

Eixo 1 - Políticas Públicas, Financiamento, Avaliação e Gestão da Educação

**O FUNDEF EM NATAL (1996-2006) E SUAS IMPLICAÇÕES NA REMUNERAÇÃO  
DOCENTE COMO POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA  
EDUCAÇÃO**

Fádyla Késsia Rocha de Araújo – UFRN (fadyla\_kessia@hotmail.com)  
Mestra em educação – PPGEd/CE/UFRN. Professora da educação básica. Bolsista do  
Observatório da educação – OBEDUC

Janaína Lopes Barbosa (janaina\_lopes3009@yahoo.com.br)  
Mestranda do Programa de Pós-graduação em Educação – PPGEd/CE/UFRN e bolsista da  
Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES/MEC

### **Resumo**

O presente artigo é resultado parcial de uma pesquisa concluída, a qual é parte de um projeto maior desenvolvido em 12 IFES do país. O objetivo é analisar as implicações do Fundef na remuneração dos professores do ensino fundamental da rede pública municipal de Natal/RN, no período de sua implementação (1996–2006). Considera-se, pois, a remuneração como uma das dimensões da política de valorização do magistério. O estudo efetivou-se através de análise documental e bibliográfica. Observou-se que a política de Fundos apresenta, ainda, um distanciamento do ideal para se valorizar o profissional do magistério municipal.

**Palavras-chave:** Fundef; Valorização do Magistério; Remuneração.

### **Introdução**

A partir de 1990, com a Reforma do estado brasileiro, a educação, em especial, trouxe propostas voltadas para a descentralização, privatização e a desburocratização. Nesse contexto de implementação das políticas educacionais de cunho descentralizador, a descentralização e a desburocratização foram assumidas como estratégias para avançar no processo de democratização, e a sociedade convidada a participar das ações educacionais.

Definia-se, pois, a gestão descentralizada por influência das estratégias neoliberais em que preconizava a redefinição do papel do Estado, já que este se apresentava incapaz de prestar serviços essenciais à sua população, reordenando assim, as relações entre Estado e sociedade. No entendimento de Cabral Neto (2004, p. 43):

O modelo de gestão descentralizada da educação defendido no contexto da década de 1990 situa-se em uma nova conjuntura, redesenhada pela influência das estratégias neoliberais que imprimem o reordenamento das relações entre o Estado e a sociedade. Nesse cenário ganham destaque as propostas de descentralização das responsabilidades, chamando-se a sociedade a participar da tarefa educacional.

Tratava-se da defesa por um Estado mínimo, com menos centralização e intervencionismo, ou seja, redução da ação estatal em relação às políticas econômicas e sociais. Para que a prestação de serviços do Estado fosse mais eficaz e eficiente, a agenda de mudanças do Estado brasileiro, em 1990, preconizou diretrizes políticas em defesa da privatização de órgãos públicos, abertura da economia, reformas administrativas, tributárias e previdenciárias.

No governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) definiu, claramente, a Reforma brasileira e suas competências via ministérios. Nesse contexto, o setor da educação também é redimensionado e a política educacional brasileira, a partir da década de 1990, é contemplada em parte, com a redução da intervenção pública, em face do aumento da produtividade.

Nesse contexto de reformas, a educação passa a ter uma política focalizada na educação básica, com ênfase na gestão e financiamento. Assim, configurou-se um aparato legal tendo iniciado com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, em seguida, por leis e emendas constitucionais que viabilizariam a aplicação e redistribuição dos recursos financeiros, existentes para esse fim. É nesse cenário, que ganham forças as discussões sobre o financiamento, especificamente, a descentralização financeira e a responsabilização dos entes federados na melhoria da qualidade e expansão do ensino e na valorização do magistério público.

Portanto, o processo de reforma educacional ocorreu em duas frentes: por meio da apresentação de um projeto global para a educação e na implementação de um conjunto de planos setoriais, legislação específica e com a política de Fundos Contábeis, dentre eles, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).

Essa política desencadeia-se com a Emenda Constitucional nº 14 - EC 14/1996 (BRASIL, 1996a), que, entre outras disposições, determinava aos Estados, Distrito Federal e municípios a aplicação do percentual constitucional mínimo de 25% (destes, 15% dos recursos arrecadados à educação) do total de impostos arrecadados que formavam o Fundef.

