

AS CONTRIBUIÇÕES DO FUNDEF PARA A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM TERESINA

Isabel Cristina da Silva Fontineles - UFPI / UESPI

1 INTRODUÇÃO

Este texto é fruto de estudos realizados no âmbito de um projeto mais amplo cuja finalidade, é a de analisar o impacto do (Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério) FUNDEF na valorização do magistério da rede pública municipal de Teresina, no período de 1996 a 2006. Regulamentado pela Lei n. 9424/96, foi imposto compulsoriamente a todos os estados e municípios brasileiros a partir de 1998. Com a implantação do FUNDEF fica previsto que 60% no mínimo deverão ser utilizados para a remuneração de profissionais do magistério em efetivo exercício no ensino fundamental, podendo ainda ser empregados para financiamento de cursos de formação de professores ainda não habilitados até o ano de 2001.

Os 40% restantes deverão ser gastos com outras despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) regulamentados no Art.70 e 71 da Lei de Diretrizes e Bases (LDB). Por tratar-se de uma pesquisa bibliográfica e documental em andamento, baseamo-nos nos seguintes autores: Davies (1999); Sousa Neto (2003); Bobbio (1999); Viana (1997); Weber (1998); Arelaro (2002); Shiroma (2002); Contreras (2002); Tardif (2002); entre outros. Esperamos, portanto, contribuir para expansão das reflexões sobre o impacto do FUNDEF em Teresina no que se refere ao salário, formação e condições de trabalho dos profissionais da educação.

2 CONTEXTO HISTÓRICO: COMO SURGE O FUNDEF

Do espaço de tempo da aprovação da Constituição de 1988 a LDBEN de 1996, o Brasil presenciou a aprovação do Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003). De acordo com Garrido (2002) e Shiroma (2002) nesse plano consta um amplo acordo, negociado e assumido entre os sindicatos e os governos estaduais e municipais, para elevação salarial, definida num piso salarial mínimo, que segundo ela, teria sido abolida das propostas e da política do governo subsequente.

Dessa forma, a Emenda Constitucional (EC) n. 14, dá origem à Lei n. 9424, sancionada em 20 de dezembro de 1996 e publicada em 24 de dezembro do mesmo ano. Esse Fundo estabeleceu como objetivos centrais promover: “1) a justiça social; 2) uma política nacional de equidade; 3) a efetiva descentralização e a melhoria da qualidade da educação e 4) a valorização do magistério público” (BRASIL, 1996, p.4).

Dentre esses objetivos, o item valorização do magistério público é o cerne desta pesquisa por se considerar que por meio dele é possível compreender muito dos demais itens abordados pela Lei que criou o FUNDEF e porque este tema ainda necessita ser melhor estudado em relação ao município de Teresina, uma vez já ter sido focado nas pesquisas de Sousa Neto (2003), mas apenas relativo à rede estadual de ensino do Piauí. Mesmo em trabalhos que estudam a atuação do FUNDEF na rede municipal, (CARVALHO, 2002), o item valorização do magistério aparece periféricamente e não como tema central.

3 REMUNERAÇÃO CONDIGNA: UMA PROPOSTA

Em 1996 foi aprovada a Emenda Constitucional n. 14 (EC), em 12 de setembro de 1996, que em seu artigo 5º, modificou o artigo 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), da Constituição Federal afirmando que:

Art. 60. Nos dez primeiros anos da promulgação desta Emenda, Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão não menos de sessenta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do Ensino Fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério (BRASIL, 1996, p. 03)¹

O enfoque no atendimento ao Ensino Fundamental era notório na EC n. 14, destacando que a “remuneração condigna do magistério” era outra prioridade do FUNDEF. Porém, não estabeleceu parâmetros salariais para que isso pudesse ser avaliado.

A versão governamental de que houve melhoria na remuneração do magistério após a criação do FUNDEF tem recebido fortes críticas, como a de Davies (1999), ao analisar o Balanço do Primeiro Ano do FUNDEF, realizado pelo MEC:

¹ Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional a proposta de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação Básica (FUNDEB) que propõe substituir o FUNDEF, sob forma de Projeto de Emenda Constitucional (PEC), n. 536-A/97, ao qual está apensada a PEC 415/2005. A proposta desta pesquisa, contudo, é entender as repercussões do FUNDEF na educação pública oferecida pela rede municipal de Teresina, sobretudo no concernente à valorização do magistério.

