuneratórios se constituam como indicadores de valorização do magistério, seja por esse aumento não ultrapassar o mínimo oferecido a operários inclusos em qualquer atividade da economia formal, seja por ter sido seu aumento acarretado em detrimento da perda de gratificações de funções, compensatórias da baixa remuneração dos

professores. Dessa forma, o que houve foi um novo arranjo dos diversos itens que compõem a remuneração dos professores sem mudar o total percebido. O vencimento teve aumento, mas a remuneração total não se alterou em função da extinção da gratificação. Quanto ao município de grande porte, os dados da pesquisa não registraram qualquer aumento em termos de remuneração.

Como forma de finalizar este trabalho, faz-se necessário assinalar a necessidade de aprofundar pesquisas em torno do FUNDEF, no tocante as ações políticas e econômicas que se lhe referem. O tema requer aprofundamento no tocante à aferição de outros recursos não constitucionais destinados à educação pública em nível municipal, cujo montante não é desprezível, e buscar apreender sua influência sobre outros itens que de forma direta ou indireta possam dar apoio ao ensino fundamental em particular, e à educação básica em geral. Também se faz necessário aprofundar estudos sobre os demais recursos vinculados para a educação básica, que não compõem o FUNDEF, os quais não contam com regulação tão incisiva no sentido de participação, aplicação e transparência. No entanto, se constituem como relevantes quanto ao papel que exercem em relação ao financiamento de outras modalidades de ensino, de responsabilidade do município, especialmente a Educação Infantil. Dessa forma, torna-se evidente a relevância da abertura, pela via da comunidade acadêmica, de canais possibilitadores de um ambiente em que tais pesquisas possam se realizar com ampla margem de ação e contribuir mediante pesquisa sistemática para apontar caminhos para a valorização dos profissionais do magistério, que como resultado dessa pesquisa assinalamos não ser ainda uma conquista efetiva.

ANEXOS

Anexo I

C.1 - Perfil do Município Pesquisado

Município C

População Total: 232.000 habitantes³⁹

Número de alunos no Ensino Fundamental: 20.800

Percentual de Evasão: 8%

Percentual de Repetência: 20%

Número de Professores: 580

Número de Escolas: 128 (20 na zona urbana e 108 na zona rural)

Rendimento mensal do chefe de domicílio: Até um Salário Mínimo 45.20%

Mais de um até três Salários Mínimos 36.87%

Mais de três Salários Mínimos 17.93%

Índice Municipal de Desenvolvimento Humano⁴⁰: 0,607 (Médio Desenvolvimento Humano)⁴¹

Abaixo, demonstração, em tabela, dos meses, assinalados com um “X”, nos quais o Município B recebeu recursos da União, desde o período de implantação do FUNDEF até o ano de 2001

C.2 - Tabela Indicativa dos Meses de Transferências dos Recursos da União

| Ano | Jan. | Fev. | Março | Abril | Mai | Junho | Julho | Agosto | Set. | Out. | Nov. | Dez. |
|------|------|------|-------|-------|-----|-------|-------|--------|------|------|------|------|
| 1998 | X | X | X | X | X | X | X | X | | | | |
| 1999 | | | X | X | | | X | X | X | | X | X |
| 2000 | | X | X | X | X | | | | | | | |
| 2001 | | | | | | | | | | | | |

Fonte BRASIL: Secretaria do Tesouro Nacional

³⁹ Considerado Grande Porte (BRASIL/MEC, 1999, p. 17).

⁴⁰ IDH-M focaliza o município como unidade de análise e tem metodologia similar ao IDH, o qual vem sendo calculado, desde 1990, para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Criado por um grupo de especialistas, liderado pelo cientista Mahub ul Haq, para todos os países. Ambos adotam metodologia semelhante, cujas três dimensões básicas são: Longevidade, Educação e Renda. Assim, o IDH representa três características desejáveis e esperadas do processo de desenvolvimento humano que se expressa pela esperança de vida, pelo grau de conhecimento e por um padrão de vida decente. Segundo classificação internacional, há três categorias possíveis de enquadramento: Baixo Desenvolvimento, IDH < 0,500; Médio Desenvolvimento, IDH entre 0,500 e 0,800; Alto Desenvolvimento, IDH > 0,800. Brasil tem 0,809 de IDH. Pernambuco tem 0,615 de IDH.

