UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

REGINA SHEILA BORDALO MARTINS

O FUNDEB E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS-MA (2007-2013): contradições, avanços e limites

São Luís-MA
2014

REGINA SHEILA BORDALO MARTINS

O FUNDEB E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS-MA (2007-2013): contradições, avanços e limites

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Orientadora: Profª Drª Maria José Pires Barros Cardozo.

São Luís-MA

2014

REGINA SHEILA BORDALO MARTINS

O FUNDEB E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS–MA (2007-2013): contradições, avanços e limites

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Aprovada em: _____/ _____/ _____

BANCA EXAMINADORA

_____

Profª Drª Maria José Pires Barros Cardozo (Orientadora)
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

_____

Profª Drª Lucinete Marques Lima
Doutora em Educação
Universidade Federal do Maranhão

_____

Profª Drª Denise Bessa Leda
Doutora em Psicologia Social
Universidade Federal do Maranhão

Aos trabalhadores em educação, mulheres e homens de luta, que de sol a sol buscam condições melhores de trabalho na escola pública, na construção de uma emancipação coletiva.

Às filhas e aos filhos da classe popular que estudam na escola pública, para que possamos conquistar um espaço mais digno para sua formação humana.

AGRADECIMENTOS

A vida muda quando nos colocamos em movimento.

As reflexões construídas neste trabalho são resultado de um esforço coletivo de pessoas e instituições que contribuíram para todos esses anos de leituras e sistematização do conhecimento num trabalho que é científico e político.

À Ducenilde e Edna, pois o incentivo para a sistematização do Projeto de Mestrado se deu inicialmente nos encontros de estudo que fazíamos nos finais de semana, e que, esse projeto coletivo de continuar aprendizes vinha de longo tempo; quando saímos da graduação do curso de Pedagogia/Ufma, organizamos vários grupos de estudo de preparação para o Mestrado, com Da Guia, Tereza Cristina, Wilma, Rose Núbia, Erta, Malila e Lucelma. E temos muitos mestres.

À Ducenilde (em dobro), Malila e Dolores, pelas intensas discussões sobre a luta dos professores nos movimentos de oposição, desde o MOosep, no ano de 1997, até a militância atual na Setorial da Educação, da CSP-Conlutas. As aprendizagens não são somente no âmbito político, mas de construção de um projeto coletivo e pessoal de vida e de mundo.

Aos militantes e camaradas professores da Setorial da Educação, da CSP-Conlutas, Ducenilde, Malila, Dolores, Wanda, Hertz, Gilvan, Ana Paula, Ester; neste movimento pude ampliar a construção de um projeto político em movimento, na defesa da escola pública, que já tinha suas intenções formuladas desde o movimento estudantil, vivido na Ufma, na década de 1990, do século passado.

Aos diferentes movimentos de oposição na educação: Mope e MRP, pelos embates vividos nas greves, debates e reuniões; a Leonel e Antonísio, pelos materiais socializados no estudo da pesquisa.

Às professoras, professores, coordenadores pedagógicos e diretores da UEB Luis Serra e UEB Primavera, que nesses 17 anos de exercício no Magistério da rede pública municipal de São Luís, pude compartilhar muitos projetos, debates e lutas, inclusive vivenciando com elas e eles as condições impostas ao trabalho na escola pública. Um carinho especial aos profissionais que atuam nos anos iniciais com jornadas tão intensas.

Aos profissionais da educação das referidas escolas, merendeiras, administrativos, vigias e auxiliares de serviços diversos que compartilham desta luta por maior valorização profissional.

Aos professores do Mestrado em Educação/Ufma, em especial a professora Maria José, pela orientação centrada, que sempre me trouxe para o eixo do que era possível pesquisar; agradeço também à compreensão pelos problemas humanos e de existência. Aquietou minha mente, dizendo que a produção material, do resultado da Dissertação, teria também os limites da produção existencial.

Ao grupo de pesquisa Política e Gestão da Educação Básica e Superior, do Mestrado em Educação/Ufma, pelos estudos coletivos e contribuições na reformulação do Projeto.

À professora Maria de Fátima Félix Rosar, pelos encontros coletivos de orientação proporcionados em sua casa, para eu e Valéria; os momentos vividos foram enriquecedores para avançar em algumas compreensões e confusões do texto.

As professoras Denise Bessa Leda e Lucinete Marques Lima, pelas valiosas críticas e sugestões apresentadas durante o exame de qualificação.

À fantástica turma 13 do Mestrado, do ano de 2012, pelas leituras, devaneios, risadas, lanches, viagens e preocupações divididas, neste período tão especial de nossas vidas. Temos ainda uma tarefa final a cumprir, a organização de um Seminário especial do Mestrado, em Imperatriz, com programação, certificado e tudo que temos direito (rsrsrs).

Aos companheiros de estudo e luta desta turma, em especial Valéria (minha queridinha, aluguei muito seu ouvido), Roseane, Ana Paula e Marcone, pelas conversas políticas de bastidores. À Elke e Jackeline, que acompanharam este momento solitário da escrita final, pelas conversas insistentes; e nos cobrando coletivamente.

Aos integrantes do Histedbr-MA, Fátima Fêlix, Denise Béssa, Miriam, Lucelma, Lícia, Jean, pelos aprofundamentos teóricos no método materialista histórico-dialético e nas lutas históricas.

Aos profissionais da Semed São Luís, Áurea Regina, Ana Cristina e Magno Martins, pelos documentos institucionais que ajudaram na análise dos indicadores da pesquisa.

À professora Keyla Valle, que na pressão dos prazos, fez a revisão de Língua Portuguesa; à Rosana Bordalo, responsável pela normatização do trabalho, pelas idas e vindas do texto; à professora Joanildes, pela ajuda no tratamento dos dados estatísticos; à visinha Aline pelo apoio na construção dos gráficos.

Com todo carinho, às minhas filhas, Heloísa e Laura, uma grande razão para a busca da emancipação feminina, pois tenho que ser melhor neste mundo e ser uma referência de um projeto individual e coletivo que inclui estudo, luta, trabalho e afeto; amo muito vocês duas.

Ao Magno, pela colaboração nas tarefas do cotidiano, por ter ajudado na assistência a nossas filhas; afeto e atenção são tudo.

À minha família, estamos sempre juntos e fazemos muita bagunça; característica de uma família tão numerosa: 7 irmãos (Rayana, Suzana, Reginaldo, Rosélia, Rosalma, Rosália e Rosana), cunhados e cunhadas, sobrinhos e sobrinhas, e dona Luísa. À Concita, pela paciência e por até hoje esperar o término do Mestrado para tirar suas merecidas férias do trabalho doméstico. Sempre dizia: vai estudar, senhora.

À minha mãe Ana Bordalo, por acreditar sempre no investimento que fez na educação das filhas e do filho; e a meu pai João Martins, por ter trabalhado a vida toda para sustentar uma família tão grande. Devo muito a vocês dois.

Com toda a grandeza, à Deus e todas as forças espirituais que me ajudaram a reunir as últimas forças para realizar esta desafiadora tarefa.

Coletivamente temos mais motivos para construir um projeto de sociedade e de emancipação humana.

Os governos não devem limitar-se a aplicar o percentual mínimo, e sim pelo menos o percentual mínimo, uma vez que sua obrigação é atender às necessidades educacionais da população em vários níveis e modalidades, tendo como referência um padrão de qualidade aceitável.

Nicholas Davies

A valorização salarial não se mede apena pelo valor nominal do salário, mas pelo resultado de comparações no mercado e de lutas entre trabalho e capital.

Monlevade

RESUMO

A valorização profissional do Magistério e o financiamento da educação pública via política de fundos, especificamente o Fundeb, vem se constituindo em temas importantes nas lutas pela melhoria da condição docente e a consequente formulação de políticas educacionais que garantam os direitos a uma valorização profissional docente. Essa valorização está relacionada aos aspectos como: formação, remuneração e condições de trabalho. A dissertação: O Fundeb e a valorização do Magistério público municipal em São Luís-MA (2007-2013): contradições, avanços e limites", tem por objetivo analisar as contradições e perspectivas da implantação do Fundeb na remuneração dos profissionais do Magistério da rede municipal de São Luís-MA, desde o ano de 2007 (implantação do Fundeb) até 2013. A pesquisa é de natureza qualitativa, fundamentada no materialismo-dialético para uma compreensão das categorias do financiamento e da valorização profissional, avançando para além dos limites de formulação de uma política educacional contextualizada num modo de organização da sociedade capitalista. Para efeito de organização do trabalho, a pesquisa foi realizada em quatro etapas: levantamento e estudo bibliográfico, pesquisa documental; coleta de dados educacionais e financeiros relacionados ao Fundeb e a remuneração do profissional do magistério público municipal. Seguida da análise desses indicadores, tendo como referência as pesquisas de Arelaro (1999; 2006), Davies (2004, 2008), Fontineles (2008), Gurgel (2006), Monlevade (2000, 2001, 2008), Pinto (2007, 2008, 2009), Saviani (2009), bem como, estudiosos da relação Estado e sociedade, Estado e política educacional: Saviani (2008, 2009), Mészáros (2005), Freitas (1995), Frigotto (2010), Oliveira (2003, 2004, 2005, 2007), Antunes (2006), Dourado (2010, 2011), Cury (2007) entre outros estudiosos. Os resultados da pesquisa evidenciaram que, embora um dos principais objetivos do Fundeb indicasse a valorização do Magistério como aspecto importante na melhoria da qualidade do ensino, a política não representou aumento significativo na remuneração do professor. Assim como, o Estatuto do Magistério e o Plano de Cargos, Carreira e Vencimento (seus instrumentos de regulamentação da carreira no município de São Luís) não possibilitaram em ganhos reais uma reorganização da carreira que incentivasse a progressão funcional. Assim, com base nos índices dessa progressão não houve aumento de salário do professor com 10 anos de serviço se comparado ao professor em início de carreira. Ademais, os pequenos ganhos observados na remuneração não decorreram somente do Fundeb, pois ainda que seja reajustado anualmente, esse reajuste não se incorpora à remuneração do professor; os ganhos reais são resultado das lutas e reivindicações da categoria do professores, organizados em greves e mobilizações nacionais que impulsionaram as lutas municipais.

Palavras-Chave: Valorização Profissional do Magistério. Remuneração dos professores. Financiamento da Educação. Fundeb.

ABSTRACT

The professional development of the teaching and the funding of public education funds via policy, specifically Fundeb, are becoming an important themes in the struggle for the improvement of teaching conditions and the consequent formulation of educational policies that guarantee the rights of a teacher professional development. This enhancement is related to aspects such as training, pay and working conditions. The dissertation: Fundeb and recovery of municipal Magisterium in São Luís-MA (2007-2013): contradictions, advances and limitations, aims to analyze the contradictions and prospects of implementation of the remuneration of professionals Fundeb the Magisterium of the network city of São Luís-MA since 2007 (deployment Fundeb) until 2013. The research is qualitative in nature, based on dialectical materialism to an understanding of the categories of funding and professional development, advancing beyond the limits of formulation of educational policy in a contextualized way of organizing capitalist society. For purposes of organizing work, the survey was conducted in four stages: survey and literature research, documentary research; collection of educational and financial data related to Fundeb and the remuneration of professional municipal public teaching. Followed by analysis of these indicators, with reference to research Arelaro (1999; 2006), Davies (2004, 2008), Fontineles (2008), Gurgel (2006), Monlevade (2000, 2001, 2008), Pinto (2007, 2008, 2009), Saviani (2009), Saviani (2008, 2009), Mészáros (2005), Freitas (1995), Frigotto (2010), Oliveira (2003, 2004, 2005, 2007), Antunes (2006), Dourado (2010, 2011), Cury (2007) and other scholars. The survey results showed that, although one of the main objectives of Fundeb indicate appreciation of the Magisterium as an important aspect in improving the quality of education, the policy did not represent a significant increase in the remuneration of teachers. As the Statute of the Magisterium and the Career Plan, Career and Maturity (its regulatory tools career in São Luís) did not allow for a reorganization of the real gains that encourages career progression functional. Thus, based on this progression rates were not increased teacher salary with 10 years of service compared to early career teacher. Moreover, the small gains observed in compensation did not result only from Fundeb because although it is adjusted annually, this adjustment does not incorporate the remuneration of the teacher; the real gains are a result of the struggles and demands of the category of teachers, organized national strikes and demonstrations that drove the municipal struggles.

Keywords: Professional valuation of the Magisterium. Remuneration of teachers. Financing of Education. Fundeb.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Investimento em educação por aluno/nível de ensino, Brasil, 2010 .. 56
Tabela 2: Investimento do PIB em educação, Brasil, 2007-2013 57
Tabela 3: Possibilidades de financiamento para os gastos do PIB em educação no Brasil propostas pelo Ipea para 2011 58
Tabela 4 PSPN para o Magistério, Brasil 2008-2014 83
Tabela 5: Matrícula da EI e EF por área administrativa, São Luís, 2007-2013 . 90
Tabela 6: Matrícula da EI e EF na rede pública estadual e municipal, São Luís, 2007-2013 91
Tabela 7: Matrícula da EI na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013 94
Tabela 8: Matrícula da EI na rede pública municipal, São Luís, 2013 94
Tabela 9: Número de escolas na rede pública municipal, São Luís, 2012 95
Tabela 10: Número de Profissionais da Educação na rede pública municipal, São Luís, 2012 98
Tabela 11: Vencimento do Professor público municipal, São Luís, 2013 117
Tabela 12: Aplicação do mínimo de 25% dos impostos vinculados a MDE no âmbito municipal, 2008-2013 117
Tabela 13: Orçamento da Prefeitura de São Luís, 2014 124
Tabela 14: Orçamento da Educação na Prefeitura de São Luís, 2014 126
Tabela 15: Receita do Fundeb em São Luís, 2007-2013 127
Tabela 16: Aplicação do Fundeb nas despesas com educação pública municipal, São Luís, 2007-2013 128
Tabela 17: Aplicação do Fundeb na EI e no EF, São Luís, 2007-2013 131
Tabela 18: Vantagens na remuneração do Professor PNM-24h, São Luís, 2013 133
Tabela 19: Evolução salarial do Professor PNM - 24h, São Luís, 2007-2013 ... 134
Tabela 20: Salário mínimo e salário do Professor PNM-24h, São Luís, 2004-2013 134
Tabela 21 PSPN e o salário do Professor PNM-24h, São Luís, 2008-2013 136
Tabela 22: Reajuste salarial do Professor público municipal, São Luís, 2009-2013 137
Tabela 23: Perdas salariais do Professor público municipal, São Luís, 2009-2014 138

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Vinculação dos recursos para educação nas Constituições Brasileiras, 1824-1988 37
Quadro 2: Gestão da Prefeitura de São Luís e Semed, 2007-2013 88
Quadro 3: Concursos e Seletivos realizados em São Luís/Semed, 2001-2013 . 101
Quadro 4: Cargos existentes na rede pública municipal, São Luís, 2001-2013 . 102
Quadro 5: Programas e Projetos da Semed, São Luís, 2012 106
Quadro 6: Cargos de Professor na rede pública municipal, São Luís, 2008 114
Quadro 7: Vencimento, Vantagens e Adicionais do Professor público municipal, São Luís, 2008 119

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Investimento do PIB em educação dos países da OCDE, 2000 e 2010 55
Gráfico 2: Investimento em educação por aluno dos países da OCDE, 2010 56
Gráfico 3: Matrícula da EI e EF na rede pública estadual, São Luís, 2007-2013 92
Gráfico 4: Matrícula da EI e EF na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013 92
Gráfico 5: Matrícula da EI e EF na rede pública municipal, São Luís, 2013 93
Gráfico 6: Matrícula por nível e modalidade na rede pública municipal, 2017-2013 95
Gráfico 7: Espaços de atendimento da EI na rede pública municipal, São Luís, 2012 97
Gráfico 8: Espaços de atendimento do EF na rede pública municipal, São Luís, 2012 97
Gráfico 9: Orçamento Público Municipal nos dez principais órgãos, São Luís, 2014 125
Gráfico 10: Orçamento Público Municipal na Educação, São Luís, 2014 126
Gráfico 11: Evolução do Fundeb na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013 128
Gráfico 12: Aplicação do Fundeb com a remuneração do Magistério público municipal, São Luís, 2007-2013 129
Gráfico 13: Investimento do Fundeb em EI e no EF na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013 132
Gráfico 14: Comparativo do salário mínimo e do salário do Professor PNM-24h, São Luís, 2004-2013 135

LISTA DE SIGLAS

ABM – Associação Brasileira de Municípios.

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade.

ADTC – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Anel – Associação Nacional de Estudantes Livres.

Andes-SN – Sindicato Nacional dos Docentes do Ensino Superior - Sindicato Nacional.

BM – Banco Mundial.

Caqi – Custo Aluno-Qualidade Inicial.

Cepal – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe.

CF – Constituição Federal.

CFE – Conselho Federal de Educação.

CME – Conselho Municipal de Educação.

CNE – Conselho Nacional de Educação.

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação.

Conae - Conferência Nacional de Educação.

Coned – Congresso Nacional de Educação.

Consed – Conselho Nacional de Secretários de Educação.

CPERS – Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul – Sindicato.

Crub – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras.

CSP-Conlutas – Central Sindical e Popular - Coordenação Nacional de Lutas.

Dieese – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos.

DRU – Desvinculação dos Recursos da União.

EC – Emenda Constitucional.

EE – Educação Especial.

EF – Ensino Fundamental.

EI – Educação Infantil.

EJA – Educação de Jovens e Adultos.

Enade – Exame Nacional de Desenvolvimento dos Estudantes.

ENE – Encontro Nacional de Educação.

ES – Educação Superior.

Enem – Exame Nacional do Ensino Médio.

EXNEEF – Executiva Nacional dos Estudantes de Educação Física.

Fenet – Federação Nacional dos Estudantes do Ensino Técnico.

FHC – Fernando Henrique Cardoso.

FMI – Fundo Monetário Internacional.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

FPE – Fundo de Participação dos Estados.

FPM – Fundo de Participação dos Municípios.

Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Fundef – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica.

Inep – Instituto Nacional Estatística e Pesquisa Educacional Anísio Teixeira.

Ipam – Instituto de Previdência e Assistência do Município.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPIexp – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações.

IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores.

ITCMD – Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações.

ITR – Imposto Territorial Rural.

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

LOA – Lei Orçamento Anual.

Mare – Ministério da Administração e Reforma do Estado.

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

MEC – Ministério da Educação.

Mope – Movimento de Oposição dos Profissionais da Educação.

MRP – Movimento de Resistência dos Professores.

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.

Ongs – Organizações Não Governamentais.

PCCV – Plano de Cargos, Carreira e Vencimento.

PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação.

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

PDT – Partido Democrático Trabalhista.

PIB – Produto Interno Bruto.

Pisa – Programa Internacional de Avaliação de Alunos.

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

PME – Plano Municipal de Educação.

PNE – Plano Nacional de Educação.

PNM – Professor de Nível Médio.

PNS – Professor de Nível Superior.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

PPA – Plano Plurianual.

PPE – Projeto Principal da Educação.

Prouni – Programa Universidade para Todos.

PSB – Partido Socialista Brasileiro.

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira.

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional.

PTC – Partido Trabalhista Cristão.

SAE – Secretaria Adjunta de Ensino.

Semad – Secretaria Municipal de Administração.

Semed – Secretaria Municipal de Educação.

Semfaz – Secretaria Municipal de Fazenda.

Sepe-RJ – Sindicato Estadual dos Profissionais de Educação do Rio de Janeiro.

Sinasefe – Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica.

Sindeducação – Sindicato dos Profissionais do Ensino Público Municipal de São Luís.

Sindsprev – Sindicato dos Trabalhadores Públicos Federais em Saúde e Previdência Social.

Sinproessema – Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica da Rede Pública Estadual do Estado do Maranhão.

Siope – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos de Educação.

SNE – Sistema Nacional de Educação.

STF – Supremo Tribunal Federal.

Ufma – Universidade Federal do Maranhão.

Undime – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação.

Unesco – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.

Unicef – Fundação das Nações Unidas para a Infância.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 17

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: limites da política de fundos no contexto das reformas educacionais 31

2.1 Origem da Política de Fundos: da vinculação constitucional aos Fundos Públicos Educacionais 32

2.2 Contexto da reforma do Estado Brasileiro e da educação pública a partir de 1990 e a política de fundos 39

2.3 Fundeb: a perspectiva contábil na educação e a qualidade do ensino público 48

3 FUNDEB E SUA REPERCUSSÃO NA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO: as interfaces teóricas, normativas e políticas 60

3.1 Base conceitual para a compreensão da valorização 61

3.2 Valorização no contexto do Fundeb e da Lei do Piso: os parâmetros do salário mínimo do professor 71

4 POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS-MA: os efeitos do Fundeb na valorização salarial do professor 86

4.1 Política Educacional Pública Municipal em São Luís-MA: elementos para análise 87

4.2 Política de valorização profissional e as repercussões na carreira: as concepções delineadas no Estatuto do Magistério e no Plano de Cargos, Carreira e Vencimento 107

4.3 Fundeb e os investimentos na educação pública municipal: a remuneração inicial do professor no centro do debate 122

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 140

REFERÊNCIAS 147

1 INTRODUÇÃO

> A transformação social emancipadora radical requerida é inconcebível sem uma concreta e ativa contribuição da educação no seu sentido mais amplo.
>
> Istvàn Mészáros

A valorização do Magistério público no Brasil vem sendo considerada requisito essencial para a qualidade da educação pública ofertada pelo Estado Brasileiro. No âmbito governamental, a política de valorização do Magistério se consubstancia em diferentes instrumentos legais, especialmente no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), no Piso Salarial Profissional Nacional para os Profissionais do Magistério (PSPN), denominada Lei do Piso, nas Diretrizes para construção dos Planos de Carreira e Remuneração, nos diferentes Programas de Formação Inicial e Continuada para os profissionais do Magistério e na política educacional delineada no Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), lançado em 2007 (SAVIANI, 2009).

Outro instrumento legal que aponta a valorização do Magistério como aspecto central para a melhoria da educação é o Plano Nacional de Educação (PNE 2011-2020), aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, que está sendo amplamente criticado pelos movimentos de oposição dos trabalhadores em educação, como a Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior – Sindicato Nacional (Andes-SN), a Central Sindical e Popular – Coordenação Nacional de Lutas (CSP-Conlutas), o Sindicato Nacional dos Servidores Federais da Educação Básica, Profissional e Tecnológica (Sinasefe) e a Associação Nacional de Estudantes Livres (Anel). No âmbito municipal, são apontados dois instrumentos importantes dessa regulamentação: o Estatuto do Magistério e o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento do Magistério (MARANHÃO, 2007; 2008).

Os diferentes instrumentos de regulamentação dessa política de valorização do Magistério entrecruzam-se com as demandas impostas pelas lutas dos trabalhadores e trabalhadoras em educação, tendo como referenciais: a defesa da melhoria das condições de trabalho, da remuneração, da formação, da jornada e

da carreira, não somente dos profissionais do Magistério, mas ampliando-se a todos os profissionais da educação.

O debate sobre a Valorização do Magistério e o Financiamento da Educação ganha força e vem se ampliando a cada ano, onde muitas vezes a categoria do Magistério[1], em nível municipal, discute propostas salariais e define seus salários, a partir do reajuste do Fundeb e da Lei do Piso (PSPN). Vale ressaltar que a valorização do Magistério não está somente restrita à política de financiamento educacional, via política de fundos[2], mas amplia-se, ao considerar a totalidade dos recursos vinculados à educação, bem como, a defesa de um PNE que articule os diferentes aspectos dessa valorização para todos os profissionais da educação.

Neste sentido, considerar a política de valorização do Magistério e dos profissionais da educação, a partir de uma política de financiamento, via Fundeb e Lei do Piso, como instrumentos legais, foi ponto de partida para a nossa investigação porque a valorização profissional sinaliza, inicialmente, o aspecto da remuneração, ampliando-se para outros aspectos como jornada, carreira, formação, condições de trabalho e profissionalização. Já o financiamento da educação é considerado um dos elementos centrais para a compreensão da política educacional, não somente sob a ótica técnico-operacional, mas compreendendo sua relação com as questões políticas que configuram o projeto educacional do Estado capitalista.

Foi a partir desse entendimento que surgiu a proposta para esta pesquisa com a perspectiva de ampliar o referencial teórico sobre a valorização do Magistério e o financiamento da Educação Básica, bem como contribuir com a análise dessa questão, a partir dos seguintes questionamentos: Como se organiza a política de Fundo Público e suas relações com a definição do Fundeb? Como superar e avançar nos limites dos recursos destinados para a Educação Pública? Quais os limites e avanços de uma política de financiamento da educação para a valorização, quando a questão é a remuneração do Magistério? Qual o investimento do Fundeb

[1]A categoria do Magistério é utilizada conforme definida na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), nº 9.394/96, envolvendo os profissionais que atuam nas atividades de ensino: professores da Educação Básica, orientadores, supervisores e gestores escolares.

[2]Segundo Martins, “fundo” é um conceito do direito financeiro e equivale à reunião de diferentes fontes de recursos para uma destinação específica (MARTINS, 2010). Gemaque entende a política de fundos como toda e qualquer medida regulamentadora (leis, decretos, emendas) definida pelo Estado para criar um mecanismo específico de financiamento que reuni recursos de diferentes procedências para um fim específico (GEMAQUE, 2004).

em recursos na Rede Pública Municipal de São Lúis-MA, desde o ano de criação deste fundo, em 2007? Quanto é investido dos recursos do Fundeb na remuneração do profissional do Magistério público municipal de São Luís? Que aspectos considerar na valorização do Magistério: remuneração, condições de trabalho/jornada, carreira, formação inicial e continuada? Como a concepção de carreira está construída no Estatuto do Magistério e no Plano de Cargos, Carreira e Vencimento do Magistério do Município de São Luís-MA? O profissional do Magistério público municipal de São Luís-MA consegue progredir na carreira, durante o tempo de serviço e sente-se estimulado como profissional?

Com base nesses questionamentos o objetivo desta pesquisa foi analisar as contradições da política de financiamento a partir da implantação do Fundeb para a Valorização do Magistério Público Municipal em São Luís-MA, no período de 2007 a 2013.

Os objetivos específicos foram: identificar as concepções, princípios e critérios de valorização do Magistério, que envolvem a política de remuneração e de carreira, considerando a análise do Estatuto do Magistério e o Plano de Cargos, Carreira e Vencimento (PCCV), em nível municipal; avaliar a evolução dos gastos do Fundeb e sua aplicação na remuneração do Magistério Público Municipal; e analisar a composição e evolução da remuneração dos profissionais que atuam no Magistério Público Municipal.

O interesse em realizar uma pesquisa local, na rede pública municipal de ensino de São Luís-MA, justifica-se pela ausência de estudos sobre esta política de financiamento, o Fundeb e suas implicações na valorização profissional dos professores. Vale ressalvar que já existe um estudo sobre o Fundef em nível local[3], no âmbito da rede estadual do ensino no Maranhão.

A temática proposta decorre das inquietações da minha experiência como profissional do Magistério, na função de coordenadora pedagógica da rede pública municipal desde 1997, nas interlocuções nos diferentes espaços de formação e de exercício profissional, no espaço da escola pública, em que os professores estão constantemente denunciando as precárias condições de trabalho, falta de tempo na

[3]O estudo foi realizado, no ano de 2010, pela professora Rita Maria Torquato Fernandes Bulhão, no Mestrado em Educação da Universidade Federal do Maranhão, intitulado “O financiamento da educação básica no Estado do Maranhão: um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do Ensino Fundamental a partir do Fundef”.

jornada para planejamento e correção das atividades, investimento na formação e salários baixos, impondo uma dupla ou tripla jornada de trabalho.

Carreira; Pinto (2007) destacam que os profissionais do Magistério enfrentam estes problemas em todo o Brasil e por décadas não se observa uma melhoria qualitativa na condição docente que se confirma com:

> a fragmentação das políticas de formação; a falta de reconhecimento dos trabalhadores e trabalhadoras em educação para além dos profissionais do magistério; salários baixos e péssimas condições de vida; indefinição em relação à carreira e ao exercício profissional; número de alunos por professor muito elevado e incompatível com os processos de ensino e aprendizagem de qualidade (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 29).

Estes problemas são constantemente denunciados pelos professores públicos municipais, nos espaços de luta, nas greves, atos públicos e debates; sempre observei, como militante da Setorial da Educação, da CSP-Conlutas, que a valorização profissional era ponto de pauta nas reivindicações, incluindo os diferentes aspectos como jornada, condições de trabalho, formação e remuneração. No entanto, os acordos surgidos das lutas sempre restringiam a ampliação das garantias de concretização da valorização profissional nos limites dos recursos destinados ao Fundeb, sem considerar os outros elementos do financiamento público da educação.

A delimitação do tema também considerou que nas últimas décadas a valorização do Magistério vem constantemente sendo debatida no cenário da formulação das políticas educacionais e na luta pela melhoria das condições de formação, carreira, remuneração e condições de trabalho dos professores no Brasil, se revelando como questão essencial na defesa da qualidade do ensino na escola pública brasileira.

Isto porque, quando o assunto considera o financiamento público dessa valorização do Magistério, a política educacional do governo federal defende e consolida o financiamento da Educação Básica a partir da política de fundos. Essa política de financiamento, por meio do Fundeb, se complementa com a Lei do Piso, o novo PNE (2011-2020), a política de construção das Diretrizes para a Carreira do Magistério por meio dos Planos e Estatutos do Magistério a serem construídos pelos Estados e Municípios e outros instrumentos legais, bem como, com a correlação de forças nas lutas históricas dos trabalhadores em educação, pois muitas vezes as

concepções contidas nestes instrumentos são resultado dessa correlação de forças, das lutas em diferentes momentos da história da educação e da defesa da escola pública.

Não se pode perder de vista que a política educacional, o financiamento e a valorização do Magistério situam-se num conjunto de reformas do governo federal para a política educacional, financiadas e influenciadas por organismos internacionais tais como: o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Fundação das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Comunidade Econômica para a América Latina e o Caripe (Cepal), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM), num contexto de neoliberalismo em que o Estado tem função de propor políticas sociais, (focalizadas, compensatórias e de cunho assistencialista; descentralizadas; e de mercantilização) para a crise educacional.

Nesse contexto, foi necessário contribuir com a superação do déficit público e com a estabilização da economia, e fez com que o governo optasse pela política de descentralização dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema. Sendo assim, a política de fundos, como concepção de financiamento da educação pública, e a política de valorização do Magistério, que se estruturaram como reformas educacionais propostas para a América Latina, a partir dos anos de 1990 e do século passado, consolidada na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos – acordos na Conferência de Educação de Jomtien, coloca como desafio a ênfase ao trabalho docente, e, consequentemente a melhoria da qualidade da educação pública (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007, p. 21).

A presença de órgãos multilaterais foi decisiva para definir as políticas educacionais na América Latina, vinculando diretamente a valorização dos profissionais à qualidade da educação, indicando a política de fundos como resolução dos problemas de financiamento da Educação Básica. No Brasil, a política de financiamento foi estruturada a partir do Fundef e Fundeb e de vários documentos legais que têm orientado as regras de financiamento educacional nas últimas três décadas do século passado.

As diferentes legislações e documentos, no âmbito federal e municipal, são definidos, muitas vezes num contexto das lutas dos trabalhadores e trabalhadoras em educação, com o apoio e a participação de diferentes segmentos sociais e, expressam a correlação de forças entre os setores e organizações que

defendem, historicamente, a escola pública com qualidade política, se contrapondo aos projetos daqueles que defendem os ideais do neoliberalismo e da privatização.

Esses instrumentos legais expressam claramente o ideário das reformas da política educacional brasileira e definem a política de financiamento e de valorização do Magistério. Dentre os documentos que normatizam a política de valorização do Magistério destacam-se os seguintes para fundamentar este estudo:

- Constituição Federal de 1988 e suas emendas constitucionais;
- Lei Federal nº 9.394/96 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB);
- Lei Federal nº 9.424/96 – Fundef;
- Resolução nº CNE/CEB nº 03/97 – Diretrizes da Carreira e Remuneração do Magistério;
- Lei Municipal nº 4.749/06 – Estatuto do Magistério do Ensino Público Municipal de São Luís.
- Lei Federal nº 11.494/07 – Fundeb;
- Lei Federal nº 11.738/08 – Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica – Lei do Piso;
- Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), 2007;
- Lei Municipal nº 4.931/08 – PCCV;
- Lei Federal nº 10.172/2001 – PNE (2001-2010);
- Lei Federal nº 13.005/2014 – PNE (2011-2020).

Esses documentos legais sobre educação apontam a valorização do Magistério como item essencial para a qualidade do ensino público, portanto foram objeto de análise nesta pesquisa para que se pudesse compreender os diferentes elementos contidos na política educacional do Estado e das reformas apontadas para a valorização do Magistério e para o financiamento da educação pública no Brasil e no município de São Luís-MA.

A LDB nº 9.394/96 aponta, no art. 70, que a remuneração dos profissionais da educação constitui despesa de Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE). O PNE (2011-2020) estabelece no art. 2º, como uma das diretrizes a valorização dos profissionais da educação, contemplando a valorização do Magistério em várias de suas metas, exigindo a regulamentação de um fundo

público que definisse claramente a alocação dos recursos a serem destinados à educação.

Os dois fundos de financiamento da educação pública, Fundef e Fundeb, subvincularam receitas para pagamento dos profissionais que atuam no Magistério, com aplicação de 60% na remuneração do Magistério, percentual considerado pelo governo Federal como significativo para a valorização do Magistério. Davies (2008) critica essa posição ao destacar que:

> Outro equívoco é que o MEC até julho de 2007 não divulgou nenhum estudo demonstrando que o mínimo de 60% para a remuneração, mesmo que só para os profissionais do Magistério, resulta em sua valorização, entendendo isso principalmente como melhoria salarial. É um equívoco porque o FUNDEB não representa a totalidade dos recursos vinculados [...] Assim, os 60% não serão significativos por não tomarem como referência a totalidade dos recursos vinculados (DAVIES, 2008, p. 51-52).

Outro documento legal que amplia o debate sobre a valorização do Magistério é a Lei nº 11.738/08 que institui o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), mas que ainda não avançou em vários aspectos como: a vinculação do salário dos professores apenas com habilitação em Magistério, não estimulando a busca da formação acadêmica; na melhoria nas condições de trabalho dos habilitados em nível superior, possibilitando aos governantes, diferentes interpretações.

Alguns dos documentos citados anteriormente apontam para a construção de mecanismos de regulamentação de um PSPN, a ser estabelecido pelo Governo Federal, e de Planos de Carreira e Remuneração a serem definidos pelos Estados e Municípios. A Resolução nº 3/97 do Conselho Nacional de Educação (CNE) regulamenta diretrizes nacionais para a Carreira do Magistério Público, considerando que os novos Planos de Carreira e Remuneração devem considerar os aspectos definidores da valorização do Magistério: jornada de trabalho, remuneração e progressão funcional.