Em dezembro de 1996, cria-se, no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado, o Fundef, considerado uma das medidas de maior impacto da EC nº 14/96 (BRASIL, 1996a),

sendo regulamentado pela Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), com vigência obrigatória a partir de 1º de janeiro de 1998 a dezembro de 2006. Esse Fundo teria natureza contábil e seus recursos seriam aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do magistério. Essa determinação gerou críticas por parte de alguns estudiosos que defendiam a aplicação dos recursos em toda a educação básica, porém gerou, também, especulações positivas em face da transparência na aplicação dos recursos destinados ao setor educacional, especialmente à valorização do magistério e na eficiência nos gastos públicos, voltados para a melhoria na qualidade do ensino e universalização do ensino fundamental.

A Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), em seu artigo 7º, traz implícito o elemento central da discussão deste trabalho, ao definir que os recursos do Fundef, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental. E ainda, nos primeiros cinco anos, a contar da publicação dessa lei, seria permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela de 60% (sessenta por cento), na capacitação de professores leigos, conforme o artigo 9º, § 1º, o qual determina que, no prazo de seis meses da vigência da lei, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão dispor de novo Plano de Cargo, 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.

Sobre a Valorização do Magistério, instituída pelo Fundef, observou-se que se trata especialmente de remuneração adequada (quando determina o mínimo de 60% a ser aplicado em remuneração) e melhorias nas condições de trabalho (quando determina a criação de planos de carreira). Sendo assim, são esses os temas de que tratam as maiores inquietações neste trabalho. Portanto, considera-se a remuneração como uma das dimensões da política de valorização docente, embora, se compreenda que a valorização está além desses elementos.

A Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b) destaca Planos de Carreira, mas não indica proposições de Piso Salarial Nacional para o magistério estabelecendo, apenas, a criação de um valor mínimo anual por matrícula de alunos do ensino fundamental.

Diante dessas considerações, esse artigo trata da remuneração enquanto política de valorização do magistério da educação básica pública, buscando responder a algumas inquietações no que diz respeito às implicações do Fundef, especificamente na remuneração dos professores do município de Natal/RN, no período 1996-2006.

## **O financiamento da educação pública brasileira: a Constituição Federal de 1988 e o Fundef**

Ao analisar historicamente o financiamento da educação no Brasil, percebeu-se que, somente a partir de 1934, vinculam-se constitucionalmente recursos para o ensino, com a criação do Ministério da Educação no governo de Getúlio Vargas (1930), quando a agenda social passa a ser incorporada na política de Estado (PINTO, 2000, p. 42).

Para o financiamento da Educação, o artigo 156 da Constituição Federal de 1934 trazia a aplicação, de, no mínimo, 10% da receita dos municípios e União e de, no mínimo, 20% dos estados e Distrito Federal, que deveriam ser utilizados na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos (BRASIL, 1937 Apud ROSSINHOLI, 2010).

Nessa mesma Constituição (1934), aparece, pela primeira vez, a concepção de Fundos<sup>i</sup> para a educação brasileira, quando, no seu artigo 157, previa que União, Estados e Distrito Federal reservariam parte dos patrimônios territoriais para a formação de Fundos de educação, sendo utilizado para auxílio aos alunos necessitados, mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, entre outras formas. Rossinholi (2010) expõe, ainda, que a composição do sistema fiscal brasileiro altera-se ao longo do tempo e em função das mudanças vivenciadas pelo país, ou seja, os gastos públicos são decorrências das prioridades governamentais e as constituições brasileiras representam momentos de continuidade, rupturas e tendências sobre o papel do Estado no que se refere à educação.

Desde então, o financiamento da educação passou por avanços e recuos na vinculação constitucional de impostos, sendo os períodos: 1937-1945 e 1964-1985 marcados pela desvinculação e os períodos 1946-1967 e 1984 até os dias atuais, momentos de restauração.

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu que a educação é um direito social e para assegurar esse direito fontes de financiamento foram definidas para gerar os recursos necessários. Ou seja, o financiamento representa uma condição fundamental para que seja garantido o direito à educação pública, laica e de qualidade, atrelado às condições materiais que permitam a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

De acordo com essa Constituição (BRASIL, 1988), a União deve aplicar 18% de sua receita líquida de impostos em educação, enquanto Estados, Distrito Federal e Municípios aplicam 25%.

Segundo Rossinholi (2010), a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), entre outros elementos, caracterizou-se pela descentralização financeira, representando um aumento

da participação de estados e principalmente de municípios na arrecadação tributária e na receita disponível, passando a ter a função redistributiva e supletiva, para garantir a equalização de oportunidades educacionais. Entretanto, cada esfera administrativa possui atuação prioritária com as modalidades do ensino, conforme definido no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

Art. 211 - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório.