⁴¹ O município está na média do Estado.

Anexo II

B.1 - Perfil do Município Pesquisado

Município B

População Total: 50.000 habitantes⁴²

Número de alunos no Ensino Fundamental: 6.900

Percentual de Evasão: 8%

Percentual de Repetência: 13%

Número de Professores: 289

Número de Escolas: 67 (13 na zona urbana e 54 na zona rural)

Rendimento mensal do chefe de domicílio: Até um Salário Mínimo: 65.55%

Mais de um até três Salários Mínimos: 27.89%

Mais de três Salários Mínimos: 6.56%

Índice Municipal de Desenvolvimento Humano: 0,412 (Baixo Desenvolvimento Humano)⁴³

Abaixo, demonstração, em tabela, dos meses, assinalados com um “X”, nos quais o Município B recebeu recursos da União, desde o período de implantação do FUNDEF até o ano de 2001

B.2 – Tabela Indicativa dos Meses de Transferências dos Recursos da União

| Ano | Jan. | Fev. | Março | Abril | Mai | Junho | Julho | Agosto | Set. | Out. | Nov. | Dez. |
|------|------|------|-------|-------|-----|-------|-------|--------|------|------|------|------|
| 1998 | X | X | X | X | X | X | X | X | | | | |
| 1999 | | | X | X | | | X | X | X | | X | X |
| 2000 | | X | X | X | X | | | | | | | |
| 2001 | | | | | | | | | | | | |

Fonte BRASIL: Secretaria do Tesouro Nacional

⁴² Considerado Pequeno porte (BRASIL/MEC, 1999, p. 17).

⁴³ O município está abaixo da média do Estado.

Anexo III**TABELA DE REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES - Município C****PROFESSOR I**

| CLASSE | | A | B | C | D | E |
|--------|--------------|------------|------------|----------------|----------|-----------|
| NÍVEL | | Magistério | Lic. Plena | Especialização | Mestrado | Doutorado |
| I | Salário Base | 180,00 | 234,00 | 280,80 | 336,96 | 404,35 |
| | Regênc. 40% | 72,00 | 93,60 | 112,32 | 134,78 | 161,74 |
| | Total | 252,00 | 327,60 | 393,12 | 471,74 | 566,09 |
| II | Salário Base | 189,00 | 245,70 | 294,84 | 353,81 | 424,57 |
| | Regênc. 40% | 75,60 | 98,28 | 117,94 | 141,52 | 169,83 |
| | Total | 264,60 | 343,98 | 412,78 | 495,33 | 594,40 |
| III | Salário Base | 198,00 | 257,40 | 308,88 | 370,66 | 444,79 |
| | Regênc. 40% | 79,20 | 102,96 | 123,55 | 148,26 | 177,91 |
| | Total | 277,20 | 360,36 | 432,43 | 518,92 | 622,70 |
| IV | Salário Base | 207,00 | 269,10 | 322,92 | 387,50 | 465,00 |
| | Regênc. 40% | 82,80 | 107,64 | 129,17 | 155,00 | 186,00 |
| | Total | 289,80 | 376,74 | 452,09 | 542,51 | 651,01 |
| V | Salário Base | 216,00 | 280,80 | 336,96 | 404,35 | 485,22 |
| | Regênc. 40% | 86,40 | 112,32 | 134,78 | 161,74 | 194,09 |
| | Total | 302,40 | 393,12 | 471,74 | 566,09 | 679,31 |

