

O FUNDEF E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: UM ESTUDO DO IMPACTO NUM MUNICÍPIO PIAUIENSE

Inalda Maria dos Santos – UFAL

inaldasantos@uol.com.br

RESUMO: O presente texto objetiva apresentar resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito do Curso de Doutorado em Educação na UFPE, a qual buscou conhecer/apreender os impactos do FUNDEF na educação municipal de Francisco Santos/PI. De um modo geral, os argumentos que justificam a importância do FUNDEF foram unânimes em afirmar que este trouxe melhorias para a educação municipal, como por exemplo, exigência de concurso público, criação do Plano de Cargos e Carreira e um pequeno aumento nos salários dos professores do município.

Palavras-Chave: Financiamento da Educação - Valorização do Magistério - FUNDEF

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta resultados da pesquisa desenvolvida no âmbito do Curso de Doutorado em Educação na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), intitulada “Estudo Analítico das Políticas Públicas de Financiamento da Educação: a política do FUNDEF num município nordestino”, a qual buscou conhecer/apreender o modo de funcionamento da educação municipal de Francisco Santos/PI e, de modo particular, analisar a política de financiamento por meio do Programa do FUNDEFⁱ como uma política pública, de maior impacto financeiro para a política de educação.

A pertinência em realizar um estudo dessa natureza, justifica-se por compreender que a situação educacional e social da região nordeste, historicamente, tem apresentado níveis de desigualdades alarmantes em comparação a outras realidades sociais e geográficas do Brasil. Outro aspecto relevante diz respeito às condições econômicas da população e as limitações de acesso a níveis melhores de emprego, trabalho e renda. Ademais, consideramos que esse estudo traz implicações positivas para a realidade que pesquisamos, porque a sua participação na agenda das políticas e pesquisas educacionais ocorre, na maioria das vezes, por meio de dados estatísticos sobre a situação da educação municipal. Além disso, de certa forma, poder estar dando visibilidade à vivência da política local faz a diferença deste trabalho, porque, na verdade, trata-se de buscar apreender que acomodações foram dadas às orientações da política nacional, no sentido de promover a democratização da escola e da educação.

Neste contexto, a apreensão dos impactos do FUNDEF na realidade investigada exigiu, de um lado, estabelecer as conexões entre o programa analisado e as características que estão presentes na política educacional local e, de outro, entender a lógica que subjaz a

essa ação. Para tanto, buscamos aprofundar teoricamente conceitos como descentralização, participação e cultura política, de forma que se possa estabelecer conexões entre as orientações da política e sua implementação.

Especificamente, nos dispomos a trabalhar a legislação do FUNDEF e da política municipal, em particular a que legitima o funcionamento do Conselho do FUNDEF. A ênfase na política do FUNDEF justifica-se por ele constituir, naquele período (1998-2006), do ponto de vista financeiro do município, o programa que disponibilizava um aporte maior de recursos para o ensino fundamental. Buscamos também saber que percepção os conselheiros do Fundo tinham a respeito da atuação do Conselho para a realidade educacional.

Além disso, os procedimentos de coleta de dados consistiram no levantamento e na análise do conjunto de documentos que regulava o FUNDEF, ou seja, a legislação pertinente. O período demarcado para apreensão dos impactos do FUNDEF no município foi do ano de 1998 a 2006, por compreender o tempo de seu funcionamento, sendo este substituído no ano de 2007 pelo FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Por fim, considerando a lógica de ação do FUNDEF que consistiu num mecanismo de descentralização de recursos públicos e também no acompanhamento e controle social da política, investimos num estudo de política pública que possibilitasse o seguinte movimento: perceber os impactos deste na realidade investigada e apreender como as relações sociais estão sendo tecidas mediante a influência do poder local.

O FUNDEF E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

De um modo geral, as reformas educativas implementadas na década de 90, situaram-se como medidas de política educacional que tinham como propósito promover a autonomia e a democratização da gestão escolar, como um caminho para se atingir a qualidade do ensino. É este o contexto de implantação do FUNDEF durante o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), no quadro do processo de descentralização das políticas públicas, em articulação direta com a reforma administrativa do Estado. Em termos de gestão, isso pôde ser identificado com o princípio da descentralização, promovendo a autonomia dos serviços públicos (no caso a autonomia da escola) e fornecendo condições para a participação da

sociedade nas decisões e no acompanhamento das políticas, o que se traduziu na obrigatoriedade de criação de canais de participação da comunidade nas decisões escolares.