Sobre essa organização, Ferreira (2010, p. 59) discute que: “A atual política de financiamento está imbricada nas relações federativas entre o que cada ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) possui nos textos constitucionais e legais em que são definidas as suas responsabilidades”.

Farenzena e Araújo (2005) argumentam que o financiamento constitui uma espécie de linha de fronteira que demarca as possibilidades de atuação dos entes federados e a amplitude de suas opções e estratégias na consecução de políticas próprias ou de políticas de colaboração intergovernamental.

Nesse contexto, amplia-se a discussão acerca da política de Fundos, quando esta teve a intenção de reduzir as disparidades regionais, corroborando a nova dinâmica nas relações entre as esferas de governo e o princípio da descentralização que, a partir dos anos 1990, torna-se foco dos discursos políticos.

Segundo Duarte (2005), a descentralização financeira tem como objetivo a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, no sentido de compatibilizar a expansão do atendimento com restrição orçamentária. Nessa política de financiamento, a autonomia dos sistemas locais de ensino e das unidades escolares encontra-se circunscritas pelas dimensões da criação de Fundos e programas destinados à efetiva organização e ao funcionamento do sistema educacional como um todo.

É nesse contexto que o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), tornou-se, à época (1996), uma das

expressões de transparência na gestão pública, visto sua transferência de recursos em conta específica, gerido pelos Estados e Municípios em face de melhor aplicabilidade de recursos, controle e fiscalização local.

### **O Fundef e suas implicações na rede municipal de educação em Natal/RN**

O Fundef (1996) constituiu-se de uma cesta de impostos, sendo que 15% dos recursos seriam distribuídos da seguinte forma:

a) da parcela do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação - ICMS, devida ao Distrito Federal, aos Estados e aos Municípios, conforme dispõe o art. 155, inciso II, combinado com o art. 158, inciso IV, da Constituição Federal; b) do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE e dos Municípios - FPM, previstos no art. 159, inciso I, alíneas *a* e *b*, da Constituição Federal, e no Sistema Tributário Nacional de que trata a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966; e c) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

De acordo com a Lei nº 9.424/96, que regulamentou o Fundef, os recursos seriam aplicados na valorização do magistério e na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, porém essa determinação gera críticas por parte de alguns estudiosos, dentre eles: Melchior (1998); Davies (2001); França (2005), que defendiam a aplicação dos recursos em toda a educação básica.

O Fundo gerou especulações positivas visto que um dos seus propósitos seria a transparência na aplicação dos recursos destinados ao setor educacional, a universalização do ensino fundamental, a melhoria na qualidade do ensino e a eficiência nos gastos públicos.

Para Davies (2006), a política de Fundos se apresenta de forma polêmica. Enquanto uns defendem, outros os criticam, não atentando para o fato de que a vinculação de impostos configura em si um Fundo, mesmo de maneira informal, e não definido como tal. Isso ocorre porque reserva constitucionalmente parte dos impostos para a educação.

O Fundef é apresentado como uma política pública que busca combater as desigualdades regionais, contudo, contraditoriamente, trata de maneira homogênea realidades estaduais e municipais diferentes.

Para Melchior (1997, p.28):

[...] o fundo intensifica processo de correção das desigualdades porque a União complementarará os Fundos que não atingirem o mínimo per capita por aluno, estipulado nacionalmente. E a tendência geral será a de favorecer Estados e Municípios das regiões mais pobres do país. Mas a principal medida do Fundo é a de subvincular 60% dos seus recursos para os salários dos professores. Sem salário não há trabalho digno e de qualidade.

O Fundef surgiu como uma fórmula mágica capaz de garantir o oferecimento do ensino fundamental a 100% da população, com qualidade (FRANÇA, 2005). Contudo, nada garante a equidade da distribuição de recursos, bem como a qualidade mínima do ensino.

O Fundef — fruto do novo contexto político e econômico emanado pela nova concepção de Estado que se instaura a partir dos anos de 1990 — visava ao disciplinamento de gastos públicos no setor educacional, no momento em que as atenções voltaram-se especificamente para o ensino fundamental.

A política de Fundos é, pois, uma prerrogativa do processo de descentralização, instituído a partir da Reforma do Estado e das ideias neoliberais, visando à diminuição dos gastos públicos e à melhor aplicação dos recursos, de forma descentralizada. Essa política foi instituída no governo de Fernando Henrique Cardoso não só como recurso de distribuição e controle dos gastos educacionais, mas como recurso de regulação da ação federativa dos entes subnacionais em relação às políticas educacionais. Além de ser uma estratégia de descentralização por meio de Fundo contábil, não traz recursos novos para a educação, mas, apenas, reorganiza a distribuição dos recursos (já vinculados constitucionalmente à educação) entre apenas uma das etapas da educação básica.