Na década de 1990, foram implantados dois fundos formais com natureza contábil de redistribuição dos recursos constitucionalmente vinculados. Primeiramente foi criado o Fundef, regulamentado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14/96 e pela Lei nº 9.424/96, destinado apenas ao Ensino Fundamental (EF). Em substituição ao Fundef, foi criado o Fundeb, pela EC nº 53/06, regulamentado pela Lei nº 11.494/07, ampliando sua atuação para toda a Educação Básica. Dentre os objetivos do Fundeb, dois deles estão direcionados à valorização do Magistério:

Valorizar os profissionais da educação e assegurar as condições de garantia de piso salarial nacional para o Magistério.

Considerando as pesquisas mais recentes sobre o Fundef e Fundeb, verifica-se que esses fundos de financiamento funcionariam como um mecanismo de redução da desigualdade de rendimentos entre os professores da rede pública de Educação Básica, objetivando promover melhorias salariais significativas aos professores, mas o que se observa é que foi utilizado como parâmetro o salário mais baixo, bem como, o não investimento na melhoria dos salários que já eram pagos segundo a exigência legal, e que muitos governantes ficaram no que determina o recurso mínimo determinado legalmente para pagamento de professores.

A valorização dos profissionais do Magistério é apontada em todos os documentos e debates como aspecto crucial para a qualidade da educação. No entanto, os autores, em sua maioria, entre eles Pinto; Adrião (2007) apontam que o Fundef e o Fundeb não deram conta de elevar os salários dos professores, mas apenas em ficar na exigência legal, da aplicação do mínimo necessário para pagamento dos professores.

Outra hipótese apontada em pesquisa realizada por Gurgel (2006, p. 97), mostra que as receitas não vinculadas ao Fundef apresentaram um movimento de "crescimento ao longo dos últimos sete anos em mais de 200%, o que permitiria a melhoria das condições de valorização do Magistério".

No tocante a valorização profissional dos professores, o Fundeb aponta três pilares: plano de carreira, piso salarial profissional nacional e formação continuada. Davies (2008) destaca que o Fundeb não garante valorização dos profissionais do Magistério, explicitando que 60% não representam a totalidade dos recursos destinados à educação, ficando de fora alguns recursos não vinculados ao Fundeb. Aponta ainda, que o Ministério da Educação (MEC) não efetivou nenhum estudo que demonstrasse que o mínimo de 60% resulta em valorização, entendendo principalmente como melhoria dos salários dos professores. Com isso, enfatiza que:

> [...] muitas prefeituras, nas discussões e negociações sobre melhoria salarial ou valorização do Magistério, limitaram-se aos 60% do FUNDEF, não levando em conta os demais recursos vinculados à MDE [...]. Além disso, no caso do FUNDEB, os governos podem comodamente se limitar aos 60%, transformando o mínimo em máximo [...] (DAVIES, 2008, p. 53).

Entre outros desafios que são apontados nos estudos referentes à valorização do Magistério e do financiamento da educação, além do Fundeb, destacam-se: Referencial Nacional de Carreira, PSPN e a implementação de Planos de Carreira e Estatutos para o Magistério. Em nível municipal, a Prefeitura de São Luís, nos anos de 2007 e 2008, no embate político com a categoria dos profissionais do Magistério sobre a valorização profissional e as reais condições de trabalho docente, implantou o Estatuto do Magistério e o PCCV, Leis nº 4.749/07 e nº 4.931/08, respectivamente.

Destaca-se também que a análise da política de financiamento da educação proposta pelo Estado para a valorização do Magistério precisa considerar não somente os instrumentos de regulamentação, mas as contradições dessa regulamentação.

Mesmo com o novo PNE 2011-2020 em debate, o governo da presidenta Dilma está operacionalizando uma política educacional desde o governo LULA, que se materializa num documento, o PDE, divulgado no ano de 2007, que definiu as diretrizes para a educação pública brasileira em quatro grandes áreas (educação básica, educação superior, educação profissional-tecnológica e alfabetização). A primeira área se desdobra em quatro prioridades: Formação de professores e piso salarial nacional; Financiamento (salário-educação e Fundeb); Avaliação e responsabilização (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb)); e Plano de Metas (planejamento e gestão educacional).

Considerando também a organização dos movimentos que representam os trabalhadores da educação, é interessante apontar posicionamentos contidos em dois documentos, construídos historicamente, na luta em defesa não somente do Magistério público, mas também, dos profissionais da educação como um todo. O primeiro documento proposto pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) foi um Projeto de Plano Nacional de Carreira do Magistério, com os seguintes aspectos: valorização dos profissionais do ensino, mediante estabelecimento de piso salarial profissional unificado nacionalmente; incentivos financeiros por titulação e qualificação; condições de trabalho que permitam o desenvolvimento da tarefa pedagógica, garantindo padrão de qualidade; e regime estatutário como o regime jurídico único para o Magistério (CNTE, 1993).

Um segundo documento histórico de luta foi o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira[4], construído nos I, II e III Congressos Nacionais de Educação (Coneds), eventos que reuniram, nos anos de 1990 do século passado, profissionais e organizações que defendiam a construção de um Sistema Nacional de Educação (SNE), apontando como política de valorização dos profissionais da educação a ser construída num PNE, no sentido de "garantir a valorização dos profissionais da educação (professores, técnicos e funcionários administrativos) em sua formação básica e continuada, carreira e salário" (ANDES-SN, 1997, p. 25).

O PNE – Proposta da Sociedade Brasileira aponta também, a necessidade de que fosse apresentada proposta de orçamento para concretizar uma política de valorização da educação pública e do Magistério. Vale lembrar que essa luta histórica dos movimentos na construção de um SNE, desde o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, também esteve presente nas contradições da elaboração do atual PNE – 2011-2020, principalmente quando se considera o investimento público na educação brasileira. Uma das polêmicas foi a elevação do Produto Interno Bruto (PIB), amplamente discutido na "Campanha Nacional dos 10% do PIB para a Educação Pública já!"[5], realizada em 2011 pelos diferentes movimentos, sindicatos e coletivos de defesa da qualidade na educação pública.

Diante do exposto, registra-se que a intenção da nossa pesquisa foi contribuir com a análise, no tocante à valorização do Magistério público dos professores que atuam na rede municipal de São Luís-MA, expandindo as reflexões no que se refere às condições salariais e de trabalho desses profissionais, o que implica em seu reconhecimento e valorização, bem como, em sua atuação profissional pela qualidade e defesa de uma escola pública que amplie sua função social e educacional na visão de emancipação do ser humano para além do capital.

---

[4]O documento PNE – Proposta da Sociedade Brasileira está sendo retomado no Encontro Nacional de Educação (ENE), que será realizado no período de 8 a 10 de julho de 2014, no Rio de Janeiro. A iniciativa tem caráter de independência das esferas oficiais e neste aspecto faz um contraponto à Conferência Nacional de Educação (Conae), inicialmente prevista para o início deste ano, mas adiada pelo governo. Idealizado pelo Comitê Nacional da Campanha "10% do PIB para a Educação Pública, Já!", a organização do Encontro reúne entidades sindicais, da educação e movimento sociais, como CSP-Conlutas, Andes-SN, Sepe-RJ, CPERS, Anel, Oposição de Esquerda da Une, Fenet, EXNEEF e o Sinasefe.

[5]A Campanha Nacional dos 10% do PIB para a Educação Pública Já, foi organizada em 2011 mediante a realização de um Plebiscito de Consulta Popular sobre a ampliação dos investimentos na educação pública, no sentido de tensionar o governo a incluir imediatamente a meta no PNE em debate, a aplicação de 10% do PIB no primeiro ano de vigência do Plano. A Campanha teve inicialmente o apoio de diferentes entidades como Andes-SN, Anel, CSP-Colutas, Movimento Sem Terra (MST), Sinasefe, Sindsprev e outras.

Ressalta-se ainda que o estudo de uma política educacional pública tem a intenção de desvelar e desvendar as contradições postas pela mesma aos sujeitos sociais. Compreender o objeto de estudo valorização do Magistério e financiamento da educação com um olhar de pesquisador é arriscar-se a compreender que se faz necessário uma opção por um método de compreensão da realidade educacional com viés crítico, situado num marco histórico, e ao mesmo tempo, com múltiplas relações com as diferentes dimensões de compreensão da totalidade, não só a dimensão educacional, mas a histórica, a sociológica e a filosófica.

Sendo assim, fez-se opção pela análise crítica a partir de elementos do materialismo histórico-dialético, que não se configura apenas como um método de análise da realidade, mas orienta uma concepção de ser humano e de sociedade.

A partir do materialismo histórico-dialético, o sujeito investigador se coloca como sujeito do processo, numa concepção ontológica marxista do ser humano enquanto ser social, como sugere Duarte (2003):

> Defender a necessidade de buscar-se a compreensão das especificidades do processo de produção e reprodução da realidade humana, como realidade essencialmente social e histórica, não significa, se é adotada a perspectiva de Marx, estabelecer uma rígida oposição entre o mundo da natureza e mundo social [...]. Entretanto, o reconhecimento da prioridade ontológica da relação entre natureza e sociedade deve ser acompanhado de igual reconhecimento da existência de um salto da história da natureza orgânica para a história social. Esse salto não estabelece uma ruptura total, mas configura o início de uma esfera ontológica qualitativamente nova, a da realidade humana, enquanto realidade sócio-histórica (DUARTE, 2003, p. 23).

Desse modo, o presente estudo se remete ao aprofundamento teórico da temática, por meio dos autores: Arelaro (1999; 2006), Davies (2004, 2008), Fontineles (2008), Gurgel (2006), Monlevade (2000, 2001, 2008), Pinto (2007, 2008, 2009), Saviani (2009), bem como, estudiosos da relação Estado e sociedade, Estado e política educacional: Saviani (2008, 2009), Mészáros (2005), Freitas (1995), Frigotto (2010), Oliveira (2003, 2004, 2005, 2007), Antunes (2006), Dourado (2010, 2011), Cury (2007) entre outros.

Sendo assim, teve-se como intenção, articular a presente pesquisa em torno de um projeto histórico, que vem sendo construído coletivamente nas lutas e movimentos sociais e políticos mais avançados, reivindicando um tipo de sociedade e de organização social que nega as condições existentes e postas pelo modo de

produção capitalista, superando a exploração do homem pelo homem, numa concepção de emancipação humana e social.

Pretendeu-se ainda discutir questões de ordem institucional na história da educação, uma vez que considera a política educacional organizada pelos governos federal, estaduais e municipais, na definição de sua política de valorização do Magistério. Como contraponto, pretendeu-se dar visibilidade não apenas às ações estatais, mas também aos sujeitos históricos, às organizações mais combativas que não detêm o controle do Estado – os profissionais da educação – refletindo como eles interagem no debate e contraposição ao financiamento da educação, consubstanciados na elaboração e na operacionalização de leis como as que instituíram o Fundeb e a Lei do Piso, e que vem ampliando o debate e a luta política sobre a valorização do Magistério. Considerar também, além do aspecto regulamentar, as questões políticas conquistadas, nos debates construídos em diferentes espaços, nas lutas e greves dos profissionais do Magistério.

Dessa forma, para alcançar os objetivos traçados, percorreu-se um caminho metodológico de investigação que conduz a compreensão para análise a partir de uma fundamentação na bibliografia mais atual sobre política educacional, financiamento da educação e valorização do Magistério, dos autores já citados anteriormente, aprofundando estudos já iniciados, sem perder de vista a relação entre Estado e sociedade.

Realizou-se também uma pesquisa documental das legislações e documentos produzidos pelas instituições e entidades: MEC, Secretaria Municipal de Educação (Semed), CNTE, CSP-Conlutas, Sindicato dos Profissionais do Ensino Público Municipal de São Luís (Sindeducação), Movimentos de Resistência dos Professores (MRP) e Movimento de Oposição dos Profissionais da Educação (Mope).

Além desses documentos, consultaram-se dados estatísticos referentes ao investimento na Educação Básica e na valorização do Magistério, através do Educacenso, Manuais de Aplicação do Fundeb produzidos pelo MEC, Relatórios do governo e das entidades representativas dos trabalhadores da educação, sobre financiamento e valorização profissional, além de reportagens dos sindicatos e de outras organizações e movimentos de luta dos professores. A análise proposta dos documentos e legislações teve como finalidade compreender as diferentes concepções e diferentes posicionamentos, tanto governamental, como dos grupos

que contribuem com a organização e a luta dos trabalhadores e trabalhadoras de educação, sobre a valorização do Magistério[6].

Para análise dos limites do Fundeb na valorização do Magistério foi realizado um levantamento da evolução de aplicação desse fundo e do investimento em salário dos profissionais do Magistério, no período de 2007 a 2013. Fez-se também um levantamento, por meio das tabelas de vencimento, sobre a evolução salarial dos professores que atuaram neste interstício, no ensino público municipal de São Luís-MA, considerando como parâmetro de comparação, a evolução do salário desses professores, o salário mínimo, evidenciando-se as possíveis perdas salariais no período analisado.

A intenção foi relacionar os indicadores da evolução salarial com os indicadores dos seguintes aspectos:

- Atendimento da matrícula da rede pública municipal;
- Transferências e composição dos recursos pertinentes ao Fundeb;
- Percentual comprometido do Fundeb com o pagamento de salário dos professores;
- Aplicação do PIB na educação pública;
- Evolução do Piso Salarial Profissional Nacional;
- Comparativo do salário dos professores e a evolução do salário mínimo.

Dessa forma, acredita-se que esta pesquisa possa analisar e avaliar as diferentes posições teóricas e políticas sobre valorização do Magistério e financiamento da Educação Básica, no município de São Luís-MA, demarcando as concepções contraditórias que se constroem, historicamente, na investigação de uma política educacional pública.

A análise de uma política pública inclui a análise propriamente dita da política pública, sua regulamentação, as disputas por projetos distintos, a consolidação ou não da política, e também configura uma avaliação política, as razões pela definição daquele tipo de política, a ação pública de defesa e execução da mesma. Como propõe Arretche (2007, p. 30), a análise das políticas públicas consiste no “exame dos traços constitutivos da política, de forma a apreendê-la em

[6]Em alguns momentos usarei a nomenclatura trabalhadores e trabalhadoras de educação em vez de profissionais da educação para indicar uma categoria que está inserida na luta de todos os trabalhadores. Na análise do texto em geral priorizarei as nomenclaturas profissionais do Magistério e profissionais da educação.

um todo coerente e compreensível, perscrutando a relação entre os objetivos propostos pela mesma e seus resultados efetivos".

O estudo está estruturado em três partes que se articulam para responder aos objetivos propostos nesta pesquisa. A primeira parte trata dos limites da política de fundos, numa política de financiamento da educação, no contexto das reformas do Estado e da educação. Analisa-se a política atual de financiamento da educação pública brasileira, o Fundeb, recorrendo aos antecedentes históricos de definição da vinculação dos Fundos Educacionais, bem como, pontuando os desdobramentos nas reformas educacionais da década de 1990 do século passado e suas implicações na definição da política educacional, considerando o atual PNE (2011-2020) e o PDE, lançado em 2007.

A segunda parte analisa as repercussões do Fundeb na valorização do Magistério Público diante das reflexões teóricas sobre os conceitos de valorização, precarização e profissionalização, compreendendo os aspectos centrais que condicionam o trabalho docente, bem como, apontando os elementos importantes para a valorização profissional, diante do debate de construção de uma carreira que considere jornada de trabalho, formação, salário e condições de trabalho. Abordando também o contexto da regulamentação deste debate no Fundeb e na Lei do Piso.

Na terceira parte aborda-se o núcleo da pesquisa, os limites e avanços da política de financiamento, por meio do Fundeb, na valorização do Magistério público de São Luís-MA, no período de 2007 a 2013. Analisa-se a educação municipal a partir do Fundeb e seus desdobramentos na política de valorização profissional, diante da questão da carreira, utilizando dois instrumentos regulatórios: o Estatuto do Magistério e o PCCV. Acrescenta-se a esta análise o levantamento dos indicadores de valorização mediante os gastos do Fundeb com a remuneração dos profissionais do Magistério, bem como, a evolução da remuneração inicial do professor público municipal em São Luís-MA.

2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: limites da política de fundos no contexto das reformas educacionais

> Há que romper o círculo vicioso por algum ponto. E o ponto básico é o dos investimentos. É necessário, pois, tomar a decisão histórica de definir a educação como prioridade social e política, número 1, passando a investir imediata e fortemente na construção e consolidação de um amplo sistema nacional de educação.
>
> Dermeval Saviani

O financiamento da educação brasileira precisa ser compreendido como uma política educacional e como política pública, na correlação de forças e interesses entre trabalhadores, movimentos sociais e governo, a valorização profissional vêm ganhando legitimidade na história da educação brasileira, sobretudo a partir do século passado. A compreensão do financiamento educacional implica perceber este aspecto como totalidade de uma política de Estado e nas suas determinações com o modo de produção capitalista. Desse modo, o financiamento como política educacional e política social, define as prioridades da educação no Orçamento Público, de acordo com os determinantes sociais e históricos da política econômica estabelecida pelos preceitos da ordem capitalista.

Os determinantes sociais e históricos do capitalismo colocam a educação em submissão aos aspectos econômicos da sociedade capitalista. Portanto, este problema deve ser compreendido numa historiografia marxista, numa concepção crítica e dialética em que a política de fundos se coloca como um aspecto de uma totalidade muito mais complexa do processo histórico, para além da política educacional. Desse modo, a totalidade das estratégias da política educacional brasileira, expressa na política pública de financiamento da educação, se consolida em elementos de descontinuidade e dependendo da conjuntura de cada momento histórico, sendo que no aspecto legal, só ganharam legitimidade após a CF de 1988.

Neste sentido, este capítulo analisa as principais características da política de fundos, desvelando os princípios da lógica de financiamento da educação básica pública implantada a partir de 1990 do século passado, no contexto da Reforma do Estado Capitalista. Partindo desta análise, será possível compreender as dificuldades históricas para a ampliação dos gastos públicos em educação, principalmente a partir da aplicação de percentuais do PIB na educação brasileira.

A crise do capitalismo delineia as diretrizes políticas do neoliberalismo, e consequentemente, a Reforma do Estado, a partir de uma política econômica que prioriza o Estado Mínimo para as políticas sociais e a continuidade da prioridade ao mercado, propondo redução de gastos públicos, eficiência e eficácia das políticas públicas em fazer mais com menos, tendo como elementos centrais: política macroeconômica ligada aos interesses do capital, somado a programas de combate às desigualdades, dentro da ordem, combinado com atendimento às bandeiras históricas dos movimentos sociais descaracterizadas de suas reais intenções.

No âmbito dessas políticas somam-se também, a retomada do desenvolvimento econômico através da valorização da política externa e das privatizações por dentro e por fora, recuperação da face social do Estado Mínimo através da retomada da articulação com os movimentos sociais, ampliação de políticas e programas de combate à pobreza, via políticas compensatórias como o Programa Bolsa Família[7].

Neste contexto de Reforma, busca-se também analisar a política educacional e suas estratégias para a concretização dos ideais neoliberais, definindo a educação no centro do desenvolvimento social, sem alterar as bases econômicas. E, no financiamento da educação pública brasileira define-se a política de fundos com a criação, a partir dos anos de 1990 do século passado, de dois fundos públicos Fundef e Fundeb, analisando seus limites na concretização de uma educação pública de qualidade, implicando, muitas vezes, na valorização contábil da educação, em detrimento da qualidade do serviço ofertado como política pública.

2.1 Origem da Política de Fundos: da vinculação constitucional aos Fundos Públicos Educacionais

Na análise do percurso histórico do financiamento da educação após o século XVIII, observa-se que a educação era restrita a uma minoria e sob a responsabilidade dos jesuítas, sem legislação que especificasse a vinculação dos

[7]O Programa Bolsa Família, criado em 2004, é um programa de transferência direta de renda que beneficia famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país. O Bolsa Família integra o Plano Brasil Sem Miséria, que tem como foco de atuação os milhões de brasileiros com renda familiar per capita inferior a R$ 77,00 mensais e está baseado na garantia de renda, inclusão produtiva e no acesso aos serviços públicos. O recebimento do recurso está condicionado à frequência escolar das crianças das famílias beneficiadas.

recursos públicos destinados a essa finalidade. A Coroa Portuguesa financiava as atividades educativas, de cunho catequético. Este modelo jesuítico, após a expulsão dos Jesuítas, foi substituído por outro, sob a coordenação do Ministro Marquês de Pombal e financiado com a cobrança do "subsídio literário"[8], em que as câmaras municipais arrecadavam recursos para custear as escolas, principalmente no pagamento de professores (MONLEVADE, 2008).

O "subsídio literário" só ganhou status de imposto para financiar o novo sistema de aulas régias, a partir de 1772, passando a ser cobrados sobre as atividades econômicas ligadas aos açougues, alambiques de cachaça e fábricas de vinho. Até 1889, os recursos destinados eram insuficientes na manutenção das escolas, mas tais iniciativas definiram a política educacional de não responsabilidade do Poder central com a oferta de ensino, restringindo-se ao poder local e a ações de particulares com atendimento limitado a poucos. Esta situação de insuficiência de recursos para a educação pública, destinada ao povo, se modificou após os movimentos de luta em defesa da escola pública, na década de 30 do século passado (RAMOS, 2003).

A chegada da Família Real vai impor a implantação do Ensino Superior (ES), financiado pela Coroa com base no recolhimento do "quinto", implicando uma responsabilidade estatal com a educação limitada, via poder central. A partir de do ano de 1823, fica difícil a arrecadação do "subsídio literário" e a Coroa buscou novas estratégias para financiar o sistema educacional, diante da crescente demanda imposta pelas várias províncias. Toda essa demanda pela oferta escolar se materializou na 1ª Constituição do Império de 1824, cujo documento legal proclamou a defesa da escola pública e gratuita para as crianças livres, mas restringiu o financiamento, tendo em vista os gastos da Corte, descentralizando-o para as províncias os custos com as escolas públicas (RAMOS, 2003).

Com a República, o financiamento da educação pública, historicamente, vem dependendo da vinculação constitucional, decorrente da defesa e luta dos movimentos sociais na ampliação dos recursos destinados à educação.

Analisando esse percurso histórico republicano, Cury aponta que somente em 1925, com o Decreto nº 16.728/A, foi realizada uma reforma educacional,

[8]O subsídio literário foi considerado o primeiro fundo dirigido especificamente para a educação, com uma trajetória marcada pela sonegação e fraudes dos ínfimos recursos que mal davam para pagar os professores (MONLEVADE, 2001).

permitindo que a União financiasse parte da remuneração dos professores das escolas rurais, já que a 1ª Constituição Republicana de 1891 não vinculava nenhum recurso para a política educacional (CURY, 2007).

A década de 30 do século passado se colocou como um momento histórico importante na educação brasileira, sendo espaço de lutas de educadores na defesa de uma educação pública para todos com garantia de financiamento pelo Estado. A criação, em 1930, do Ministério da Educação e Saúde sistematizou os primeiros passos para a obrigatoriedade da educação brasileira, originando a formulação de políticas compensatórias de atendimento a crianças (CURY, 2007).

O Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova propôs as bases de sustentação para um sistema educacional no país, indicando as fontes de financiamento, autonomia do setor educacional e instituição do mecanismo de fundos de recursos financeiros provenientes do recolhimento de impostos, de rendas próprias e de venda de patrimônios. Pela primeira vez defende-se a política de fundos como alternativa aos gestores públicos na manutenção e desenvolvimento do ensino, mas a União continuou tendo papel limitado no financiamento da educação, função meramente supletiva (AZEVEDO, 1932).

A Constituição Federal de 1934 incorporou as propostas do Manifesto, indicando a origem dos recursos e o percentual que caberia para as esferas públicas aplicarem na educação (10% para União e Municípios e 20% para Estados e Distrito Federal), instituindo um Fundo Federal e Fundos Estaduais. Após o Golpe de 1937, o governo do Estado Novo reforçou o caráter centralizador da sociedade política, outorgou uma nova Constituição de 1937 e revogou a vinculação de recursos para a educação.

A retomada da vinculação de recursos para a educação veio sendo efetivada, nesse período por via de decretos, em 1942, o de nº 4.958, criou o Fundo Nacional do Ensino Primário, fortalecido em 1943, no Decreto nº 5.293. O Fundo Nacional do Ensino Primário com verbas da União propusera a aplicação de 15% para os Estados e 10% para os Municípios. Esta vinculação ganhou força com o processo de abertura política e redemocratização e foi reforçada pela Constituição Federal de 1946 que, no art. 169, propusera a aplicação de nunca menos que 10% pela União e 20% pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, retomando também a função supletiva da União (COSTA, 2002).

Até então a ideia de vinculação constitucional de recursos para a educação vinha sendo definida de acordo com as políticas de governo, não se constituindo uma política pública de Estado, sendo essencial a correlação de forças e lutas dos movimentos políticos, como no caso do Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova e nos processos de retomada democrática pós-ditadura.

Com a LDB nº 4.024/61 foi confirmada a vinculação de recursos da CF de 1946, permanecendo 20% para as outras esferas e aumentando em 12% para a União, bem como, determinando que nove décimos dos recursos da União fossem divididos na composição de três fundos nacionais para o financiamento dos três níveis de ensino: o primário, o médio e o superior. A LDB também estabelecia a elaboração de um PNE, que aconteceu em 1962 com a participação de Anísio Teixeira, colocando como condição primeira para a democratização da escola pública o seu financiamento pelo Estado (TEIXEIRA, 1996).

Este Plano apontava metas quantitativas e qualitativas e os instrumentos de controle da distribuição dos fundos nacionais do ensino primário e do ensino médio, bem como, pela primeira vez estabelecia um valor mínimo por aluno ao ano que seria mantido por três quotas, municipal com 20% das receitas e matrículas do ensino obrigatório; estadual com 14%; e a União para complementar o que faltasse.

Retomando a estratégia político-econômica de centralidade, o Estado suprimiu avanços na vinculação dos recursos da educação, com o Golpe Militar de 1964, e não especificou nenhuma forma de financiamento da educação pública, consubstanciado na CF de 1967. Apenas em 1969, com a EC nº 1, de forma limitada, foram reestabelecidos a destinação de recursos para a educação, obrigando apenas os Municípios a aplicarem 20% de suas receitas no Ensino Primário, caracterizando uma transferência clara de responsabilidades no tocante a Manutenção do Ensino para os Municípios.

> Embora a Emenda Constitucional n. 1, de 1969, reestabelecesse a vinculação de 20% da receita tributária no caso dos Municípios, as demais esferas de governo (federal e estadual) deixaram de ser obrigadas a aplicar um percentual mínimo em educação, desvinculação apontada como uma das razões para a deterioração da educação pública no período e o consequente favorecimento da iniciativa privada (DAVIES, 2008, p. 14).

Até então, nesse processo histórico de embates políticos, ora de abertura democrática e ora de centralidade político-econômica, observa-se a limitada

vinculação constitucional dos recursos para a educação e o caráter supletivo da União, no qual o financiamento é suprimido todo o momento e retomado o debate, no texto da lei, pela luta de movimentos em defesa da educação pública, como no caso do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova e no pós-Ditadura, pressão dos movimentos e organizações da sociedade civil. No âmbito da sociedade política, o financiamento não se coloca como centralidade da melhoria das condições da educação pública ofertada, sempre se restringindo a percentuais mínimos e sem controle da aplicação legal pelos entes federados.

Somente com a EC nº 24/1983, conhecida como Emenda Calmon, sob pressão dos movimentos e organizações em defesa da educação pública, inicia-se certa regularidade, em termos legais, na vinculação de recursos para a educação, estabelecendo a aplicação anual da União de 13% e dos Estados, DF e Municípios de 25%, nos seus respectivos sistemas de ensino. Essa vinculação se manteve e ampliou-se com a CF de 1988, para 18% para a União e mantendo os 25% para os outros entes federados. Outro avanço no financiamento da educação proposto pela CF foi a normatização das fontes de recursos da educação (impostos recolhidos nas três instâncias federativas e a contribuição empresarial do Salário Educação, criado desde 1965).

O percurso histórico das Constituições Brasileiras demonstra que a vinculação de recursos para a educação é recente, apenas na Constituição de 1934 é que se indicou um percentual, e que nos períodos de poder político repressivo, no Estado Novo e na Ditadura Militar, essa vinculação foi revogada. Essa ideia de vinculação constitucional estará presente na concepção de financiamento da educação brasileira e será reafirmada nas LDBs, nos PNEs e nos Fundos Públicos, como o Fundef e Fundeb.

Para melhor compreensão do processo histórico de vinculação constitucional dos recursos destinados à educação pública brasileira e perceber o início da consolidação de uma proposta de financiamento da educação e, consequentemente, a organização de Fundos Públicos desses recursos, organiza-se o Quadro 1, indicando desde a 1ª Constituição Imperial 1824 até a Constituição Federal de 1988, nos tempos atuais.

Quadro 1: Vinculação dos recursos para educação nas Constituições Brasileiras, 1824-1988

Constituições Brasileiras	Recursos destinados à educação (%)	
	União	Estados, Municípios e DF
1ª Constituição Imperial – 1824	Sem Vinculação	Sem Vinculação
1ª Constituição Republicana – 1891	Sem Vinculação	Sem Vinculação
Constituição – 1934	10% (União e Municípios)	20% (Estados e DF)
Constituição do Estado Novo – 1937	Revogou a vinculação	Revogou a vinculação
Constituição – 1946	10%	20%
Constituição - 1967 (Ditadura Militar)	Suprimiu a vinculação	Suprimiu a vinculação
EC nº 1 – 1969	Suprimiu a vinculação	Apenas 20% aos Municípios
EC João Calmon – 1983	13%	25%
Constituição Federal – 1988	18%	25%

Fonte: Elaboração própria a partir de VIEIRA, 2007; COSTA, 2002; BRASIL, 2001

Essa definição do financiamento da educação pública por meio desses diferentes instrumentos de regulamentação sejam CFs, ECs e LDBs, possibilita inferir que a vinculação constitucional definia as regras desse financiamento e que desde a definição do primeiro percentual e do primeiro imposto, com o subsídio literário até a CF de 1988, a própria definição desse percentual, até com o que gastar, esteve sempre presente a correlação de forças entre os trabalhadores da educação aliados aos movimentos sociais em contraposição ao governo, desde o Movimento dos Pioneiros da Educação até a organização dos históricos Coneds e dos Fóruns em Defesa da Escola Pública, movimentos articulados pelas entidades de luta em defesa da escola pública e pela definição clara de recursos para a educação pública.

Na conjuntura atual da política educacional, a educação brasileira foi se configurando no aspecto regulamentar, a partir da CF de 1988 e da LDB de 1996, a exigência de elaboração de um PNE e da sistematização da melhor alocação e uso dos recursos públicos num Fundo Nacional. No entanto, esta exigência é anterior às décadas de 1980 e 1990, desde a primeira LDB, aprovada em 1961, que incubia o Conselho Federal de Educação (CFE) na elaboração de um PNE e na articulação de um Fundo Nacional do Ensino, sendo que na época, foram criados três fundos: o do Ensino Primário, o do Ensino Médio e o do Ensino superior. A elaboração de um PNE e a articulação dentro de suas metas, na exigência da alocação dos recursos destinados à educação num Fundo Público, foi sendo definida como estratégia de definição da política educacional e sua implementação num financiamento educacional.

A partir daí, outro elemento constitutivo da ideia de PNE, a alocação e distribuição dos recursos financeiros destinados ao ensino, proposta defendida por Anísio Teixeira, desde o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em 1932. Atualmente o financiamento vem sendo definido em dois fundos públicos, o primeiro criado em 1996, o Fundef, substituído, em 2006, pelo atual Fundeb, que manteve as características iniciais da constituição de um Fundo público que alocasse recursos para a manutenção do ensino (SAVIANI, 2009).

Assim, a vinculação constitucional esteve sempre presente na história da educação brasileira, ora sendo suprimida, ora sendo colocada. A organização de fundos contábeis surgiu neste embate de vinculação constitucional e na luta dos movimentos, em defesa da educação pública, e a destinação de recursos legalmente ia sendo definidas em instrumentos de legislação educacional como LDBs, PNEs, e de forma, específica, em Fundos Educacionais.

O debate até então sobre o financiamento da educação pública, via política de fundos, ainda acontecia de forma restrita e os fundos criados tinham pouca contribuição financeira para a melhoria das condições ofertadas pela educação pública, bem como, os recursos destinados não implicavam a totalidade do financiamento de uma política educacional que avançasse nos indicadores sociais. Estes, apenas, se restringiam à vinculação constitucional sem mecanismos claros de aplicação e fiscalização legal nos diferentes sistemas de ensino.

Vale ressaltar que a política de fundos, como expressão da política educacional no tocante ao financiamento da educação pública, coloca em questão a defesa ideológica do neoliberalismo da descentralização, implicando a não responsabilidade da União com todos os níveis e etapas do ensino, restringindo-se ao ensino superior e ficando em caráter supletivo aos outros níveis.

Ao compreender os antecedentes históricos que definiram a política de financiamento da educação pública brasileira, através da vinculação constitucional dos recursos mínimos, busca-se compreender as limitações e avanços da criação dos fundos educacionais, na década de 1990, através do Fundef e Fundeb, ampliando-se para a luta na ampliação do investimento público em educação pública, nos 10% do PIB.

2.2 Contexto da reforma do Estado e da educação pública a partir de 1990 e a política de fundos

As Reformas propostas a partir dos anos de 1990 do século passado, pelos organismos multilaterais e internacionais, representados principalmente pelo Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal), são uma imposição em decorrência de acordos no financiamento e assessoria às políticas educacionais para os países da América Latina e Caribe, em decorrência das determinações do processo de reestruturação do capitalismo no âmbito mundial. Nesse contexto, o Estado, como Estado Mínimo, define como centro da reforma estatal, o ajuste fiscal, com redução de gastos e o atendimento mínimo às políticas sociais, recorrendo à privatização ou à regulamentação do Terceiro Setor.

Essas reformas estão formuladas em vários documentos construídos internacionalmente por organismos multilaterais internacionais em parceria com os governos dos países da América Latina e do Caribe, destacando-se o Projeto Principal da Educação (PPE), consolidado na Recomendação de Quito, em 1981, e que influenciou as formulações do Programa Educação Para Todos em 1990, na Conferência de Jomtien, tendo como objetivos principais: universalizar a educação básica, priorizando o EF; erradicar o analfabetismo e melhorar a qualidade e a eficácia dos sistemas educativos, principalmente os resultados de aprendizagem (CABRAL NETO; RODRIGUEZ 2007).

Vale ressaltar que neste contexto das crises política e econômicas do capitalismo, como elemento essencial de sua ideologia, faz-se necessário a recomposição do capital, impondo à política educacional o compromisso de direcionar a atenção educativa aos setores mais vulneráveis, aos grupos menos favorecidos (inicialmente considerava-se apenas o foco da pobreza, atualmente o foco são as chamadas minorias: etnias indígenas, jovens e adultos não alfabetizados, educação do campo, educação especial, gênero e étnico-raciais).