PROFESSOR II*

| CLASSE | | A | B | C | D | E |
|--------|----------------|------------|------------|----------------|----------|-----------|
| NÍVEL | | Magistério | Lic. Plena | Especialização | Mestrado | Doutorado |
| I | Salário Base | ** | 1,87 | 2,25 | 2,70 | 3,23 |
| | Regênc. 40% | ** | 0,75 | 0,90 | 1,08 | 1,29 |
| | Total | ** | 2,62 | 3,14 | 3,77 | 4,53 |
| II | Salário Base | ** | 1,97 | 2,36 | 2,83 | 3,40 |
| | Regênc. 40% | ** | 0,79 | 0,94 | 1,13 | 1,36 |
| | Total | ** | 2,75 | 3,30 | 3,96 | 4,76 |
| III | Salário Base | ** | 2,06 | 2,47 | 2,97 | 3,56 |
| | Regênc. 40% | ** | 0,82 | 0,99 | 1,19 | 1,42 |
| | Total | ** | 2,88 | 3,46 | 4,15 | 4,98 |
| IV | Salário Base | ** | 2,15 | 2,58 | 3,10 | 3,72 |
| | Regênc. 40% | ** | 0,86 | 1,03 | 1,24 | 1,49 |
| | Total | ** | 3,01 | 3,62 | 4,34 | 5,21 |
| V | Salário Base | ** | 2,25 | 2,70 | 3,23 | 3,88 |
| | Regênc. 40% | ** | 0,90 | 1,08 | 1,29 | 1,55 |
| | Total | ** | 3,14 | 3,77 | 4,53 | 5,43 |

*Projeção tendo como base o valor do professor I dividido pelo número de aulas

** Classe não disponível para o cargo

Anexo IV

TABELA DE REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES MUNICÍPIO B

a) Professor nível I Educação Infantil

| | | |
|---------------|---------------|-----------|
| Faixa nível I | Magistério | R\$134,40 |
| Faixa II | Pedagogia | R\$145,60 |
| Faixa III | Pós-Graduação | R\$160,16 |
| Faixa IV | Mestrado | R\$175,84 |

b) Professor nível II Ensino Fundamental de 1^a a 4^a série

| | | |
|-----------|---------------|-----------|
| Faixa I | Magistério | R\$145,60 |
| Faixa II | Pedagogia | R\$160,16 |
| Faixa III | Pós-Graduação | R\$175,84 |
| Faixa IV | Mestrado | R\$193,76 |

c) Professor nível III Ensino Fundamental de 5^a a 8^a série

| | | |
|-----------|---------------|-----------|
| Faixa I | Licenciatura | R\$201,60 |
| Faixa II | Pós-Graduação | R\$221,76 |
| Faixa III | Mestrado | R\$243,93 |
| Faixa IV | Doutorado | R\$267,68 |

Aos professores em efetivo exercício do Magistério será concedida uma Gratificação Adicional pelo Exercício do Magistério, equivalente a 15% (quinze por cento) dos seus vencimentos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABBOTT, Andrew. **The system of professions**: an essay on the division of expert labor. Chicago: University of California Press, 1988.

AGUIAR, M. A. **Gestão da educação básica no Brasil**: A política do Conselho Nacional de Secretários de Educação – CONSED. 2000. 230F. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

ARELARO, L.R.G. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF” – Relatório MEC. In DOURADO, L. F (Org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas/SP: Autores Associados, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69) p.27-46.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**. Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

_____. O Estado e a regulação do setor educação no Brasil: uma abordagem histórica. In: FERREIRA, W. S. e AGUIAR, M. A. (Org.). **Gestão da Educação**: impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2000.

AZEVEDO, J. M. L. & FERREIRA, R. A. **O financiamento do ensino fundamental.** (Texto para discussão). Recife: UFPE, Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Públicas de Educação, Janeiro/2000.

BRAZEZINSKI, I. A formação e a carreira de profissionais da educação na LDB 9.393/96: possibilidades e perplexidades. In: **LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam.** São Paulo: Cortez, 2000. p.141-158.

CALLEGARI, C. & CALLEGARI, N. **Ensino fundamental: a municipalização induzida.** São Paulo: SENAC, 1997.

CASASSUS, J. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. In: **Revista de Estudos e Pesquisa em Educação.** Fundação Carlos Chagas, nº 74,1990. p.11-19.

CASTRO, M. H. G. O impacto da implementação do FUNDEF nos Estados e Municípios: primeiras observações. In: COSTA, V. L. C. (Org.). **Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento.** São Paulo: FUNDAP/Cortez, 1999. p.111-140.

_____. **O financiamento da educação no Brasil.** (Texto para discussão nº 1). Brasília: MEC/INEP, 1997.

COSTA, M. **Município, ensino e valorização do magistério.** Brasília: Athalaia, 1998.