Em Natal/RN, o Fundef reflete na criação de um Plano de Cargo, Carreira e Remuneração, o qual é aprovado pela Lei Complementar n° 058, de 13 de setembro de 2004, que dispõe sobre o Plano de Carreira, remuneração e Estatuto do magistério público municipal de Natal, e dá outras providências. Entra em vigor na data de 1° de março de 2005 e revoga a Lei Complementar n° 016 de 1998.

Na análise do documento, percebe-se que ele possui a seguinte estrutura: disposições preliminares; princípios básicos; atribuições dos profissionais do magistério; carreira; cargo; progressão e promoção; lotação; regime de trabalho; remuneração; vantagens; deveres dos profissionais; qualificação profissional; férias e licenças; acumulação e aposentadoria; e nas disposições preliminares a implantação do Plano.

No município de Natal/RN, o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração foi aprovado pela Lei Complementar n° 058/2004. O plano está estruturado em quatro títulos que abordam, carreira, deveres, direitos, restrições, remuneração, níveis e classes dos profissionais do

magistério, de acordo com as diretrizes nacionais estabelecidas pelas Leis Federais nº 9.394/96 e 9.424/96.

Através desse Plano, busca-se valorizar social e profissionalmente o magistério, tendo em vista sua organização em direção às melhorias nas condições de trabalho e remuneração docente, considerando de fundamental importância a valorização do magistério uma vez que reconhece o papel decisivo dos professores no processo educacional, o que implica uma revisão de sua jornada e condições de trabalho e remuneração condigna com sua dedicação à atividade educativa.

O ingresso dos professores na rede pública municipal de Natal depende da aprovação prévia em concurso público, de provas e de títulos. Ao regime de trabalho é atribuída uma carga horária parcial de 20 horas, integral de 40 horas ou dedicação exclusiva à atividade docente. Vinte por cento da jornada de trabalho dos professores no exercício da docência de horas/atividade são destinadas à preparação e à avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, em reuniões pedagógicas, em articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional em serviço, desde que tais ações estejam em consonância com a proposta pedagógica da escola, e esta com as diretrizes educacionais da Secretaria Municipal de Educação.

Entre outras implicações do Fundef na educação de Natal, podem ser delineados os seguintes itens: a) estímulo à ampliação no atendimento escolar, tendo em vista que cada novo aluno representava aumento da receita do ensino fundamental, estimando-se o valor por aluno ano, definido em âmbito nacional; b) maior capacitação do professor leigo, uma vez que durante o período de 5 anos será permitido para que se utilizem recursos do fundo para isso; c) garantia da elaboração e aprovação de Planos de Cargo, Carreira e Remuneração do Magistério, uma vez que se torna obrigação de cada estado e município assegurar remuneração condigna, melhoria na qualidade do ensino e estímulo ao trabalho em sala de aula; d) permissão de melhorias na remuneração dos professores, já que, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo são utilizados para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de atividades do ensino fundamental público; e) garantia de transparência na aplicação de recursos.

### **As implicações do Fundef na remuneração docente**

O Fundef foi criado com o objetivo de universalizar o atendimento ao ensino fundamental e de promover uma *remuneração condigna* para seus professores. Suas



implicações na remuneração dos professores é um fator preponderante, portanto, elementar na valorização do magistério. Quanto ao tema remuneração, Gatti (2011, p. 139) esclarece que:

O reconhecimento dos docentes da educação básica como profissionais essenciais ao país passa pela oferta de carreira digna e remuneração condizente com a formação deles exigida e ao trabalho deles esperado. Não se pode camuflar isso com sofismas que não contribuem com a profissionalização dos professores e a construção de sua identidade profissional com características comuns valorizadas.

Reconhecer a importância do trabalho docente exige atribuir ao professor um valor diferenciado, com uma remuneração e oferta de carreira digna, além de boas condições de trabalho.

Para compreender a remuneração docente em Natal, a partir do Fundef, tornou-se necessária a análise da receita e da despesa do Fundef do município de Natal no período de 1996-2006. Porém, como esse Fundo teve sua implementação a partir de 1998 apesar da aprovação da Lei em 1996, nossa análise compreende o período de 1998 a 2006, conforme destaca-se na Tabela 01.

**Tabela 01** – Recursos do Fundef arrecadados e aplicados com a manutenção do ensino fundamental, e a valorização do magistério pelo município de Natal, no período de 1998 a 2006.