A oferta educativa, priorizando o atendimento aos grupos menos favorecidos, observa os princípios estabelecidos pelo neoliberalismo para as políticas sociais que pressupõem políticas focalizadas nos setores mais pobres e minorias da sociedade, afastando-se, portanto, de políticas de caráter universalista conforme defendem os setores progressistas.

As políticas implementadas a partir da década de 80 do século passado estavam voltadas apenas para a dimensão quantitativa da educação, à superação da pobreza e da desigualdade educativa, sendo que a dimensão da qualidade da educação começou a ser destacada a partir da década de 90, onde se pontuam elemento novo como a articulação do Estado com as organizações sociais com responsabilidade compartilhada pela educação pública via privatização, voluntariado ou filantropização dos serviços educacionais. A proposta tem a intenção clara de valorizar a educação como investimento social e desenvolvimento econômico, considerando os dois aspectos principais da qualidade do ensino: a eficiência e a eficácia nos resultados da aprendizagem, num novo modelo gerencial para a educação pública. Tal modelo valoriza os valores do mercado: competitividade, individualismo e produtividade, aspectos referendados pelo ideário neoliberal.

Este novo modelo de gestão do Estado imposto aos sistemas educacionais considera os processos de Centralização X Descentralização. A centralização das decisões de caráter estratégico-político da orientação educacional relativas à avaliação, às normas, ao currículo e ao financiamento é formulada no âmbito central, articulada politicamente pelas agências internacionais, sendo operacionalizada tecnicamente no processo pedagógico do espaço escolar, descentralização administrativa e financeira, apenas do fazer pedagógico, buscando-se as parcerias com as Organizações Não Governamentais (Ongs), famílias e comunidade (CABRAL NETO; RODRIGUEZ, 2007).

A reforma do Estado brasileiro, iniciada a partir do final da década de 80 do século passado e consubstanciada em 1995, com o Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), estabelece mudanças na ordem econômica, social e política, produzindo efeitos imediatos sobre a vida dos cidadãos. Esta reforma, baseada no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare), aprovado em novembro de 1995 pela Câmara e pelo Conselho da Reforma do Estado, apresentou um diagnóstico da *"crise"* do Estado; definiu os objetivos, estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública e criou condições para uma reconstrução da administração vigente em "bases modernas e racionais, visando prepará-lo para o cenário globalizado e seus desafios" (BRASIL, 1995, p. 9-10).

O processo de Reforma deveria atingir aos objetivos do neoliberalismo, estabelecendo um modelo de Estado Gerencial em oposição ao Estado

patrimonialista que dominou a Administração Pública do Brasil desde o início século XX, caracterizado pela presença do poder muito concentrado, exagerada burocratização, nepotismo, empreguismo, excesso de cargos de confiança e desmedido controle político. A estratégia apontada pelo projeto de reforma é a de redefinir seu modo de intervenção na economia, “resgatar sua autonomia financeira e sua capacidade de implementar políticas públicas” (BRASIL, 1995, p. 16).

De acordo com este documento, a reforma do Estado deveria redefinir o papel do Estado, que deixaria de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social, para apenas regular esse desenvolvimento. Reformar o Estado significa transferir para o setor privado as atividades que poderiam ser controladas pelo mercado. Através destas medidas o Estado reduz seu papel como responsável direto pelas políticas sociais, mas garante sua atuação como “gerenciador” ou regulador destes, dos quais se destacam os serviços voltados para a área social, educação e saúde. O Estado interventor que no passado assumiu funções diretas de execução a fim de atingir aos objetivos sociais e econômicos engendraram distorções e ineficiências que justificaram a reforma em andamento que visa precipuamente privatizar e terceirizar os serviços educacionais (BRASIL, 1995, p. 17,18).

Segundo Teixeira (2002, p. 50), além da privatização o documento ora citado faz referência à terceirização, como estratégia de reforma do Estado, na implementação da política neoliberal de “desoneração do Estado, que procura transferir determinadas funções para o nível local como passo para a privatização, num processo perverso de descentralização e neolocalismo”. Assim, longe de significar mais recursos para as políticas públicas, este projeto de reforma busca racionalizar recursos, diminuindo o papel do Estado no que se refere às políticas sociais e, consequentemente, tornando-o máximo para o capital.

Essa característica de terceirização dos setores públicos vai ser a marca principal do projeto neoliberal da Terceira Via para o Brasil, no século XXI, demarcando uma nova hegemonia e definindo uma nova sociabilidade, com novas regras no mundo do trabalho, flexibilizando e precarizando as regras de contratação do trabalhador (NEVES, 2010). Esta nova hegemonia e sociabilidade também define novas configurações para a política educacional que vai se aprofundar com os dois mandatos do governo Lula, a partir de 2003, reafirmando a importância do

econômico sobre a política social, apenas revertendo alguns aspectos do processo de desinvestimento social, característico do governo de FHC.

Neste sentido, as políticas públicas foram reorientadas a serem deslocadas para a prioridade na redistribuição de renda, de forma compensatória, aumentando o acesso da população aos bens de consumo, numa forma de recomposição do mercado. No entanto, o pouco investimento em algumas esferas da política social foi mantido, como na saúde e na educação. No campo educacional, as mudanças se deram no aspecto mais gerencial, mantendo os mesmos aspectos da política neoliberal até então delineada para a educação: centralização da gestão dos sistemas escolares pelo PDE, controle do processo educativo via avaliação como o Ideb, o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem), a Prova Brasil e o controle financeiro dos recursos com a criação dos Fundos Públicos como o Fundef e Fundeb; descentralização da execução das ações, concretizando a máxima do Estado Capitalista, fazer mais com menos através das estratégias gerenciais da eficiência e da eficácia (GENTILE; OLIVEIRA, 2013).

Desta forma, a racionalidade financeira com os gastos públicos na implementação das políticas públicas estará fundamentando a política educacional do pensamento neoliberal, consubstanciada na base legal da atual LDB, no PNE 2001-2010 e nas leis que regulamentam a política de fundos, o Fundef e Fundeb.

A análise da regulamentação das políticas educacionais nos instrumentos legais acima mencionados, precisa considerar que esses diferentes mecanismos institucionalizam as disputas e lutas de projetos de educação e sociedade: a vinculação constitucional dos recursos da educação na CF, na LDB e novo PNE até a criação dos fundos educacionais demarca um processo histórico de luta em defesa de bandeiras históricas que muitas vezes são incorporadas em políticas de governos, na íntegra ou com outras características.

Vale ressaltar que nos dois séculos, XX e XXI, mantém-se a centralidade das reformas educacionais propostas nas políticas governamentais a partir da descentralização, principalmente nos aspectos financeiro e administrativo; da avaliação de desempenho; da valorização docente; das reformas curriculares e da gestão democrática.

No início do século XXI, as políticas educacionais continuam sendo influenciadas, no contexto das Reformas propostas pelos organismos internacionais aos governos latino-americanos e caribenhos, inclusive o brasileiro, considera que a

educação deveria fortalecer a escola pública, com foco na igualdade e na construção de sociedades mais inclusivas e equitativas, novamente como diretriz neoliberal da política social focalizada.

As políticas educacionais do século XXI retomam aquelas iniciadas nos anos de 1980 e 1990 do século passado, redirecionadas pelo neoliberalismo, a partir do trinômio: Privatização, Focalização/Seletividade e Descentralização, mas traz novos elementos, que direcionam todos os aspectos do processo educacional (gestão, ensino, avaliação, financiamento) com foco em resultados, na aprendizagem, fortalecendo principalmente o protagonismo dos docentes e a participação das famílias e comunidades na qualidade da educação. Não é mais o Estado e sua política educacional, culpada pelos resultados da qualidade da educação, mas o olhar volta-se para dentro da escola, a gestão do processo de ensinar e de articular as comunidades, escolar e local, para participarem da gestão escolar.

O Estado brasileiro, historicamente, não tem demonstrado compromisso com os interesses sociais e educacionais da classe trabalhadora e o contexto da Reforma do Estado, a partir dos anos de 1990 do século XX, só reforçou este descompromisso. Sendo assim, o Estado brasileiro vem apresentando particularidades fundadas numa lógica neoliberal que reforçam valores do patrimonialismo, no autoritarismo, na impermeabilidade às demandas sociais e na subordinação aos centros hegemônicos do capitalismo (DAVIES, 2008).

Convém lembrar que a elaboração do PNE em consonância com os dois fundos públicos Fundef e Fundeb, para além de um Plano delineador da política educacional e para além de um Fundo público que define as regras de uso dos recursos público, se configura nas últimas décadas mediante diferentes instrumentos normativos e políticos dessa política, como outros Planos e outros Programas.

Sendo assim, a análise da política de financiamento da educação proposta pelo Estado via política de fundos precisa considerar também que os diferentes instrumentos de regulamentação e operacionalização se sustentam numa política educacional proposta desde o governo LULA, com o lançamento do PDE em 2007, e permanece com o governo DILMA. O PDE-2007 define as diretrizes para a educação pública brasileira em quatro grandes áreas: Educação Básica, Educação Superior, Educação Profissional-tecnológica e Alfabetização.

A primeira área relacionada ao nível da educação básica se desdobra em quatro aspectos: formação de professores e piso salarial nacional; Financiamento (salário-educação e Fundeb); Avaliação e responsabilização (o Ideb); e Plano de Metas (planejamento e gestão educacional) (SAVIANI, 2009).

O PDE tem dois pilares, o técnico e o financeiro. Do ponto de vista técnico, apoia-se em dados estatísticos referentes ao funcionamento das redes escolares de educação básica e em instrumentos de avaliação construídos a partir de indicadores do aproveitamento dos alunos e expressos nas provas aplicadas regularmente sob a coordenação do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), a partir dos quais foi elaborado o Ideb. Do ponto de vista financeiro, os recursos básicos com que conta o PDE são aqueles constitutivos do Fundeb.

> O PDE não se constitui um Plano, em substituição ao PNE 2001, mas define-se como um conjunto de ações que, teoricamente, constitui-se em estratégias para a realização dos objetivos e metas previstos no PNE. Teoricamente, pois, de fato não se define como uma estratégia para o cumprimento das metas do PNE. Ele não parte do diagnóstico, das diretrizes e dos objetivos e metas constitutivos do PNE, mas compõe-se de ações que não se articulam organicamente com este. As ações previstas pelo PDE relacionam-se com uma ou outra meta do PNE, deixando à margem a maioria delas. O PDE foi formulado paralelamente e sem levar em conta o disposto no PNE (SAVIANI, 2009, p. 27).

Na contramão do PNE de 2001, o PDE se afirma como a política de governo. Porém, com a aprovação do novo PNE, espera-se que seja a política de Estado e que os 10% do PIB destinados à educação sejam direcionados, na sua maioria, à educação pública, pois o não veto desse percentual pode não significar os nove vetos apostos pelo presidente FHC, os quais incidiram sobre seus pontos mais nevrálgicos, aqueles referentes ao financiamento, o que levou Ivan Valente a afirmar que FHC vetou o que faria do PNE um plano (VALENTE, 2001, p. 37). Como definir um plano que delineia a política educacional sem se assegurarem os recursos necessários, a educação pública, como atingir as metas e propostas elaboradas, debatidas e aprovadas no novo PNE?

Mas com o PNE-2001 aprovado, os movimentos de luta em defesa da escola pública ainda ficaram com a esperança de que o governo LULA pudesse derrubar os vetos que restringiam o financiamento da política educacional no PNE-2001, assim que assumiu o governo em 2002. Esta expectativa decorreu de dois

fatos: por ter participado ativamente da elaboração dos Coneds (encontros com ampla participação das entidades e movimentos de esquerda), nos anos de 1996 e 1997, e porque encabeçou a apresentação da proposta de PNE da sociedade brasileira (documento decorrente destes Congressos). No entanto, a primeira medida desse governo foi a reafirmação dos vetos ao financiamento, sem de fato definir um Plano, que apenas ficou no papel, enquanto documento, como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento (DOURADO, 2010).

Avançando em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE) de 2001-2010, o novo PNE de 2011-2020, aprovado em 2014, surge como uma proposta de articulação de entidades e movimentos na defesa de um Sistema Nacional Articulado de Educação, mas que diante do lançamento do PDE em 2007, pode restringir e novamente se colocar como plano formal apenas de articulação dos programas e projetos da política educacional do governo LULA e DILMA. Vale ressaltar que o novo PNE não foi ousado, principalmente em relação ao financiamento da educação, reafirmando o Fundeb como política e pela ampliação dos recursos destinados à educação, de apenas 7% do PIB para alcançar esse investimento progressivamente até o ano final de vigência do Plano, em 2020.

A retomada de lutas e bandeiras históricas, como a ampliação dos recursos destinados à educação, não é apenas regulamentação de uma política de Estado ou de governo, mas demandas da correlação de forças entre movimentos, trabalhadores de educação e governo e que, na conjuntura atual, se materializam desde a ação política do Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, mecanismo construído pelos Coneds e retomados pelas Conaes, mesmo que com restrições de atuação, contribuem para o avanço da política educacional e na reafirmação da importância de que o Estado brasileiro tenha um PNE que consolide um SNE.

Implementar o PNE e consolidar um SNE são deliberações da Conae e estão sistematizadas nas seguintes concepções:

> • A efetivação do Sistema Nacional de Educação e a instituição do Fórum Nacional de Educação como instância máxima de deliberação do SNE; • A regulamentação do regime de colaboração e cooperação entre os entes federados; • A ampliação do investimento em educação pública em relação ao PIB de modo a garantir 10% deste para a educação nacional, bem como a efetiva regulação democrática da educação nacional; • A defesa de educação democrática e de qualidade, tendo por eixos a inclusão, a diversidade e a igualdade, bem como a instituição de um sistema nacional

> de avaliação em sintonia com esses princípios, de modo a assegurar, por meio de políticas integradas e afirmativas, melhoria no aceso e permanência com sucesso para todos; • A rediscussão e avanços no Sistema Nacional de Avaliação, que articule a avaliação da graduação e da pós-graduação e a educação básica, resguardadas as especificidades desses níveis de ensino, por meio de processos que contribuam para o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e para a melhoria dos processos formativos; • A consolidação de políticas e programas de formação, desenvolvimento profissional e valorização dos trabalhadores da educação, incluindo planos de carreira e remuneração compatíveis (DOURADO, 2011, p. 52-53).

Para efetivação dessas deliberações, o documento Conae-2014, orientador do debate sobre o novo PNE 2011-2020, indica no Eixo VII, denominado Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos, várias proposições e estratégias indicando as responsabilidades, corresponsabilidades, atribuições, complementares e colaborativas entre os entes federados, garantindo a cooperação federativa e o regime de colaboração.

A definição dessas deliberações e concepções no novo PNE precisa considerar que estão reafirmando a luta histórica dos diferentes movimentos de defesa da escola pública, mas precisam também levar em conta os limites da elaboração por dentro de uma política educacional num Plano, na qual o governo articula diferentes movimentos e entidades, de todas as partes, inclusive o empresariado, na defesa de uma gestão democrática, mas com estratégias e mecanismos de gerencialismo já definidos no PDE. Retomando a análise do PDE na contramão do PNE, a questão positiva a ser apontada por Saviani em relação ao PDE, que não fazia parte do PNE e nem se encontrava nos planos anteriores, é a preocupação em atacar o problema qualitativo da educação básica brasileira, o que se revela em três programas lançados no dia 24 de abril de 2007: o Ideb, o Provinha Brasil e o Piso do Magistério (SAVIANI, 2009).

No contexto indicado, o PDE assumiu plenamente a agenda do Compromisso Todos pela Educação, movimento, lançado em 2006, como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, inclusive de grupos empresariais. Esse Compromisso definiu cinco metas para a educação:

a) Todas as crianças e jovens de 4 a 17 anos deverão estar na escola;
b) Toda criança de 8 anos deverá saber ler e escrever;
c) Todo aluno deverá aprender o que é apropriado para sua série;

d) Todos os alunos deverão concluir o Ensino Fundamental e o médio;
e) O investimento necessário na educação básica deverá estar garantido e bem gerido.

Neste sentido, historicamente os PNEs e os Fundos Públicos se articulam com Programas e Projetos já definidos na política educacional, como o caso do PDE, e ganham força e apoio de todos os setores da sociedade, na defesa da educação, incluindo os empresariados. Como se afirma anteriormente as bases de sustentação do PDE são os aspectos técnico e financeiro, este último sendo definido pelo Fundeb.

Em suma, o Fundeb é um fundo de natureza contábil que não chega a resolver o problema do financiamento da educação. Representa um ganho de gestão; porém, não um ganho financeiro. Na verdade, os recursos nele alocados, se efetivamente aplicados e corretamente geridos, podem melhorar o financiamento da educação comparativamente à situação anterior, mas não terão força para alterar o *status quo* vigente. Ou seja: uma boa gestão do fundo permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos Estados e Municípios. Acrescenta-se também que a definição do Custo Aluno Qualidade (Caqui), com um valor mínimo, também interfere na qualidade do ensino.

Destaca-se ainda que os dois pilares do PDE, apontados anteriormente, relacionam-se à infraestrutura, mas é necessário um pilar relacionado aos recursos humanos, especificamente o Magistério, atendendo a dois requisitos fundamentais: as condições de trabalho e de salário e a formação.

O PDE, no requisito do salário, propôs o programa Piso do Magistério. O valor de R$ 950,00 foi proposto para ser atingido apenas em 2010, para uma jornada de 40h, regulamentado apenas para os profissionais com formação de Nível Médio, deixando de fora a maioria que já tem graduação em Nível Superior. Pode-se afirmar que para muitos Municípios, o piso proposto, embora muito modesto, significava importante aumento para os salários que se encontram muito depreciados. No que se refere às condições de trabalho, o importante e que não foi contemplado diz respeito à carreira e à luta pela jornada integral em um único estabelecimento de ensino, reafirmando a melhoria do desempenho da jornada e a

formação da identidade com a condição docente. E a jornada integral de 40h deveria ser distribuída de maneira que se destinassem 50% para as aulas, deixando-se o tempo restante para as demais atividades (SAVIANI, 2009).

Sendo assim, a condição docente poderia ser mais bem desenvolvida, proporcionando aos professores a participação da gestão da escola; do projeto político-pedagógico da escola; das reuniões de colegiado; do atendimento às demandas da comunidade e, principalmente, além do planejamento das atividades se envolveriam no acompanhamento das aprendizagens dos alunos. A lei do piso estabelece no art. 2º o limite máximo de 2/3 da carga horária da jornada de trabalho para o desempenho das atividades de interação com os educandos. No requisito da formação docente o risco seria a substituição da formação presencial pela formação à distância (SAVIANI, 2009).

> Para fazer face ao problema da formação docente, o PDE criou o programa "Formação", na oferta de cursos a distância para prover a formação inicial dos docentes em exercício não-graduados em nível superior. Tomar o ensino a distância como a base dos cursos de formação docente não deixa de ser problemático, pois arrisca converter-se num mecanismo de certificação antes que de qualificação efetiva. Esta exige cursos regulares, de longa duração, ministrados em instituições sólidas e organizados preferencialmente na forma de universidades (SAVIANI, 2009, p. 39, 40).

Para a concretização de um PNE que articule o SNE, é preciso avançar na política educacional do PDE e considerar que mesmo as metas e concepções propostas no PNE e PDE necessitam de melhor definição dos recursos destinados à educação brasileira e reafirmar a importância do Fundeb, mas avaliando os recursos que ali estão alocados, avançando para a meta historicamente defendida pelos movimentos de lutas em defesa da escola pública para alcançar os 10% do PIB.

2.3 Fundeb: a perspectiva contábil na educação e a qualidade do ensino público

No contexto de descentralização dos mecanismos de financiamento e gestão do sistema educacional, a política de fundos, como concepção de financiamento da educação pública, estrutura-se como um dos aspectos das reformas educacionais propostas para a América Latina, a partir dos anos de 1990

do século passado, consolidada na elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos – e dos acordos na Conferência de Educação de Jomtien, colocando como desafio a ênfase ao trabalho docente, e, consequentemente, a melhoria da qualidade da educação pública. A presença de órgãos multilaterais foi decisiva para definir as políticas educacionais na América Latina e vincular diretamente a melhoria dos índices sociais à qualidade da educação, indicando a política de fundos como resolução dos problemas de financiamento da educação pública. No Brasil, a política de financiamento foi estruturada principalmente a partir do Fundef e Fundeb.

Os dois fundos formais que foram implantados, após 1990 do século passado, têm característica de fundos contábeis, com natureza econômica e redistributiva dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, entre governos estaduais e municipais, com base no atendimento das matrículas, e indicando a aplicação de no mínimo 60% com pagamento de profissionais do Magistério.

Inicialmente o primeiro fundo implantado foi o Fundef, criado pela EC nº 14/96 e regulamentado pela Lei nº 9.424/96, destinado apenas ao EF. Em substituição ao Fundef, foi criado o Fundeb, pela EC nº 53/06 e regulamentado pela Lei nº 11.494/07, ampliando a aplicação dos recursos para toda a Educação Básica. Esses dois fundos tiveram apenas o caráter redistributivo dos recursos já vinculados à manutenção do ensino e mantiveram o caráter supletivo da União na responsabilidade de complementação dos recursos necessários para a melhoria da oferta de ensino.

Os dois fundos educacionais, segundo Pinto; Adrião (2007), não deram conta de elevar a qualidade da educação pública, mas apenas cumprir a exigência legal quanto à aplicação dos recursos mínimos necessários na manutenção do ensino. Para esses autores:

> Ao optar por um determinado formato de financiamento, o poder público está, mesmo que não explicitamente, pressupondo e implementando as condições que permitam seja alcançado certo padrão de qualidade para educação ofertada. No Brasil, até o momento, o padrão de qualidade está diretamente relacionado aos recursos mínimos disponibilizados pela vinculação constitucional (PINTO; ADRIÃO, 2007, p. 42).

Em relação ao Fundef e Fundeb, a política de financiamento da educação pública brasileira, organizada a partir da política de fundos, está em consonância

com o modelo neoliberal, no qual o Estado assume uma função de descentralização dos recursos, propondo apenas a redistribuição dos vinculados constitucionalmente, sem uma proposição efetiva de aumento dos recursos públicos para a Educação Básica (DAVIES, 2004).

Vale reconhecer que o Fundeb representa considerável avanço em relação ao fundo anterior, o Fundef, ao promover a aplicação dos recursos a todas as etapas e modalidades da Educação Básica. Mas é preciso reconhecer também que o Fundeb não representou aumento dos recursos financeiros diante da ampliação de atendimento aos alunos. Ao contrário, o número de estudantes atendidos pelo Fundo aumentou de 56,6% e o montante do Fundo passou de 35,2% bilhões para 48 bilhões, o que significa um acréscimo de apenas 36,3% (SAVIANI, 2009).

Também a complementação da União não implicou acréscimo, pois deveria entrar com 30% de seu orçamento. Ora, o orçamento do MEC para 2007, após o corte de 610 milhões imposto pela Fazenda, foi de 9 bilhões e 130 milhões. Logo, 30% corresponderiam a 2 bilhões e 739 milhões. No entanto, a importância prevista como complementação da União para 2007 limitou-se a 2 bilhões (SAVIANI, 2009).

Em 2012, a Portaria do MEC/FAZENDA de nº 1.495, publicada em 28 de dezembro estimou que o Fundeb seria composto pelos seguintes valores: receita própria dos Estados e municípios de 94,13 bilhões e receita proveniente da complementação da União de 8,47 bilhões (BRASIL/CNTE, 2013).

> Em suma, o FUNDEB é um fundo de natureza contábil que não chega a resolver o problema do financiamento da educação. Representa um ganho de gestão; porém, não um ganho financeiro. Na verdade, os recursos nele alocados, se efetivamente aplicados e corretamente geridos, podem melhorar o financiamento da educação comparativamente à situação anterior, mas não terão força para alterar o status quo vigente. Ou seja: uma boa gestão do fundo permitirá atender a um número maior de alunos, porém em condições não muito menos precárias do que as atuais, isto é, com professores em regime de hora-aula; com classes numerosas; e sendo obrigados a ministrar grande número de aulas semanais para compensar os baixos salários que ainda vigoram nos Estados e municípios (SAVIANI, 2009, p. 35).

A defesa do Fundeb como estratégia de política educacional para o financiamento da educação pública nos remete aos aspectos provincianos da origem

dos fundos, apenas vinculando os recursos mínimos para a educação, sem ampliar o investimento numa qualidade da oferta em todos os níveis da educação.

Para demarcar os limites da política de fundos, duas posições são apontadas por Arelaro; Gil (2006), uma, a favor da permanência de um fundo voltado ao financiamento da educação, pois o Fundef e Fundeb forçam a colaboração conjunta entre os entes federativos e os percentuais considerados suficientes a serem investidos em educação, mas ressalva que a criação de mecanismos de redistribuição de recursos e novos modelos de gestão não representam maior aporte de recursos. E a outra, contrapondo-se à política de fundos que acaba se constituindo num mecanismo de transferência de responsabilidade da esfera federal para as esferas menores e avalia que o Fundef:

> [...] não passou de competente estratégia para transferir aos Municípios responsabilidades até então da União e dos Estados e manter, ao custo mais baixo que for tolerável para as crianças pobres – e só para elas – uma escola pobre [...] nunca o Governo Federal gastou, de forma tão competente, tão pouco no ensino fundamental (ARELARO; GIL, 2006, p. 83).

Ao longo da história da educação brasileira, o que resultou na atual forma de vinculação de recursos do financiamento da educação, manteve-se três vertentes na concepção social de Estado, tensionado num modelo liberal: no âmbito legal, no elo entre CF, impostos e recursos vinculados; no âmbito técnico, na presença de uma burocracia estatal que estabelece parâmetros estatísticos e contábeis para tomada de decisões em relação às políticas educacionais; e no âmbito empresarial, nas relações que se estabelecem entre Estado e capital, principalmente considerando a apropriação particular dos recursos da educação pública (CURY, 2007).

Sendo assim, para a real melhoria da educação pública, se faz urgente a ampliação dos recursos alocados aos fundos contábeis, já que não significam a totalidade dos recursos destinados à educação, bem como a busca de novas fontes de receitas, constituindo-se em estratégias, para que valores baixos não sejam praticados, acentuando ainda mais as desigualdades sócio educacionais em todo o país.

Destaca-se ainda que a atual aplicação de 4,98% do PIB, na educação, atende apenas às necessidades de pequenos avanços no atual sistema educacional

brasileiro. Conforme Campanha Nacional, organizada por diferentes entidades e movimentos em defesa da qualidade na educação, considera-se ampliação dos recursos, inclusive, a correta aplicação dos 10% do PIB e que não foi garantido no novo PNE, pois o mesmo prevê a aplicação de apenas 7%, a ser atingido progressivamente, até o 5º ano e 10% até o final do PNE em 2020.

Como avalia Saviani (2008), a ideia motriz para a melhoria da educação pública está na defesa de um SNE, consolidado em outro PNE que considere as bandeiras históricas de luta por uma política social séria, sendo que a aplicação de 10% do PIB na educação pública se torna um enfrentamento necessário.

> Em suma, para enfrentar os problemas que foram acumulando-se, os recursos orçamentários regulares não são suficientes. Impõe-se um plano de emergência que permita investir maciçamente, elevando-se substancialmente e em termos imediatos, o percentual do PIB destinado à educação. Esta há de ser a ideia-força, o eixo central do PNE que devemos propor (SAVIANI, 2008, p. 232).

Os diferentes instrumentos de regulamentação da política educacional vêm colocando a educação como elemento essencial para a melhoria dos índices sociais, desde a CF de 1988, passando pela LDB nº 9.394/96, reforçado no PNE 2001-2010. No aspecto legal é garantida a vinculação de recursos para suprir a manutenção das despesas com educação.

A década de 1990 do século passado se colocou como período de defesa da educação pública, diante das pressões e correlação de forças dos diferentes movimentos e organizações políticas e sociais. A oportunidade para consolidar esse "consenso" foi em 1994, na realização da Conae, na qual foi debatido o Plano Decenal de Educação para Todos e realizado um Acordo Nacional de Educação para Todos. Desse Acordo, emergiu em 1994, o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, em que associações e corporações educacionais assim como entidades governamentais de todos os entes federativos assumiram vários compromissos.

Esse Pacto pela Valorização do Magistério consolidou o Fundef, que representou a formalização da vinculação constitucional dos recursos destinados à educação, consolidando como política educacional, no aspecto do financiamento, a política de fundos que, como já foi abordado, apresenta-se apenas como natureza

contábil de ação redistributiva e não garante a ampliação de recursos por parte da União.

Na defesa desse Pacto, que consubstancia muitas das bandeiras e lutas em defesa da escola pública, apontam-se duas iniciativas decorrentes do mesmo: o primeiro é o Fundeb, que amplia a abrangência de atendimento para toda a Educação Básica, ampliando matrículas, sem ampliação substancial dos recursos; o segundo é o PDE, que tenta substituir o debate em torno do PNE – 2011-2020 e articula diferentes metas pactuadas por todos os entes federativos com foco voltado para resultados (CURY, 2007).

Como analisado, com base em Saviani (2009), a regulamentação das lutas em torno da regulamentação, muitas vezes, traz uma nova engrenagem para a luta, pois a política educacional se desdobra num documento já firmado, o PDE – 2007 e no novo PNE 2011-2020, e que a ampliação dos recursos já se configurava e se configura na história da luta dos movimentos em defesa da educação pública, como uma bandeira histórica.

> O aumento do percentual investido em educação já era uma exigência dos movimentos de luta em defesa da escola pública, desde os CONEDs que avançaram no debate da construção de um Sistema Nacional de Educação e de um Plano Nacional de Educação que se envolve todos os níveis e modalidades de ensino. A sugestão ao MEC é que a linha mestra do PDE seja uma medida de impacto que permita imediatamente mudar a situação das escolas e levantar o ânimo dos professores, que passariam a desenvolver suas atividades com entusiasmo e dedicação. Para viabilizar essa mudança, propus, em 1997, para o PNE, que se dobrasse imediatamente o percentual do PIB investido em educação, passando dos atuais cerca de 4% para 8%. Com esta proposta, teríamos para a educação básica uma possibilidade de investimento de 162 bilhões e 760 milhões de reais, portanto, mais do que o triplo (3,39 vezes) dos 48 bilhões previstos pelo FUNDEB para o ano de 2007 (SAVIANI, 2009, p. 43).

Convém ressaltar também que, atualmente, o debate a ser provocado e que ganha força com o novo PNE aprovado, é a ampliação dos recursos destinados para a educação e que foi divulgado na Campanha Nacional em defesa dos 10% do PIB para a educação pública, em 2012. A Campanha avalia que os valores mencionados anteriormente indicam que só assim haveria recursos suficientes para tratar a educação com a devida seriedade e de acordo com a prioridade que é proclamada nos discursos, mas nunca efetivamente considerada. O contraponto do debate é que o novo PNE defende a aplicação de 10% somente no final do período

do Plano, em 2020, e a Campanha faz a defesa para a aplicação imediata de 10%, considerando os déficits educacionais dos diferentes indicadores de qualidade da educação: valorização profissional; melhoria da infraestrutura e pedagógica; condições pedagógicas de planejamento, acompanhamento e avaliação das aprendizagens.

Para compreender melhor os investimentos da educação, será realizado um breve relato sobre como o Brasil vem investindo pouco comparado a outros países e como a ampliação do PIB é urgente para resolver os problemas de consolidação de um SNE que dê conta de todos os níveis e modalidades de ensino.

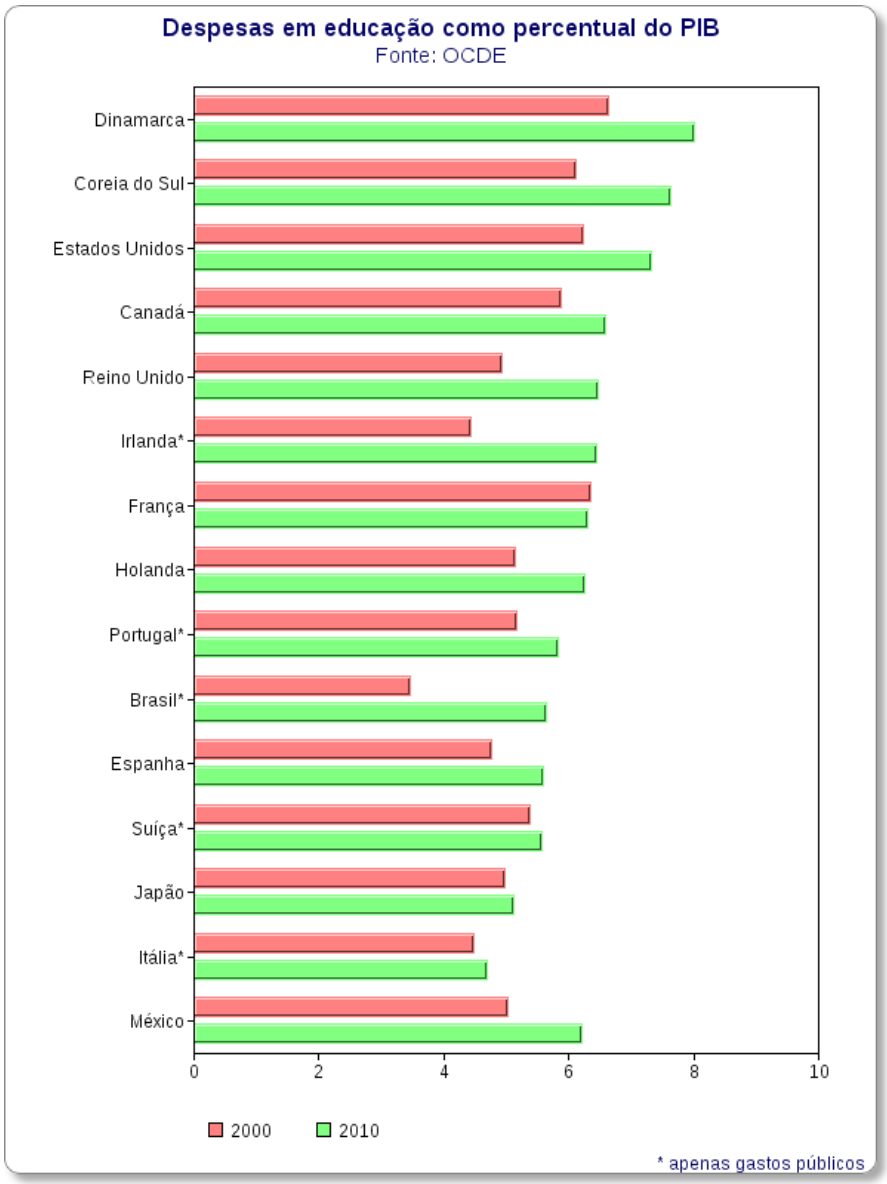
O Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)[9] "Olhar sobre a Educação", de 2012, traz uma análise comparativa dos sistemas de ensino de 34 países membros. Neste relatório, foi selecionado dois indicadores importantes para serem trabalhados nesta pesquisa. O primeiro é o da aplicação do PIB e indica que o Brasil precisa avançar diante do segundo indicador de gasto com educação por aluno (OCDE, 2012).