A alegação federal de que o magistério teria melhorado sua remuneração com o FUNDEF, “comprovada” com estatísticas em profusão no Balanço citado, precisa ser tratada com muita cautela. Em primeiro lugar, as fontes de informações da “pesquisa” do MEC foram as Secretarias de Educação, que obviamente tenderão a pintar um quadro não muito fiel da realidade do magistério. Uma consulta aos profissionais do magistério e suas entidades mostraria uma situação bastante diferente (DAVIES, 1999, p.19).

Avaliar qual a afirmação apresenta mais fundamentos, se a do MEC ou a de Davies, analisando-se o caso da rede municipal de Teresina, é um dos propósitos desta pesquisa.

A preocupação com a questão salarial do magistério é fundamental para entender como o ensino público tem sido tratado em Teresina, uma vez que esta é uma das questões centrais quando se analisam as dificuldades enfrentadas pelo magistério no País. A respeito disso, Paiva, Junqueira e Mul (1997) constataram em sua pesquisa que:

Os números mostram por que se fala em pauperização docente. A sociedade deixa clara a sua percepção quando o motorista de táxi recusa-se a cobrar uma corrida da professora atrasada, quando essa não consegue abrir uma conta no banco ou quando não apenas os professores impedem seus filhos de seguirem a profissão dos pais, mas os operários também recusam-na para sua prole – exceção feita a uma parte das empregadas domésticas que, apesar de nutrirem desprezo pelo salário de professora, ainda consideram a profissão como uma forma de ascensão simbólica. No entanto, a dramaticidade da situação só se pode perceber no cotidiano das escolas (p. 116).

Pesquisas como esta, demonstram a extensão social dos problemas enfrentados pelo magistério no Brasil. Também investigando a relação qualidade de ensino – remuneração do magistério em São Paulo, Viana (1997) afirma que:

O salário é um ponto muito importante para os entrevistados, pois condiciona não só a visão de uma docência decadente, mas suas próprias alternativas para esta ação. A autoridade docente é posta em dúvida quando eles mesmos fazem comparações entre os seus salários e os de seus alunos, destacando a sensação de que seu conhecimento e trabalho não têm utilidade de proporcionar uma remuneração digna. Sem ganhar o suficiente, enxergam suas possibilidades de maneira muito finita, o que contribui para o tom pessimista de todo o discurso (p. 83-4).

4 REMUNERAÇÃO EM TERESINA: CONTROVÉRSIAS

Em Teresina, ao longo da década de 1980, era muito comum ouvir falar que os professores municipais eram bem remunerados. Durante os anos que se seguiram, mesmo com uma mudança nesse quadro, o próprio poder público anunciava isso em diferentes veículos de comunicação como em uma entrevista ao jornal O Dia, em 07 de maio de 2002, em que o Secretário Municipal de Educação afirmou que os professores da rede municipal ganhavam mais que os professores universitários no Estado do Piauí.

Isso, todavia, não condiz com a afirmação dos integrantes do Sindicato dos Servidores Municipais de Teresina (SINDSERM), que acusam um achatamento da remuneração do magistério ao longo da década 1990 e início do século XXI, o que teria sido agravado, segundo este Sindicato, após a criação do *ranking*² entre as escolas municipais, provocando uma rivalidade entre os educadores de cada escola, em função da remuneração ser proporcional à classificação obtida na avaliação governamental.

Esses problemas relativos à questão da remuneração não são exclusivos de Teresina. A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), questionando os reflexos do FUNDEF sobre a melhoria na remuneração dos professores, afirmou que:

O MEC tem trombeteado que os salários dos professores subiram com o FUNDEF. Não se pode negar que alguns municípios, onde havia pouca arrecadação e muitos alunos, e, portanto, pagavam salários de miséria a seus professores, passaram a ter recursos para um vencimento inicial de R\$ 200,00 ou até mais em 1998. O que não se fala é que somente 20% dos professores tiveram um aumento substancial em sua remuneração e que em 1999 e 2000 foram sacudidos por dezenas de greves nas redes estaduais e centenas nas municipais, porque o arrocho continuou obrigando os professores a multiplicar suas jornadas ou procurar outros trabalhos para sobreviver (CNTE, 2 a 9/2001).