Período	Receita FUNDEF (R\$)	Aplicação MDE (40%)	(%)	Aplicação – Valorização do Magistério (60%)	(%)	Saldo (R\$)
1998	12.656.191,40	1.736.377,10	13,72	10.540.570,32	83,28	379.244,00
1999	15.067.979,56	368.270,30	2,44	14.188.998,73	94,17	510.711,00
2000	18.263.174,12	1.488.394,57	8,15	16.774.779,55	91,85	0,00
2001	22.204.683,42	1.771.113,67	7,98	18.033.209,88	81,21	2.400.361,00
2002	24.005.892,84	901.064,09	3,75	21.993.911,23	91,62	1.110.917,00
2003	26.285.024,96	72.604,68	0,28	27.051.987,14	102,92	(-) 839.567,00
2004	31.887.181,85	12.754.872,74	40	19.132.309,11	60	0,00
2005	39.558.138,33	15.823.255,33	40	23.734.883,00	60	0,00
2006	47.220.833,75	18.888.333,50	40	28.332.500,25	60	0,00

**Fontes:** Controladoria Geral do Município de Natal. Balanço 1998 a 2003. Finbra (2004 a 2006).

A análise da tabela 01 permite inferir que, com relação à receita, há um crescimento gradativo ano a ano dos valores recebidos, visualizando um acréscimo proporcional a R\$ 4.320.580,29, entre o período de 1998 a 2006. A diferença maior recai sobre o ano de 2005, em que ocorreu um aumento médio de R\$ 7.670.956,48 em relação ao ano de 2004, implicando um acréscimo de 24, 05%. Em seguida, o ano 2000 apresenta uma diferença,

também, a maior, em relação ao ano de 1999, no montante de R\$ 3.195.195,00, o que equivale a um aumento de 10,88%.

Em relação à aplicabilidade de, no mínimo, 60% em valorização do magistério e os outros 40% em manutenção do ensino fundamental, percebe-se uma grande diferença nas percentagens do período compreendido entre 1998 e 2003, variando de 83,28% no ano de 1998 para 102,91% no ano de 2003. A diferença, a maior, na aplicabilidade dos 60% está no ano de 2003, que, se comparado ao ano anterior, teve um aumento em torno de R\$ 5.058.076,00, equivalendo a 11,30% de acréscimo. Observa-se que a tendência é de crescimento entre 1998 e 2000, ocorrendo uma queda em torno de 10,75% quando comparado ao período entre 2001 e 2002. Em 2003, o índice tende a crescer na proporção de 10,40% em relação ao ano de 2002, ultrapassando o índice da receita. Justifica-se aí, provavelmente, um aumento de pessoal por contratação e/ou aumento do valor das remunerações (FRANÇA, 2005, p. 200).

Com relação à aplicabilidade dos 40% no período de 1998 a 2003, houve uma oscilação nos valores, em consequência de a aplicabilidade ter sido bem superior aos 60%. Vê-se que o ano de 2001 apresenta maior recurso, no valor de R\$ 1.771.113,00, em detrimento ao menor, do ano de 2003, com valor correspondente a R\$ 72.604,00. Esse ano apresenta, também, o maior índice de saldo financeiro no valor de R\$ 2.400.361,00. Observa-se, ainda, na coluna de saldo, que há um déficit negativo referente ao ano de 2003, o qual, provavelmente, seria compensado com o recebimento, isto é, com a receita do ano de 2004 (FRANÇA, 2005, p. 201). Porém, isso não foi possível, pois, no ano de 2004, todo o recurso recebido foi aplicado em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e Valorização do Magistério.

O valor de R\$ 31.887.181,85, correspondente a 2004, permite inferir que, também, esse ano a receita total foi maior que nos anos anteriores, bem como sua aplicabilidade nos 60%, sendo a diferença entre 2004 e o ano anterior, o equivalente a R\$ 5.602.156,89.

Entre os anos de 2004 e 2006, existe um diferencial, que se trata da aplicação exata, conforme determina a Lei do Fundef, de, no máximo, 40% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e, no mínimo, 60% na Valorização do Magistério, resultando em um saldo de R\$ 0,00. Ressalva-se que, no período de 1996 a 2006, o município de Natal teve como prefeitos a professora Wilma Maria de Faria e Carlos Eduardo Nunes Alves, sendo que a primeira foi eleita por dois mandatos consecutivos (1996-2002) e após sua renúncia em 2000 para se candidatar a governadora do Estado do Rio Grande do Norte, assume Carlos

Eduardo Nunes Alves (vice-prefeito) e ele, em 2004, candidata-se à reeleição, com vitória no segundo turno.