O cálculo do PIB em cada país é diferente, ao se comparar o Brasil com a Suíça que investe o mesmo percentual na educação. Por exemplo, no Brasil o PIB por habitante é de apenas US$ 11.216, enquanto na Suíça é de US$ 43.156. A Suíça investe o mesmo percentual de PIB na educação que o Brasil, mas o PIB brasileiro equivale a apenas US$ 628 e o da Suíça é de 2.399. Neste sentido, mesmo investindo o mesmo percentual de PIB na educação, o do Brasil é quatro vezes menos (OCDE, 2012).

O Relatório da OCDE indica que para o Brasil elevar a qualidade do ensino, precisa avançar dos 5,65% de aplicação do PIB na educação, de 2013 para 10%. O Gráfico 1 indica que o Brasil elevou os gastos com educação desde a década de 2000, duplicando este investimento.

[9]A OCDE é uma organização internacional para cooperação e desenvolvimento dos países membros. Fazem parte da OCDE: Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, República Tcheca, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coréia, Luxemburgo, México, Holanda, Nova Zelândia, Noruega, Polônia, Portugal, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido e Estados Unidos. A OCDE também é responsável pela aplicação e divulgação dos resultados do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa).

Gráfico 1: Investimento do PIB em educação dos países da OCDE, 2000 e 2010



Fonte: OCDE, 2012

O Gráfico 2 informa o segundo indicador do Relatório, o gasto da educação por aluno. Nota-se que o Brasil fica no 2º pior lugar, pois investe pouco, mesmo o Gráfico 1 indicando que o PIB na educação esteja no mesmo nível dos países avançados. Esse fator se afirma diante do cálculo do PIB para cada país.

Gráfico 2: Investimento em educação por aluno dos países da OCDE, 2010

Fonte: OCDE, 2012

Ao se detalhar o gasto em educação por aluno por nível de ensino e comparar com a média dos países da OCDE, verifica-se na Tabela 1 que o Brasil precisa avançar ainda mais.

Tabela 1: Investimento em educação por aluno/nível de ensino, Brasil, 2010

NÍVEL	BRASIL	MÉDIA DA OCDE	POSIÇÃO DO BRASIL NO RANKING
Ensino pré-primário	US$ 1,696	US$ 6,670	3º pior colocado de 34 países
Ensino primário	US$ 2,405	US$ 7,719	4º pior colocado de 35 países
Ensino secundário	US$ 2,235	US$ 9,312	3º pior colocado de 37 países

Fonte: OCDE, 2012

No geral, para o Relatório da OCDE o Brasil está entre os cinco países que menos investem na educação, quando se considera os gastos por aluno. Os dados informam que no ensino primário o Brasil investe quatro vezes menos que a média da OCDE; no ensino primário três vezes menos; e no ensino secundário quatro vezes menos.

A Tabela 2 informa o investimento do PIB na educação brasileira, no período de 2007 a 2013, que aconteceu de forma nivelar, ficando nos últimos anos apenas nos 5% ou mais.

Tabela 2: Investimento do PIB em educação, Brasil, 2007-2013

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3,8	4,1	5	5,1	5,3	5,7	5,65

Fonte: MEC/Inep, 2014

Os dados indicam que desde 2007 até 2009 o percentual de aplicação aumenta em 1,2%, ficando nivelado durante o período de 2009 até 2013, nos 5%, aumentando apenas 0.65%, e que até diminui do ano de 2012 até 2013. Como avaliado no Relatório da OCDE, esse percentual do PIB brasileiro é relativo, e que para alcançar os patamares de qualidade dos países desenvolvidos precisa avançar.

Outro debate a ser aprofundado e que reforça essa ideia motriz de que somente com a ampliação dos recursos para a educação é que de fato aconteceriam as mudanças no SNE, envolvendo os três níveis de ensino, é a reforma tributária e fiscal.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em documento recente, faz uma análise do diagnóstico educacional, principalmente da atual expansão do ensino em todos os níveis e reforça que para alcançar as metas propostas pelo atual PNE, somente com o aumento dos percentuais de fontes tributárias, bem como aponta outras fontes possíveis de financiamento não tributárias, incluindo impostos que incidam sobre as Grandes Fortunas. Outra proposta seria o aumento da vinculação, de 18% para 20% da União e de 25% para 30% dos Estados e Municípios.

> A atual capacidade de financiamento é insuficiente para viabilizar alternativas mais ousadas de ampliação da oferta e melhoria da qualidade da educação. Nesse sentido, apresentam-se a seguir algumas sugestões de possibilidades de financiamento para ampliação dos gastos em educação. Essas possibilidades podem ser de cinco tipos: tributários; rendas do pré-sal; folga fiscal; outras fontes não tributárias; e de melhorias de gestão e controle social dos gastos públicos (BRASIL/IPEA, 2011, p.18).

A Tabela 3 organiza as propostas do Ipea para a ampliação dos recursos destinados à educação e que com apenas o aumento de alguns percentuais de alguns impostos se chegaria a aplicação de 10% do PIB na educação.

Tabela 3: Possibilidades de financiamento para os gastos do PIB em educação no Brasil propostas pelo Ipea para 2011[10]

POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO	ARRECADAÇÃO DO PIB
Alteração do ITR	0,3 a 1,0%
Alteração do IGF	0,4 a 1,0%
Alteração do IPTU	0,46 a 0,8%
Alteração do ITCD	0,05 a 0,49%
Alteração do IPVA	0,89%
Aplicação do ISS	0,81%
Diminuição da colisão fiscal do IRPF	0,7%
Diminuição das renúncias e subsídios fiscais dos impostos	1,7%
Ampliação da vinculação para a educação (18% para 20% na União; 25% para 30% nos Municípios, Estados e DF)	0,7%
Diminuição dos juros da taxa da Selic	0,6% a cada 1 p.p. de queda
Ampliação das rendas do governo com o Pré-sal	39% do PIB de 2009

Fonte: Ipea, 2011

Os dados são bastante esclarecedores, pois a cada imposto se propõe um percentual que poderia alcançar o investimento almejado pela sociedade, de 10% do PIB. O documento do Ipea indica também outras possibilidades de financiamento, como:

> • Captar recursos das agências públicas de fomento nacionais (BNDES, BNB, etc.) através de projetos para todos os níveis e modalidades da educação; • Captar recursos de agências internacionais de fomento para realização de obras e outros bens e serviços que o sistema demanda; • Captar recursos de empresas públicas estatais e privadas; • Buscar a parceria com a sociedade como forma de viabilizar programas e ações na área; • Implementar políticas de controle social e fiscalização dos recursos públicos a serem aplicados em educação; • Criar no MEC comissão de acompanhamento e monitoramento das receitas e despesas com educação nos três entes federados (IPEA, 2011).

Neste sentido, somente com reformas no Estado, ampliando o investimento público na educação, bem como, realizando o controle e fiscalização dos recursos é que se podem melhorar os indicadores nos sistemas de ensino, atendendo à expansão com qualidade, avançando na redução das condições precárias da educação. O processo histórico da política de financiamento da educação pública brasileira vem se constituindo numa das estratégias do Estado Neoliberal na descentralização da gestão e dos recursos na área educacional, sem

[10]Os impostos a serem alterados são: Imposto Territorial Rural (ITR); Imposto de Grandes Fortunas (IGV); Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); Imposto sobre a Transmissão de Bens ou Direitos (ITCD); Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos (IPVA); Imposto Sobre Serviço (ISS); Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF).

ampliação dos recursos que atendam à expansão da Educação Básica com qualidade.

A política de fundos via Fundef e Fundeb, traz implicações para a não responsabilidade da União com a construção de um SNE e com o financiamento da Educação Básica, assumindo uma função meramente supletiva e distributiva, reduzindo sua participação na ampliação dos recursos destinados à manutenção do ensino. No entanto, enquanto órgão centralizador, o Estado ainda assume a função de avaliação e controle da gestão dos sistemas de ensino.

Para a melhoria da educação pública brasileira a política de fundos tem suas limitações, pois não representa todos os recursos para a educação, bem como, não amplia os recursos já destinados anteriormente ao Fundef e Fundeb. Faz-se necessário que os diferentes movimentos e organizações, em defesa da escola pública, realizem o debate e a correlação de forças para que o Estado amplie os recursos destinados à educação, principalmente no aspecto do investimento do PIB, bem como sejam realizadas as transformações para atender a melhoria da condições em que se encontram os diferentes níveis de ensino.

3 FUNDEB E SUA REPERCUSSÃO NA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO: as interfaces teóricas, normativas e políticas

> O professor, diante das variadas funções que a escola assume, tem de responder a exigências que estão além de sua formação. [...] Tais exigências contribuem para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, de constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante. Essa situação é ainda mais reforçada pelas estratégias de gestão que apelam à participação comunitária a ao voluntariado, na promoção de uma educação para todos. Nesse contexto, identifica-se um processo de desqualificação e desvalorização sofrido pelos professores que tem provocado mudanças significativas em sua identidade [...].
>
> Dalila Oliveira

A compreensão do debate sobre o Fundeb e a valorização profissional implica reconstruir a trajetória da luta em defesa da escola pública que, para além dos mecanismos legais, implica a correlação de forças, de um lado, os diferentes movimentos sociais, sindicatos, grupos de oposição, movimentos estudantis e, do outro, os interesses do governo e do capital. Essa correlação se materializa na regulamentação que define uma política educacional, incorporando reivindicações históricas de um financiamento educacional que considere todos os aspectos da valorização profissional: salário, jornada, formação e condições de trabalho.

A luta por uma política de valorização profissional se constitui como uma reivindicação que ultrapassa os limites da regulamentação, o que pode ser percebido nos próprios documentos legais, desde a CF de 1988, passando pela LDB de 1996 e até os PNEs de 2001 e 2011; configura também debates e bandeiras históricas em defesa da educação pública e da valorização de todos os profissionais da educação. Essa luta pela valorização profissional se configura concretamente nos movimentos por uma política de financiamento da educação que, realmente, estabeleça as condições necessárias para o trabalho docente, materializando-se numa carreira que considere não somente salário, mas condições de trabalho, formação, progressão profissional e jornada de trabalho que ultrapasse o tempo de sala de aula.

Neste sentido, a luta por uma política de financiamento precisa ampliar os recursos destinados à composição do Fundeb e a luta por um Piso que não esteja apenas no estabelecimento de uma remuneração inicial mínima, como piso, e considerando somente a formação no Nível Médio.

Neste sentido, ao analisar a política educacional busca-se compreender os aspectos pontuados para a política de financiamento no Fundeb e as configurações do processo de valorização profissional que inclui o debate sobre o Piso Salarial e os Planos de Carreira, considerando os aspectos da valorização e precarização profissional.

3.1 Base conceitual para a compreensão da valorização

As compreensões sobre o financiamento da educação e suas repercussões na valorização profissional extrapolam os limites normativos, principalmente na regulamentação legal do Fundeb, da Lei do Piso e do PNE 2011-2020 e se configura na discussão sobre as reais condições do trabalho docente, para além dos limites da valorização salarial. Claro que a dimensão salarial é um dos elementos centrais da valorização profissional, pois destaca a posição social dos diferentes profissionais, ampliando a qualidade na sua prática profissional.

Não se pode analisar a condição social dos professores de forma independente de suas condições de trabalho, uma vez que o trabalho docente está situado num contexto político mais amplo, inclusive compreendendo o professor como trabalhador assalariado, membro da classe trabalhadora.

Sendo assim, conforme Duarte (2008, p. 43), o professor em sua condição docente não somente assume uma posição profissional, mas também se configura situado em uma condição de classe. “O trabalho docente é parte da totalidade constituída pelo trabalho no capitalismo, estando submetido, portanto à sua lógica e às suas contradições”.

Para Antunes (2006, p. 35), uma concepção ampliada de classe trabalhadora incorpora tanto o proletariado industrial, os trabalhadores produtivos, quanto “os trabalhadores improdutivos, cujos trabalhos não criam diretamente mais-valia, uma vez que são utilizados como serviço, seja para uso público, como os serviços públicos, seja para uso capitalista.” Essa nova classe trabalhadora, os trabalhadores improdutivos é chamada de “a classe-que-vive-do-trabalho” e, engloba os professores.

Nesse sentido, confirmando a análise de Antunes (2006) sobre essa relação do trabalhador improdutivo, da educação, e sobre esse processo de

identidade de classe, inclusive como proletário, Arroyo (1980) e Cunha (1999) indicam que o trabalho docente está passando por um processo de proletarização, visto que a precarização do trabalho, no geral, tem afetado também os trabalhadores da educação, com relação à perda do controle sobre seu trabalho e, portanto, da sua autonomia. Os professores, como trabalhadores da educação, não conseguem perceber todo o processo de produção de seu trabalho, inclusive quando se amplia a concepção de jornada de trabalho para além do trabalho na sala de aula.

Esse processo de precarização do trabalho docente tem aspectos da proletarização, sinalizados nos seguintes aspectos: o atendimento de um grande número de alunos, a extrapolação do tempo de aula para além do tempo de trabalho, a redução dos salários e o controle exercido pelo poder público, na definição dos objetivos educacionais, e aspectos de profissionalização, posto que o trabalho docente tem características próprias e não se reduz a uma padronização, não pode ser substituído por máquinas, que a formação dos professores necessita de constante investimento e da peculiaridade do serviço ao público.

Portanto, segundo Enguita (1991, p. 50), a condição docente é ambivalente, nos limites da profissionalização e da proletarização, numa condição de semiprofissão: “[...] a categoria dos docentes move-se mais ou menos em um lugar intermediário e contraditório entre os dois polos da organização do trabalho e da posição do trabalhador, isto é, no lugar das semiprofissões.”

O professor reconhecido ou não como proletário, no sentido de não dominar totalmente o processo do trabalho, tendo em vista que a maioria das decisões é instituída pelo sistema e o tempo de trabalho se confunde com o tempo de aula, tem sofrido com processos de precarização e intensificação, o que configura uma desvalorização que se inicia com a questão salarial e ultrapassa as condições de trabalho, gerando uma desmotivação e desinteresse na carreira. Essa precarização e intensificação se materializam nas novas formas de contrato de trabalho, nos salários achatados, nas condições precárias de trabalho e nas relações estabelecidas entre os profissionais da escola.

> Podemos considerar que assim como o trabalho em geral, também o trabalho docente tem sofrido relativa precarização nos aspectos concernentes às relações de emprego. O aumento dos contratos temporários nas redes públicas de ensino, chegando, em alguns Estados, a número correspondente ao de trabalhadores efetivos, o arrocho salarial, o respeito a um piso salarial nacional, a inadequação ou mesmo ausência, em

> alguns casos, de planos de cargos e salários, a perda de garantias trabalhistas e previdenciárias oriunda dos processos de reforma do Aparelho de Estado têm tornado cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no Magistério público (OLIVEIRA, 2004, p. 1140).

Vale ressaltar que o processo de precarização do trabalho docente não é recente e se acentuou com a ampliação do atendimento das matrículas no ensino público, desde os anos de 1960 do século passado, sem a definição clara de um financiamento que considerasse a melhoria das condições de trabalho na escola (MONLEVADE, 2000).

Assim, a expansão do ensino público no Brasil, precarizou as condições de trabalho dos professores: no salário, na ampliação da jornada de trabalho, pois os professores precisariam trabalhar até mais de um turno, no aumento do número de alunos atendidos, em salas lotadas e em muitas turmas. Sobre o tamanho das turmas, destaca-se que, quanto maior a relação aluno/professor, maior a dificuldade no atendimento às demandas de aprendizagem dos alunos, seja em grupos ou individualmente. No entanto, para atender à demanda crescente por vagas, a superlotação das salas foi uma das estratégias adotadas pelos sistemas públicos de ensino e, muitas vezes, permanecem até hoje.

O grande número de alunos por sala de aula acarreta problemas no plano qualitativo, visto que, por ter que atender a um grande contingente, os professores podem não dar conta de considerar as necessidades individuais de cada aluno (OLIVEIRA, 2003).

Neste sentido, o processo de intensificação do trabalho do professor decorre do processo de precarização das relações estabelecidas no mundo do trabalho. Tal processo tem levado à desvalorização social da profissão pelo achatamento salarial, péssimas condições de trabalho, ausência de programas de formação permanente e pelas imposições de ações a serem desenvolvidas nas escolas.

Essa conjuntura decorre da organização do sistema capitalista que não tem intenção de organizar e priorizar as políticas sociais, sendo que os problemas de pobreza, violência, desemprego geram outras exigências ao trabalho do professor, que estão além de sua formação, o que contribui também para o sentimento de desprofissionalização e desqualificação. Sendo assim, a intensificação do trabalho docente seria resultante não só da ampliação das

matrículas e da jornada de trabalho, mas também do aumento das responsabilidades atribuídas aos professores e às escolas.

> O professor, diante das variadas funções que a escola assume, tem de responder a exigências que estão além de sua formação. Em contexto de demasiada pobreza, como é o caso dos países latino-americanos, os professores veem-se obrigados a desempenhar funções que estão além da tarefa educativa, do ato de ensinar. São compelidos, em dadas circunstâncias, a assumirem papéis de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outros. Tais exigências contribuem para um sentimento de desprofissionalização, de perda de identidade profissional, de constatação de que ensinar às vezes não é o mais importante. Essa situação é ainda mais reforçada pelas estratégias de gestão já mencionadas, que apelam, à participação comunitária e ao voluntariado, na promoção de uma educação para todos. Nesse contexto, identifica-se um processo de desqualificação e desvalorização sofrido pelos professores que tem provocado mudanças significativas em sua identidade. As reformas em curso tendem a retirar desses profissionais a autonomia, entendida como condição de participar da concepção e da organização de seu trabalho (OLIVEIRA, 2005, p. 769).

Esses fatores causadores da intensificação surgem da conjuntura das reformas implantadas nos últimos anos que, implicam em mudanças não apenas no nível da escola, mas em todo o sistema educacional, trazendo mudanças profundas para o trabalho docente e para as relações de trabalho. As relações de trabalho na escola deixam de ser um processo coletivo e passam por um processo de individualização, no qual os professores perdem a identidade de classe, de luta coletiva, se preocupando em práticas educativas individualizadas para atender às exigências postas pelo sistema educacional. A preocupação está em planejar suas atividades da sua disciplina, o recorte temático do projeto a ser desenvolvido, de corrigir as atividades avaliativas, de participar de reuniões para aprovar decisões já orientadas (OLIVEIRA, 2007).

Em decorrência desse processo de individualização do trabalho docente, a luta coletiva vai perdendo a força e os professores vão se desmobilizando, o que ocasionou o declínio do sindicalismo combatente. As atividades sindicais dos professores são enfraquecidas, pois esses não têm sequer tempo para se organizar e ficam restritas a reivindicações apenas por melhores salários e condições de trabalho, sendo que a questão salarial é tão forte que a maioria das vezes a ação dos sindicatos se restringem apenas a esse aspecto (OLIVEIRA, 2007).

Outras questões de contraponto à política educacional são deixadas de lado diante das demandas do mundo do trabalho e, no caso da intensificação do

trabalho, os sindicatos deixam de cumprir um papel de oposição às reformas educacionais responsáveis pelo processo de precarização do trabalho docente. Oliveira (2007, p. 362), destaca que: “[...] as organizações sindicais vêm sofrendo enfraquecimento contínuo nas últimas duas décadas, com práticas consideradas incapazes de responder às exigências trazidas pelas mudanças mais recentes no trabalho.”

Outro aspecto desse processo de individualização do trabalho docente é a culpabilização do professor, colocando-o como responsável direto pelas aprendizagens dos alunos. Essa culpabilização se reveste na cultura do desempenho preocupada apenas em atender aos indicadores de avaliação do sistema, para atender às metas do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (Enade), Ideb, do Enem, da Prova Brasil e da Provinha Brasil. O sistema de avaliação nacional orienta o currículo, o que ensinar e o professor tende a abandonar aquilo que julga importante no seu trabalho e no processo de ensino-aprendizagem de seus alunos, em função do que foi definido pelas autoridades como indicadores do bom desempenho docente (SANTOS, 2004).

A relação entre a cultura do desempenho à cultura da perfomatividade instala nos professores uma atitude em que assumem a responsabilidade por todos os problemas ligados ao seu trabalho, pelas aprendizagens dos alunos, pelos resultados dos indicadores de avaliação. Neste sentido, é preciso ressaltar que os professores tem responsabilidades com esse processo educativo, mas que o desempenho de seus alunos e a própria organização da escola depende de outros fatores, uma vez que parte dos problemas que se encontram nas escolas é de ordem econômica, social e política e não estão apenas relacionados ao trabalho individual do professor (SANTOS, 2004).

Neste sentido, os professores não têm condições de solucionar ou se responsabilizar pelos problemas da escola ou pelas aprendizagens dos alunos. O sofrimento do professor também decorre do fato de que, muitas vezes, ele não tem meios para solucionar os problemas que lhes são apresentados. Para atender às novas exigências impostas ao trabalho docente, seriam necessárias melhores condições de trabalho.

Nesse contexto de intensificação e precarização do trabalho docente, a questão salarial surge como um dos aspectos da desvalorização social sofrida pelos professores e do processo de desvalorização profissional. Lüdke; Boing (2004)

analisam, portanto, que os salários seriam um dos aspectos mais decisivos com relação ao declínio da profissão docente, representando a perda da dignidade e do respeito dessa categoria profissional, e configurando uma desprofissionalização acarretada pela desvalorização e achatamento dos salários dos professores, a partir dos anos de 1960 e, mais recentemente, com as novas demandas sobre o trabalho docente.

> Tal como aparece hoje, a “profissão” docente exibe, mesmo aos olhos do observador comum, sinais evidentes de precarização [...] não é difícil constatar a perda de prestígio, de poder aquisitivo, de condições de vida e, sobretudo, de respeito e satisfação no exercício do magistério hoje. Todas as vezes que nos lastimamos ao constatar o “declínio da profissão docente” acabamos por nos voltar, em última instância, ao fator econômico, que se encontra na base do processo de “decadência do magistério”, com o concurso, por certo, de outros fatores a ele agregados (LÜDKE; BOING, 2004, p. 1160).

Numa condição de trabalho, o primeiro aspecto da valorização profissional que se analisa é a questão salarial. A valorização social de uma profissão está inicialmente relacionada ao quanto esse profissional irá receber. No caso dos professores, os salários se relacionam não apenas ao processo de precarização do trabalho docente, mas também ao processo de intensificação do trabalho, já que a maioria dos professores precisam alongar suas jornadas de trabalho ou intensificar o tempo de trabalho diante das demandas de alcance dos indicadores ou metas da cultura do desempenho. Muitas vezes, os salários estão atrelados ao desempenho do professor, com o pagamento de incentivos, gratificações e bônus, reforçando a cultura da individualização e da competividade.

Desse modo, analisar o processo de precarização e intensificação do trabalho docente é compreender as implicações na valorização salarial, numa política de financiamento, apontada a partir do Fundeb. Mudar os salários dos professores implica também a luta pela ampliação dos gastos com educação, até porque a ampliação do atendimento educacional gerou muitas dificuldades para o processo educativo, sendo preciso investir desde a melhoria salarial até as condições de trabalho docente, o que implica rediscutir a jornada de trabalho e a relação quantitativa de professor/aluno.

Além dos professores serem em grande número (a maior parte do funcionalismo público), o fato do poder público ser o maior empregador da categoria no Brasil, coloca a questão da remuneração docente intimamente relacionada à

receita pública *per capita* (PINTO, 2009). Isso explica, inclusive, por que há tanta resistência em se admitir que os professores sejam mal remunerados por alguns setores e, também, por que é tão difícil resolver esse problema:

> Como gastos com pessoal significam essencialmente salários a serem pagos aos profissionais da educação, em particular aos professores, entende-se por que é tão difícil resolver a questão dos baixos salários pagos no Brasil e por que alguns administradores educacionais ou pesquisadores no Brasil procuram mostrar que os professores não ganham tão mal quanto se afirma, ou então que não existe relação entre o valor dos salários e a qualidade do ensino (PINTO, 2008, p. 65).

Destaca que "um ensino bom custa caro" e, que garantir uma escola pública de qualidade é pensar em primeiro plano a garantia de recursos financeiros que assegurassem as condições adequadas à oferta de uma educação que atendesse às reais necessidades de aprendizagem dos alunos (PINTO, 2000).

No âmbito da análise, acerca da valorização profissional para além da valorização salarial, a remuneração é fator importante para essa valorização, porém ela dependeria também de boa formação e de melhores estruturas de carreira. Assim, a valorização do professor apoiar-se-á num tripé formado por: remuneração digna que garanta ao professor sua subsistência num único emprego, conferindo visibilidade social positiva à profissão docente; uma boa formação inicial e formação continuada proporcional às necessidades de seu trabalho; e uma carreira que fixe o professor no sistema de ensino com jornada que compreenda as aulas e o tempo necessário para as atividades extra-aula (MONLEVADE, 2000).

Aspectos importantes a se considerar na valorização da carreira docente: a necessidade de cursos adequados de formação; a contratação por meio de concurso público, visto que esse seria o primeiro mecanismo para determinar qualificação dos professores; a necessidade de realização de avaliação de desempenho ao final do estágio probatório, considerando não somente o desempenho profissional individual, mas a própria organização do sistema; a motivação dos professores via satisfação com a remuneração e a carreira; a criação de melhorias na carreira e alteração do imaginário coletivo em relação à docência; o estabelecimento de carreiras atrativas para motivar os profissionais que atuam na docência (GATTI; BARRETTO, 2009).

Freitas (2007) também aponta que, uma reestruturação da carreira docente no Brasil que deveria prever:

> [...] aprovação das diretrizes da carreira do magistério, prevendo jornada única em uma escola, jornada integral e dedicação exclusiva, instituição do piso salarial, prevendo metas de proporção de 50% de horas com atividades em aulas e 50% às demais atividades, com tempo para estudo, para a investigação, análise e interpretação de seu trabalho, estabelecendo também políticas de formação integral pelo acesso à leitura, à literatura, às artes, ao esporte, à organização sindical e política (FREITAS, 2007, p. 1223).

Sendo assim, a elaboração de planos de carreira e remuneração do Magistério se torna um aspecto inicial na definição da valorização profissional e os mesmos devem considerar todos os elementos dessa valorização: salário, jornada e formação. Um plano de carreira bem elaborado, que estabelecesse salários mais satisfatórios ao professorado, uma jornada melhor definida, a estruturação e concepção de carreira e os incentivos à formação docente, indicariam um início de uma valorização profissional. É preciso lembrar que nenhum instrumento legal por si só irá estabelecer as mudanças necessárias no processo de trabalho docente, mas a isso se somam o próprio processo de profissionalização docente, que indica o comprometimento dos professores com a luta coletiva pela educação pública e por sua valorização profissional.

Portanto, a questão da valorização salarial é o ponto de partida para o debate sobre a valorização profissional. Apesar do salário, por si só, não ser determinante da valorização do professor, ele expressa, simboliza, manifesta um grau de valorização e o sustenta materialmente. Desse modo, a valorização do professor precisaria estar apoiada num tripé cujos componentes seriam: remuneração digna, formação inicial e continuada de qualidade e estrutura de carreira capaz de fixar o professor ao sistema de ensino com uma jornada que preveja tempo destinado aos alunos em sala de aula e tempo para a realização das atividades extraclasse (MONLEVADE, 2000).

Em pesquisa recente na análise dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios e do Censo Escolar (PNAD), de 2009[11], os parâmetros de valorização do professor no Brasil, considerando os desafios à formação, as condições de trabalho e a remuneração desse profissional comparada a outras

[11] A tese de Doutorado de Andreza Barbosa, “Os salários dos professores brasileiros: implicações para o trabalho docente”, da Unespe/Araraquara, do ano de 2011, já indicava alguns elementos dessa desvalorização a partir do PNAD de 2008, revelando que as condições do trabalho docente, em processos históricos de precarização e intensificação das relações de exploração, com baixos salários e jornadas intensas, trouxe implicações para a carreira profissional, indicando baixa atratividade na docência, dificuldades em reter os profissionais na função do Magistério; adoecimento, desânimo e insatisfação desses profissionais (BARBOSA, 2011).

carreiras são reveladores e indicam as seguintes características da valorização profissional do trabalho docente conforme análise abaixo (PINTO; ALVES, 2011):

- As professoras são maioria entre os docentes da Educação Básica (81,6%), sendo que elas têm proporção maior na EI de 96,8% e decaindo para o EM, de 64,2%. A história da educação já revelava essa presença feminina no trabalho docente.
- A maioria dos professores encontra-se na faixa etária de 26 a 35 anos, 33,7%; depois de 36 a 45 anos, 32,8%; 20,1% têm entre 46 e 55 anos; 8% têm até 25 anos; e o restante, 5,4% tem mais de 55 anos. Este dado revela que os professores estão divididos nas duas faixa etárias 41,7% até 35 anos e a maior parte, com bastante experiência na docência, cerca de 58,3%, com mais de 35 anos.
- Em relação aos dados da formação, o percentual de professoras que atendem a EI e Anos Iniciais do EF, com Nível Médio chega a 51,1%, demonstrando ainda que o poder público precisa investir em formação inicial em Nível Superior para os professores. Os dados gerais dos professores que atuam na Educação Básica: 0,6% tem formação no EF; 31,6% concluíram o EM e a maioria tem Nível Superior, cerca de 67,6%. Aqueles que cursaram o NS, apenas 1,3% são mestres ou doutores, 23,3% são especialistas e a maioria, 43% são graduados. Os indicadores ainda mostram pouco investimento na formação de mestres e doutores, seja pela dificuldade em cursar este nível de ensino numa universidade pública, seja pelo pouco investimento na carreira, quando se termina esta formação.
- A maioria dos professores, 82,4% atua em escolas da rede pública, sendo que destes 77,9% atendem apenas em escolas públicas, 4,5% atuam em escolas públicas e privadas e 17,6% somente em escolas privadas. Estes dados indicaram uma hipótese que será confirmada posteriormente de que os professores trabalham em mais de uma unidade escolar.
- No tocante ao vínculo trabalhista dos professores, dados do PNAD revelam que apenas 53,8% são estatutários e 46,2% são contratados de forma precarizada (23% são contratados com vínculos temporários e 23,2% não possui carteira assinada). Sendo assim, ainda se observa no Brasil o não cumprimento da prerrogativa legal de realização de concurso público, e ainda

predominam relações de trabalho com contratos que regulam condições precárias de trabalho docente.

- Em relação à jornada de trabalho um dado preocupante é que 51,3% dos professores tem jornada superior a 40h, implicando trabalhar em três turnos; 36,6% tem vínculos até 40h e apenas 27,1% situam-se na jornada de 20 a 25h. Sendo que a maioria dos professores são mulheres, imagina-se que elas têm uma jornada muito mais precarizadas, pois ainda assumem o trabalho doméstico quando chegam a suas residências.
- Quanto ao número de turmas por professor, um dado ainda não debatido nas pesquisas, o PNAD indica que enquanto 89,4% dos professores da EI e 75,7% dos que atuam nos Anos Iniciais do EF são responsáveis por uma ou três turmas; a maioria dos professores dos Anos Finais do EF, 29,6% tem de quatro a seis turmas ou 28,7% têm de sete a dez turmas. No EM o número aumenta de sete a dez turmas com 30% dos professores, 25% deles atendem de 11 a 15 turmas e 16% até mais de 15 turmas. Se a média de turmas da maioria dos professores seja sete e cada turma tem em média 40 alunos, um professor é responsável pela aprendizagem de 280 alunos, significando 280 elaboração e correção mensal de atividades avaliativas, preenchimento de 7 planejamentos quinzenais e de 7 diários de classe. Isto indica uma exaustiva jornada de trabalho para a maioria dos professores brasileiros.
- Para melhorar a remuneração do professor indica que 10,1% dos professores brasileiros tem algum trabalho remunerado fora da sala de aula, como professores de nível superior, professores livres e/ou orientadores de ensino, vendedores e demonstradores em lojas ou mercados livres. Os dados apontam que cerca de 5% dos professores possuem uma ocupação não docente e a atividade de ensino funciona como bico.
- No perfil socioeconômico das famílias dos professores, um quinto deles pertence a famílias com renda per capita de até um salário mínimo; 34,6% tem rendimento maior de até dois salários; 18,8% de dois a três salários; e cerca e um quarto tem rendimento per capita superior a três salários.
- Para finalizar, foi realizada uma comparação do salário do professor com outras carreiras e indica que o topo da lista é ocupado por profissões que historicamente tem status social e valorização salarial, como médicos,

engenheiros, advogados, arquitetos e juízes. O professor da Educação Básica ocupa a 27ª posição, com a indicação de 2,8 salários mínimos. A pesquisa do PNAD também realiza uma comparação entre os salários dos professores nas diferentes regiões brasileiras e por nível de ensino, demonstrando uma disparidade salarial nos salários dos professores da maioria dos municípios do Nordeste, além de indicar que os professores da EI e dos Anos Iniciais recebem os piores salários.

A intenção não é aprofundar as questões do salário dos professores brasileiros, mas sinalizar alguns aspectos gerais da valorização profissional docente, percebendo um processo histórico de desvalorização dos professores indicados nas condições de trabalho, de salário e de formação, que ainda não avançaram. A análise dos dados do PNAD, indicam aquilo que a luta dos trabalhadores em educação vem defendendo, de ampliação dos investimentos na educação pública, com a aplicação dos 10% do PIB, para substancialmente avançar nos indicadores de qualidade do ensino ofertado a maioria da população (PINTO; ALVES, 2011).

As concepções acerca da profissão docente e os aspectos da valorização profissional, fortalecidos pelas lutas na defesa da escola pública e do trabalho decente e docente vem trazer implicações para a regulação e regulamentação da carreira do professor para que a mesma seja uma profissão com os indicadores de valorização social, com salários dignos, condições de trabalho com espaços e jornadas condizentes com o exercício profissional com qualidade e com o investimento na qualificação profissional, inerente de toda profissão que lida com formação humana. Neste sentido, os indicadores dessa valorização precisam ser bem definidos no financiamento educacional, no Fundeb, num piso salarial que eleve o rendimento do professor comparando com outras carreiras de mesma formação, num PSPN necessário e em dispositivos legais claros de regulamentação da carreira em PCCV e Estatutos do Magistério.

3.2 Valorização no contexto do Fundeb e da Lei do Piso: os parâmetros do salário mínimo do professor

Em meados dos anos 1980 do século passado, num processo de embates políticos entre diferentes movimentos em defesa da educação pública e de

valorização do professor e os representantes do governo, o processo de elaboração da Constituinte colocou em pauta parte das reivindicações dessa luta, exigindo a elaboração de planos de Carreira para o Magistério, considerado como um dos elementos importantes de valorização dos professores.

A CF de 1988 prevê, no inciso V do art. 206, a valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma de lei; planos de Carreira para o Magistério, com piso salarial e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Esse inciso sofreu modificações pela EC nº 19, de 1998[12] e, mais recentemente, em 2006, ganhou a seguinte redação no art. 206, dada pela EC nº 53[13]: "O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: V: Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas" (BRASIL, 1988).