CRETELLA JÚNIOR, J. **Curso de direito administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CUNHA, M. I. Aportes teóricos e reflexões da prática: a emergente reconfiguração dos currículos universitários. In: MASSETO, M. (Org.). **Docência na universidade,** Campinas/São Paulo: Papyrus, 1998.

DAVIES, N. Política fiscal golpeia política educacional. In: **Revista Universidade e Sociedade**, Ano VIII, nº 15, 1998. p.60-64.

_____. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas/São Paulo: Autores Associados, 1999.

DAWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

_____. Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços. In: FREITAS, M. C. (Org.). **A reinvenção do futuro**: trabalho, educação, política na globalização do capitalismo. São Paulo: Cortez, 1996. p.55-75.

DRAIBE, S. M. A experiência brasileira recente de descentralização de programas federais de apoio ao ensino fundamental. In: COSTA, V. L. (Org.).

Descentralização da Educação: novas formas de coordenação e financiamento. São Paulo: FUNDAP/Cortez, 1999. p.68-98.

ENGUITA, M. A ambigüidade da docência, entre o profissionalismo e a proletarianização In: **Teoria e Educação**. Porto Alegre, nº 4,1991, p.41-61

FAORO, R. **Os donos do poder**: formação do patronato brasileiro. vol. 2. Porto Alegre: Globo, 1985.

FREIDSON, E. Para uma análise comparada das profissões, a institucionalização do discurso e do conhecimento formais. In: **Revista**

Brasileira de Ciências Sociais, nº31. São Paulo, 1996. p.141-155.

_____. **O renascimento do profissionalismo**. São Paulo: EDUSP, 1998. p.33-132.

FREITAG, B. **Escola, Estado e Sociedade**. São Paulo: Edart, 1978.

FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.

GASPARINI, D. **Direito administrativo**. São Paulo: Saraiva, 1995.

GERMANO, J. W. **Estado militar e educação no Brasil (1964-1985)**. São Paulo: Cortez, 1993.

JÄEN, M. J. Os docentes e a racionalização do trabalho em educação: elementos para uma crítica da teoria da proletarização dos docentes. In: **Teoria e Educação**. Porto Alegre, nº04, 1991. p.74-90.

LARSON, M. S. **The rise of professionalism, a sociological analysis**. Londres: University of Clifornia Press, 1979. p.2-65.

LOBO, M. T. Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental. In: **Revista de Estudos e Pesquisa em Educação da Fundação Carlos Chagas**. nº 74. São Paulo, 1990. p.5-10.

LÜDKE, M. O. O educador: um profissional? In: CANDAU, V. (Org.). **Rumo a uma nova didática**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1983. p.64-73.

MARTINS, A. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. In: **Revista Educação & Sociedade**, nº 77. 2001, p.28-47.

MEIRELLES, H. L. **Direito administrativo brasileiro**, São Paulo: Malheiros Editores Ltda, 1998.

MELO, M. T. L. Os desafios do cotidiano escolar. In: AGUIAR, M. A. (Org.). **Gestão da educação: impasses, perspectivas, compromissos**. São Paulo: Cortez, 2000.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde, São Paulo/Rio de Janeiro: HUCITEC/ABRASCO, 1996.

MONLEVADE, J. **Educação pública no Brasil**: contos e descontos.

Ceilândia/Brasília: Idéia, 1997.

_____. **O FUNDEF e seus pecados capitais**, Ceilândia, Brasília: Idéia, 1998.

NEGRI, B. O financiamento da educação no Brasil, Documento para discussão nº 1, Brasília, MEC/ INEP, 1997

NÓVOA, A. Para o estudo sócio-histórico da gênese e desenvolvimento da profissão docente. In: **Teoria e Educação**. nº 04. Porto Alegre, 1991. p.109-139.

OFFE, C. **Contradictions of Welfare Stata**. London: Sage Publications, 1984.

PAIVA, V. **Educação popular e educação de adultos**: contribuição à história da educação brasileira. São Paulo: Loyola, 1973.