Esse discurso encontrava sintonia com a divulgação da primeira mensagem do então presidente Fernando Henrique Cardoso ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura dos trabalhos legislativos. Ao apresentar ao poder legislativo as diretrizes de ação do seu governo para a área social, a descentralização das políticas apareceu como uma prioridade:

Descentralizar as ações do Governo Federal nas áreas da educação, da saúde, da alimentação e nutrição, da previdência e assistência social, do trabalho e da cultura importa em fornecer a Estados e Municípios informações que lhes confirmem maior capacidade de alocar recursos públicos e gerir os problemas e realidades locais (CARDOSO, 1995).

Nesse contexto, o Presidente acenava para as reformas administrativas que iriam ser feitas, visando a uma redefinição do papel do MEC, ao mesmo tempo em que enfatizava o novo papel que a escola deveria assumir em relação à gestão:

O Ministério da Educação e do Desporto deverá passar por reformas em sua estrutura interna para deixar de ser um executor e gestor de escolas, e atuar efetivamente como regulador das políticas de educação com vistas à qualidade do ensino; como financiador das prioridades educacionais; e como avaliador do desempenho escolar dos alunos, de modo a propiciar à sociedade e ao Governo informações úteis e confiáveis” [...] A política do Ministério em todos os níveis de ensino deverá primar pelo objetivo de valorizar a escola como unidade de decisão e de utilização de recursos, para que o controle exercido pelo Poder Público sobre a educação dependa cada vez menos da multiplicação de exigências burocráticas e, cada vez mais, da avaliação objetiva do desempenho das diferentes instâncias e unidades da Federação (CARDOSO, 1995).

Naquele período, a mídia foi utilizada como meio de divulgação das políticas educacionais, e seus resultados têm sido destacados nas diversas “prestações de conta” que o Ministério da Educação e o próprio Presidente têm feito à sociedade, conforme o exemplo a seguir:

A prioridade do Governo na área da Educação é o fortalecimento do ensino fundamental, através da valorização da escola, da ampliação da sua autonomia, da descentralização das ações e da redistribuição das responsabilidades entre as diferentes esferas de governo (CARDOSO, 1996).

Como anunciado nos documentos “Mãos à obra Brasil: proposta de governo” (CARDOSO, 1994) e “Planejamento Político-estratégico – 1995/1998” (MEC, mai/1995), a prioridade do governo de Fernando Henrique Cardoso foi a escola de ensino fundamental;

para tanto, o esforço foi enfrentar as distorções do sistema educacional brasileiro, conforme podemos perceber no discurso abaixo:

Todos os estudos e diagnósticos apontam a escola fundamental como a raiz dos problemas educacionais do povo brasileiro. Portanto, a prioridade absoluta será a de promover o fortalecimento da escola de primeiro grau. Há escolas, há vagas, há evasão, há repetência, há professor mal treinado, professor mal pago, há desperdício. Para trilhar um caminho de seriedade, é preciso, acima de tudo, valorizar a escola e tudo o que lhe é próprio: a sala de aula e os professores; o currículo e a formação dos mestres; o resultado da aprendizagem (MEC, 1995, p. 3).

Essa tônica também foi retratada no “Relatório de Atividades de 1995” (MEC, dez/1995), o qual foi organizado sob a forma de objetivos e resultados, estabelecendo comparações entre dados de 1994 e 1995.

Segundo análise de Vieira (1998), o referido documento revelou as principais intenções governamentais:

estão a caminho as reformas prometidas, com especial destaque para aquelas referentes ao ensino fundamental – o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Professor (p. 7-8); a TV Escola (p. 8-10); o repasse de recursos diretamente às escolas (p. 13-14); a reestruturação do SAEB (p. 14-16); os parâmetros curriculares (p. 16-17); e a retomada do Projeto Nordeste (p. 18-20), para citar as ações mais importantes (p. 195).

De modo explícito, o discurso governamental passou a defender e a privilegiar a escola como principal espaço das políticas educativas, de acordo com um modo próprio de compreender o processo de “descentralização”ⁱⁱ, baseando-se “na idéia de que são os diretores, professores, alunos, pais e funcionários, a comunidade que, enfim, vive o dia-a-dia da escola quem sabe a melhor maneira de utilizar os recursos”. Isso, por sua vez, encontrou coerência com o conjunto de prioridades do governo, de forma a tornar eficaz a sua ação sobre o sistema como um todo:

- a) prioridade do Governo Federal para o ensino obrigatório de primeiro grau;
- b) valorização da escola e de sua autonomia, bem como de sua responsabilidade para com o aluno, a comunidade e a sociedade;
- c) promoção da modernização gerencial em todos os níveis e modalidades de ensino, assim como nos órgãos de gestão;
- d) utilização e disseminação de modernas tecnologias educacionais;
- e) progressiva transformação do MEC num organismo eficaz de formulação, coordenação e acompanhamento de políticas públicas na área educacional, e a conseqüente redução de seu papel executivo (BRASIL, 1995, p. 4).