Um dos elementos proposto nos diferentes movimentos de defesa da educação pública na Constituinte era a concretização de uma carreira única, considerando todos os aspectos da valorização profissional: salário, jornada e formação. Um dos instrumentos era a defesa do PSPN. Mas, não ficou claro na CF a efetivação de uma proposta de financiamento que propiciasse a todos os Estados e Municípios pagarem salários dignos aos profissionais da educação através de um PSPN, nem de efetivação de uma carreira Única. Somente com a aprovação da LDB, lei nº 9.394/1996, no art. 6º, asseguraram-se os direitos da valorização dentro de planos de carreira e na definição do PSPN.

> Art. 6º 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 de provas e títulos; II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para tal fim; III - piso salarial profissional; IV- progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho; V- período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho; VI – condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996).

[12]Emenda Constitucional nº 19/98: Nova redação do art. 206, inciso V, da CF de 1988. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: V- valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos.

[13]Emenda Constitucional nº 53/06: Nova redação do art. 206. Inciso V, da CF de 1988. Valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas.

Vale ressaltar que, se por um lado o debate para a aprovação da LDB incorporou lutas históricas como a exigência da valorização não somente do Magistério, mas também dos profissionais da educação e a elaboração imediata dos estatutos e planos de carreira do Magistério público como instrumentos da valorização, por outro, a LDB continua se omitindo sobre questões centrais, como a definição da jornada de trabalho, a instituição de um Piso Salarial Profissional Nacional para todos os trabalhadores da educação e a definição concreta do que são condições dignas de trabalho.

Entre o processo de tramitação e aprovação da LDB ocorreu o debate sobre o Plano Decenal de Educação para Todos e foi firmado o Acordo Nacional de Educação para Todos com a participação de vários setores da sociedade civil, como o Consed, a União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), a CNTE e outras. Desse Acordo surgiu o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, colocando como questão central dessa valorização, a implantação de um piso salarial profissional do Magistério para uma jornada de 40 horas semanais.

Além do Piso Salarial, o Pacto abordava outros elementos importantes da valorização como: a melhoria da formação e das condições de trabalho dos professores. No entanto, em 1995, o governo de FHC abandonou esse Pacto e não sustentou os compromissos assumidos, sendo ainda contínuo o debate por parte dos movimentos de defesa da educação pública a respeito de um PSPN.

Após a aprovação da LDB, foi aprovada a Lei nº 9.424/96, que regulamentou o Fundef, que entrou em vigor em 1998, reafirmando o compromisso com a valorização do Magistério, a necessidade de remuneração condigna para o Magistério e de elaboração de planos de carreira e remuneração do Magistério, estipulando um prazo até 30 de junho de 1997 para que o CNE estabelecesse as diretrizes para elaboração desses planos (BRASIL, 1996).

Em atendimento ao proposto pela Lei nº 9.424/96, o CNE emitiu o Parecer nº 2 de 1997, que trata das Diretrizes para a Carreira e Remuneração do Magistério Público, cujo relator foi o então conselheiro Monlevade (BRASIL, 1997a). Segundo o próprio relator, os princípios que nortearam a elaboração deste parecer foram os preceitos constitucionais vinculados à valorização do Magistério, a educação como direito social e a construção de uma carreira baseada na valorização e qualificação profissional.

Neste sentido, esse parecer constituía significativo avanço na discussão acerca da valorização docente, destacando a profissionalização adquirida pela habilitação acadêmica, os programas de qualificação, concurso, progressão e composição de jornada em hora-atividade e hora-aula. Na questão da remuneração, concebia como conjunto de vencimentos e vantagens pessoais que deveria ser assegurado pelo regime de colaboração numa política de financiamento (ABREU, 2008).

No entanto, esse parecer não foi homologado pelo MEC e o CNE teve que reconsiderar o que havia deliberado, e as novas diretrizes foram aprovadas por meio da Resolução CNE nº 3 de 1997 que, permitiu a existência de jornadas de trabalho inferiores a 40 horas semanais, sem considerar o debate histórico sobre a jornada integral em uma única escola. Restringiu essa jornada de 20% a 25% às horas-atividade e não mencionou o PSPN (BRASIL, 1997b).

Vale ressaltar que a cada processo de regulamentação existem embates entre as diferentes forças políticas, de um lado os movimentos de defesa da educação pública e do outro os interesses do governo e do capital. E muitas das bandeiras históricas de defesa da valorização da educação pública e do Magistério são incorporadas ou muitas vezes transformadas. Neste sentido em 1997, a sociedade brasileira, no II Coned, formulou um documento importante, o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira. No tocante à valorização profissional esse documento previa a implementação de planos de carreira e do piso salarial nacionalmente unificado para todos os profissionais da educação (BRASIL/ANDES,1997c).

A proposta do PNE – Proposta da Sociedade Brasileira, não foi totalmente incorporada no processo de tramitação e aprovação da Lei nº 10.172 de 2001, que estabeleceu o PNE. No tocante à valorização profissional, o PNE dispôs que a jornada de trabalho docente deve contar com 20 a 25% de sua carga horária destinada às chamadas horas-atividade ou horas de trabalho extraclasse (BRASIL, 2001). Já a Lei nº 11.738 de 2008, que estabeleceu o PSPN para o Magistério, estabelece que 1/3 da jornada de trabalho do professor seja dedicado ao trabalho extraclasse (BRASIL, 2008). No entanto, como se abordará posteriormente, esse ponto da lei do Piso está suspenso. Assim, fica valendo o disposto pela lei do PNE. No entanto, de acordo com o estudo realizado pelo Consed sobre os planos de

carreira e remuneração do Magistério dos estados brasileiros, existem estados que não atendem a essa diretriz (CONSED, 2005).

O PNE 2001-2011 incorporou parte das demandas em relação à valorização profissional, reafirmando a importância da criação de um fundo público, da elaboração de planos de carreira, mas muitas das metas propostas não foram efetivadas. No debate em torno da elaboração do novo PNE 2011-2020, tanto na I Conae, realizada no ano de 2010, quanto na II Conae, prevista para novembro de 2014, defendem a valorização como um processo de construção coletiva das diretrizes e ações do governo para a construção de um SNE garantindo a articulação entre os entes federados na promoção do financiamento da educação, na definição de parâmetros e diretrizes para a qualificação dos profissionais da educação, o estabelecimento de condições salariais e profissionais adequadas e necessárias para o trabalho docente (BRASIL, 2014).

Os documentos acima mencionados propõem medidas para o financiamento da educação brasileira que incluem o debate sobre a reforma tributária; a Lei de Responsabilidade Fiscal; o Custo Aluno-Qualidade Inicial (Caqi)[14]; a complementação da União; a ampliação do PIB no investimento em educação; os mecanismos de fiscalização e avaliação através dos Conselhos; a revogação da Desvinculação dos Recursos da União (DRU)[15]; a garantia da aplicação constitucional dos recursos na educação.

No entanto, apesar da realização das Conaes, muitas das metas propostas do projeto inicial do PNE 2001-2010 não foram cumpridas e a proposta do novo PNE 2011-2020 não seguiu todas as deliberações da Conae 2010, portanto, não correspondeu às deliberações e aos anseios dos movimentos de defesa da educação pública e da valorização profissional. Só no item de ampliação dos gastos com educação, a meta de aplicar 10% do PIB na educação tem como indicação o cumprimento apenas no final da década de vigência do novo PNE.

---

[14]Esta pesquisa não realizará um estudo sobre o Custo Aluno-Qualidade, tendo em vista a dissertação de Mestrado em Educação-Ufma, da professora Rita Maria Torquato Fernandes Bulhão, sob o título O financiamento da educação básica no Estado do Maranhão: um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do ensino fundamental a partir do FUNDEF, já ter dado alguns indicadores para o Estado do Maranhão, em 2010.

[15] A DRU, criada pela EC nº 27, de 21 de março de 2000, desvincula 20% dos impostos da União da base de cálculo dos recursos vinculados, inclusive dos 18% devidos à Educação. Esse mecanismo do governo federal faz com que o percentual de impostos vinculados à educação, pela União, diminuam de 18% para 14,4%.

A política educacional vai se materializando em PNEs, mas concomitante vai se delineando em diferentes outros instrumentos que, na maioria das vezes, ganham legitimidade para orientar e reordenar as prioridades na atuação dos Sistemas Educacionais no tocante à gestão, financiamento e formação. Duas iniciativas atuais de governo buscam recuperar aspectos do financiamento e da valorização.

O primeiro é o Fundeb, que preserva pontos positivos do Fundef, amplia sua abrangência para a educação básica em seus níveis e modalidades, dispõe prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do Magistério público, explicita em valores pecuniários a complementação da União, aperfeiçoa os Conselhos de Controle Social do Fundo, reitera a obrigação dos planos de carreira e remuneração, com capacitação profissional em que a formação continuada deve promover a qualidade do ensino.

O segundo é o PDE, no qual o MEC assume um conjunto de metas objetivas tomadas a partir de informações e dados trazidos pelas avaliações e indicadores feitos há 10 anos na educação básica, pactuadas por adesão com os entes federativos, terão o seu foco voltado para a aprendizagem e seus resultados com apoio na formação continuada.

No PDE, as limitações de concretização de um plano que defina uma política educacional – defesa historicamente discutida pela concretização de um PNE, que articule um SNE de maneira a atender as demandas da educação, em todos os níveis – fazem com que sejam delineados três desafios para concretizar a política de financiamento e valorização profissional, tanto no PNE como no PDE. O primeiro está relacionado à definição de recursos via Fundeb, PSPN e Planos de Carreira. O segundo será a definição clara da ampliação dos recursos destinados à educação, inclusive o debate sobre a Reforma Tributária e a aplicação dos 10% do PIB na educação pública.

O terceiro desafio para os educadores é a construção de uma política global de valorização dos professores, que deve abranger dois requisitos fundamentais: a formação inicial e continuada e as condições de trabalho e de salário. Sobre as condições de trabalho (tempo para aperfeiçoamento, planejamento e correção de trabalhos de alunos, acesso a livros e a bibliotecas, número de alunos por turma, estrutura adequada, realização de centros de estudo) e as condições de salário, entende-se que deverão ser expressas em planos de carreira, de

competência dos sistemas de ensino, e que a formação continuada dos profissionais seja valorizada.

No tocante à questão salarial, as linhas gerais da política de valorização profissional vão se definindo via dois instrumentos legais: Fundeb e Piso Salarial Nacional. Estes demarcam a análise, no sentido das limitações dessa valorização, sem considerar todos os elementos da mesma, ampliando para a construção de uma Carreira Profissional que considere: jornada de trabalho, formação, condições de trabalho e salário. No processo de debate e regulamentação do financiamento da educação e da valorização profissional, esses dois instrumentos importantes garantem, nos limites da política de fundos, uma política de valorização restrita ao pagamento de um piso como salário mínimo, sem considerar os elementos determinantes da carreira como: progressão profissional, formação e melhoria na jornada de trabalho, elevando o piso ao teto, ampliando os limites desse financiamento e dessa valorização.

O Fundef, regulamentado pela Lei nº 9.424/96, que vigorou entre os anos de 1997 a 2006, possibilitaram discussões que permitiram o surgimento do Fundeb com maior abrangência. O Fundef pode ser entendido também como um instrumento de realização de metas de universalização básica estabelecidas no PNE, instituído em 2001, assim como o Fundeb vai, junto com o PNE 2011-2020 e o PDE, lançado em 2007, definindo as linhas gerais da política educacional no tocante ao financiamento da educação e à valorização profissional no Magistério. (BRASIL, 1996)

Neste sentido, o Fundeb, regulamentado pela lei nº 11.494/07, tem entre seus principais objetivos: promover a equalização, pela distribuição de recursos da Educação, entre os Estados e seus Municípios; universalizar o atendimento na Educação Básica; reduzir desigualdades, com garantia de investimento mínimo que assegure qualidade do ensino; valorizar os profissionais da educação; e assegurar as condições de garantia de piso salarial nacional para o Magistério (BRASIL, 2007a).

Segundo o Relatório de Orientações para o Fundeb, elaborado pelo MEC (BRASIL, 2008a), trata-se de um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual, ou seja, um Fundo por Estado e Distrito Federal, totalizando 27 Fundos. Esses fundos são formados por parcela de recursos destinados à educação pelas

esferas estaduais e municipais e complementados com recursos da esfera federal, quando necessário.

No tocante à valorização profissional, o Fundeb se refere aos profissionais da Educação, mais especificamente, os docentes e os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência (direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica). Na valorização dos profissionais da educação, a lei aponta como aspecto importante para a qualidade da educação, o que fica claro no art. 40.

> Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar: I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem (BRASIL, 2007a).

A referida lei chama atenção para a necessidade de os Estados, Distrito Federal e Municípios implantarem seus Planos de Carreira e Remuneração. O salário condigno dos profissionais é um dos aspectos centrais que compõem tal valorização e deverá estar devidamente assegurado nesses Planos.

Além disso, a lei que regulamenta o Fundeb retoma um aspecto importante para a política salarial dos profissionais da Educação: o estabelecimento de um Piso Salarial Nacional. Essa Lei estabelece, no art. 41, que o Poder Público deveria, até o dia 31 de agosto de 2007, definir o PSPN para os profissionais da educação básica, preferencialmente os profissionais do Magistério. A constituição de um PSPN para os professores é uma luta histórica da categoria, voltando a ser destaque a partir da promulgação da Lei que regulamentou o Fundeb.

Sobre o Projeto de Lei nº 619/07, que propôs a regulamentação da Lei do Piso, a CNTE se manifestou e apresentou sua proposta, por meio de um substitutivo, no qual o valor do piso seria de R$ 1.050,00 (um mil e cinquenta reais), para os professores habilitados em Nível Médio e de R$ 1.575,00 (um mil quinhentos e setenta e cinco reais), para os habilitados em Nível Superior, excluídas vantagens e/ou gratificações de qualquer ordem ou natureza, para uma carga horária de 30 horas semanais. Além disso, o substitutivo previa que nenhum gestor

fizesse rebaixamento de salário, caso pagasse o valor a mais do que o estipulado no piso (CNTE, 2008).

A CNTE, analisando o Projeto de Lei nº 619/07 que tratava da regulamentação do Piso Nacional Salarial do Magistério (CNTE, 2008), aponta cinco aspectos a serem considerados:

1) Ao priorizar a regulamentação do Piso por meio do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) – preterindo o art. 206 da CF e contrariando a disposição anunciada durante o PDE - o projeto comete um grave erro conceitual ao considerar o Piso como único instrumento de valorização.
2) Desestimula a formação dos profissionais em nível médio e não garante melhorias aos detentores de formação universitária.
3) O valor de R$ 850,00 para jornada de 40 horas não corresponde às expectativas e às necessidades dos educadores brasileiros.
4) A progressividade, a priori, representa um rebaixamento do valor inicial, já que não prevê correção das perdas compreendidas entre 2007 e 2010.
5) A atualização monetária do Piso, acordado em 1994, por um índice diferente do utilizado pela CNTE e pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese), além de representar redução frente à proposta inicial da Confederação – R$ 1.050,00 para Nível Médio e R$ 1.575,00 para Superior, para a jornada de 30h semanais com, no mínimo, 30% de hora atividade – não corresponde às necessidades dos professores.
6) Não especifica o percentual de hora-atividade – tempo dispensado à organização das atividades pedagógicas - deixando-o a cargo dos sistemas de ensino, o que não contribui para a obtenção de um padrão mínimo de qualidade nas escolas públicas.

Contudo, as discussões que antecederam tanto a regulamentação da Lei do Piso quanto a do substitutivo proposto pela CNTE, serviram de base apenas para alterar o valor do piso, de R$ 850,00 para R$ 950,00. A esse respeito, Davies (2008), no início de 2008, fazendo uma análise preliminar do Fundeb, assinalava:

> O piso de R$ 850,00 é insignificante, porque em 2010, quando estaria em vigor representaria pouco menos do que dois salários mínimos e corresponderia a uma jornada de 40 horas, ou seja, em tese, esse salário deveria ser suficiente para o profissional manter-se e também a sua família, e esse profissional não teria mais tempo para outra atividade remunerada.

> O piso pode ser “generoso” quando se considera a miséria salarial de professores de municípios mais pobres, porém é um retrocesso em muitos Estados e municípios onde a remuneração hoje supera a fábula de R$ 850,00. Em outras palavras o piso é nivelado por baixo, sendo contraditório com a intenção declarada de valorização (DAVIES, 2008, p. 55).

Avançando na análise, anteriores à Lei do Piso, os Fundos Educacionais vêm trazer características importantes no tocante à valorização profissional. As principais diferenças entre Fundef e Fundeb, dizem respeito ao montante dos recursos envolvidos e à diversidade dos níveis, etapas e modalidades do ensino contemplado.

Um dos princípios básicos do Fundeb, estando inclusive no nome do Fundo, é a “Valorização dos profissionais da educação”, sendo entendidos como profissionais da educação os docentes, os profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência, incluindo-se direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. No Fundef, só havia valorização do Magistério, voltando-se unicamente para os professores, excluindo assim todos os demais profissionais da educação que atuam nas escolas.

Um dos poucos pontos em que Fundef e Fundeb se equivalem é o uso de um mínimo de 60% dos recursos para remunerar os profissionais do Magistério e da educação básica, sendo o restante dos recursos revestidos para outras despesas de manutenção e desenvolvimento da educação básica.

O Fundeb é composto por percentuais das seguintes receitas: Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doações – (ITCMD), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos Municípios. Nas receitas sobre as quais já era feito desconto em favor do Fundef (ICMS, FPE, FPM, IPIexp), o percentual irá passar de 15% para 20% nos três anos de implantação do Fundeb.

Sendo assim, o Fundeb amplia os recursos destinados à educação e reafirma a importância de um Piso Salarial Nacional. Monlevade (2000), já afirmava a importância de discutir tal piso salarial, mas ampliando a concepção do mesmo:

> O Piso, além de seu conceito formal, adquire um duplo e desafiante sentido. Primeiro, o de “segurar” – como indica a palavra piso – o valor do salário do professor, corroído pela inflação que caracterizava os tempos da Constituinte de 1987-88 e ameaçado pelo aumento da demanda de matrículas e professores, desproporcional à oferta de recursos financeiros arrecadados pelos Poderes Públicos. Segundo, o de nivelar num patamar de “dignidade profissional” o valor social do professor, desfigurado pela miséria e pelas diferenças salariais no território brasileiro (MONLEVADE, 2000, p. 111).

A lei nº 11.738, sancionada em 2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), conhecida como Lei do Piso estabelece o valor de R$ 950,00 mensais como sendo o mínimo a ser pago aos professores da Educação Básica com formação de Nível Médio, na modalidade Normal, por uma carga horária de trabalho de 40 horas semanais. Ficou estabelecido que, a partir do dia 1 de janeiro de 2009, a União, Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam pagar o valor total do PSPN aos seus professores (BRASIL, 2008).

A aprovação da Lei nº 11.738/08 veio seguida de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167/08, alegando inconstitucionalidade da mesma, movida por cinco governadores brasileiros dos Estados do Mato Grosso do Sul (PMDB), Paraná (PMDB), Santa Catarina (PMDB), Rio Grande do Sul (PSDB) e Ceará (PSB), com o apoio dos governadores de São Paulo e Minas Gerais.

A ADI aponta dois problemas para a inconstitucionalidade da lei: o caput do art. 2º, o qual fixava o valor de R$ 950,00 e o parágrafo 4º do art. 2º que inclui o debate sobre a jornada de trabalho, observando o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos”. Os ministros mantiveram o valor de R$ 950,00, considerando que seria o valor mínimo abaixo do qual nenhum professor poderia ser remunerado e suspenderam o parágrafo 4º do art. 2º, dos 2/3 horas atividade. Os dois pontos permaneceram assim até o término do julgamento da ADI pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Vale ressaltar que em relação ao cumprimento do 1/3 da carga horária de trabalho dos professores destinadas à atividades extraclasse, a Undime, representante dos dirigentes municipais, em cartas enviadas ao Ministro da Educação e ao presidente da Associação Brasileira de Municípios (ABM), manifestou preocupação, validando o discurso da ADI (UNDIME, 2008a, 2008b).

A Lei do Piso, apesar de incorporar lutas e reivindicações históricas dos movimentos em defesa da educação pública e da valorização profissional, ainda não considera todos os elementos da Carreira. E, nos itens iniciais das condições dignas

de trabalho, a questão do cumprimento ainda causa polêmica, pois falar em pagar um salário digno, nos limites do mínimo, mínimo no valor e mínimo na exigência da formação. Assim como falar em melhoria do uso da jornada de trabalho, ainda precisa de diferentes embates para o seu cumprimento.

> A recente lei do PSPN (11738/08), apesar de incorporar elementos presentes em outros momentos históricos de luta salarial dos docentes no país e estar aquém das reais necessidades para promover um ensino de qualidade com pagamento digno aos profissionais do magistério, revelou manifestações de inconformidade e estranhamento num dos pontos em que mais avança – o estabelecimento de 2/3 de trabalho docente diretamente com o aluno e 1/3 para preparação, estudo, formação, atendimento à comunidade – sendo alvo de uma medida de inconstitucionalidade - ADI (CAMARGO, *et. al*., 2010, p. 11).

Outra polêmica do PSPN e que gera muitos entraves na luta dos professores, inclusive dificultando as diferentes reivindicações por reajustes salariais nas greves, é a forma de reajuste anual do valor do salário a ser pago. A lei não é clara nas regras de definição do reajuste, da periodicidade e de sua normatização e que instrumento legal irá normatizar esses parâmetros anualmente. Muitos Municípios se aproveitam dessa falta de clareza para ainda pagar os salários dos professores abaixo do PSPN. Dados da CNTE (2010) mostram que:

> A maioria dos Estados e Municípios, no final do ano de 2009, não cumpria a lei n. 11738/2008, que instituiu o PSPN do magistério da educação básica, uma reivindicação histórica do movimento sindical dos trabalhadores em educação. Os governadores dos Estados e os prefeitos que não ajustaram os salários dos docentes alegaram falta de recursos. Com efeito, entre 60% e 65% dos docentes do país recebem menos que R$ 950,00 e se registram salários em alguns Estados menor que o salário mínimo, como no estado do Ceará, quando um docente com titulação de ensino médio por 20 horas de trabalho, tem um salário de R$ 218,00 e de R$ 437,88 por 40 horas e o docente com licenciatura plena recebe R$ 392,91 por 20 horas e R$ 785,84 por quarenta horas; os docentes do estado de Pernambuco com titulação de nível médio recebem R$ 435,00 por 30 horas e R$ 593,76 por 40 horas, e os docentes com licenciatura plena recebem R$ 467,00 por 30 horas e R$ 635,00 por 40 horas (CNTE, 2010).

O salário de R$ 950,00, valor mínimo estipulado pelo PSPN, numa jornada de 40 horas semanais, para o professor com formação no Nível Médio não significou avanço, pois muitos professores municipais e estaduais ainda recebem abaixo do Piso. Para alguns Municípios que ainda pagavam mal os professores, o PSPN trouxe melhorias, mas comparando-se a outros profissionais com formação equivalente, os professores no Brasil são mal remunerados.

A cada ano o governo propõe um reajuste do PSPN, ficando os valores estabelecidos, desde 2008 até 2014 no Brasil, conforme Tabela 4:

Tabela 4: PSPN para o Magistério, Brasil, 2008-2014

ANO	PSPN – R$	%
2008	950,00	-
2009	950,00	0
2010	1.024,67	7,86
2011	1.187,00	15,84
2012	1.450,75	22,22
2013	1.567,00	7,97
2014	1.697,00	8,32

Fonte: MEC, 2014

Os dados informam que a cada ano o PSPN é reajustado; que muitas vezes esse reajuste não é repassado para os professores. Verifica-se também que a partir de 2013 os reajustes estão sendo menores, de 7,97% para 8,32% em 2014. É preciso avançar nessa concepção de PSPN, já que muitas Prefeituras ficam apenas no valor mínimo deste piso, sem proposição de evolução para a carreira do Magistério, em termos de salário, fortalecendo também os outros aspectos da valorização profissional como formação e condições de trabalho.

Complementando ao debate da valorização e adequando-se ao Fundeb e ao PSPN, a Resolução CNE nº 02/09, substituiu a Resolução nº 03/97 e fixou as diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica pública. A elaboração dos planos de carreira deve ser feita com base em alguns princípios, sendo um deles: “IV – reconhecimento da importância da carreira dos profissionais do Magistério público e desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante” (BRASIL, 2009).

Essa Resolução orienta que os planos de carreira deveriam assegurar a revisão salarial anual dos salários iniciais dos professores, visando garantir seu poder aquisitivo, com apenas duas recomendações importantes: de indicar o cumprimento dessa jornada em tempo integral e de aumentar o tempo destinado às atividades extraclasse, realizadas pelo professor dentro da jornada de trabalho. Mas não avança em relação à previsão da jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas.

Como indica o documento, os planos de carreira deveriam ser elaborados considerando:

> VII – jornada de trabalho preferencialmente integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vem sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos políticos-pedagógicos (BRASIL, 2009).

Ao analisar esse percurso histórico de regulamentação, permeado por lutas e reivindicações de valorização profissional, nota-se avanços e recuos. Muitas vezes as legislações incorporam essas reivindicações, mas em outras são apontadas com limitações, como no caso dos salários e da jornada. Fernandes; Rodriguez (2010, p. 11) sustentam que "[...] o cenário político e jurídico evidencia que os docentes ainda terão que transitar um longo caminho para que se instaure no Brasil, uma verdadeira política de valorização da atividade docente".

Para que o Brasil instaure uma política de valorização docente faz-se necessário atender a quatro ações (MONLEVADE, 2008):

1) Formação inicial e continuada: da formação inicial até o Nível Superior, incentivando a Pós-Graduação com acesso aos cursos de mestrado e doutorado, incluindo as iniciativas de formação permanente às novas demandas do trabalho pedagógico;
2) Piso salarial profissional: uma remuneração digna e referenciada a um valor suficiente para que o professor possa atender às suas necessidades de vida e desenvolvimento profissional com um só vínculo de trabalho, implicando uma jornada integral em apenas um local de serviço. Neste sentido, será necessária a luta pela criação e implementação de um Fundo Nacional de Financiamento da Educação Básica, constituído pela totalidade de impostos vinculados à educação nos Estados e Municípios e complementado pela União e que corresponda ao custo-aluno-qualidade condizente com um atendimento de qualidade;
3) Jornada integral com, pelo menos, 30% de horas-atividade: garantia que o trabalho do professor não esteja restrito somente à sala de aula, ao ensinar, mas garanta o acompanhamento das aprendizagens dos alunos. Reforça-se a luta por um único vínculo, no qual o professor dedique-se a uma só escola integralmente, identificando-se com o Projeto Político-pedagógico daquela instituição;

4) Carreira com progressão permanente e crescente: o professor bem formado, competente e compromissado terá mais condições de atender a uma qualidade do ensino público, sendo necessárias a melhoria dos salários e das condições de trabalho.

Neste sentido, para analisar se os aspectos acima mencionados como indicadores da valorização profissional dos professores em nível municipal, faz-se necessário compreender as diferentes concepções acerca da valorização e da precarização da condição docente, e só assim, compreender as limitações do Fundeb e dessa valorização na remuneração e na carreira, como ponto de partida.

4 POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS-MA: os efeitos do Fundeb na valorização salarial do professor

> "Em nossas lutas de ruas tenho dito: o Fundeb é um fundinho porque além de não dar conta das reais demandas da educação do povo brasileiro, nivela a valorização dos professores e professoras por baixo."
>
> Dolores - Professora da rede pública de São Luís

A pesquisa das implicações da política de financiamento da educação no Fundeb, e sua consolidação na política de valorização profissional do professor, em São Luís-MA, se configura como uma análise da concretização da política pública e o exame dos traços constitutivos, da forma como foram apreendidos pelos diferentes sujeitos envolvidos, a relação entre o que foi regulamentado, os objetivos propostos e seus resultados efetivos (ARRETCHE, 2007).

Neste capítulo será realizada uma análise propriamente dita da política pública, o Fundeb, sua regulamentação, as disputas dos projetos de financiamento e as repercussões na valorização do Magistério público municipal, bem como, realizar também uma avaliação política sobre as contradições da consolidação de uma política pública a nível local.

Arretche (2007) define avaliação política como:

> a análise e elucidação de critérios que fundamentam determinada política: as razões que tornam preferível a qualquer outra. Ela pode ressaltar os valores e critérios políticos nela identificáveis e examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública (ARRETCHE, 2007, p. 30).

Sendo assim, a avaliação da política do Fundeb e suas implicações na valorização profissional do Magistério público municipal de São Luís, vai considerar a relação dos objetivos propostos pela política no tocante à valorização docente, as razões do poder público dar notoriedade ao Fundeb como política principal para o financiamento educacional, inclusive indicando-a como preferível para a valorização dos profissionais do Magistério. Neste sentido, a compreensão de financiamento educacional indica um novo curso à compreensão do que seria um Fundo Público ampliado, e restringe-o a apenas um aspecto dessa política de financiamento, o Fundeb.

O financiamento educacional, a partir da implantação do Fundeb, trouxe um debate novo no tocante à valorização profissional, principalmente considerando o aspecto da remuneração, inclusive fortalecido pelo PSPN, a Lei do Piso. A compreensão sobre os limites da política de fundos, apontada nos capítulos anteriores, coloca em questão se a valorização salarial realmente avançou nos municípios brasileiros com a implementação dos recursos oriundos do Fundeb.

No entendimento dessa política de financiamento busca-se compreender a valorização dos profissionais do Magistério, considerando a concepção de carreira nos documentos de regulamentação da educação pública municipal de São Luís-MA, tais como: os PCCV e os Estatutos do Magistério, e avançar na compreensão da valorização profissional do professor.

Tem-se a intenção também de analisar os indicadores de evolução da matrícula, de aplicação dos recursos do Fundeb, de reajuste do salário mínimo e de remuneração do professor, consultando os documentos e dados publicados em órgãos oficiais, para investigar o investimento do Fundeb no município se São Luís e a evolução salarial do vencimento inicial do Professor com Nível Médio (denominado Professor PNM), bem como, perceber a concepção de carreira delineada nos documentos oficiais que regem o trabalho do professor[16].

4.1 Política Educacional Pública Municipal em São Luís-MA: elementos para análise

A política educacional pública municipal se define na configuração da política de governo e dos programas e projetos priorizados pela Prefeitura para a educação. No período de 2007 a 2013, nota-se no município de São Luís, a alternância de poder, com diretrizes definidas de acordo com a política educacional nacional.

[16]A concepção de valorização profissional envolve os diferentes aspectos da remuneração, formação, condições de trabalho e profissionalização como fortalecimento da identidade docente, fortalecida nos espaços de luta de defesa da escola pública. A pesquisa nesta dissertação analisará de forma mais detalhada os aspectos da remuneração, como ponto de partida, sendo um elemento essencial da valorização de uma profissão, na sociedade. Os outros elementos serão indicados na análise de alguns indicadores e documentos para fortalecer essa compreensão ampliada da valorização profissional no Magistério Público Municipal de São Luís-MA.

Em relação à gestão pública da política municipal, São Luís foi administrada pelos respectivos Prefeitos e Secretários de Educação, discriminados no Quadro 2:

Quadro 2: Gestão da Prefeitura de São Luís e SEMED, 2007-2013

PERÍODO DA GESTÃO	PREFEITO	SECRETÁRIOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO
2005-2008 (PDT)	Tadeu Palácio	Moacir Feitosa Altemar Dutra
2009-2012 (PSDB)	João Castelo	Suely Tonial Moacir Feitosa Othon Bastos Albertino Leal
2013-2016 (PTC)	Edvaldo Holanda Jr.	Alan Kardec Geraldo Castro

Fonte: Elaboração da autora, 2014

Desde 2005 aos dias atuais, a política governamental de São Luís teve três prefeitos, numa alternância de poder marcada pela mudança de partido. Com mais de 12 anos de mandato do PDT, na gestão do ex-prefeito Jackson Lago (de 1997 a 2005), seguida do mandato de Tadeu Palácio (2007-2012), também do PDT.

A mudança aconteceu somente em 2009, quando assumiu o prefeito João Castelo (PSDB), estendendo-se até 2012. Ainda assim, algumas práticas de governabilidade permaneceram, principalmente em relação à política educacional, como se observa na análise dos programas e projetos implantados no período de vigência do Fundeb, de 2007 a 2013.

Um aspecto importante observado é que durante o mandato do prefeito João Castelo, de 2009 a 2012, a Secretaria Municipal de Educação (Semed) foi representada por quatro gestores sucessivos, indicando em sua política de governo, uma descontinuidade de diretrizes e ações no que se refere à educação pública.

A partir de 2013, assume o atual Prefeito de São Luís, Edvaldo Holanda Jr., e com dois anos de mandato, a Semed foi conduzida por dois secretários, Alan Kardec e Geraldo Castro.

A previsão do orçamento de São Luís para o ano de 2014 será de R$ 2,7 bilhões, indicado na Lei Orçamentária Anual (LOA). O valor corresponde a R$ 200 milhões acima do orçamento de 2013. A maior fatia do orçamento municipal está reservada para a área da saúde, cerca de R$ 638 milhões. A segunda fatia vai para a área da educação, com o valor de R$ 531 milhões e meio, equivalente a 19,65%

do valor total, sendo que dentro deste valor são incluídos os recursos do Fundeb (MARANHÃO, 2014a).

Junto com o valor estimado do orçamento foi encaminhado ao Legislativo municipal o Plano Plurianual (PPA) para o quadriênio 2014-2017. O plano fixa diretrizes, objetivos e metas para as despesas do orçamento público no município.

Serão analisadas as linhas gerais da política do município de São Luís para a área da educação através dos seus dois principais documentos: o PPA 2014-2017 e o Plano Municipal de Educação (PME), versão preliminar de 2014, bem como as formas de ingresso dos profissionais da educação, a evolução da matrícula, os principais programas e projetos da Semed e a destinação dos recursos para a educação no orçamento público, incluindo o detalhamento do Fundeb, para melhor compreender as prioridades definidas para a educação pública municipal.

A rede pública municipal atende aos níveis da EI ao EF, incluindo as modalidades de EE e EJA. Neste século XXI, desde o ano de 2000, em relação à admissão dos profissionais da educação para o atendimento da demanda, a Prefeitura organizou dois concursos públicos (2001 e 2007) e dois seletivos para contratos temporários (2011 e 2013). Antes do primeiro concurso, de 2001, os professores eram contratados apenas temporariamente, por indicação política ou solicitação dos interessados, com contratos precários, de salários rebaixados, sem condições mínimas de garantias dos direitos trabalhistas. Os professores eram denominados, naquela época, de professores bolsistas.

No tocante ao atendimento da matrícula, a rede pública municipal vem contemplando a Educação Básica, englobando desde a EI (Creche e Pré-escola) ao EF (Anos Iniciais e Anos Finais), bem como as modalidades da EJA e EE. No entanto, a matrícula precisa avançar substancialmente no atendimento e qualidade do ensino, referente a EI, no qual não demonstrou nenhum crescimento da oferta; enquanto a universalização no aspecto quantitativo do EF vem demonstrando uma evolução crescente, mesmo que pequena.