Endossando tal crítica, Gadotti afirmou que: “O governo investe pouco em educação, não houve melhoria salarial apesar do Fundão, enfim, o sistema de ensino está sendo sustentado pelo salário não pago ao trabalhador em educação” (2000, p. 133)

Tentando responder às críticas quanto aos limites do FUNDEF, o MEC defendeu a crescente melhoria da remuneração do magistério, no Balanço do Primeiro Ano deste Fundo afirmou que:

Com critério redistributivo dos recursos e a garantia de uma significativa parcela do fundo para remuneração do magistério, importantes transformações ocorreram no cenário de financiamento do ensino fundamental ao movimentarem-se recursos dos governos com maior capacidade financeira e/ou com um baixo nível de participação no atendimento escolar na direção dos municípios em situação inversa. Com isso, mais de 2.700 municípios obtiveram ganhos financeiros com o FUNDEF em 1998, superando 3.200 municípios em 1999 (BRASIL, 1996, p. 05).

Investigando a posição do sindicato da categoria, observamos posição contrária ao *ranking* apregoando-o de anomalia pedagógica e explicam que a mudança de nível –

² Ranking criado pela Prefeitura de Teresina no início de 2001, o qual gerou um clima de questionamentos e até de rivalidades entre as escolas e os educadores municipais. A Prefeitura de Teresina implantou uma gratificação por desempenho escolar nas escolas da rede municipal, afirmando estar incentivando as equipes docentes. Tal ranking classifica as escolas em A, B, C, D e E, conforme o desempenho obtido mediante a média de quatro indicadores: o percentual de aprovação, de evasão escolar, de correção do fluxo escolar por faixa etária e perante a aplicação de verificação de aprendizagem promovida pela Secretaria Municipal de Educação. Estes critérios estão sendo reavaliados durante 2005 pela SEMEC, mas ainda permanecem os mesmos.

direito já conquistado – foi suspensa, os salários arrochados e o *ranking* foi imposto como condição para elevar o salário de professores(as) e pedagogos(as), melhorando artificialmente os indicadores.

5 PLANO DE CARREIRA: LDB E O PDET

Analisando a questão da valorização do magistério, a Lei n. 9.424/96 estabelece em seu artigo 9º que:

Estados, o Distrito Federal, os municípios deverão no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

- I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício do magistério;
- II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;
- III - a melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 1996, p.11).

No que se refere ao item remuneração, os profissionais da rede municipal em Teresina vêm tendo perdas salariais, sofrendo impacto ainda na mudança de nível sem solução desde 2001 de acordo com o jornal(2005) do Sindicato dos Servidores Municipais de Teresina. Nele também percebemos o índice de reposição salarial por que lutavam em torno de 69,31%. Já na campanha salarial de abril/2006, a defasagem salarial é bem maior e a luta era por 78,61%, o que vem mobilizando estes profissionais a deflagrarem greves. A exemplo, lembramos a greve de 2002 com 27 dias de duração. De acordo com o jornal Diário do Povo (Teresina, 03/05/2002), reivindicavam aumento de 43,11%, mas o reajuste concedido pela Prefeitura foi de 5% apenas. Como vemos a defasagem salarial só aumenta de 2002 a 2006.

No Plano Decenal de Educação para Teresina (PDET) a Secretaria Municipal de Educação afirma que é uma de suas metas:

Implantação, no prazo máximo de dois anos, dos planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas docente técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração, definidos através de amplos debates com as respectivas categorias profissionais (TERESINA, 2003, p. 42).

Quanto ao Plano de Cargo, Carreira e Salários (PCCS), os prazos estabelecidos tanto pela LDB quanto pelo PDET (2003), ainda não se confirmam, continuam sendo pauta de reivindicações das assembleias do SINDSERM, portanto descumpridos.

Com relação à melhoria da qualidade do ensino, a divulgação dos resultados da avaliação externa de desempenho de alunos de 4ª e 8ª série das escolas municipais de Teresina realizada no mês de dezembro de 2003, revela um crescimento significativo do desempenho dos alunos. Aliados à avaliação de desempenho estão os programas de formação continuada dos professores, formação esta, entendida como aquela que ocorre

com o professor no exercício de suas atividades. Cumprindo uma recomendação legal (art. 40 da LDB/96), a Prefeitura Municipal através da SEMEC, vem também atendendo à demanda por novos saberes que elevem a competência profissional, condição para valorização dos profissionais da educação.