Assim, entre as orientações presentes nessas medidas governamentais, encontram-se princípios como “descentralização”, “autonomia das escolas”, “gestão democrática”, que passou a constituir referência da política educacional brasileira, como meios para a consolidação da qualidade do ensino. Nesse quadro, portanto, localizam-se as medidas do governo central que são proclamadas como práticas descentralizadoras que privilegiam a participação, segundo um novo padrão das políticas sociais.

Nesse contexto, no âmbito da política educacional do ensino fundamental, situa-se a instituição do FUNDEF, como uma política direcionada para a valorização do professor, cuja finalidade reside em investir na melhoria da qualidade da educação e do trabalho docente através do estabelecimento de um piso profissional digno.

Dentre os preceitos legais que visam a uma ação coordenada envolvendo as três esferas de governo, através de um regime de colaboração concebido dentro dos moldes de um Pacto Federativo, por meio do qual a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal empreendam esforços no sentido de assegurar a universalização do ensino com qualidade e oportunize condições de acesso e permanência na escola aos cidadãos do nosso país, é que destacamos a Constituição Federal (BRASIL, 1988), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996a) e a Lei que criou o FUNDEF (BRASIL, 1996b).

Diante desse cenário e das exigências do trabalho do professor e de sua necessidade de formação, as prerrogativas delineadas pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, sancionada em 20 de dezembro de 1996, estabelece em seu artigo 67 que:

Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

- I. ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
- II. aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
- III. piso salarial profissional;
- IV. progressão funcional baseada na titulação ou habilitação e na avaliação do desempenho;
- V. período reservado a estudos, planejamento e avaliação, inclusive na carga de trabalho;
- VI. condições adequadas de trabalho.

Além das questões da forma de admissão no serviço público e da necessidade de qualificação dos seus profissionais, conforme mencionadas acima, destacamos, na Lei do FUNDEF, o seu artigo 9º, que estabelece aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal a obrigação de elaborar Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

- I – a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;
- II – o estímulo ao trabalho em sala de aula;
- III – a melhoria da qualidade do ensino.

Dentro dessa determinação para com as diretrizes da carreira no Magistério, o artigo 10 dessa mesma lei obriga aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal apresentarem seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério, de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional de Educação, no prazo de seis meses a partir da vigência da Lei; bem como o fornecimento de informações ao censo escolar para fins de indicadores educacionais.

Com base na Resolução nº 03, de 08 de outubro de 1997, ficou estabelecido no seu Art. 2º que:

Integram a carreira do Magistério dos Sistemas de Ensino Público os profissionais que exercem atividades de docência e os que oferecem suporte pedagógico direto a tais atividades, incluídas as de direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional.

Dentre as diretrizes fixadas para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério, destacamos o Art. 6º, que dispõe das condições de trabalho do docente:

- I. não serão incluídos benefícios que impliquem afastamento da escola, tais como faltas abonadas, justificativas ou licenças, não previstas na Constituição Federal;
- II. a cedência para outras funções fora do sistema de ensino só será admitida sem ônus para o sistema de origem do integrante da carreira do magistério;
- III. às docentes em exercício de regência de classe nas unidades escolares deverão ser assegurados 45 (quarenta e cinco) dias de férias anuais, distribuídos nos períodos de recesso, conforme o interesse da escola, fazendo jus os demais integrantes do magistério a 30 (trinta) dias por ano;
- IV. a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola;
- V. a remuneração dos docentes contemplará níveis de titulação, sem que a atribuída aos portadores de diploma de licenciatura plena ultrapasse em mais de 50% (cinquenta por cento) a que couber aos formados em nível médio;
- VI. constituirão incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente:
 - a) a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino;

- b) o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema;
 - c) a qualificação em instituições credenciadas;
 - d) o tempo de serviço na função docente;
 - e) avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça docência e de conhecimentos pedagógicos.
- VII. não deverão ser permitidas incorporações de quaisquer gratificações por funções dentro ou fora do sistema de ensino aos vencimentos e proventos de aposentadoria;
- VIII. a passagem do docente de um cargo de atuação para outro só deverá ser permitida mediante concurso, admitido o exercício a título precário apenas quando indispensável para o atendimento à necessidade do serviço.