A Tabela 5 demonstra a evolução da matrícula total na Educação Básica, da EI e do EF, por área administrativa, no período de 2007-2013.

Tabela 5: Matrícula da EI e do EF por área administrativa, São Luís, 2007-2013

ANO	TOTAL	MUNICIPAL	ESTADUAL	FEDERAL	PRIVADA
2007	217.832	85.650	58.050	557	73.575
2008	221.316	89.360	53.463	423	78.070
2009	211.622	87.369	48.842	258	75.153
2010	205.677	85.415	47.427	230	72.605
2011	201.968	82.672	46.103	303	72.890
2012	201.348	80.265	44.281	288	76.514
2013	198.624	77.146	41.959	347	79.172

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar, 2007-2013
Obs: Não constam as matrículas na EJA, EE e EM

Os dados da Tabela 5 demonstram que do ano de 2007 para 2008, a matrícula total teve uma evolução de 3.484 alunos, e nos anos subsequentes a matrícula só decresceu. Seria interessante investigar o crescimento populacional desse período para verificar se também decresceu, em cada faixa etária de atendimento do nível de ensino. Esse movimento decrescente da matrícula total aconteceu em todas as áreas administrativas, seja na rede pública ou privada de ensino. Mas nota-se que o atendimento da rede pública, no ano de 2013, significou a matrícula de 119.452 alunos, cerca de 61,14% em relação à rede privada que atende 79.172 alunos, o que equivale a 39,86%, ressaltando ainda uma disputa pelo atendimento dos alunos de 0 a 14 anos.

Outro aspecto importante notado nos dados da matrícula total na rede pública indica que os alunos da EI e do EF são atendidos, prioritariamente pela rede pública municipal, correspondendo a 64,58%, demarcando um preceito legal da LDB que determina a prioridade desse atendimento aos municípios. No entanto, é preciso avançar nesse entendimento considerando as concepções acerca do regime de colaboração, de federalismo e da municipalização, que previa uma articulação dos entes federados, governos federal, estadual e municipal na organização de um SNE que indicasse critérios de qualidade para todos os níveis de ensino.

Em estudo recente sobre a divisão de responsabilidades no financiamento da Educação Básica, os problemas da ampliação do atendimento, principalmente do EF para os municípios brasileiros, no ano de 2010 eram: a maioria dos municípios do Nordeste é responsável pela maior oferta de vagas, (no caso do Maranhão, a rede municipal se responsabiliza por 68%); a metade dos municípios ainda não se organizou quanto a um sistema de ensino, dependendo da normatização estadual, não possuem CME, nem formularam seu PME; 57% não possuem Semed exclusiva

para gerir os recursos do Fundeb. Sendo assim, muitos municípios estão assumindo gradativamente a matrícula do EF, sem possuírem uma condição infraestrutural adequada de escolas, equipamentos, profissionais e organização curricular e pedagógica. Vale ressaltar que os entes federados têm suas responsabilidades com os diferentes níveis de ensino e que o EF é de responsabilidade compartida entre estados e municípios (PINTO, 2012).

Essa determinação da LDB sobre as prioridades do atendimento aos níveis de ensino (EI e EF aos municípios; EM aos estados; e ES ao governo federal) indica uma disputa pelas matrículas e pelos recursos, bem como coloca em questão o avanço no entendimento das concepções de municipalização, federalismo e regime de colaboração, no fortalecimento de um SNE e não somente de muitos Sistemas Estaduais de Educação (Sees) e Sistemas Municipais de Educação (SMEs). É preciso considerar a real estrutura da maioria dos municípios brasileiros e se realizar um esforço conjunto para que o atendimento prioritário seja realizado com qualidade. Não basta somente indicar os recursos no Fundeb, mas planejar a ampliação e melhoria da infraestrutura física e pedagógica, os recursos humanos necessários, inclusive a formação de professores, a nível inicial.

Continuando nessa análise mais criteriosa da evolução da matrícula, na Tabela 6 verifica-se que o atendimento na rede pública, comparando a estadual e a municipal, vem modificando nas matrículas da EI e séries iniciais do EF, mantendo a premissa anterior, de um decréscimo da matrícula nas duas redes de ensino.

Tabela 6: Matrícula da EI e do EF na rede pública estadual e municipal, São Luís, 2007-2013

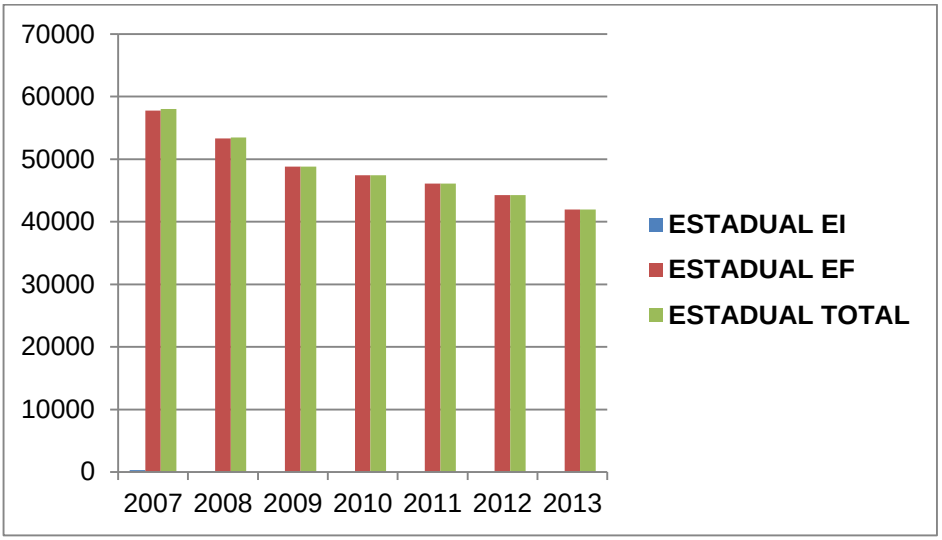
ANO	TOTAL GERAL	MUNICIPAL			ESTADUAL		
		EI	EF	TOTAL	EI	EF	TOTAL
2007	143.700	17.170	68.490	85.650	292	57.758	58.050
2008	142.823	17.935	71.425	89.360	167	53.296	53.463
2009	136.211	17.048	70.321	87.369	---	48.842	48.842
2010	132.842	16.058	69.357	85.415	---	47.427	47.427
2011	128.775	15.431	67.241	82.672	---	46.103	46.103
2012	124.546	15.084	65.181	80.265	---	44.281	44.281
2013	119.105	14.693	62.453	77.146	---	41.959	41.959

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar, 2007-2013
Obs: Não constam as matrículas na EJA, EE e EM

Vale ressaltar que com a municipalização do atendimento dos referidos níveis de ensino, a rede municipal vem mantendo suas matrículas na EI e EF, mesmo que essa evolução de atendimento seja com um pequeno decréscimo. Na

rede estadual, desde 2009 já não atende a EI e o atendimento ao EF vem demonstrando um decréscimo maior que da rede municipal, conforme demonstram os Gráficos 3 e 4.

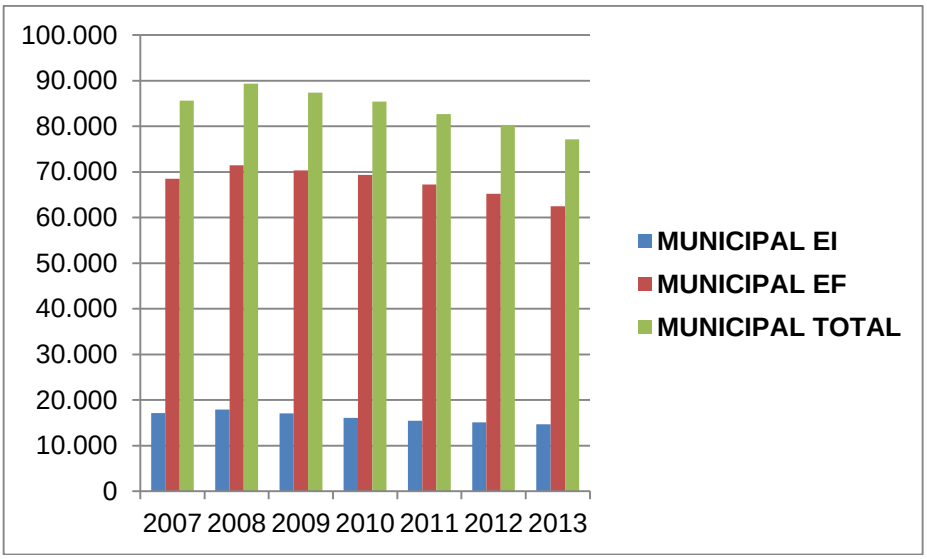
Gráfico 3: Matrícula da EI e no EF na rede pública estadual, São Luís, 2007-2013



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar, 2007-2013

Os dados do Gráfico 3 demonstram que a matrícula total da rede pública estadual atende somente aos alunos do EF. Enquanto o Gráfico 4 vai demonstrar as oscilações de matrícula da rede pública municipal, na EI e EF.

Gráfico 4: Matrícula da EI e no EF na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013

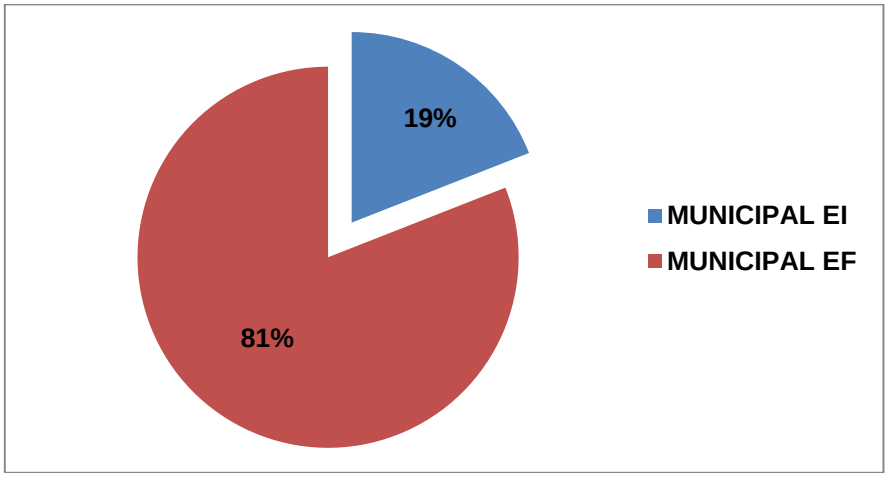


Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar, 2007-2013

Nota-se, no Gráfico 4, que a matrícula da rede pública municipal vem também diminuindo, sendo bem menor em relação à rede estadual, processo que decorre do não atendimento dessa rede a EI, bem como, a cada ano, com o processo de municipalização, essa rede de atendimento vem sendo repassada ao município de São Luís, gradativamente os Anos Iniciais do EF até avançar para os Anos Finais.

A matrícula total da rede pública municipal, desde 2007, atende a maior parte aos alunos do EF, sendo que a EI vem demonstrando uma diminuição a cada ano, conforme ressalta o Gráfico 5. No ano de 2013 o EF correspondia a 81% das vagas, sem considerar a matrícula da EJA e da EE; e os alunos da EI equivaliam a 19% desse atendimento.

Gráfico 5: Matrícula da EI e EF na rede pública municipal, São Luís, 2013



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar, 2007-2013
Obs: Não são considerados a matrícula da EE e da EJA

Comparando os dados da Tabela 2 e dos Gráficos 3 e 4 que tratam das matrículas da rede pública estadual e municipal, um aspecto relevante é que, no ano de 2013, a rede municipal era responsável por 64,78% da matrícula total da rede pública, incluindo EF e EI, sendo que atendia 100% de toda a matrícula da EI, mostrando total ausência da rede estadual, no regime de colaboração.

A Tabela 7 indica de forma detalhada essa matrícula da EI, no período de 2007 a 2013, demonstrando que a rede municipal ainda precisa avançar substancialmente no atendimento às crianças de 0 a 5 anos.

Tabela 7: Matrícula da EI na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013

ANO	EDUCAÇÃO INFANTIL	AUMENTO (%)
2007	17.160	-
2008	17.935	4,52
2009	17.048	- 4,95
2010	16.058	- 5,81
2011	15.431	- 3,90
2012	15.084	- 2,25
2013	14.693	- 1,89

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar; Semed/São Luís, 2007-2013

As informações da Tabela 7 demonstram que a matrícula na EI não evoluiu substancialmente em nenhum ano, sendo que em 2008 teve um pequeno acréscimo de 4,52%, de apenas 775 alunos e nos anos seguintes só diminuiu, demonstrando um não investimento da política educacional municipal no atendimento dessa faixa etária.

Na Tabela 8, nota-se que o atendimento da matrícula na rede pública municipal, tendo como base o ano de 2013, se dá de forma desigual quando se considera todos os níveis de ensino, da EI (da Creche a Pré-escola), do EF (Anos Iniciais e Anos Finais), da EJA e da EE.

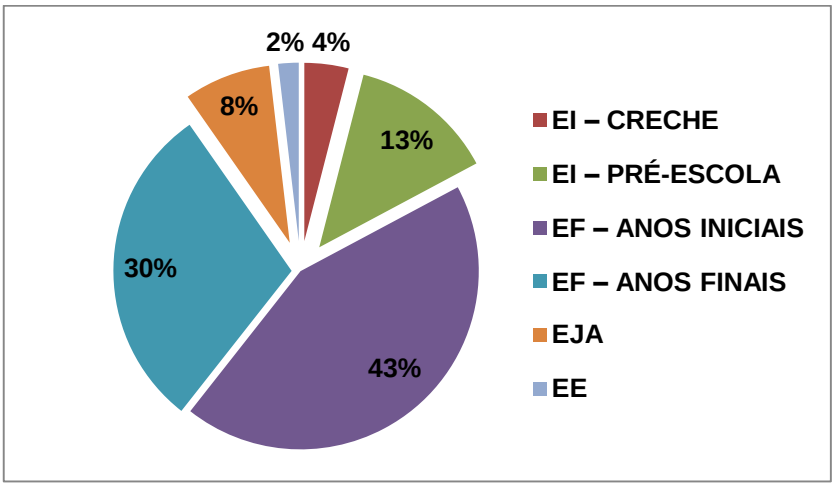
Tabela 8: Matrícula da EI na rede pública municipal, São Luís, 2013

NÍVEL DE ENSINO	MATRICULA POR NÍVEL	MATRICULA TOTAL
EI – CRECHE	3.419	14.693
EI – PRÉ-ESCOLA	11.274	
EF – ANOS INICIAIS	37.095	62.453
EF – ANOS FINAIS	25.358	
EJA	6.709	6.709
EE	1.583	1.583
TOTAL DE MATRÍCULAS		**85.438**

Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar 2013

Os dados informam que a matricula da rede pública municipal, no ano de 2013, está concentrada no EF, com 62.453 alunos, o que equivale a 73% (43% nos Anos Iniciais e 30% nos Anos Finais). O atendimento na EI envolve 14.693 alunos, o que corresponde a apenas 17% (concentra as matrículas na Pré-escola, 13%; enquanto na creche, 4%). A EJA corresponde a 8% da matrícula e a EE atende a apenas 2% dos alunos. Essa divisão é mais bem visualizada no Gráfico 6.

Gráfico 6: Matrícula por nível e modalidade na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013



Fonte: MEC/Inep, Censo Escolar, 2007-2013

Sendo assim, os indicadores de divisão do atendimento da rede pública municipal, em 2013, para os níveis e modalidades de ensino, demonstram que o atendimento às crianças de 0 a 3 anos de idade, nas creches, corresponde a apenas 4% de toda a rede pública municipal de ensino.

Estes indicadores denunciam que ainda não se consegue construir uma política de ampliação das matrículas na EI, sobretudo nas creches, considerando que a cada dia as mulheres precisam atuar no mercado de trabalho e necessitam de um espaço adequado e educativo para deixar os filhos e filhas pequenos. Também reforça que o atendimento se concentra no EF, principalmente nos Anos Iniciais, com o maior percentual de toda a matrícula, correspondendo a 43%.

O atendimento da matrícula da rede pública municipal de São Luís conta com um número amplo de escolas na área urbana e rural, conforme a Tabela 9:

Tabela 9: Número de escolas da rede pública municipal, São Luís, 2012

NÚCLEO	EDUCAÇÃO INFANTIL			TOTAL EI	ENSINO FUNDAMENTAL		TOTAL EF
	POLO	ANEXO	COMUNITÁRIA		POLO	ANEXO	
ANIL	6	5	19	30	7	7	14
CENTRO	14	2	10	26	10	4	14
CIDADE OPERÁRIA	11	1	13	25	15	15	30
COROADINHO	8	3	19	30	10	8	18
ITAQUI BACANGA	6	2	19	27	11	8	19
TURU BEQUIMÃO	6	2	8	16	10	11	21
RURAL	27	6	7	40	29	8	37
TOTAL	78	21	95	194	92	61	153
TOTAL GERAL				**347**			

Fonte: Relatório Técnico da Semed/São Luís, 2012

Os dados da Tabela 9 informam que a maioria das escolas, cerca de 77,91% estão situadas na área urbana; 55,91% são unidades escolares que atendem alunos da EI. Apesar da Tabela 8 indicar que o número de matrículas é, em sua maioria do EF, observa-se que existem mais escolas de EI. A quantidade de escolas na EI decorre de que esse atendimento envolve prédios próprios, anexos[17] e escolas comunitárias[18].

Este dado informa uma quantidade grande de escolas comunitárias, correspondendo a 49%, quase metade do atendimento da EI, demonstrando como afirmado anteriormente, a ineficácia e a dificuldade que os municípios têm em construir uma política de educação pública para a Primeira Infância, pois mesmo com o Fundeb, muitas crianças de até 5 anos de idade não têm acesso às possibilidades de desenvolverem melhor seus aspectos físicos, psicológicos, intelectuais e sociais, conforme dispõem as legislações.

Ao se considerar que para o atendimento dos alunos da EI, conta-se com as escolas comunitárias, que correspondem a 95 unidades escolares anexos, pois não configuram espaços próprios da rede pública municipal, somadas a 21 escolas anexos, totalizam 116 unidades escolares, como prédios não próprio, totalizando 60% da oferta escolar. Isso implica que o atendimento das crianças de 0 a 5 anos de idade acontece prioritariamente em unidades escolares, como espaços não próprios (anexos), que muitas vezes não atendem aos padrões mínimos de qualidade definidos pelo MEC.

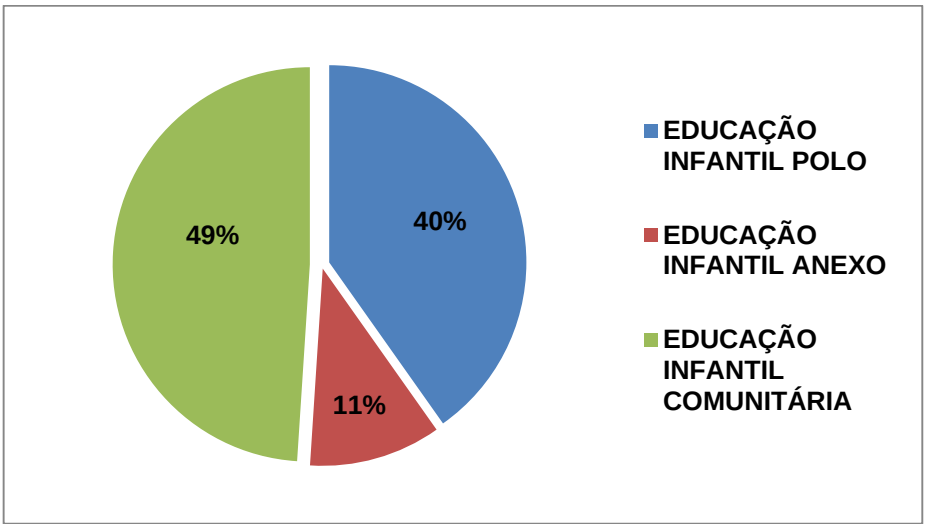
Esse atendimento dos alunos da EI é preocupante, pois se distribui em diferentes unidades escolares, que envolvem prédios próprios com 40%, e a maioria, 60% do atendimento em anexos e escolas comunitárias. O Gráfico 7 detalha melhor esses percentuais.

---

[17]A rede pública municipal oferta o atendimento em unidades escolares denominadas de anexos, que funcionam como continuidade do atendimento da matrícula nas escolas polos. As escolas polos são aquelas unidades escolares, como prédios fixos e próprios, localizadas próximas aos anexos. Em alguns casos a escola polo tem até quatro anexos. Os anexos contam apenas com a instalação física precária, professores, profissionais de apoio e em alguns casos, coordenador administrativo do anexo; a direção escolar e o coordenador pedagógico ficam lotados na escola polo e faz acompanhamento também para os anexos. Neste sentido, toda as decisões dependem da escola polo.

[18]É preciso ressaltar a importância que as escolas comunitárias vêm cumprindo, historicamente no atendimento da demanda da EI, inclusive cumprindo o papel público de oferta das Creches às mães trabalhadoras. No entanto, o SME precisa avançar na melhoria desse atendimento, oferecendo melhores condições de espaços escolares, de formação aos trabalhadores que atendem às crianças de 0 a 5 anos, incorporando a demanda atendida pelas escolas comunitárias, tanto de alunos como dos profissionais que exercem as atividades nesses espaços.

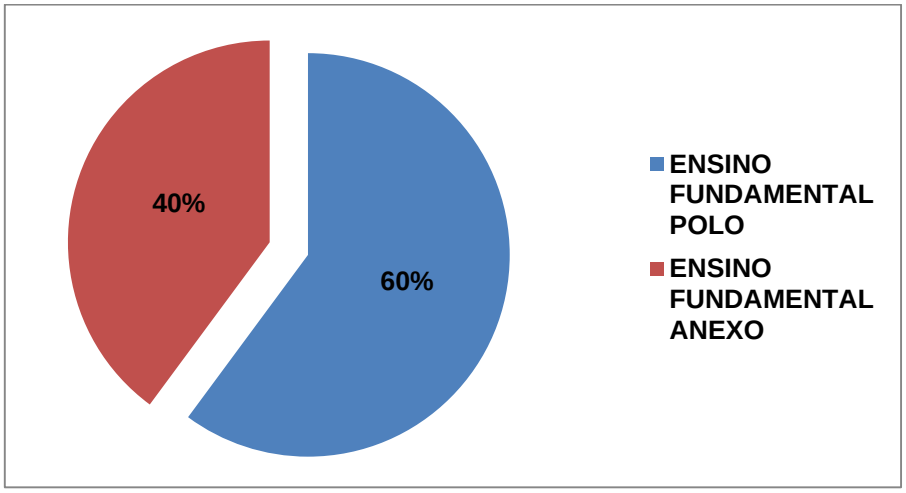
Gráfico 7: Espaços de atendimento da EI na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013



Fonte: Semed/São Luís, Relatório SAE, 2012

Outro dado alarmante de atendimento dos alunos em anexos se dá também no EF, cerca de 40% das unidades escolares, quase alcançando a metade das escolas, como demonstra o Gráfico 8.

Gráfico 8: Espaços de atendimento do EF na rede pública municipal, São Luís, 2012



Fonte: Semed/São Luís, Relatório SAE, 2012

A quantidade total dos anexos, da EI e do EF, incluindo as escolas comunitárias, corresponde a 177 unidades escolares; a maioria do atendimento que a Semed proporciona aos alunos de 0 a 14 anos corresponde a 51%, num total de 170 escolas. A rede pública municipal oferta o ensino em prédios próprios em apenas 49% das unidades escolares que existem na rede.

É importante perceber este dado, pois os anexos deveriam ser uma condição de transitoriedade para a melhoria dos espaços físicos que atendem aos alunos. Muitos anexos funcionam em espaços são alugados e não têm a adequação necessária para o funcionamento de uma instituição escolar, atendendo de forma precária ao ensino. Além disto, os anexos não têm uma estrutura pedagógica, com Gestão e Coordenação Pedagógica próprias, que atenda de forma permanente às demandas da instituição, bem como, muitas decisões dependem da escola pólo.

Para atender a esta demanda de matrícula, a rede pública municipal admite os profissionais, de duas formas: efetivos e serviços prestado. Os profissionais que têm o vínculo efetivo são nomeados mediante aprovação em concurso público, de provas e títulos e os profissionais com vínculo de serviço prestado são contratados mediante seletivo, no caso dos professores; cargos comissionados, por indicação da Semed (por exemplo, os diretores gerais, diretores adjuntos e secretários de escola; e os profissionais que assumem cargos de chefia na Semed); além dos contratados mediante empresas terceirizadas ou cooperativas, como os profissionais que atuam na alimentação escolar e a maioria dos que atuam no serviço de auxiliar de limpeza das escolas.

A quantidade de profissionais para atendimento da rede pública municipal está indicada na Tabela 10:

Tabela 10: Profissionais da educação na rede pública municipal, São Luís, 2012

VÍNCULO	PROFISSIONAIS			QUANT.		TOTAL
EFETIVOS	PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	PROFESSOR DE NÍVEL SUPERIOR	SÉRIES INICIAIS – 24h	2.943	5.159	6.487
			SÉRIES FINAIS – 20h	2.216		
		PROFESSOR DE NÍVEL MÉDIO – 24h			800	
		PROF. NÍVEL SUPERIOR - PEDAGOGO – 24h			528	
	PROFISSIONAIS ADMINISTRATIVOS E APOIO				1706	1.706
COMISSIONADOS	DIVERSOS CARGOS				391	391
SERVIÇO PRESTADO	PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO				432	616
	DIVERSOS CARGOS				184	
TOTAL						**9.200**

Fonte: Semed/Recursos Humanos, 2012

A Tabela 10 demonstra que ainda existem professores contratados, num total de 432, correspondendo a 6,76% dos professores; esse percentual, com certeza aumentou, pois no final de 2012, a Semed São Luís realizou seletivo para

contratação temporária de professores. Os dados informam que, em relação aos professores, ainda existe um percentual de 12,52% de profissionais com formação de Nível Médio.

Em comparação aos profissionais em geral, contratados e efetivos, observa-se um percentual de 10,95% de profissionais contratados para atuar em toda escola e 89,95% de efetivos. No total dos profissionais da educação, a maioria dos profissionais que atuam na rede pública municipal são os profissionais que atuam no Magistério, cerca de 75,21%. Estes dados precisam ser melhor investigados, pois a rede municipal conta com 252 escolas, retirando as comunitárias, e só o atendimento da alimentação escolar, que se dá por contratação em empresas terceirizadas, corresponderia a mais do dobro, totalizando uma média de mais de 500 profissionais para este setor. E a Tabela 10 só indica 184 como serviço prestado, no campo de diversos cargos.

As formas de ingresso desses profissionais por contratação precarizada, e as condições de trabalho, sem investimento na formação e com jornadas que ampliam as rotinas de trabalho, sobrecarregando as tarefas para poucos profissionais, demonstra ainda uma situação de desvalorização e precarização do trabalho dos profissionais da educação, como os que atuam na alimentação e nos serviços de manutenção do espaço escolar. Muitos dos profissionais, que não atuam no Magistério, são contratados por empresas terceirizadas ou cooperativas, que não garantem todos os direitos trabalhistas[19]. Além de que, nos últimos seletivos, de 2011 e 2013, contrataram professores com jornadas diferenciadas, como as de 30h e salários rebaixados.

Essas características decorrem da própria lógica de reestruturação do mundo do trabalho no Estado Capitalista, nas concepções atuais sobre a precarização do trabalhador em geral, e dos profissionais da educação em particular.

[19]Os concursos e seletivos realizados pela prefeitura de São Luís, através da Semed não incluem a categoria dos profissionais que atuam na alimentação escolar e nos serviços de manutenção e limpeza do espaço escolar. Até então, os profissionais são contratados por empresas terceirizadas ou Cooperativas que muitas vezes deixam os salários em atraso e muitos são substituídos por outros profissionais ou desistem do trabalho. No ano de 2013, muitos cooperativados entraram em greve, exigindo o pagamento de mais de 120 dias de atraso, conforme denunciou o Boletim da Setorial da Educação, da CSP-Conlutas, de agosto de 2013 (MARANHÃO/CSP-Conlutas, 2013).

Essa precarização de acordo com Oliveira (2004), se consolida com formas diferenciadas de admissão dos profissionais, as regras trabalhistas e condicionam a organização e luta dos trabalhadores em educação e das próprias relações de trabalho.

> As mudanças ocorridas nas relações de trabalho e emprego têm sido caracterizadas, na atualidade, pela ameaça de um fenômeno considerado por alguns autores uma precarização das relações de trabalho. Tal movimento, contudo, não se circunscreve às relações de trabalho, mas compreende principalmente as relações de emprego, apresentando uma tentativa de flexibilização e até mesmo desregulamentação da legislação trabalhista (OLIVEIRA, 2004, p. 1138).

Continuando na análise dos dados da Tabela 10 observa-se que a quantidade de Professores, no suporte pedagógico (Pedagogos), denominados Professor – Suporte Pedagógico, PNS, corresponde a 528 profissionais que atuam na coordenação pedagógica da escola, sendo o número de profissionais para esta função razoável, mas não suficiente, diante do número de escolas indicado na Tabela 9, num total de 347 unidades escolares.

Estes profissionais atendem às escolas e alguns são lotados na Semed São Luís, em seus diferentes setores; sendo assim, ainda não atende todos os turnos, se indicarmos que o dobro, turno matutino e vespertino, corresponde à necessidade de 694 profissionais em média, sem contar o turno noturno (para muitas das escolas de EF) e também os profissionais que atendem na Semed São Luís.

Os professores efetivos são nomeados após aprovação em concurso público, de provas e títulos, mediante processo que respeita as disposições legais quanto ao ingresso na carreira do Magistério. O concurso é válido por dois anos, podendo ser prorrogado por igual período. Existem também professores contratados por meio de seletivo para contratação temporária, de acordo com a necessidade da Rede Municipal pelo período de um ano, após participação em processo que inclui prova de conhecimentos e títulos.

O Quadro 3 apresenta dados sobre os concursos e seletivos realizados nas últimas décadas, demonstrando a admissão de professores não somente por concurso público.

Quadro 3: Concursos e Seletivos realizados em São Luís/Semed, 2001-2013

ANO	EDITAL	CARGOS
2013	SELETIVO - 001 20/11	PROFESSOR DOCÊNCIA - 24h PROFESSOR DOCÊNCIA - 30h
2011	SELETIVO - 001 03/12	PROFESSOR DOCÊNCIA - 24h PROFESSOR DOCÊNCIA 20h
2007	CONCURSO - 001 21/12	PROFESSOR SÉRIES FINAIS - NS - 20h PROFESSOR SÉRIES INICIAIS E EI - NM 24h PEDAGOGO – SUPORTE PEDAGÓGICO
2001	CONCURSO - 001 21/12	PROFESSOR SÉRIES FINAIS - NS - 20h PROFESSOR SÉRIES INICIAIS E EI - NM - 24h ESPECIALISTA EM EDUCAÇÃO - NS - 24h

Fonte: Semed/São Luís, Editais divulgados desde 2001

Os editais dos concursos sempre propuseram a nomeação de profissionais apenas para atuarem na categoria de Magistério, professores ou coordenadores pedagógicos (pedagogo e/ou especialista em educação), com jornada de 20h para as Anos Finais do EF e jornada de 24h para a EI e Anos Iniciais do EF; no entanto, os seletivos propuseram contratação para os mesmos cargos, apenas inovando com a indicação do cargo de Professor Docência, de 30h, no ano de 2013.

A proposta de jornada do Professor Docência-30h, no seletivo de 2013, se deu em decorrência da aprovação integral da Lei do Piso que indicava o cumprimento de 1/3 de hora atividade da carga horária que faltava ser atendida na rede pública municipal. Sendo que a jornada de 30h facilitaria a organização da Semed São Luís, no atendimento à demanda de professores para atuarem nos Anos Iniciais do EF e na EI.

No entanto, essa proposta de jornada de 30h indica também um problema para a luta dos profissionais do Magistério, pois esse professor, para cumprir sua jornada de 2/3 em sala de aula, precisa trabalhar de 2ª a 6ª feira em intensa atividade com os alunos, cumprindo o direito de 1/3 hora atividade apenas no sábado, precarizando sua atuação diante das condições de trabalho dos outros professores, que já vem atuando na rede de ensino, nas jornadas de 20h e 24h, e que têm o cumprimento de suas atividades em sala de aula durante a semana.

A análise dos cargos de Professor nesta pesquisa utilizará a nomenclatura do PCCV/2008, de Professor de Nível Médio (PNM) que inclui o Professor – exercício na Docência, e de Professor de Nível Superior (PNS), que inclui o Professor – exercício na Docência e Professor – Suporte Pedagógico. O

Quadro 4 faz a relação dos diferentes cargos existentes na rede pública municipal com os cargos atuais.

Quadro 4: Cargos existentes na rede pública municipal em São Luís, 2001-2013

ATUAÇÃO	CARGOS ANTERIORES	CARGOS NO PCCV
Atua na EI e nos Anos Iniciais do EF	Professor Séries Iniciais e Educação Infantil - NM	Professor Docência - PNM
	Professor Séries Iniciais e Educação Infantil - NS	Professor Docência - PNS
Atua nos Anos Finais do EF	Professor Séries Finais - NS	
Atua no Suporte Pedagógico, nas funções de Coordenação, Direção e Inspeção Escolar	Especialista em Educação	Professor - Suporte Pedagógico - PNS
	Pedagogo - Suporte Pedagógico	

Fonte: Semed/São Luís, Coordenação de Recursos Humanos, 2014

O grande avanço do PCCV de 2008, que será analisado detalhadamente foi a unificação de diferentes cargos dos profissionais que atuam no Magistério, na Carreira Única de Professor, apenas denominando os cargos de Docência e Suporte Pedagógico, mesmo que na consolidação dessa proposta de nomenclatura não indique garantias na regulamentação unificada da jornada de trabalho e na remuneração desses profissionais.

Para melhor aprofundar a análise da política educacional municipal para o ensino público, destacam-se dois documentos importantes: o PPA 2014-2017 e a proposta do Plano Municipal de Educação (PME), versão preliminar de 2014.

O PPA 2014-2017 se constitui em um Plano de gestão, proposto para quatro anos, numa abordagem de instrumento de gerenciamento, monitoramento, avaliação de resultados e revisão dos Programas e Ações definidos pelo município.

Essa nova abordagem pode ser caracterizada essencialmente pelos seguintes aspectos (MARANHÃO, 2014b, p.12):

- Governança democrática, com transparência e participação social;
- Orientação para resultados, desde a formulação até a implantação e avaliação de políticas, programas e projetos;
- Profissionalização e capacitação dos servidores públicos;
- Articulação de diferentes fontes de recursos, mediante parcerias públicas e privadas;

- Redesenho das organizações públicas;
- Inovação gerencial e tecnológica para melhor atendimento dos usuários dos serviços públicos;
- Ênfase na regulação, na promoção e na parceria com a sociedade.