PASCOALINO, H. Recursos Financeiros: indispensáveis, mas não suficientes – um estudo de caso do FUNDEF. **Em Aberto**. v.18, nº 74. Brasília, dez.2001. p. 136-146.

PINTO, J. M. R. Um fundinho chamado “Fundão”. In: DOURADO, L. F. (Org.).

Financiamento da Educação Básica. Campinas/SP: Autores Associados, 1999 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo; v. 69). p. 85-98.

PRADO JÚNIOR, C. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1987.

RIBEIRO, M. L. S. **História da educação brasileira**. São Paulo: Cortez e Moraes, 1978.

ROMANELLI, O. **História da educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1978.

ROMÃO, J. E. **Poder local e educação**. São Paulo: Cortez, 1992.

SAVIANI, D. **A nova lei da educação: LDB trajetória, limites e perspectivas**.

Campinas/SP: Autores Associados, 1997.

_____. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação: por uma outra política educacional**. Campinas/SP: Autores Associados, 1999.

SORJ, B. **A nova sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Zahar, 2000.

VELOSO, J. A Emenda Calmon e os recursos da União. **Cadernos de**

Pesquisa. nº74. São Paulo, 1990. p.20-39

VIEIRA, S. L. Política educacional em tempos de transição (1985-1995). 1998.

193F. Tese (Doutorado em Educação) Universidade Estadual do Ceará,

Fortaleza, 1998.

VERHINE, R. E. O impacto do FUNDEF no ensino público: o caso da Bahia. **XV**

Encontro de Pesquisa Educacional das Regiões Norte e Nordeste, EPENN

2001. São Luís/MA, 2001.

WEBER, S. **O professorado e o papel da educação na sociedade**.

Campinas/SP: Papyrus, 1996.

DOCUMENTOS LEGAIS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de

1988, São Paulo: Saraiva, 18ª edição, 1998.

_____. Emenda Constitucional nº 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.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional

_____. 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.

_____. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal.

_____. Lei nº 4.440 de 27 de Outubro de 1964 Institui o Salário Educação.

_____. Lei Complementar nº 70. de 30 de dezembro de 1991. Institui a contribuição para financiamento da Seguridade Social, eleva a alíquota da contribuição social sobre o lucro das instituições financeiras.

_____. Lei Federal nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Regula o Programa do Seguro Desemprego, o Abono Salarial, institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador e dá outras providências.

_____. Lei nº 3.999/61, de 15 de dezembro de 1961. Dispõe sobre o piso salarial de médicos e cirurgiões dentistas.

_____. Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Fixa as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

_____. Lei Complementar do ICMS nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

BRASIL, Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989. Estabelece normas para a participação dos Estados e do Distrito Federal no produto da arrecadação do Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, relativamente às exportações.

_____. Lei nº 8.016, de 8 de abril de 1990. Dispõe sobre a entrega das quotas de Participação dos Estados e do Distrito Federal na arrecadação do Imposto sobre produtos Industrializados de que trata o inciso II, do art. 159, da Constituição Federal.

_____. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Fixa as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus.

_____. Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424/96, no âmbito federal.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa.

_____. Resolução nº3, de 8 de outubro de 1997, expedida pela Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação. Fixa as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

_____. MEC/Coordenação da Secretaria de Educação Fundamental. Apresenta Legislação constituída pelos Decretos nºs: 2.440, de 23 de dezembro de 1997; 2.935, de 11 de janeiro de 1999; 3.326, de 31 de dezembro de 1999; 3.742, de 1 de fevereiro de 2001, que fixam o valor mínimo anual por aluno, para o exercício de 1998 a 2001, de que trata o art. 6º, §1º, da Lei nº9.424/96. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/contas.shtm>. Acesso em 30 de março de 2001.

BRASIL. MEC. Manual de Orientação para constituição de Unidades Executoras.

Brasília: Secretaria de Educação Fundamental, 1996.

_____. Parecer CNE nº 5/97, aprovado em 7/5/97 (Proposta de Regulamentação da Lei 9.394/96).

_____. Parecer CNE nº 10/97, aprovado em 3/9/97 (Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios).

_____. MEC, Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF, Brasília: INEP-MEC, maio, 1999.

_____. Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995