No entanto, é importante estar atento ao modo como estão sendo formulados os Planos de Carreira para o Magistério, impulsionados por uma exigência legal (Const. de 1988, LDB – Lei nº 9.394/96 e a Lei do FUNDEF – Lei nº 9.424/96), como nos chama atenção Valle (2003, p. 143):

A criação ou reformulação dos planos de carreira para o magistério tem-se caracterizado, portanto, por uma multiplicidade de ações, muitas delas apenas com o objetivo de cumprir parte das recomendações emanadas pelas políticas públicas, notadamente as de cunho burocrático. Percebe-se, portanto, que, em várias ocasiões, a elaboração desses planos, ao invés de contemplar a participação dos profissionais da educação, através de suas representações, na discussão para o estabelecimento de metas para a classe, dá-se em um âmbito de gabinete, muitas vezes, nos gabinetes das Secretarias Municipais e Estaduais de Planejamento ou de Fazenda.

Conforme explicitado acima, observa-se que, em termos legais, estavam asseguradas algumas condições fundamentais para a efetivação da valorização dos professores e dos demais profissionais da educação. Cabe-nos, porém, questionarmos a viabilidade dessas condições na realidade educacional do nosso país. Isso não significa dizer que não haja iniciativas governamentais e da própria sociedade em propor alternativas para a complexidade que envolve o trabalho pedagógico dos professores e a sua profissionalização.

Quanto ao investimento de maiores recursos para a valorização docente, na elaboração do próprio PNE isso não foi previsto, o que agravaria a situação atual do ensino público, se levarmos em conta o tempo de duração do FUNDEF (1997 - 2006) e do PNE (2001 - 2011), questão sutilmente desconsiderada. Neste contexto, ressalta Azevedo (2003, p. 10) que:

fica difícil pensarmos a viabilidade de um plano de carreira, num momento em que a tendência dos estados e municípios tem sido reduzir o número de funcionários, face às restrições de ordem econômica, no quadro da flexibilização e desregulamentação dos contratos de trabalho, fenômeno que

tem conduzido os docentes a assumirem duplas e triplas jornadas de trabalho. As demais instâncias administrativas dificilmente poderão viabilizar as diretrizes e metas contidas no Plano, caso não sejam criadas políticas nacionais que ampliem os financiamentos advindos do FUNDEF.

Por fim, reavaliar e propor alternativas de políticas públicas que visem resolver/minimizar os dilemas da educação brasileira constitui um dos pressupostos presentes no Plano Nacional de Educação, o que não significa secundarizar a questão da valorização do professor e de sua formação contínua. Portanto, é urgente que as metas estabelecidas no Plano sejam cumpridas, ou seja, passem do plano das intenções para o plano das ações.

IMPACTOS DO FUNDEF NA REALIDADE INVESTIGADA

O contexto em que foi implantado o FUNDEF no município de Francisco Santos (PI) foi favorável e teve uma recepção positiva por parte tanto do poder executivo quanto dos professores, pois o quadro educacional encontrava-se naquele período (em 1998) precário, dado as condições de funcionamento da rede de ensino. Por essa razão, as orientações da política do FUNDEF não encontraram resistência.

Entretanto, a estrutura funcional da educação municipal teve que se adequar às exigências mínimas para sua implantação. Dentre elas, destacamos: realização de concurso público, necessidade de elaboração do Plano de Cargos e Carreira (PCC), organização do transporte escolar e a criação do Conselho do FUNDEF.

A partir dos dados da pesquisa, pode-se atribuir ao FUNDEF, como resultado da sua ação, algumas melhorias na realidade educacional do município em destaque.

A implantação do FUNDEF trouxe mudanças significativas para a educação onde os recursos foram direcionados com fins específicos para atender as necessidades básicas como: a melhoria salarial do funcionário; transporte para os alunos que ficam distantes das escolas; qualidade da merenda escolar e mais recursos para o trabalho pedagógico (Secretária Municipal de Educação).

Trouxe, trouxe mudança porque antes do FUNDEF era muito, as escolas eram menos, num tinha tanto aluno estudando, com a chegada do FUNDEF se interessaram mais e os alunos foi mais pra escola (representante do segmento dos diretores).

Assim, teve umas mudanças muito boas, referente à qualificação dos profissionais, porque há dez anos atrás nossos professores, a maioria eram leigos. Com a implantação do FUNDEF houve o consenso, a maioria dos profissionais ingressaram na carreira através do concurso público (representante do segmento dos professores).