O PPA 2014-2017 encaminhado pelo prefeito Edvaldo Holanda Jr. conta com 51 programas e 333 ações orientadas para alavancar o desenvolvimento do município de São Luís. Serão priorizadas dez áreas de resultados: educação; saúde; desenvolvimento urbano e mobilidade; desenvolvimento socioeconômico; segurança pública; cultura e patrimônio histórico; turismo, esporte e lazer; meio ambiente; gestão pública; e cidadania e participação. Para a área da educação, são definidos no documento os seguintes Programas:

- Fortalecimento da Ação Pedagógica;
- Aquisição de Material Didático Escolar;
- Reformas, Equipamentos e Materiais Permanentes;
- Manutenção das Ações;
- Merenda Escolar;
- Transporte Escolar; Pessoal e Encargos Sociais;
- Formação para Docentes e Demais Funcionários.

Os programas definidos pela gestão pública municipal para a educação não demonstram ações e recursos que ampliem a ação governamental já existente, dos recursos transferidos pela União e que estão já definidos e articulados como programas do governo federal. Não é proposto nenhum programa próprio para a política educacional pública municipal.

Neste documento é detalhada apenas a alocação de recursos para os Programas citados anteriormente, incluindo os recursos do Fundeb, de natureza municipal, dos Convênios Federais e do Salário Educação, sem definição de uma proposta ousada para melhorar os indicadores de qualidade da educação pública municipal.

Outro documento importante para definir as diretrizes gerais da política educacional pública municipal é a proposta do PME, versão preliminar, divulgado em março de 2014. Sua formulação teve a intenção de realizar um diagnóstico da educação pública em São Luís e propor diretrizes e metas para a política educacional para o decênio 2014-2023 (MARANHÃO, 2014c).

No PME–2014, versão preliminar, são estabelecidas metas e estratégias de universalização e atendimento com qualidade para todos os níveis e modalidades do ensino, assim discriminadas:

- Metas e estratégias para a Educação Infantil;
- Metas e estratégias para o Ensino Fundamental;
- Metas e estratégias para a Educação Especial;
- Metas e estratégias para a Educação de Jovens e Adultos;
- Metas e estratégias para o Ensino Médio;
- Metas e estratégias para o Ensino Superior;
- Metas e estratégias para a Gestão e Controle Social;
- Metas e estratégias para a Valorização dos Profissionais da Educação;
- Metas e estratégias para o Financiamento da Educação.

Existe uma meta específica, para a Valorização dos Profissionais da Educação, de assegurar, no prazo de um ano após a aprovação do PME, a revisão do PCCV dos Profissionais da Educação Pública Municipal, tomando como referência o PSPN dos profissionais do Magistério. Esta meta prevê 39 estratégias que incluem ações de valorização salarial, incentivo à formação, garantia de jornada, incluindo 1/3 hora-atividade, prevendo inclusive o incentivo à ampliação de jornada para 40h, preferencialmente numa mesma Unidade Escolar e outras estratégias. No entanto, as metas e estratégias propostas são ousadas, diante do diagnóstico apresentado, pois não indicam em prazos e recursos detalhados sobre o alcance das mesmas.

São estabelecidas apenas 12 estratégias para atender à meta do Financiamento da Educação, indicando a aplicação dos recursos, com possibilidade de ampliação do PIB do Estado, e não do Município, sem indicar o percentual. As metas não esclarecem ou detalham como será garantida essa ampliação de recursos, nem como serão gastos. Vale salientar que esta meta deveria indicar as garantias para a execução das outras metas propostas no PME (MARANHÃO, 2014c).

Em relação à aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente que indicam a aplicação de no mínimo 25% na educação para os municípios, o PME não analisa que nos últimos anos essa aplicação vem se dando neste limite, e até

diminuindo, como informou dados do Siope[20], no qual o município de São Luís aplicou em 2012 apenas 22,06% e em 2013 26,04%. E para o ano de 2014 a LOA prevê um investimento em MDE de apenas 19,65%, demonstrando em dois anos, 2012 e 2014, a inconstitucionalidade de aplicação dos recursos destinados a educação. Nenhuma proposta pode ser concretizada, sem um projeto ousado de financiamento educacional, diante do diagnóstico apresentado para a rede pública municipal.

Ao comparar as políticas educacionais, municipal e federal, nota-se uma estratégia de apenas implementar os programas e projetos já definidos na política educacional, em nível federal, sem proposta própria do atual governo para a Educação Municipal. Para confirmar esta hipótese, o Quadro 5, na próxima página, detalha os principais programas e projetos desenvolvidos pela Semed/São Luís na rede pública.

A análise da política educacional municipal, através dos principais programas e projetos apresentados no Relatório da Secretaria Adjunta de Ensino (SAE), de 2012, demonstra que a maioria dos programas é proposta pelo Governo Federal, sendo que a Semed São Luís propõe alguns projetos e programas, de forma setorial, atendendo a alguns níveis e/ou modalidades de ensino, sem articulá-los num Programa mais amplo que defina uma política educacional para atender aos diferentes aspectos da qualidade do ensino público municipal, como a melhoria das condições infraestruturais e pedagógicas das escolas, a valorização dos profissionais da educação, indicando um processo de formação contínua, num Programa macro, que considere todos os aspectos dessa valorização, ampliando-a também para os profissionais que não atuam no Magistério.

Observa-se também a proliferação de outros projetos e programas com outros órgãos que propõe uma demanda para a escola que não está relacionada com sua finalidade principal, atender a aprendizagem dos alunos; estes programas e projetos propostos pelo MS, MME, Func articulam outros conteúdos ao currículo, no entanto exigem uma rearticulação do trabalho pedagógico da escola.

[20]O Siope é um sistema eletrônico, operacionalizado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), instituído para coleta, processamento, disseminação e acesso público às informações referentes aos orçamentos de educação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Quadro 5: Programas e Projetos da Semed, São Luís, 2012

PROGRAMA/PROJETO	OBJETIVO/AÇÃO	ÓRGÃO
PDE – ESCOLA – Plano de Desenvolvimento da Escola.	Gestão administrativa e financeira.	MEC
PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola.	Gestão administrativa, pedagógica e financeira.	MEC
Projeto Literatura Infantil	Formação de professores da EI.	Semed
Programa Regularização do fluxo escolar.	Acompanhamento de 06 escolas para alfabetização dos alunos com distorção idade/série.	Semed
Programa Escola Acessível	Promoção da acessibilidade e inclusão de alunos da EE.	MEC
Programa Mais Educação	Fomento à educação integral, no contra-turno.	MEC
Programa Segundo Tempo	Estímulo às atividades esportivas e de recreação/lazer em 34 escolas.	MEC
Programa Saúde na Escola (PSE)	Prevenção à saúde dos alunos.	MEC/MS
Programa Saúde e Prevenção nas Escolas (PSE)	Promoção de saúde sexual de adolescentes e jovens.	MEC/MS
Programa Nacional do Livro Didático (PNLD)	Análise e escolha dos livros didáticos.	MEC
Programa de Biblioteca	Envio de livros para as bibliotecas escolares.	MEC
Programa de Brinquedoteca	Organização de brinquedotecas nas escolas de EI.	Semed
Projeto Um Computador por Aluno (UCA)	Promoção da inclusão digital na distribuição de Laptop para cada estudante e professor de duas escolas do EF.	MEC
Projeto Turismo na Escola	Estímulo à valorização do patrimônio histórico e cultural.	Func
Programa Bolsa Família	Acompanhamento da frequência escolar e desenvolvimento de palestras e atividades às famílias.	MDS
Programa Caminhar Juntos	Promoção da cultura, arte, esporte e inclusão social de alunos com deficiência e transtornos globais de desenvolvimento.	Semed
Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATe)	Gestão financeira do transporte escolar aos alunos de escolas de difícil acesso.	MEC
Programa de Fardamento Escolar	Distribuição de fardamento escolar.	Semed
Programa Leite na Escola	Distribuição de leite para as famílias que têm filhos na escola da Rede Pública Municipal.	Semed
Programa de Alimentação Escolar.	Distribuição de merenda escolar.	MEC/Semed
Programa Escola Aberta	Incentivo à participação das famílias em atividades realizadas pelas escolas em finais de semana.	MEC
Programa Nacional de Conservação de Energia Elétrica (Procel)	Promoção de atividades de conscientização sobre o uso racional da energia e dos recursos ambientais.	MME
Formação de professores EI	Oficinas para 55 professores da EI.	Semed
Formação da EE	Cursos e encontros de formação na área de EE.	MEC/Semed
Programa Falando com as mãos	Formação em Libras.	Semed
Pró-Letramento Alfabetização e Linguagem	Curso Semi-presencial de 120h em Língua Portuguesa.	MEC/Semed
Pró-Letramento Alfabetização e Matemática	Curso Semi-presencial de 120h em Matemática.	MEC/Semed
Formação de professores alfabetizadores e das séries iniciais	Cursos e oficinas de Alfabetização, Linguagem e Matemática.	Semed
Programa Brasil Alfabetizado (PBA)	Alfabetização de jovens, adultos e idosos das cidades com taxa superior a 25% de analfabetismo.	MEC/Semed
Pro-jovem Urbano	Inclusão nas escolas dos jovens e adultos de 18 a 24 anos que não concluíram o EF.	MEC
Programa Nacional de Alfabetização na Idade Certa (Pnaic)	Formação de professores alfabetizadores e acompanhamento dos alunos.	MEC/Ufma
Formação Continuada de Coordenadores Pedagógicos	Realização de encontros de formação para os coordenadores pedagógicos do EF, EI e EJA.	Semed

Fonte: Relatório da SAE/Semed São Luís, 2012
Obs: Ministério da Saúde (MS); Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Fundação Municipal de Cultura (Func); e Ministério de Minas e Energia (MME).

A intenção agora é poder avaliar as implicações da política educacional, definida pelo Governo Municipal, na valorização profissional da categoria do Magistério e perceber a continuidade e descontinuidade nos documentos de

regulamentação da carreira, bem como na valorização profissional, considerando a aplicação dos recursos do Fundeb e a remuneração do professor.

4.2 Política de valorização profissional e as repercussões na carreira: as concepções delineadas no Estatuto do Magistério e no Plano de Cargos, Carreira e Vencimento

A regulamentação de uma política de valorização profissional, em nível municipal, em São Luís-MA, é definida principalmente por dois instrumentos importantes que organizam um conjunto de medidas articuladas para a estruturação da carreira, da qualificação profissional e da melhoria salarial através do Plano de Cargos, Carreira e Vencimento (PCCV) e do Estatuto do Magistério. Essa definição de carreira e valorização profissional é marcada pelas concepções da política educacional atual, delineando o valor da carreira do professor no tempo histórico.

A política de valorização é definida numa interlocução das forças políticas, as que definem a política de governo e as que defendem a luta dos trabalhadores da educação pública, no contexto da reforma do Estado Brasileiro, principalmente com a reorganização da concepção de carreira a ser definida nesses instrumentos, os PCCVs e os Estatutos do Magistério, nos municípios brasileiros. Nestas localidades, os professores vivenciam péssimas condições de trabalho, decorrentes do arrocho salarial e da inadequação e/ou ausência de PCCV, condicionando a condição docente à perda de garantias dos direitos trabalhistas e previdenciários, historicamente conquistados.

O processo de reforma do Estado brasileiro impõe a reorganização desses Planos, no sentido de condicionar as lutas às imposições do mercado capitalista, limitando o piso salarial, controlando o trabalho do professor mediante a avaliação do desempenho e outras medidas de controle desse trabalho. Sendo assim, para a educação brasileira cria-se um quadro de instabilidade e precariedade do emprego no Magistério público (OLIVEIRA, 2004)

No serviço público espera-se que, no Magistério, os PCCVs e os Estatutos do Magistério motivem os profissionais ao desenvolvimento de sua formação e à sua progressão na carreira, em termos de salários e qualificação profissional. No entanto, observa-se o desestímulo profissional dos jovens na

carreira do Magistério, bem como o fato de que muitos professores estão mudando de carreira ou entrando numa crise de identidade profissional que leva ao adoecimento. Essa crise de identidade profissional é demarcada principalmente pela desvalorização salarial e pelas condições de trabalho impostas às escolas brasileiras.

As definições legais para a regulamentação da carreira do Magistério público no Brasil indicou que o poder público deve adotar a estrutura de carreira por meio de PCCV, portanto sua formulação depende das políticas governamentais e do poder de luta da categoria do Magistério. A LDB definiu no art. 67 que os sistemas devem promover a valorização dos professores mediante a elaboração de estatutos e planos de carreira. A lei do Fundef reforçou essa exigência da elaboração de novos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério para o incentivo à valorização profissional, enquanto o Fundeb amplia o entendimento, incluindo os trabalhadores da educação, e não somente os professores[21].

Para maior compreensão das concepções de carreira e análise dos elementos da valorização profissional do Magistério público municipal de São Luís, têm-se como parâmetro os dois instrumentos legais: o Estatuto do Magistério do Ensino Público Municipal de São Luís, Lei nº 4.749/07 e o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento dos Profissionais do Magistério do Sistema de Ensino Público da Prefeitura de São Luís, Lei nº 4.931/08[22] (MARANHÃO, 2007; 2008).

O entendimento acerca do que seriam os conceitos de Estatuto e de Plano podem se confundir, diante dos objetivos principais já definidos, para esses documentos: regulamentar as condições e o processo de movimentação na carreira, estabelecendo a progressão em níveis, categoria ou classes, bem como, definir a remuneração por adicionais, incentivos e/ou gratificações e sua consequente evolução.

---

[21]A lei do Fundef se referia apenas à carreira do Magistério, enquanto a nova redação da LDB já indicava os profissionais da educação. O Fundeb reforçou esta concepção, indicando um reconhecimento dos trabalhadores não-docentes e garantindo uma maior qualificação das políticas de valorização profissional para todos os trabalhadores da educação. Essa indicação de profissionais da educação na LDB e no Fundeb contextualiza um momento histórico, desde os anos de 1990 do século passado, das lutas dos educadores e dos profissionais da educação em geral pelo reconhecimento de todos os trabalhadores da educação.

[22]O servidor público municipal de São Luís é regido também pelas seguintes leis: Estatuto dos Servidores Públicos do Município de São Luís, Lei nº 4.615, de 19 de junho de 2006; e Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento da Prefeitura de São Luís, Lei nº 4.616, de 19 de junho de 2006.

Para melhor distinção destes conceitos Sales (2011) esclarece:

> Entende-se por Estatuto, a parte da lei que organiza e disciplina a situação jurídica do Pessoal do Magistério vinculado à Administração Direta e que dispõe sobre os aspectos gerais do Magistério, bem como sobre seus direitos e obrigações. Entende-se por Plano de Carreira ou Plano de Cargos e Salários a parte da lei (capítulo) que define os cargos e as vantagens da carreira do Pessoal do Magistério relacionada às condições de trabalho, valorização profissional, profissionalização, progressão e estrutura salarial da carreira (SALES, 2011, p. 2).

Essa distinção não torna clara as próprias definições dentro do PCCV e do Estatuto do Magistério no município de São Luís. Embora com nomenclaturas diferentes, os dois instrumentos definem a carreira e a remuneração dos trabalhadores da categoria do Magistério. A expectativa dos professores seria que o Estatuto definisse e regulamentasse, com mais detalhe, o processo de progressão na carreira docente e a remuneração, bem como as condições de trabalho. A análise desses instrumentos legais de regulamentação municipal da carreira do professor possibilitará uma compreensão melhor dos principais aspectos definidores da carreira profissional e da valorização do Magistério.

A construção do PCCV e do Estatuto do Magistério, em nível municipal, é elaborada pelo poder público, por iniciativa do Executivo, com a participação de uma Comissão que envolve os representantes: da Secretaria Municipal de Administração (Semad), da Secretaria Municipal de Fazenda (Semfaz), da Semed, do Sindicato, e do CME. Após discussão, o PCCV e o Estatuto do Magistério são aprovados pela Câmara Municipal de Vereadores e sancionados enquanto leis pelo governo municipal.

Para que esses documentos tenham maior legitimidade, é importante que os professores sejam envolvidos na construção dos mesmos, pois definem os direitos e deveres acerca da carreira profissional dos envolvidos. No entanto, o que se observa é uma total ausência do poder público e do próprio sindicato em democratizar todo esse processo.

Sem mencionar a historicidade que antecede a construção do PCCV e do Estatuto do Magistério em São Luís, é interessante considerar que, após as lutas que aprovaram a LDB, em 1996, há uma continuidade da luta dos profissionais da educação para a regulamentação da condição docente, considerando os aspectos da valorização salarial, da formação e das condições de trabalho, condicionando o

debate da valorização para a aprovação dos mecanismos legais que garantissem essas lutas, o que ficou configurado na aprovação do Fundef, do Fundeb, da Lei do Piso[23], da Resolução nº 3/97 que indicavam, em nível estadual e municipal, a regulamentação da carreira e das lutas pela melhoria da condição docente em Planos de Cargos e Carreira e no Estatuto do Magistério.

A Política Nacional de Valorização do Magistério, assim definidas principalmente pelo Fundeb e PSPN dos profissionais do Magistério, motivou a revisão dos PCCVs e dos Estatutos do Magistério, cuja elaboração ocorreu nos anos de 2007 e 2008. Esses documentos destacam os principais aspectos definidores da carreira, na regulamentação e na regulação da política de valorização profissional, em nível local.

Em nível municipal, o Estatuto do Magistério Público Municipal de São Luís, foi aprovado sob a lei nº 4.749, em 3 de janeiro de 2007, que substitui o antigo Estatuto, lei nº 2.728, de 30 de dezembro de 1985.

O Estatuto do Magistério de 2007 define no art. 2º, a concepção do que seria Estatuto:

> I – Estatuto do Magistério: o instrumento normativo de administração e gestão de recursos humanos que define critérios de relações funcionais entre os Profissionais do Magistério da Educação Básica e o Sistema de Ensino Público da Prefeitura de São Luís (MARANHÃO, 2007).

A concepção do Estatuto do Magistério não inclui a concepção dos profissionais da educação; restringe-se a categoria dos profissionais do Magistério e não deixa claro todos os aspectos que serão regulamentados nas relações funcionais, apesar de que na lei alguns aspectos são indicados, como remuneração, formação e progressão, mesmo que não definindo claramente todos esses aspectos[24].

O art. 4º indica os princípios da carreira, mesmo que em linhas gerais: ingresso por concurso público; tratamento igual em oportunidades e condições; oportunidades de licenciamento para cursos de pós-graduação, sem prejuízo da remuneração; incentivo ao desenvolvimento profissional pressupondo qualificação e

[23]A Lei do Piso indicava no art. 6º a data limite de 31 de dezembro de 2009, para elaboração dos PCCV.

[24]O entendimento no Estatuto sobre o que seriam Profissionais do Magistério é o contido na LDB, sendo os profissionais que exercem a docência e as atividades de suporte pedagógico direto à docência, na direção, inspeção, supervisão pedagógica, planejamento e orientação educacional.

capacitação contínuas; incentivo à livre organização e manifestação da categoria; gestão democrática mediante relação com a comunidade; e elaboração e implementação do projeto político-pedagógico e formação continuada integrada na jornada de trabalho e desenvolvida na escola.

No tocante aos cargos definidos na Carreira, o Estatuto estrutura a carreira do Magistério em cargos únicos de Professor e Pedagogo, melhor definidos no PCCV, detalhando os critérios de habilitação, titulação, desempenho, formação e remuneração. O Estatuto não detalha os aspectos principais desses critérios e continua no Capítulo V da lei definindo, em linhas gerais, as atribuições dos cargos de Professor e Pedagogo.

No Título II, o Estatuto trata do ingresso na carreira do Magistério e do exercício profissional, indicando o ingresso por concurso público de provas e títulos; a jornada de trabalho não excedendo 40h semanais; os mecanismos de lotação e remoção; de estágio probatório; dos direitos e vantagens, indicando em linhas gerais: remuneração, formação e condições de trabalho.

Vale destacar dois aspectos da lei que ainda continuam polêmicos. O primeiro se dá em relação à jornada de trabalho, que no art. 25, indica as jornadas de 20h, 24h, 30h, não excedendo 40h, reservando 20% da atividade de docência às horas-atividade[25].

> Art. 25. A jornada de trabalho para os Profissionais do Magistério da Educação Básica, para desempenhar as atividades previstas nos artigos 9 a 13 desta Lei, ficam sujeitos às jornadas de trabalho, a saber: I – Professor de 1ª a 4ª série: 24 (vinte e quatro) horas semanais; II – Professor de 5ª a 8ª série: 20 (vinte) horas semanais; III – Pedagogo com atuação em Unidades Escolares ou Instituições Educacionais: 24 (vinte e quatro) horas semanais; IV – Pedagogo e Professor com atuação em Unidades Administrativas da SEMED: 30 (trinta) horas semanais (MARANHÃO, 2007).

Neste período já se indicava na luta nacional dos educadores por uma melhor regulamentação da jornada de trabalho, na defesa de uma jornada integral, considerando tempo para atividades fora da sala de aula, que culminou com a Lei do Piso, em 2008, por 1/3 hora atividade, que só foi regulamentada no ano de 2011, como já discutido no Capítulo anterior.

---

[25]No Estatuto não fica claro como serão desenvolvidos esses 20% e de que forma será garantido na organização da rede municipal para o atendimento de tal demanda, principalmente para a maioria dos professores de Educação Infantil e séries iniciais que têm uma jornada de 24h, implicando trabalho efetivo em sala de aula de 2ª a 6ª feira.

No texto legal do Estatuto, analisa-se que o documento não regulamentou todos os aspectos da carreira, principalmente em relação à questão das condições de trabalho e dos investimentos na formação, restringindo-se apenas à categoria do Magistério, na forma da LDB, não envolvendo todos os profissionais da educação.

Para melhor regulamentar os aspectos dos Cargos, Carreira e Remuneração, é sancionada a Lei nº 4.931, de 7 de abril de 2008, o PCCV dos Profissionais do Magistério do Sistema de Ensino Público da Prefeitura de São Luís. A compreensão do que seria o Plano, é indicado no art. 5º, inciso I, que:

> I – Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos – instrumento normativo jurídico que define e regulamenta condições de movimentação dos integrantes da carreira, estabelece linhas ascendentes no processo de valorização dos profissionais, com estrutura, organização e definição claras, voltado para o exercício funcional entre profissionais e a administração pública (MARANHÃO, 2008).

Como no Estatuto do Magistério, o PCCV dos profissionais do Magistério define as regras gerais da carreira para o quadro do Magistério, envolvendo estes profissionais, nas funções de docente e suporte pedagógico; deixa uma limitação, pois não inclui os profissionais não docentes.

O PCCV avança quando organiza a carreira dos profissionais do Magistério da rede pública municipal de São Luís, num Cargo Único, o Cargo de Professor, como exercício da Docência e de Suporte Pedagógico, nos arts. 7º e 8º. Este item demarca a luta pela definição clara de uma Carreira Única, que envolva tanto os professores como os profissionais que atuam na Coordenação Pedagógica do trabalho educativo, como Diretores, Orientadores, Supervisores, Inspetores e/ou áreas afins.

No entanto, esse avanço da Carreira Única não inclui todos os profissionais da escola, movimento nacional que já demarcava uma fase histórica de regulamentação da valorização profissional nos documentos legais de definição de carreira, precisando avançar ainda mais incluindo todos os trabalhadores e trabalhadoras em educação[26]. Vale ressaltar que os documentos legais de

[26]A lei nº 12.014/09, que reconhece as categorias de trabalhadores da educação, como profissionais da educação, decorre do Projeto de Lei nº 507/03, e altera o art. 61 da LDB, que reconhece a categoria de todos os funcionários que atendem a Educação básica. O fortalecimento desta identidade de profissionais da educação é resultado de duradoura luta, regulamentada por outros documentos recentes como a Resolução CNE nº 5/05, a Resolução CNE nº 2/09 e a Lei nº 11.494/07. O PCCV já poderia indicar um movimento de inclusão dos profissionais da Educação.

regulamentação da carreira, no município de São Luís, apenas definem as regras de valorização para os profissionais do Magistério. Os profissionais que não atuam no Magistério ficam regidos pelo PCCV e Estatuto do Servidor Público Municipal.

Na continuidade da análise do PCCV dos profissionais do Magistério, o art. 4º define, em linhas gerais, os aspectos centrais da carreira, enfatizando o aspecto da formação e incentivo à qualificação profissional atrelado à avaliação de desempenho; reafirma o tempo na jornada para hora-atividade. O aspecto da remuneração e a evolução salarial não são citados neste início da lei.

> Art. 4º. Esta Lei disciplina sobre o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos dos Profissionais do Magistério do Sistema de Ensino Público da Prefeitura de São Luís, com os seguintes objetivos e garantias: I – aperfeiçoamento profissional contínuo; II – valorização dos Profissionais, por meio de investimento em qualificação profissional, melhores condições de trabalho e remuneração condigna; III – melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços prestados à população do Município, baseada nos objetivos, princípios e garantias a seguir: Ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos; Reconhecimento da importância da carreira pública e de seus agentes; Profissionalização, que pressupõe qualificação e aperfeiçoamento profissional, com remuneração digna e condições adequadas de trabalho; Formação continuada dos Profissionais do Magistério; Promoção da educação, visando o pleno desenvolvimento da pessoa e seu preparo para o exercício da cidadania; Liberdade de ensinar, aprender, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber, dentro dos ideais de democracia; Progressão funcional, por meio de formação e aprovação em avaliação de desempenho;Período reservado ao Professor, incluindo em sua carga horária, para estudos, planejamento e avaliação do trabalho discente (MARANHÃO, 2008).

No ingresso na carreira, o documento reafirma o preceito legal de admissão dos professores mediante Concurso Público de provas e títulos. Neste item, a Prefeitura de São Luís, desde 2007, vem admitindo os professores não só por Concurso Público, mas também pela realização de Seletivos[27].

No desenvolvimento da carreira, o PCCV define as regras de Progressão Funcional, oferecendo duas condições para o professor conforme os arts. 18 a 20:

> Art. 19. A Progressão Horizontal – passagem do Professor de uma Referência para outra seguinte, dentro do mesmo Padrão de Vencimento, a cada interstício de 03 (três) anos, obedecendo aos critérios de Avaliações de Desempenho definidos mediante Ato do Chefe do Poder Executivo.Art. 20. Progressão Vertical – elevação do Padrão de Vencimento PNM para o PNS, obedecendo ao disposto no art. 70, da presente lei (MARANHÃO, 2008).

[27]Nos anos de 2001 e 2007 foram realizados dois concurso e nos anos de 2011 e 2013, dois seletivos.

Nos dois artigos anteriores, a Progressão vertical acontece somente para o professor que tem formação no Nível Médio, sendo que o professor com formação de Nível Superior já inicia sem poder progredir neste item. Desde 2012, com a realização do último concurso público, a Prefeitura de São Luís já não oferecia vagas para o cargo de PNM, ficando este tipo de Progressão, a vertical, apenas para os professores que estavam na Rede Municipal.

Outro aspecto a considerar é que a Progressão depende da assinatura do Prefeito e não é automática, ou seja, quando o professor adquire o direito; além disto, esta progressão é subordinada a uma Avaliação de Desempenho que não é definida claramente nas duas leis que regulamentam a carreira profissional do Magistério, o Estatuto do Magistério e o PCCV.

Em relação à proposta dos vencimentos, o PCCV organiza a carreira de professor, considerando o nível de formação (PNS e PNM) e a jornada de trabalho, que ficaram definidas conforme o Quadro 6:

Quadro 6: Cargos de Professor na rede pública municipal, São Luís, 2008

CARGO DE PROFESSOR	JORNADA DE TRABALHO	REFERÊNCIAS
PNS	40 h	As referências são definidas em letras, de A, para o Professor que está ingressando na Carreira, até a I, para o Professor que está com mais de 24 anos de serviço. Professor Nível Superior (PNS) Professor Nível Médio (PNM)
PNS	24 h	
PNS	20 h	
PNS	FORA DE ATIVIDADE PEDAGÓGICA	
PNM	40 h	
PNM	24 h	
PNM	FORA DE ATIVIDADE PEDAGÓGICA	

Fonte: PCCV/Prefeitura de São Luís, 2008

Para melhor entendimento em relação à jornada de trabalho, o Quadro 6 esclarece que existem os cargos de professor para desempenhar as atividades abaixo descritas, conforme o art. 41 da lei:

I. PNM – 24h e PNS – 24h – Professor no exercício da docência na Educação Infantil até a 4ª série do Ensino Fundamental e em atividade de suporte pedagógico;
II. PNS – 20h – Professor no exercício da docência de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental;

III. Por necessidade do Sistema de Ensino Público, fica permitida a ampliação da Jornada de Trabalho em até 40h.

Os cargos de Professor no exercício da docência estão relacionados aos professores que atuam na EI e no EF; enquanto o cargo de Professor em atividade de suporte pedagógico está relacionado aos profissionais que atuam na Coordenação Pedagógica, Direção Escolar e Inspeção Escolar.

Como no Estatuto do Magistério, o PCCV define, no art. 43, que 20% da jornada do profissional do Magistério devem ser destinadas a hora atividade, conforme já reafirmava a LDB, permitindo que os professores destinem um tempo na jornada de trabalho para atividades fora da sala de aula, como planejamento, formação continuada, elaboração e correção de atividades.

Tanto no Estatuto do Magistério, como no PCCV, a jornada tem a possibilidade de ser até 40h, sendo que os últimos concursos atenderam a admissão de profissionais com jornadas de 20h, 24h e 40h. No entanto, com a revogação da ADIN nº 4.167/08, que tornou o PSPN, conhecida como Lei do Piso, constitucional e regulamentou a exigência de que o Magistério tivesse direito a 1/3 hora-atividade, implicou uma nova configuração, como já se apontou no capítulo anterior. No seletivo mais recente, no ano de 2013, a Semed São Luís iniciou uma indicação da carga horária de 24h e 30h, na intenção de atender à demanda imposta pela luta dos professores, decorrente da última greve de 2013, já que a Rede Pública Municipal precisaria de professores para cumprir, em sala de aula, 1/3 da jornada daqueles que estariam com hora-atividade.

Reafirma-se que com a possibilidade da jornada de 30h, se configura uma carreira de um professor, que com o direito concedido pela Lei do Piso, de cumprir 1/3 hora-atividade, alarga sua jornada, cumprindo suas atividades em sala de aula por 20h, correspondendo a um trabalho de 4h diárias, de 2ª a 4ª feiras, sendo que a realização das atividades fora de sala de aula ficaria para o final de semana. Enquanto os professores com a jornada de 20h e 24h têm a possibilidade de ter, tempo para organizar suas atividades externas à sala de aula no intervalo de segunda a sexta-feira, sem precisar incluir o final de semana durante a semana, tempo na jornada, sem incluir o final de semana.

O perigo dessa estratégia de organização da Rede Pública Municipal é fomentar jornadas diferenciadas de trabalho e enfraquecer as bandeiras históricas da luta por jornadas mais dignas. Vale lembrar que a jornada de 40h não é mais

indicada no seletivo mais recente de 2013. Ela foi muito incentivada desde 2010 pela Semed, seja com a ampliação dos profissionais efetivos da Rede que eram indicados, tendo em vista que nenhum edital foi divulgado ou publicado nas escolas, tornando o processo de ampliação da jornada democrático e aberto, seja pela chamada do último concurso de 2007. É preciso que os movimentos de oposição e o próprio Sindeducação amplie este debate para indicar regras mais justas e dignas da jornada de trabalho para o próximo concurso, previsto para acontecer em 2014, segundo o Prefeito Edvaldo Holanda Jr.

Desde 2011, ano do concurso público mais recente, o Professor PNM, com formação apenas no Nível Médio Magistério, não pôde concorrer a vagas na carreira do Magistério, Como afirmado anteriormente, esse Professor não é mais admitido, pois a Prefeitura abriu vagas apenas para Professor PNS, com formação no Nível Superior. Assim, o cargo de PNM vai ficando inexistente. Claro que é um ganho, pois estimula a admissão de professores apenas com formação de Nível Superior, porém a Progressão Vertical proposta no PCCV deixa de acontecer, restringindo muito o crescimento profissional do professor apenas na Progressão Horizontal.

A Progressão Horizontal combina tempo de serviço, formação continuada e avaliação de desempenho, organizadas para cada cargo em nove padrões de vencimento, referências definidas em 9 letras, de A a I. Se analisarmos que a mudança de referência ficaram definidas em 9 letras e a progressão de uma referência a outra ocorre a cada três anos, tendo um acréscimo de apenas 6% a cada referência, os valores salariais se tornam desestimulantes e pouco atrativos.

Esse tipo de progressão, a horizontal, por tempo de serviço, depende da assinatura do Poder Público Municipal para ser incorporada ao vencimento do professor[28]. Um dos critérios básicos que marcam a progressão funcional é a da meritocracia, aliada a avaliação de desempenho.

Ainda, predomina na política de valorização profissional, esse critério de merecimento, marcando um paradigma econômico dominante, em que os professores serão incentivados financeiramente mediante o trabalho eficazmente recompensado (MORDUCHOWICZ, 2005).

[28]A compreensão do vencimento corresponde ao valor básico, permanente, que consta na tabela das diferentes referências e a remuneração engloba o vencimento e os demais adicionais acrescidos, como por titulação, anuênio e outros.

A Tabela 11 mostra os valores atualizados para a remuneração do Professor nos diferentes níveis e referências, mas para análise dessa progressão salarial elege-se os professores PNM – 24h, PNS – 24h e PNS – 20h, por serem os profissionais com maior número na Rede Municipal, e analisa-se os ganhos salariais nas referências A (início de carreira, de 0 a 3 anos), D (no meio da carreira, de 9/1dia a 12 anos) e I (no final da carreira, com mais de 24 anos e 1 dia).

Tabela 11: Vencimento do Professor público municipal, São Luís, 2013

PAD. DE VENC. JORNADA	REFERÊNCIAS E VENCIMENTOS								
PNS-40h	A 0-3 Anos	B 3 /1d a 6 Anos	C 6 /1d a 9 Anos	D 9 /1d a 12 Anos	E 12 /1d a 15 Anos	F 15 /1d a 18 Anos	G 18 /1d a 21 Anos	H 21 /1d a 24 Anos	I 24 e 1 dia Anos
PNS-40h	3.509,46	3.720,03	3.943,23	4.179,82	4.430,61	4.696,45	4.978,24	4.978,24	4.978,24
PNS-24h	2.105,67	2.232,01	2.365,93	2.507,89	2.658,36	2.817,86	2.986,93	2.986,93	2.986,93
PNS-20h	1.754,73	1.860,01	1.971,61	2.089,91	2.215,31	2.348,22	2.489,12	2.489,12	2.489,12
PNS-FAM	853,58	885,71	938,86	995,19	1.054,90	1.118,19	1.185,29	1.185,29	1.185,29
PNM-40h	2.123,96	2.251,40	2.386,48	2.529,67	2.681,45	2.848,34	3.012,88	3.012,88	3.012,88
PNM-24h	1.274,38	1.350,84	1.431,89	1.517,81	1.608,88	1.705,41	1.807,73	1.807,73	1.807,73
PNS-FAM	606,84	643,25	681,85	722,76	766,12	812,09	860,81	860,81	860,81

Fonte: Coapem/Semed São Luís, 2013

Na análise da Tabela 11 verifica-se que o percentual de 6%, referente à mudança de referências, se torna irrisória se compararmos o vencimento inicial, quando o professor é admitido, ao vencimento desse mesmo professor no meio da carreira e o vencimento final, após 24 anos de tempo de serviço, aumentando cerca de 48% sobre a remuneração.