6 QUALIFICAÇÃO: CONSTRUÇÃO DA DOCÊNCIA?

Em relação à qualificação do magistério em cursos do Ensino Superior estabelecia a Lei de Diretrizes e Bases de Educação (LDB), Lei n. 9.394/96, que até o fim da década da educação, no ano de 2006, os professores da Educação Básica teriam que cursar licenciatura plena, sendo que a Lei do FUNDEF prevê o envio de recursos às Unidades Federadas, que aplicariam até 60% do FUNDEF nesses cursos de formação e qualificação.

No caso da Prefeitura de Teresina, o Convênio foi realizado com a Universidade Federal do Piauí, mas é preciso saber que critérios foram usados nessa seleção, se esta efetivamente cumpria as exigências definidas pelo FUNDEF para qualificação de professores, no artigo 6º da Lei n. 9424/96.

Analisando o magistério da rede estadual de ensino do Piauí, Sousa Neto (2003) conclui que na esfera estadual, essas exigências estavam muito dispersas e distantes de serem cumpridas. Pretende-se descobrir se em nível municipal a realidade manifestou-se diferente, uma vez que o Plano Decenal de Educação para Teresina (PDET) mostra-se muito evasivo quando se refere à formação superior,

Constitui-se numa política voltada para a Universidade, concebida, de um lado, como produtora e socializadora do conhecimento científico e tecnológico (ensino, pesquisa e extensão) e de outro, como promotora de acesso a um 'quantum cultural' de que o cidadão necessita para sua participação nos processos produtivos e de poder na sociedade. Ela contribui como influenciadora da melhoria da qualidade da educação básica e da redução da desigualdade social, política e econômica (TERESINA, 2003, p. 31).

Além de apenas evidenciar as funções de Universidade, este documento não apresenta se o poder público municipal criou ou criará algum mecanismo para promover a integração com alguma destas entidades de Ensino Superior para qualificar os professores municipais. No mesmo documento há um destaque para oferta de cursos de pós-graduação, mas não fala a respeito das graduações, mencionando-o:

Estabelecimento de parcerias com instituições de ensino superior, preferencialmente públicas, para oferta de cursos de pós-graduação para professores especialistas em educação, administradores e de Educação Infantil (TERESINA, 2003, p. 49).

Este documento, contudo, não se refere à formação e qualificação de professores sem formação acadêmica, que é um dos focos centrais de interesse do FUNDEF. Mesmo considerando essas limitações, é válido lembrar que este Fundo evidenciou-se como uma política pública que tem marcado a história da educação no Brasil e, como destaca Weber (1998):

Malgrado tais percalços, vale salientar que o processo de discussão desencadeado nos Estados e Municípios, pela instituição do mencionado fundo, tem aprofundado o relacionamento entre Estado e Municípios, a redefinição ou reafirmação de responsabilidades e a divisão de tarefas entre essas instâncias, bem como a definição de formas concretas de colaboração (p. 08).

Prossegue esse pesquisador, analisando os reflexos do Fundo na formação de professores:

Tem, também, ensejado um maior relacionamento com universidades e faculdades de formação de professores instadas que estão a responder a curto prazo estipulado pela Lei n. 9.424/96 pela formação de professores leigos, nas diferentes acepções que a expressão envolve (WEBER, 1998, p. 8).

Nessa perspectiva, reconhecem-se os vários avanços na negociação entre a sociedade civil e o Estado, e entre as diferentes esferas desse Estado (BOBBIO, 1995), porém, objetiva-se também entender de que forma essa formação e qualificação de professores repercutiram em sua prática docente. Assim, é importante investigar até que ponto os professores “participam como protagonistas na implementação das políticas educativas” (NÓVOA, 1995, p.27) ou como meros sujeitos passivos e receptores das decisões governamentais.

Investigando junto ao Departamento de Ensino da Secretaria Municipal de Educação (SEMEC), até 2005, 541 professores receberam formação inicial através do Convênio firmado entre a Prefeitura Municipal de Teresina e a Universidade Federal do Piauí, 100 estão cursando. Acrescentou ainda, a representante da SEMEC que os profissionais que não receberam tal formação, foi pelo fato de já estarem próximo à aposentadoria, não podendo, portanto contribuir posteriormente com o ensino municipal, na opinião deste profissional.

Analisando o termo aditivo ao Convênio supracitado, observamos na cláusula segunda, que este convênio tem período de término previsto para junho de 2007. Questionado sobre o recurso do FUNDEF reservado para este fim, este profissional revela que foi feita uma redistribuição para especialização de professores de 5ª a 8ª série e para os professores alfabetizadores. E informa que já foram concluídas duas turmas de

especialização, uma em História da Arte e outra em Metodologia da Matemática, englobando também os pedagogos.