Esses indicadores de impactos do FUNDEF, como a melhoria salarial dos professores, o ingresso no serviço público por meio de concurso (realizado pela primeira vez no município), a qualificação dos professores e o aumento de matrículas de alunos, apontados nas falas dos conselheiros, sinalizam que o modo de acomodação da política educacional oriunda do governo federal, reflete na forma como a Secretaria de Educação do Município tem se organizado em função dos projetos e programas implementados, cujo referencial se pauta em elementos como descentralização, participação e autonomia, voltados para a construção de uma gestão da educação mais democrática.

Conforme previsto nas formulações da política do FUNDEF, uma questão fundamental para sua eficácia é a que objetiva valorizar o magistério. Por isso, está no bojo dessa política a intenção de que o poder público local implemente ações que viabilizem melhores condições de salário e de trabalho para seus professores. Nesse sentido, procuramos saber que percepções os entrevistados têm sobre o alcance do Fundo na realidade estudada, no que tange à valorização dos professores.

Uma primeira aproximação que podemos fazer com relação à questão do salário dos professores é a de que, no período de implantação do Fundo, houve um avanço significativo, mas depois ele não acompanhou os reajustes previstos pelo governo federal, o que se pode inferir de que é preciso pensar, por um lado, qual a política municipal para a carreira de magistério e, por outro, qual a influência que o FUNDEF pode efetivamente ter quanto à melhora salarial do professor. Como alude a fala a seguir:

É, não dá pra se fazer uma coisa, assim, boa mesmo, com os recursos do FUNDEF. Até mesmo salário do professor, num é essas coisas não, uns já botaram na justiça, num sabe? Mas o salário do professor ainda é um salário bom, claro que ele não é um salário assim, de oitocentos, de mil reais, como eles gostariam de ganhar (representante da secretaria de educação).

Como referido acima, no período de implantação do Fundo, houve um aumento significativo no salário dos professores da rede municipal, o que não corria antes, pois a prefeitura pagava menos de um salário mínimo (antes de 1998). Com o FUNDEF e a exigência tanto da admissão por concurso público quanto da criação de um Plano de Cargos e Carreira, essa situação deixou de existir.

a remuneração do profissional também ele (FUNDEF) melhorou. Porque antes da implantação do FUNDEF... nem recebia nem o salário mínimo. Recebia nada. Era um terço do salário mínimo. Recebia noventa reais". Era um salário mínimo dividido pra três (representante do segmento dos servidores).

Na realidade, essa insatisfação financeira dos professores (de acordo com as entrevistados) reflete o modo como a política local tem investido os recursos na melhoria salarial, uma vez que estes não vêm acompanhando os valores fixados pelo governo federal, como mostra a tabela abaixo:

TABELA: Valores fixados para o período de 1997 a 2006

Ano	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série e Ed. Especial	1ª a 8ª série	Ato legal de fixação do valor
1997			300,00	Art. 6º, § 4º da Lei nº 9.424 de 24.12.1996
1998			315,00	Dec. Nº 2.440, de 23.12.1997
1999			315,00	Dec. Nº 2.935, de 11.01.1999
2000	333,00	349,65		Dec. Nº 3.326, de 31.12.1999
2001	363,00	381,15		Dec. Nº 3.742, de 01.02.2001
2002	418,00	438,90		Dec. Nº 4.103, de 24.01.2002
2003*	462,00	485,10		Dec. Nº 4.861, de 20.10.2003
2004	537,71	564,60		Dec. Nº 4.966, de 30.01.2004
2005	462,00	485,10		Dec. Nº 4.861, de 20.10.2003
2006	537,71	564,60		Dec. Nº 4.966, de 30.01.2004

*Em janeiro de 2003, foi fixado o valor de R\$ 446,00 para alunos de 1ª a 4ª série e de R\$ 468,30 para alunos de 5ª a 8ª série e Educação Especial, pelo Decreto nº 4.580, de 24.01.2003, posteriormente, substituído pelo Decreto indicado na tabela.

Fonte: Manual de orientação do FUNDEF/MEC, 2004.

Dentro dessa questão citada acima, é oportuno mencionar aqui, no plano das intenções do governo federal naquele período (1994), o documento “Mãos à obra, Brasil”, que preconizava aumentos salariais para a educação básica:

O governo federal atuará com os estados e municípios no sentido de redefinir as responsabilidades e competências no sistema educativo visando: (...) Estabelecer carreiras para o magistério, que contemplem a valorização profissional, melhores salários e a busca permanente de aperfeiçoamento e atualização (MEC, 1994, p. 118).