Porém, vale chamar atenção para o saldo negativo resultante no ano de 2003, em que foi aplicado a mais, o valor de R\$ 839.567,00, ou seja, gastou-se mais que devia. Contudo, nos anos anteriores a 2003, o saldo foi positivo, ou seja, a prefeitura deixou de aplicar o valor de R\$ 4.401.233,00. Nesse caso, observa-se que a prefeitura municipal de Natal deixou de aplicar o valor de R\$ 3.561.666,00, que se refere à diferença entre os valores não aplicados entre 1998 e 2002, deduzido do valor aplicado, a maior em 2003.

No tocante à remuneração dos professores, analisamos dados salariais retirados das folhas de pagamento do município de Natal, referentes ao mês de outubro de cada ano. A escolha do mês foi definida no grupo maior da pesquisa nacional por ser um mês em que não aparecem pagamentos de décimo terceiro e/ou férias.

O procedimento realizado foi o seguinte: levantaram-se dados salariais de professores do ensino fundamental da rede pública municipal de Natal, em início de carreira com nível médio de formação. Ressalta-se que, para efeito de comparação entre os anos estudados, foi feita uma regra de três simples na carga horária de alguns professores, sendo todos os docentes analisados, equiparados a 30 horas semanais, já que essa é a carga horária predominante nos dados encontrados.

Analisou-se o vencimento básico de docentes, encontrados na folha de pagamento do município, conforme seu nível e classe na carreira do magistério; em seguida, observaram-se as gratificações que compõem a remuneração destes; por fim, analisou-se a remuneração dos professores, ou seja, o total entre o vencimento básico e as gratificações. Vale destacar que o vencimento básico é aquele que incidirá na aposentadoria dos professores, portanto se trata de um elemento fixo, enquanto que as gratificações são variáveis e não necessariamente compreenderão a aposentadoria desses profissionais.

O salário-mínimo é o elemento utilizado para comparação com os dados salariais, sendo analisados: o vencimento básico e o salário mínimo; e a remuneração com o salário mínimo.

Considerando o exposto, tratar-se-á agora da análise dos dados salariais de docentes com nível médio, em início de carreira, conforme demonstra a tabela 02.

**Tabela 02** - Dados Salariais de professores do ensino fundamental, com nível Médio, em início de carreira, na rede municipal de Natal (1996-2006).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	P1 - A	P1 - A	PE 1- A	PE 1- A	PE 1- A	PE 1- A	PE 1- A	PE 1- A	PE 1- A	NE 1- A	NE 1- A
<b>Vencimento (R\$)</b>	121,50	121,50	324,00	324,00	324,00	324,00	324,00	324,00	388,80	505,44	758,16
<b>Gratificações (R\$)</b>	130,01	254,74	3,24	29,16	-	25,20	162,00	162,00	136,64	14,99	135,00
<b>Remuneração (R\$)</b>	251,51	376,24	327,24	353,16	324,00	349,20	486,00	486,00	525,44	520,43	893,16
<b>VB/SM</b>	1,08	1,01	2,49	2,38	2,14	1,8	1,62	1,35	1,49	1,68	2,16
<b>Remuneração/SM</b>	2,24	3,13	2,51	2,59	2,14	1,94	2,43	2,02	2,01	1,73	2,55
<b>Salário Mínimo (R\$)</b>	112,00	120,00	130,00	136,00	151,00	180,00	200,00	240,00	260,00	300,00	350,00

**Fonte:** Folhas de Pagamento do Município.

Os professores com nível médio de formação, no município de Natal, no ano de 1996 (ano de aprovação da Lei nº 9.424/96, a qual instituiu o Fundef) e 1997 recebiam o vencimento básico referente ao valor de R\$ 121,50 e, dependendo das gratificações que lhe fizerem jus, a remuneração desses profissionais passava a ser de R\$ 251,51 a R\$ 376,24. Estes últimos valores, quando comparados ao salário mínimo nacional definidos nesse período, correspondem a dois ou três salários.

Em 1998, ano de implementação dos recursos do Fundef em Natal, o vencimento básico do professor em início de carreira correspondia a R\$ 324,00 e esse valor permanece o mesmo por seis anos, ou seja, até o ano de 2003. Porém, com as gratificações, a remuneração desses profissionais varia de R\$ 327,24 a R\$ 486,00, o que representa aproximadamente dois salários.