Prosseguindo as investigações nas fontes hemerográficas a respeito da formação dos professores municipais, encontramos a seguinte matéria jornalística:

Saiu ontem de manhã a lista dos 90 professores da Prefeitura de Teresina aprovados no vestibular promovido pela Universidade Federal do Piauí e Secretaria Municipal da Educação. Agora, são 425 docentes na universidade e 177 professores já formados. A PMT vai gastar R\$ 1,8 milhão para manter os novos aprovados na UFPI (JORNAL DIÁRIO DO POVO, 01/01/2002).

Dessa forma, Sônia Kramer (2002) denuncia o equívoco das políticas públicas das quais as secretarias imaginam que a unidade de trabalho delas é a professora ou o professor e acrescenta, que só será possível construir alternativas pedagógicas, propostas curriculares, se se fortalece a unidade escolar, dando condições de trabalho e acesso ao conhecimento para compartilharem suas próprias soluções.

6 O STATUS E AS CONDIÇÕES DE TRABALHO DOS EDUCADORES

No que se refere às condições materiais da atividade docente (o salário, o tamanho das classes a disponibilidade de material curricular etc.), Zeichner (2003, p.51) revela, seu *status* social e sua auto-estima não fazem senão se deteriorar. Ao citar Rosa Maria Torres (2000), da Unesco da Argentina, argumentou que os professores na virada do milênio, têm menos prestígio, respeito e *status* do que há cinqüenta anos. E acrescenta:

Se tais condições não tiverem conexão com o atual esforço pela reforma, tudo a que nos propomos a realizar não terá muita influência nas salas de aula ou na realização da educação de alta qualidade para todos. Não veremos muito progresso na eliminação das desigualdades em direitos humanos fora da escola... Na formação de professores e na educação em geral, devemos continuar lutando para nos aproximarmos mais de um mundo em que aquilo que queremos para os nossos filhos esteja ao alcance dos filhos de todos (p.52)

Nesse sentido, necessário se faz o processo de sua profissionalização, o que segundo Ginsburg (*apud* NÓVOA, 1995) o levaria à contramão de sua emancipação:

A profissionalização é um processo através do qual os trabalhadores melhoram o seu estatuto, elevam os seus rendimentos e aumentam o seu poder/autonomia. Ao invés, a proletarização provoca degradação do estatuto, dos seus rendimentos e do poder/autonomia (p.23-24).

A qualidade do ensino passa pelos profissionais que o oferecem e pela visão e atuação que estes apresentam na educação e o reconhecimento que recebem da sociedade. Entender como esses elementos foram influenciados após a implantação do FUNDEF em

Teresina é o propósito da investigação que se pretende realizar. Esse interesse acentua-se ao se observar o art. 7º do FUNDEF, que estabelece:

Os recursos do Fundo, incluído 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 de profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (BRASIL, 1996, p. 4).

(IN)CONCLUSÃO

Como vimos uma das justificativas mais relevantes da criação do FUNDEF foi a possibilidade de melhorar a remuneração dos professores empregando parte dos recursos do fundo. Assim sendo, a evolução salarial dos professores antes e depois de 1998 constituiu-se um foco na análise do impacto do FUNDEF em Teresina, sobretudo por termos exemplos como Vitória da Conquista segundo Leite (2002) que não produziu modificações significativas no que se refere à qualificação e ao salário real dos professores.

Reconhecemos que somente investigando e compreendendo a realidade de nossa educação escolar, seus avanços, permanências e recuos, é possível intervir no sentido de aperfeiçoá-la, como salienta Piaget “pensar não se reduz, acreditamos, em falar, classificar em categorias, nem mesmo abstrair. Pensar é agir sobre o objeto e transformá-lo” (*apud* BECKER, 1997, p.5).

A pesquisa aqui desenvolvida não teve a pretensão de esgotar o assunto, até porque trata-se de uma pesquisa em andamento da qual tratará de outras questões pertinentes a visão dos profissionais da educação. Por acreditar que poderemos a partir da releitura que nos proporcionará a transformação da leitura que faremos da memória coletiva, pois como informa Halbwachs (1990) “a sucessão das lembranças, mesmo daquelas que são mais pessoais explica-se sempre pelas mudanças que se produzem em nossas relações com os diversos meios coletivos”.