Nesse sentido, uma das possíveis explicações para as dificuldades e limitações financeiras, que o Poder Público tem em criar mecanismos que garantam condições para uma efetiva formulação e aplicação do Plano de Cargos e Carreira e a conseqüente melhoria nos salários dos professores, diz respeito à Lei de Responsabilidade Fiscalⁱⁱⁱ como nos chama atenção Ramos (2003):

na conjuntura atual, a melhoria salarial depende muito mais das condições econômico-financeiras dos municípios – abaladas pelo forte endividamento

em muitos deles – do que de critérios formais de valorização da categoria. Há que se considerar ainda a dificuldade de criação de mecanismos de reposição e aumento salariais ante a Lei de Responsabilidade Fiscal, que limita as possibilidades, já quase inexistentes, de reajuste dos vencimentos do funcionalismo público. Uma outra limitação desses ganhos é a própria legislação do Fundo, que permite o financiamento da capacitação^v dos professores com parte dos recursos destinados a salários (p. 290).

No conjunto das questões problematizadas sobre as repercussões do Fundo para a educação municipal, além do aumento salarial dos professores, foi destacada também, com muita ênfase, a qualificação dos docentes, pois, de acordo com a pesquisa, antes da sua implantação naquela realidade, o contingente de professores sem o curso superior era razoável.

Neste sentido, cabe destacar que a formação^v dos professores no âmbito local vinha sendo realizada de duas formas: através de uma instituição privada na modalidade de ensino à distância, oferecendo três cursos de Licenciatura Plena (Biologia, História e Normal Superior); ou através das Universidades Estadual e Federal do Piauí, localizadas no município de Picos, para onde se deslocam os professores. Essa questão é enfatizada nos depoimentos dos conselheiros do FUNDEF, que também são professores efetivos da rede municipal de educação.

O FUNDEF investe no professor porque quase todo professor ou já tem faculdade ou está cursando. Só não tem pós-graduação. O FUNDEF ofereceu curso superior pra quase todos os professores. Só não tem, só não tem universidade aqui quem não quis. Ou quem não quis fazer. O FUNDEF investiu (representante da secretaria de educação).

Não, não há incentivo, nem financeiro, nenhum... hoje quem tem graduação, pós-graduação. Quem tem pós-graduação ganha o mesmo de quem num tem. Então, esse incentivo não tem. E eu quero dizer assim: que houve essa mudança porque mesmo assim, num sei a mente, o professor, profissional que enquadrou, aí a mente dele é outra porque mesmo não havendo incentivo ele está procurando se qualificar, a gente já fez aqui capacitação de PCNs, de proletramento que é um programa pra formação (representante do segmento dos professores).

Um outro indicativo do impacto do FUNDEF no município foi a instituição do Plano de Cargos e Carreira (PCC), com a aprovação do projeto de lei nº 198, de 05 de maio de 1998, que, em seu artigo 2º, denomina de Magistério do Sistema de Ensino Público Municipal.

O conjunto de professores e de especialistas em educação que, ocupando cargos ou empregos nas unidades escolares e órgãos da Rede Pública Municipal de ensino, desempenham atividades específicas, com vistas à consecução dos objetivos da educação.

Analisando o PCC, com relação à questão salarial dos professores, houve uma mudança significativa, pois, antes de 1997, o professor ganhava abaixo do salário mínimo, e, com a implantação do FUNDEF, o Piso Salarial passou a ter por base o valor do salário mínimo mais as gratificações. Em outras palavras, a situação da progressão funcional dos professores, conforme estabelece o PCC, é a de que o adicional ocorra a cada 05 anos de serviço público, equivalendo a 5% do vencimento base. A regência de classe consiste em 30% em cima do vencimento e se diferencia quanto à progressão em que se enquadra, ou seja, se for do tipo “A”, o professor terá um aumento de 10% em cima do vencimento base, e se for do tipo “E”, esse aumento será de 20%. Atualmente, a rede municipal tem um quantitativo de 79 professores efetivos, dos quais 39 têm progressão “E” (ensino superior completo), e dos outros 38, 18 estavam em formação.