Logo, vê-se uma estagnação na remuneração desses professores, quando se considera o poder de compra a partir do salário mínimo, acompanhando tão somente o aumento nominal do salário. Ou seja, a remuneração aumenta na mesma proporção que o salário considerado mínimo para um indivíduo garantir sua sobrevivência, porém, este fato não promove valorização, considerando-se que valorizar seria, pois, proporcionar aumento na quantidade de salários mínimos.

Nos três últimos anos de implementação do Fundef (2004, 2005 e 2006), o vencimento básico dos professores correspondeu, respectivamente a R\$ 388,80; R\$ 505,44 e R\$ 758,16. Verificou-se, então, um aumento nominal, neste período, em relação ao período de 1998-

2003, no qual o vencimento permaneceu em R\$ 324,00 (média de 1,9 salários mínimos). Entretanto, no período 2004-2006, ao comparar o vencimento com o salário-mínimo pode-se induzir que o professor recebeu uma média de 1,7 salários, o que não representa aumento no poder de compra em termos reais, pois, analisando os valores nominais, tem-se um aumento significativo de R\$ 324,00 para R\$ 758,16, contudo, este reajuste não trouxe valorização no vencimento, pois houve uma redução no que diz respeito à quantidade de salários-mínimos.

No que diz respeito à remuneração, durante 2004-2006, os professores receberam respectivamente R\$ 525,44; R\$ 520,43 e R\$ 893,16. Esses valores representam a média de dois salários mínimos. Já em 1998-2003, ao comparar a remuneração com o salário mínimo pode-se induzir que o professor recebeu uma média de 2,27 salários, o que não representa aumento no poder de compra em termos reais, pois, analisando os valores nominais, houve um aumento significativo, contudo, esse reajuste não trouxe valorização na remuneração, pois também há uma redução no que diz respeito à quantidade de salários-mínimos.

Considera-se, ainda, que, o aumento salarial nominal docente ocorre em maior quantidade no vencimento e não na remuneração, o que pode ser atribuído a incorporação de gratificações ao vencimento. Ou seja, o total recebido pelos professores não muda em relação à quantidade de salários mínimos.

Para os professores com nível médio, em início de carreira, após a implementação do Fundef, não houve elevações consideráveis nas remunerações em termos reais, pois em 1996 a remuneração correspondia a 2,24 salários e em 2006 passou a 2,55. Já nos vencimentos, há uma elevação de 1,08 para 2,16 salários, dobrando esses valores. Esse fato induz a confirmação de que, há uma incorporação das gratificações aos vencimentos.

Esses dados apresentam uma contradição à proposta definida na aprovação do Fundef com a intenção de promover a valorização do magistério. Essa desvalorização é confirmada quando se comparam os valores de vencimento e remuneração com o salário mínimo nacional, pois, considerando que o salário apresentou uma elevação gradual, por outro lado, tanto o vencimento como a remuneração dos professores não passaram do total de um a três salários mínimos.

Destaca-se, ainda, que, a maior remuneração ocorreu em um período em que não havia implementação do Fundef, ou seja, em 1997 quando o vencimento de um professor correspondeu a 1,01 salários mínimos e a remuneração correspondeu a 3,13 salários. Entretanto, deve-se atentar para o fato de que, nesse caso as gratificações somaram o total de 2,12 salários sendo, pois, quase duas vezes maior que o valor do vencimento.

## Considerações Finais

O Fundef apresentava-se como garantia de mais recursos para a educação (embora não sejam definidos recursos novos) e como instrumento para solucionar os graves problemas que impediam os estados e municípios de alcançarem o nível de qualidade desejada nos seus sistemas de ensino.

A princípio, esse Fundo foi reconhecido como uma política pública bem-sucedida de redistribuição de recursos por estudiosos como João Monlevade, tendo em vista que tal projeto significava uma distribuição dos recursos, e o Norte e Nordeste seriam regiões beneficiadas. Porém, apesar de permitir ao município de Natal melhor redistribuição dos recursos<sup>1</sup>, ainda foram insuficientes para a qualidade projetada ao ensino público, especialmente no que diz respeito à remuneração docente, tendo em vista que a elevação na remuneração e no vencimento dos professores constituiu-se de um aumento nominal. Quando o aumento apresenta-se na remuneração, vê-se que esse fato ocorre a partir das gratificações e vantagens, concedidas pela promoção e progressão na carreira dos professores, porém, em valores reais, não percebe-se evoluções na remuneração dos professores, apesar do aumento gradativo que houve na receita arrecadada pelo município.

Entretanto, foi levado em consideração que o Fundef foi um passo necessário e possível ao contexto histórico em que se compreendia a necessidade de arregimentar recursos para a educação numa perspectiva de focá-los no ensino fundamental como era a perspectiva do neoliberalismo implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso. A criação dos Fundos permitiu maior transparência na execução de parte dos recursos da educação.

Com o Fundef, os professores passam a ter garantia de recursos mínimos destinados à sua remuneração, apesar de insuficientes, bem como suas condições de trabalho expressas em Plano de Cargo, Carreira e Remuneração. Isso permite melhorias, especialmente quando destina parte de sua carga horária ao planejamento de atividades, já que se considera que Valorização do Magistério não se refere, única e exclusivamente à remuneração adequada.

Porém, no município de Natal, a política do Fundef não representa valorização do magistério, especialmente no que se refere à remuneração.

Apesar do crescimento gradual na arrecadação da receita do Fundef no município, o investimento na remuneração dos docentes não ocorre na mesma proporção.

---

<sup>1</sup> Apesar da redistribuição dos recursos com o Fundef, esse fato não implica recursos novos para a educação, além dos recursos já definidos constitucionalmente.

Portanto, tendo em vista o grau de formação e as exigências e responsabilidades que são atribuídas ao docente pela função social que esses profissionais exercem, a política de valorização do magistério apresenta, ainda, um distanciamento do ideal para se valorizar o profissional do magistério, especificamente no que diz respeito à remuneração, já que, com o Fundef, a remuneração dos professores do ensino fundamental da rede pública municipal de Natal/RN, em início de carreira, não apresenta uma evolução considerável.

O desafio e a obrigação de promover a valorização do magistério são constantes, dada a relevância da profissão docente em face das necessidades postas pela sociedade, considerando que a luta pela valorização do magistério não se esgota, apenas, na implementação da política. Os avanços observados na remuneração e na estrutura da carreira docente não decorreram da política de Fundos, mas sim do resultado de lutas e reivindicações da categoria do professores, junto ao sindicato.

A valorização do magistério público está presente nas políticas públicas, porém se encontra distante da realidade do contexto escolar dos profissionais, tendo em vista que tais políticas, ao serem criadas, são ainda apenas textos/documentos prescritivos, que podem ou não ser recriados na sua implementação. Trata-se pois, de um movimento circular de valorização e desvalorização profissional que deixa lacunas que podem servir de possibilidades e desafios à constituição de uma política de Estado. Os profissionais do magistério devem continuar engajados na luta pela conquista de novos direitos.

## Notas

---

<sup>i</sup> A concepção de Fundos para a educação aparece pela primeira vez na Constituição Federal brasileira de 1934. Porém, propostas de criação de Fundos já haviam sido apontadas em 1930 quando, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, Anísio Teixeira, apresentou essa ideia na busca por um novo modelo de educação para o país que apresentava dificuldades com a estabilidade econômica.

## Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. **Lei N° 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60 do ADCT, e dá outras providências, 1996b.

CABRAL NETO, Antônio; MACÊDO, Valcinete Pepino de. Os desafios da formação continuada de professores: uma reflexão sobre o programa Gestar. In: CABRAL NETO, Antônio et al (orgs). **Política pública da educação no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

---

CABRAL NETO, Antônio; YAMAMOTO, Oswaldo H. (orgs.) **Política Educacional brasileira: novas formas de gestão**. In: O Psicólogo e a Escola: uma introdução ao estudo da psicologia escolar. Natal, RN: EDUFRN, 2004.

CASASSUS, Juan. **A centralização e a descentralização da educação**. São Paulo: Caderno de Pesquisa, n. 95, 1995.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Financiamento da Educação no Brasil**. Em Aberto, Brasília, v. 18, n.74, p. 11-32, dez. 2001.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as verbas da educação**. São Paulo: Xamã, 2001.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: solução ou remendo para o financiamento da educação básica? In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (Orgs.). **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: UFPR, 2006.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos. **Valorização do magistério da educação básica no RN: participação do SINTE e do governo estadual na implementação do Piso Salarial Profissional Nacional na rede pública estadual no ano de 2009**. 2010. 224 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

FRANÇA, Magna. **Gestão e financiamento da educação: o que mudou na escola?** Programa Dinheiro Direto na Escola. Natal, RN: EDUFRN, 2005.

GATTI, Bernardete Angelina. **Políticas docentes no Brasil: um estado da arte**. Brasília: UNESCO, 2011.

MELCHIOR, José Carlos de A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. Campinas, SP: Autores Associados, 1997. – (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 57).

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Líber Livro, 2010.