No que se refere à formação/qualificação dos professores, esta se impõe como demanda e necessidade para a melhoria das práticas pedagógicas a partir da adoção do concurso público^{vi} para provimento dos cargos de magistério e, particularmente, quando foi estabelecido um Plano de Cargos e Carreira (PCC) para a progressão do professor na função de docente. No entanto, apesar dos avanços no PCC, ele não prevê uma progressão equivalente para quem tem pós-graduação, mesmo existindo 03 (três) professores da rede municipal com essa titulação. Uma análise minuciosa do PCC dos professores da rede municipal demonstrou uma concepção de atividades dos educadores baseada numa compreensão das funções pedagógicas, onde se percebe uma concepção tecnicista da educação, em que há o privilégio das habilitações, ou seja, a presença de especialistas para o exercício de atividades específicas, ferindo assim, inclusive, o que determina a LDB, como podemos constatar no Capítulo III – Da Estrutura da Carreira, no Parágrafo único:

Para o cargo ou emprego de especialista em educação será exigida licenciatura plena em pedagogia, com habilitação específica em administração escolar, supervisão, coordenação e planejamento do ensino ou orientação educacional, ou, ainda, curso específico de pós-graduação.

Outra interpretação com relação à questão das gratificações por titulação não prevê, para os especialistas em educação, como já anunciamos anteriormente, progressão salarial diferenciada de quem já possui curso superior, como podemos observar no Capítulo XIV – Das Gratificações e Adicionais, em seu Art. 36 e demais incisos:

A gratificação de incentivo à qualificação, de que trata o inciso do artigo anterior, observará os seguintes percentuais:

I – 10% (dez por cento) para os ocupantes de cargos de nível médio, detentores de certificado de conclusão de estudos adicionais, em nível pós-

secundário, obtido em instituições autorizadas pelo respectivo Conselho Estadual de Educação;

II – 20% (vinte por cento) para os ocupantes de cargos de nível superior, detentores de certificado de conclusão de curso de especialização, em nível de pós-graduação;

III – 30% (trinta por cento) para os ocupantes de cargos de nível superior, detentores do grau de mestre ou doutor.

Parágrafo 1º – É vedada a percepção cumulativa dos acréscimos a que se refere este artigo (talvez aqui esteja o problema de interpretação da lei).

Assim, a partir dos dados da pesquisa, podemos afirmar que, em nível local, o FUNDEF, de certo modo, trouxe benefícios para a política educacional do município, minimizando os problemas mais urgentes da educação, uma vez que houve uma mudança na organização e na rotina tanto dos professores quanto da secretaria, além de um considerável incremento de mais recursos para a educação municipal.

No que tange a questão da valorização dos professores, ficou claro que houve um investimento por parte dos professores em buscar novos conhecimentos, tanto por uma exigência da lei quanto por uma necessidade própria da atividade docente. Além disso, também fizeram referência a uma melhora nos salários, apesar de estes não terem acompanhado os reajustes previstos na própria legislação do Fundo.

Por fim, conclui-se que, para além do aporte de recursos, é também importante, no âmbito do poder local, uma política pública de valorização dos professores, de modo a promover condições favoráveis para a realização do trabalho pedagógico com qualidade e satisfação.

ⁱ O FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) foi criado pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, e pelo Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997, implicando em modificações ao financiamento da educação pública como um todo. Trata-se de um Fundo de natureza contábil e determina que serão aplicados no mínimo 60% do percentual obrigatório de 25% (ou seja 15%) para pagamento de professores do ensino fundamental, ficando os outros 40% para manutenção e desenvolvimento do ensino, baseado no número de alunos matriculados segundo o Censo Escolar do ano anterior. Esses recursos serão repassados automaticamente para contas únicas e específicas dos Governos Estaduais, do Distrito Federal e dos Municípios, vinculadas ao Fundo, instituídas para esse fim e mantidas na instituição financeira (Art. 3º).

ⁱⁱ Estudos teóricos e empíricos acerca do princípio da descentralização: cf. Cassassus (1995), Melo (1997), Arretche (2000).

ⁱⁱⁱ A Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei Complementar nº 101, aprovada em 04/05/2000.

As despesas com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios é estabelecido pelo artigo 169 da Constituição Federal e o limite máximo permitido está previsto na Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

De acordo com o Manual de Orientação do FUNDEF/MEC (2004), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), principal instrumento regulador dos gastos do Poder Público no País, estabelece no art. 19, incisos I e II, que gasto máximo com pessoal, não poderá ultrapassar 49% das receitas correntes líquidas nos Estados e 54% nos Municípios. Os critérios apresentam a seguinte lógica:

“Os 49% e 54% são calculados sobre todas as Receitas Correntes Líquidas do Estado e Município, respectivamente, (incluindo-se aí o FUNDEF) verificadas no ano, e se destinam à cobertura da folha de

pagamento de toda a administração pública, compreendendo todos os servidores (ativos, inativos e pensionistas, tanto civis quanto militares) do respectivo governo em todas as suas áreas de atuação” (p.35). Esclarece ainda que a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao estabelecer o limite máximo de 54% das receitas correntes líquidas, para fins de cobertura dos gastos com pessoal, não estabelece mecanismo contraditório ou que comprometa o cumprimento definido em relação à utilização dos recursos do FUNDEF (60% para pagamento de salário para os profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental).

^{iv} Segundo Monlevade & Ferreira (1997), quem acaba financiando a sua própria qualificação são os professores.

^v Vale recordar que, antes de 1989, quando não tínhamos no município nenhum colégio de 2º grau, quem desejasse dar continuidade aos seus estudos, caso os pais tivessem condições financeiras para mantê-los, teria que deslocar seus filhos para alguma capital do Nordeste, principalmente, Teresina, Recife e Fortaleza.

^{vi} Antes de 1997, não havia a prática do concurso público para os funcionários da prefeitura, o que é indicativo de uma situação que merece ser analisada. A obrigatoriedade de concurso público para todos os cargos públicos, inclusive profissionais da educação e, logo, professores, foi instituída pela Constituição de 1988. De um lado, pode ser que a Constituição estivesse sendo burlada. Por outro, a Secretaria de Educação vinha trabalhando com pessoas contratadas por serviços prestados, indicando uma fragilidade nos quadros concernentes. Isso é resultante de todo processo de reivindicação dos direitos trabalhistas dos profissionais da educação, que visam sempre à busca da melhoria das condições de trabalho e salário, e que se expressam em termos legais na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – lei nº 9.394/96 – e da Lei do FUNDEF – lei nº 9.424/96.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*.

Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

AZEVEDO, Janete M. L. de. *A formação docente no Brasil no contexto do Plano Nacional de Educação*. Recife: UFPE, 2003. (Versão preliminar)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. Centro Gráfico do Senado Federal. Brasília, 1988.

BRASIL. FUNDEF – Manual de Orientação. Brasília, maio, 2004.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14. Brasília, 1996.

BRASIL. Lei de Diretrizes e Bases da Educação – Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

BRASIL. Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) – Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.

BRASIL. Resolução nº 03, de 08 de outubro de 1997.

BRASIL. Planejamento Político Estratégico do MEC (1995-1998). Brasília (DF): MEC, 1995.

CARDOSO, Fernando Henrique. Mensagem ao Congresso Nacional. Presidência da República. Brasília, 1996 (www.planalto.gov.br/publica.htm).

CARDOSO, Fernando Henrique. Pronunciamento em Cadeia Nacional, em 07 de fevereiro de 1995. Presidência da República. Brasília, 1995. (www.planalto.gov.br/publica.htm).

CARDOSO, Fernando Henrique. “Mãos à obra, Brasil”, proposta de governo para as eleições presidenciais de 1994. Brasília, DF, 1994.

CASASSUS, Juan. *Tarefas da educação*. Campinas: Autores Associados, 1995.

MELO, Marcus André B. C. Crise federativa, guerra fiscal, hobbesianismo municipal: efeitos perversos da descentralização? In: OLIVEIRA, Marcos Aurélio Guedes de (org.). *Política e contemporaneidade no Brasil*. Recife: Edições Bagaço, 1997.

MONLEVADE, João A. & FERREIRA, Eduardo B. *O FUNDEF e seus pecados capitais*. Ceilândia, DF: Idéa, 1997.

NETO, Mariano da Silva. *O município de Francisco Santos: estudo e memória*. Teresina: COMEPI, 1985.

RAMOS, Angélica Maria Pinheiro. *O financiamento da educação brasileira no contexto das mudanças político-econômicas pós-90*. Brasília: Plano Editora, 2003.

PROJETO DE LEI nº 198/98 que dispõe sobre o Plano de Carreira e de Remuneração do Magistério do Sistema Público do Município. Francisco Santos, 05 de maio de 1998.

VALLE, Bertha de Borja Reis do. Formulação dos planos de cargos e salários e estatutos do magistério: a nova legislação. SOUZA, Donaldo Bello de & FARIA, Lia Ciomar Macedo de (orgs). *Desafios da educação municipal*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política educacional em tempos de transição (1985-1995)*. Fortaleza: UECE, 1998. Tese elaborada para Concurso de Professor Titular