Observando a evolução salarial do Professor, referência PNM - 24h, que é o professor que atua nos Anos Iniciais do EF e na EI, pode-se notar que ele é admitido com um salário inicial de R$ 1.274,38, que depois de 10 anos de tempo de serviço, seu salário aumenta apenas 18% e que ao final da carreira, após 25 anos, tem um acréscimo de 48%. Se compararmos as perdas salariais com a inflação e os reajustes do salário mínimo, verifica-se que esses 48% de acréscimo não representarão muitos ganhos na remuneração do professor. No próximo item desta pesquisa será realizada esta comparação, principalmente em relação ao salário mínimo, mesmo compreendendo os limites impostos ao salário mínimo brasileiro[29].

[29]O salário mínimo nominal e necessário proposto pelo Dieese seria de R$ 2.979,25 para o mês de junho de 2014, valor irrisório diante do proposto pelo governo de R$ 724,00. A proposta do salário mínimo do Dieese considera o preceito constitucional que o salário mínimo deve atender às necessidades básicas de alimentação, habitação, vestuário e transporte do trabalhador e de sua família.

Avançando na análise do PCCV em relação à formação, nota-se que o documento legal não define uma carreira que impulsione a valorização profissional, tendo em vista que a maioria dos professores ingressa, nos dias atuais, com Nível Superior e que a organização das referências possibilita um acréscimo de apenas 6%. Seria necessária uma reorganização da luta para novas demandas e para a reformulação desses instrumentos legais.

Revelando melhor esse dado financeiro do aspecto da valorização salarial para o PNM - 24h, (aquele que está mais presente na Rede Municipal e que atende à formação inicial do indivíduo, desde a EI até os Anos Iniciais do EF), percebe-se que a cada três anos, o salário deste professor tem um acréscimo de apenas R$ 76,46%.

Na Tabela 11, observa-se que o valor do salário está condicionado apenas ao vencimento básico. As outras vantagens são acrescidas a esse vencimento em forma de adicionais, permanentes ou transitórios, que algumas dessas garantias dependem de ato do Poder Público para ser incorporadas à remuneração do professor público municipal.

O art. 30 explica o entendimento do que seria a remuneração do professor.

> Art. 30. Remuneração – resultado do vencimento acrescido de vantagens pecuniárias, de caráter permanente e transitório, estabelecidas em Lei. §1º - São consideradas vantagens de caráter permanente os adicionais por tempo de serviço e por titulação.§ 2º - São consideradas vantagens de caráter transitório a gratificação prevista nesta Lei e as constantes no Estatuto do Servidor Público Municipal de São Luís (MARANHÃO, 2008).

Para maior incentivo profissional, são acrescidos à remuneração do professor, vantagens a partir de adicionais por tempo de serviço e por titulação, conforme definem o art. 31, que concede 1% (um por cento) por ano de efetivo exercício no serviço público. A concessão do anuênio é automática e independe da solicitação do servidor, não podendo ultrapassar o limite máximo de 35% (trinta e cinco por cento) para homens e 30% (trinta por cento) para mulheres. O anuênio para um professor na referência A, inicial, PNM – 24h significa um acréscimo em média de R$12,74 e para um professor PNS – 20h, de apenas, R$ 17,54.

Em relação ao adicional por titulação, o mesmo depende da concessão do Poder Público, mediante assinatura do Prefeito; não é cumulativa, mas substitutiva pela de maior valor e será calculado com base no vencimento do profissional. Desta forma, o percentual ficou assim definido, no art. 32 do PCCV:

a) Especialização com 360h ou mais – 10%;
b) Mestrado – 20%;
c) Doutorado – 30%;
d) Pós-Doutorado – 40%.

Ao se analisar o cargo do professor PNS – 20h, na referência B, pois já passou do período probatório e pode ter direito a tal adicional, o acréscimo chega a R$ 175,47. O acréscimo de 10% se dá a cada título adquirido, sendo que em sua maioria, os professores ficam apenas com Especialização, devido à baixa oferta dos cursos de Mestrado e Doutorado, pelas Universidades públicas e privadas, na própria cidade, e dos custos decorrentes de cursá-los fora do estado. Outro aspecto importante é o tempo que o professor investe em sua formação, com esforço e estudo permanente, pois o Mestrado leva em média 2 anos e o Doutorado, 4 anos.

Ao analisar a remuneração total dos professores da Rede Pública Municipal, em São Luís-MA, o Quadro 7 sintetiza as análises até então formuladas e demonstra a composição do vencimento com os adicionais propostos para o salário do professor, dando indicadores para uma melhor compreensão dos dados de valorização salarial.

Quadro 7: Vencimento, Vantagens e Adicionais do Professor público municipal, São Luís, 2008

<table>
<tr><th colspan="5">REMUNERAÇÃO DO PROFESSOR DESDE O PCCV – 2008</th></tr>
<tr><th colspan="4">DIRETA</th><th rowspan="3">INDIRETA</th></tr>
<tr><th rowspan="3">VENCIMENTO FIXO</th><th colspan="3">VANTAGENS PECUNIÁRIAS</th></tr>
<tr><th colspan="2">FIXO</th><th>VARIÃVEL</th></tr>
<tr><th colspan="2">ADICIONAL</th><th>GRATIFICAÇÃO</th></tr>
<tr><td rowspan="10">Vencimento por escolaridade PNM; PNS
Vencimento por Referência A a I</td><td>Anuênio</td><td>1%</td><td>Difícil acesso</td><td>5%</td><td rowspan="10">Licença Prêmio (quinquênio/3meses) Depende de ato do poder público.
Licença Capacitação
Ampliação de jornada de trabalho
Licença Maternidade
Licença Paternidade</td></tr>
<tr><td>Mudança de Referência</td><td>6%</td><td rowspan="9">Cargo de Comissão Escola de pequeno, médio e grande porte</td><td rowspan="9">Definido em lei específica</td></tr>
<tr><td>Especialização</td><td>10%</td></tr>
<tr><td>Mestrado</td><td>20%</td></tr>
<tr><td>Doutorado</td><td>30%</td></tr>
<tr><td>Pós-Doutorado</td><td>40%</td></tr>
<tr><td>Férias (30 dias e 15 dias)</td><td>1/3
1/6</td></tr>
<tr><td>13º salário</td><td>1/12</td></tr>
</table>

Fonte: Prefeitura de São Luís/PCCV do Magistério público municipal, 2008

O Plano define para a remuneração, o resultado do vencimento somado a vantagens pecuniárias[30], discriminadas a seguir:

a) Vantagens de caráter permanente: os adicionais por tempo de serviço e por titulação;
b) Vantagens de caráter provisório: gratificações previstas no PCCV, conforme a Tabela.

Para concluir a análise dos dois documentos, o Estatuto e o Plano, destaca-se que ambos retiram um direito histórico que era a redução de carga horária do professor, com mais de 20 anos de serviço, em 50%, o que significava um ganho na qualidade do trabalhador, diante de décadas de trabalho docente, no qual as condições de trabalho não são regulamentadas e cumpridas, como: a relação quantidade professor/aluno, as condições físicas das escolas e os problemas de violência e adoecimento que os professores brasileiros vêm sofrendo.

Os professores sentem-se desestimulados diante da configuração definida na carreira do professor público municipal, pois não percebem a valorização profissional, considerando salário e incentivo à formação, uma vantagem na progressão da carreira, de uma classe a outra.

As classes são degraus na carreira e envolvem um conjunto de cargos em vencimentos e atuações semelhantes. A evolução de uma classe para outra evidencia uma forma de progressão, a promoção na carreira. A promoção no cargo para incentivar a carreira docente deve ocorrer periodicamente, em períodos curtos, de um a dois anos, não se confundindo com o interstício, que corresponde ao tempo mínimo de permanência dos professores do Magistério em determinada classe, para avançar a classe seguinte. Estas regras devem ser definidas claramente no PCCV (DUTRA, 2000).

No caso do professor da Rede Pública Municipal de São Luís-MA, essa organização ficou definida apenas em referências, em interstícios a cada três anos, e as classes não são bem definidas, pois a promoção via Progressão Horizontal

[30]Conforme já detalhado anteriormente o PCCV-2008 define 7 padrões de vencimento: PNM-24h; PNM-40h; PNM-Prof. Exerc. Fora Ativ.; PNS-20h; PNS-24h; PNS-40h; PNS-Prof. Exerc. Fora Ativ. Define também 9 referências, com interstício de 3 anos, com reajuste de 6%, que para serem implantados dependem de ato do poder público.Para que o professor mude de referência, saindo de uma letra a outra, precisa conjugar tempo de serviço e investimento em qualificação profissional, nas formações strcito senso.O adicional por Titulação considera apenas o grau de maior formação, não sendo cumulativo; os demais ficam como investimento na qualificação profissional.

depende desse tempo de interstício, ultrapassando mais de três anos para serem incorporados a ganhos salariais, pois não são automáticas.

E a promoção, via Progressão Vertical, acontece apenas para o Professor PNM, antiga formação Nível Médio/Magistério. O professor PNS, com formação no Nível Superior, apenas pode progredir horizontalmente e depende, para aumento em seus salários, dos adicionais por titulação, buscadas por eles mesmos em Especializações, Mestrado e Doutorado, sem investimento e iniciativa do Poder Público. Ao contrário, muitos encontram dificuldades para iniciar e/ou concluir curso de Mestrado e Doutorado, pois encontram dificuldades, principalmente administrativas, para se afastarem de suas funções profissionais.

O PCCV reafirma os objetivos e garantias do Estatuto, ampliando e detalhando melhor alguns preceitos de organização da carreira. Porém, ainda ficam limitadas as garantias para melhores condições de trabalho (investimento na melhoria das escolas, definição da relação quantidade professor/aluno, entre outras); carreira com regras mais claras entre os cargos e classes; investimento profissional revestidos em remuneração para o incentivo em permanecer na carreira.

A Progressão Funcional entre uma referência e outra, em termos salariais, é pouco expressiva, como já foi demonstrado, de apenas 6%; ademais, o investimento na formação por titulação não estimula a qualificação profissional, diante do percentual dado. Os professores da Rede Pública Municipal também ficam desestimulados, pois além dos reajustes propostos na progressão serem irrisórios, depende de um ato do Prefeito e não são garantidos automaticamente, como para a carreira do professor público federal.

A análise da regulamentação municipal para a carreira, nas determinações impostas por sua concretização nas condições de trabalho do professor, nos leva a inferir que no limite das contradições existentes nas leis, que são definições claras e obscuras dos direitos e garantias da luta dos trabalhadores em educação, observa-se que se deve avançar muito na valorização do Magistério.

A intenção da política educacional proposta para o financiamento da educação pública, mediante o Fundeb, resultaria ou não numa melhor política de valorização do Magistério para os professores dos municípios brasileiros? Já na análise preliminar do PCCV e do Estatuto do Magistério de São Luís, destacaram-se alguns limites dessa valorização. Agora, verificam-se os limites e avanços do

Fundeb na valorização, tomando como ponto de partida a remuneração e ampliando essa perspectiva de análise para os outros elementos da valorização profissional.

4.3 Fundeb e os investimentos na educação pública municipal: a remuneração inicial do professor no centro do debate

Ao longo das análises já desenvolvidas destaca-se que, sejam em nível regulamentar ou em nível da correlação de forças políticas existentes na defesa de uma política de valorização do professor, alguns aspectos que devem ser considerados importantes nesta valorização, encontram resistência para se concretizarem diante dos limites da política educacional imposta.

Os aspectos até então indicados como essenciais para uma valorização: a remuneração, a formação e as condições de trabalho somam-se a outro elemento que já vinha sendo indicado importante e que decorre das lutas políticas dos trabalhadores em educação que é a própria profissionalização do professor, indicando a construção de sua identidade profissional, elemento diretamente relacionado aos aspectos acima mencionados, como também implica a própria organização dos professores em luta na defesa dessa valorização.

A análise da política de valorização profissional do professor, a partir do Fundeb, em nível municipal, em São Luís, considerará as aplicações do mesmo e os gastos com a remuneração do professor a partir do cargo de Professor PNM, jornada 24h, no início da carreira, referência A.

A intenção é relacionar os limites e ganhos sobre o salário do professor (PNM – 24h, referência A), considerando os aspectos gerais do PSPN, a Lei do Piso, que define um valor mínimo para os professores brasileiros, com formação Nível Médio, de até 40h. A escolha desse vencimento decorre dessa relação, para que o piso salarial não seja rebaixado, como fazem as análises da maioria dos dirigentes municipais e estaduais que querem aplicá-lo na carreira do professor de formação de Nível Superior com a jornada máxima, definida em lei, de até 40h, rebaixando o salário do professor apenas para o piso e não estimulando a progressão na carreira.

Para efeito de análise tem-se a base de dados do Siope, que informa a aplicação dos recursos destinados ao Fundeb para a Rede Pública Municipal de São

Luís - MA, deixando os limites dessa compreensão da política de financiamento que engloba também os outros recursos destinados a MDE[31], já que se torna mais difícil o acesso detalhado a todas as despesas realizadas pela Prefeitura com a educação, envolvendo tanto os recursos do Fundeb, como os do salário educação e os outros recursos para a MDE.

No âmbito legal, os governos municipais devem aplicar no mínimo 25% dos impostos e transferências vinculados constitucionalmente. A Tabela 12 apresenta os dados dessa aplicação em nível municipal:

Tabela 12: Aplicação do mínimo de 25% dos impostos vinculados a MDE no âmbito municipal, 2008-2013

2008	2009	2010	2011	2012	2013
25,12%	27,43%	30,36%	30,28%	22,06%	26,04%

Fonte: Elaboração da autora com base dos dados do Siope, 2008-2013

Nos anos de 2010 e 2011, o município de São Luís, alcançou os patamares mais elevados de aplicação dos recursos vinculados constitucionalmente, passando de 30%. No entanto, no ano de 2012, a aplicação dos recursos pelo governo municipal foi inconstitucional, abaixo dos 25% regulamentados na CF de 1988, alcançando os irrisórios 22,06%.

Não existe nenhum mecanismo de cobrança dessa aplicação ou punição do governo, apesar da criação de muitos mecanismos de transparência e controle criados no século XXI[32], mas ainda não se tem um detalhamento das contas públicas gastas para a educação brasileira, fato observado em toda greve, quando os representantes da categoria do Magistério debatem as condições docentes em mesas de negociação e os representantes do governo apresentam apenas números amplos, já divulgados no Siope e não detalham os gastos com folha de pagamento e/ou outras despesas com educação.

[31]Os recursos destinados para a MDE são compostos pelos recursos: do Fundeb; do salário educação; e por outros recursos para a MDE. Os recursos do Fundeb equivalem a apenas 56% da totalidade dos recursos destinados à educação pública municipl em 2014 (MARANHÃO, 2014a).

[32]No século XXI foram criados vários portais de divulgação dos recursos recebidos e gastos pelos poderes públicos, estimulando a transparência pública como: o Siope; Banco do Brasil; Tribunal de Contas; A nível de Fundeb foi criado o Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização de Recursos, com participação das diferentes representações: Poder Executivo Municipal, Semed, professores, diretores de escola, servidores técnico-administrativos, pais de alunos e estudantes.

Estudos sobre o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização da aplicação dos recursos destinados a MDE, lembram da importância e necessária cobrança e fiscalização sobre o cumprimento do que determinava a legislação, não esquecendo de estabelecer o mínimo a ser cumprido. Para se ter uma melhoria na educação escolar é necessário que os governantes invistam além do mínimo estabelecido, embora nem isso façam (DAVIES, 2001).

No caso de São Luís, o que se observa é a inconstitucionalidade na aplicação do mínimo exigido de 25% na educação. Ao observar a previsão de aplicação dos recursos destinados a toda MDE para o ano de 2014, definidos na LOA, o percentual destinado à educação pública municipal é de apenas 19,65%, não atingindo os 25% previstos na CF de 1988 e na LDB de 1996.

Para compreender melhor a parte do orçamento público que cabe à educação a Tabela 13 discrimina os valores de cada área em ordem de prioridades, valores definidos pela LOA do município de São Luís (MARANHÃO, 2014a).

Tabela 13: Orçamento da Prefeitura de São Luís, 2014

ORDEM	ÁREA/ÓRGÃO	VALOR (R$)	%
01	SAÚDE	638.398.088,00	23,61
02	EDUCAÇÃO	531.484.979,00	19,65
03	OBRAS E SERVIÇOS	424.561.838,00	15,70
04	RECURSOS PARA SEMFAZ E SEMAD	312.222.854,00	11,55
05	SEMAD E IPAM	257.382.470,00	9,52
06	TRÂNSITO E TRANSPORTES	101.077.869,00	3,74
07	PREFEITURA	93.620.848,00	3,45
08	SEC. PROJETOS ESPECIAIS	77.865.494,00	2,88
09	CÂMARA MUNICIPAL	75.383.933,00	2,79
10	ASSISTÊNCIA SOCIAL	39.310.939,00	1,46
11	URBANISMO E HABITAÇÃO	37.192.973,00	1,38
12	SEMFAZ	28.476.172,00	1,05
13	SEPLAN	23.775.197,00	0,89
14	AGRICULTURA, PESCA E ABASTECIMENTO	11.804.877,00	0,44
15	RESERVA DE CONTIGÊNCIA	11.483.788,00	0,42
16	TURISMO	10.547.151,00	0,40
17	SEGURANÇA ALIMENTAR	10.430.418,00	0,39
18	INFORMAÇÕES E TECNOLOGIA	9.671.923,00	0,36
19	DESPORTO E LAZER	5.103.649,00	0,20
20	MEIO AMBIENTE	3.747.881,00	0,11
21	ORÇAMENTO PARTICIPATIVO	405.550,00	0,01

Fonte: Prefeitura de São Luís, LOA, 2014

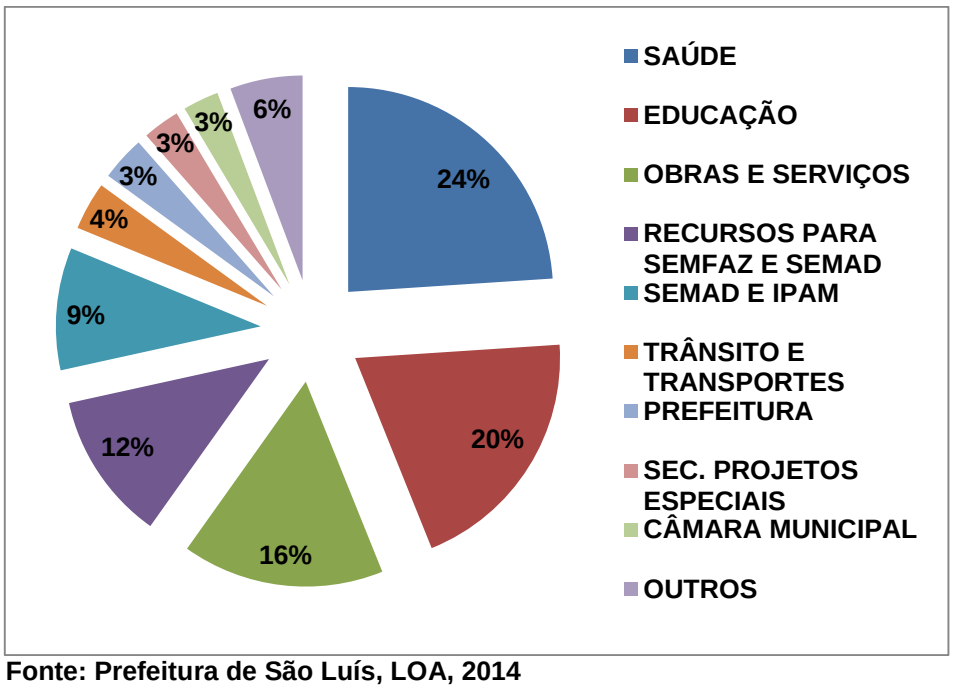
Ao analisar os dados do Orçamento na Tabela 13, nota-se que os cinco maiores orçamentos vão para as áreas de Saúde, Educação, Obras e Serviços, Recursos para Semfaz e Semad, Semad/Instituto de Previdência e Assistência do

Município (Ipam). A Educação é responsável pelo segundo maior orçamento, com um valor de R$ 531.484.974,00, no entanto ainda comprometendo apenas 19,65% do mesmo. Um aspecto interessante é que a Câmara Municipal está entre os 10 primeiros órgãos a ter prioridade no orçamento, levando um valor de R$ 75.383.933,00, o que corresponde em relação ao orçamento da educação a 7ª parte deste valor (MARANHÃO, 2014a).

Para melhor compreensão dos gastos públicos seria interessante verificar as despesas de cada rubrica para observar o investimento que a Prefeitura realiza em cada área de atendimento. No entanto, somente com os valores reais já se tem uma dimensão do valor que tem a educação no Fundo público.

Este detalhamento da divisão dos recursos destinados aos diferentes órgãos do poder público municipal é melhor informado no Gráfico 9, indicando as prioridades da Prefeitura com os gastos públicos para o ano de 2014.

Gráfico 9: Orçamento Púbico Municipal nos dez principais órgãos, São Luís, 2014



Fonte: Prefeitura de São Luís, LOA, 2014

Ao observar a distribuição dos recursos do Orçamento público municipal de São Luís, em percentuais exatos no Gráfico 9, entre os órgãos que mais tem recursos nota-se uma distribuição desigual, já que os atendimentos mais prioritários, como educação e saúde, ficam apenas com 44%, e detalhando melhor esse percentual verifica-se na Tabela que parte do recurso destinado à educação não pertence a esta rubrica. O orçamento da educação compete com percentuais altos

destinados aos órgãos de Obras e Serviços, com 16%, recursos para a Semfaz e Semad, 12% e para Semad/Ipam, 8%. A análise das rubricas detalhadas de cada órgão demonstraria claramente a destinação desses recursos e os problemas injustos das prioridades que a Prefeitura de São Luís vem dando ao Orçamento público às políticas sociais.

O detalhamento do valor da Educação Municipal de São Luís, em 2014, no Orçamento Público conforme Tabela 14 é distribuído da seguinte forma:

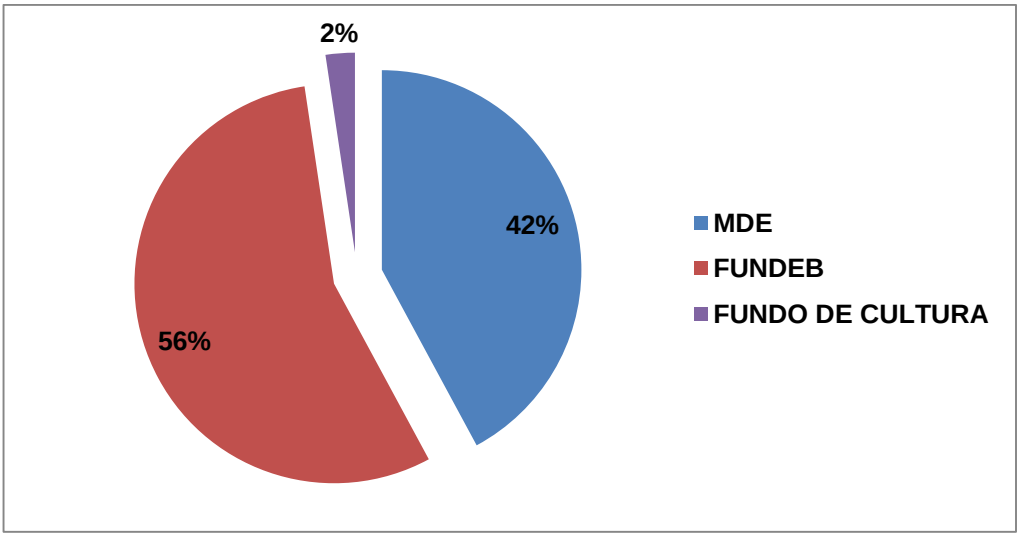
Tabela 14: Orçamento da Educação na Prefeitura de São Luís, 2014

UNIDADE	VALOR (R$)	%
MDE	223.865.529,00	42%
FUNDEB	295.049.776,00	56%
FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA	10.869.674,00	1,76
FUNDO MUNICIPAL DE CULTURA	1.700.000,00	0.24
VALOR TOTAL	**531.484.979,00**	

Fonte: Prefeitura de São Luís/PPA 2014

Um dado é interessante notar que os recursos do Fundeb representam 56% do valor total destinado à educação pública municipal. Evidencia-se que os outros recursos destinados a MDE precisam ser mais bem investigados, pois como já foi apontado anteriormente, os governantes apenas anunciam que o Fundeb é o recurso principal para se aplicar na valorização do Magistério; e os outros 44% dos recursos? O Gráfico 10 demonstra essa divisão dos recursos destinados a MDE em São Luís, prevista para 2014.

Gráfico 10: Orçamento Púbico Municipal na Educação, São Luís, 2014



Fonte: Prefeitura de São Luís, LOA, 2014

Outro aspecto interessante mostrado no Gráfico 10 é que parte do recurso da educação vai para a Cultura, cerca de 2%, o que não configura despesas com educação. Faz-se necessário detalhar melhor o orçamento público e definir as rubricas para verificar se é constitucional essa aplicação do recurso da educação na Cultura. Neste sentido, será detalhado melhor os recursos destinados ao Fundeb para a educação pública municipal em São Luís-MA, no período de 2007 a 2013.

O Fundeb foi implantado em 2007, no município de São Luís, para atender às despesas públicas com a Educação Básica, incluindo pagamento dos profissionais do Magistério, conforme determina a lei. A Rede Pública Municipal atende à Educação Básica, da EI ao EF. Desde a implantação do Fundeb até o ano de 2013, ano limite da pesquisa, a Tabela 15 apresenta a receita total aplicada:

Tabela 15: Receita do Fundeb em São Luís, 2007-2013

ANO	RECEITA TOTAL (R$)	AUMENTO DE UM ANO A OUTRO (%)
2007	78.531.297,50	-
2008	108.928.423,49	38,56
2009	138.544.797,81	27,04
2010	144.848.251,77	4,54
2011	215.421.031,64	42,53
2012	241.003.242,26	12,75
2013	243.544.070,25	3,45%

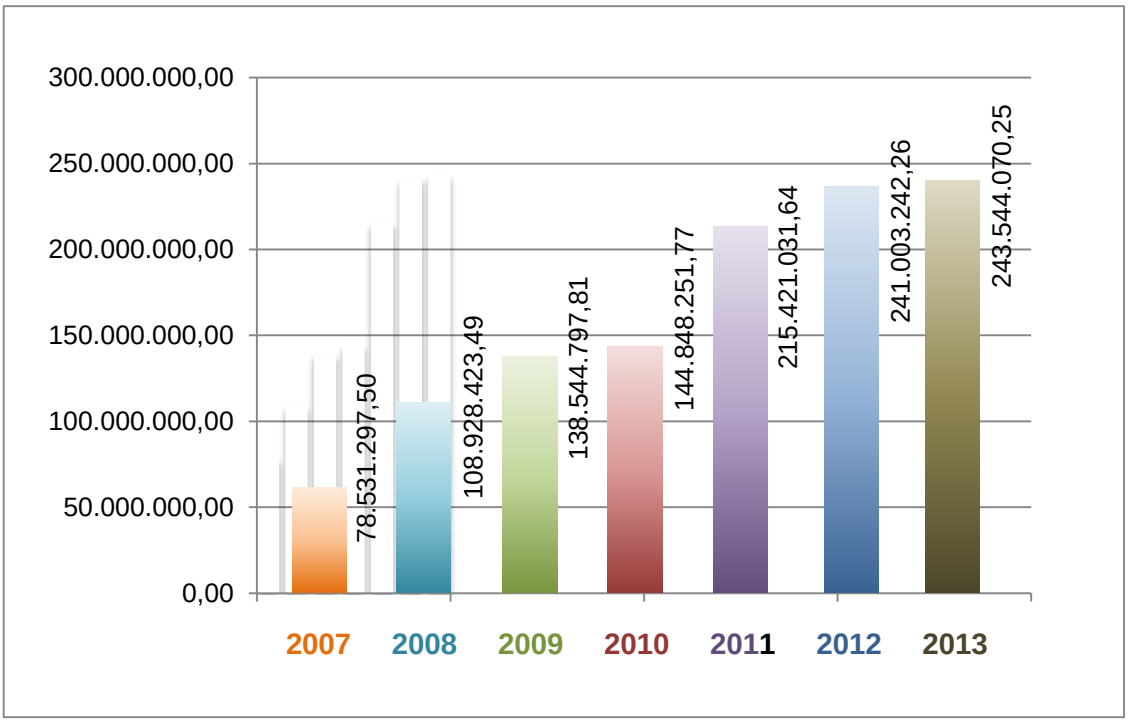
Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Siope, 2007-2013

Os dados mostram que os valores destinados à Rede Municipal sofrem variações durante os anos, mas que definem um valor anual contínuo e crescente, em milhões. Apenas nos anos de 2010, 2012 e 2013 houve um percentual baixo de acréscimo em relação ao valor do ano anterior. Os valores de repasse do Fundeb são definidos mediante o número de alunos matriculados na Rede Municipal, informados pelo Censo Escolar, o que se verificou nesta pesquisa, na Tabela 2, uma evolução das matrículas de forma também contínua e crescente, mesmo que seja não muito elevada. Para o ano de 2013, foi feito um repasse de R$ 243.544.070,25. Esse foi o valor mais recente informado na base de dados do SIOPE.

O Gráfico 11 confirma essa evolução crescente dos recursos do Fundeb destinados à Prefeitura de São Luís e indicam que a cada ano, desde a implantação do referido fundo, em 2007, os recursos só aumentam, evoluindo em 2007 de R$ 78

milhões e meio ao valor de mais de R$ 243 milhões e meio, mais que o triplo do valor no início de implantação do Fundeb.

Gráfico 11: Evolução do Fundeb na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Siope, 2007-2013

Em relação ao cumprimento do art. 22 da Lei do Fundeb, que estabelece a aplicação dos recursos do fundo na remuneração dos professores de no mínimo 60%, os dados da Tabela 16 evidenciam o cumprimento deste dispositivo, variando ano a ano.

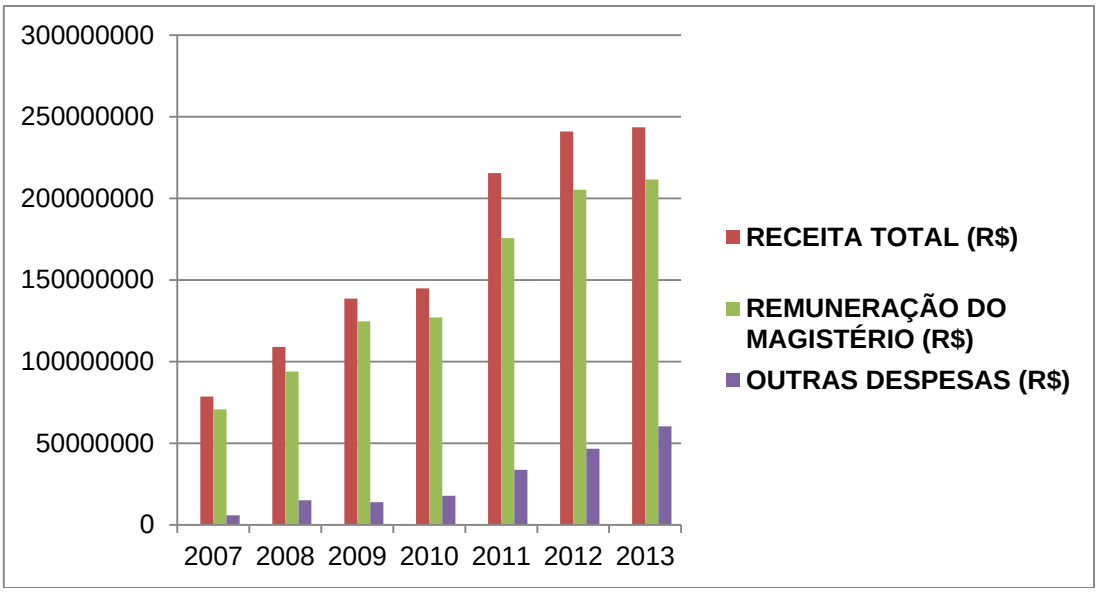
Tabela 16: Aplicação do Fundeb nas despesas com educação pública municipal, São Luís, 2007-2013

ANO	RECEITA TOTAL (R$)	REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO (R$)	APLICAÇÃO DE 60%	OUTRAS DESPESAS (R$)	APLICAÇÃO DE 40%
2007	78.531.297,50	70.722.805,82	90,05	5.772.836,08	7,35
2008	108.928.423,49	93.853.797,03	86,16	15.074.626,46	13,83
2009	138.544.797,81	124.643.149,90	89,96	13.853.254,52	9,99
2010	144.848.251,77	127.111.106,75	87,75	17.737.145,02	11,34
2011	215.421.031,64	175.600.823,62	81,51	33.721.986,83	15,08
2012	241.003.242,26	205.219.775,53	82,65	46.603.568,01	16,83
2013	243.544.070,25	211.568.151,21	77,67	60.301.906,40	21,90

Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Siope, 2007-2013

No primeiro ano de aplicação do Fundeb, em 2007, observa-se que foi aplicado o percentual maior com a remuneração do Magistério, chegando a 90,05% e que o menor valor pago foi de 77,67%, em 2013, de gastos com pagamento de profissionais do Magistério. Esta característica de investimento com incidência decrescente na valorização do Magistério foi denunciado na greve de 2013, pela Oposição da Educação, através do jornal do MRP, em que reafirmava que a cada ano a SEMED vinha gastando menos com o pagamento de professores, conforme visualizado no Gráfico 12. (MARANHÃO, 2013)

Gráfico 12: Aplicação do Fundeb com a remuneração do Magistério público municipal, São Luís, 2007-2013



Fonte: Elaboração da autora com base nos dados do Siope, 2007-2013

Os dados demonstram um movimento de decréscimo dos percentuais com a remuneração a cada ano, o que leva a considerar que a meta da política municipal para o financiamento da educação é de alcançar os patamares mínimos propostos na lei, ou seja, 60%. A cada ano são gastos valores cada vez menores com a valorização salarial do professor, pois o dado mais recente (ano de 2013) preocupa ainda mais, indicando o percentual mais baixo gasto com essa remuneração, com a aplicação de apenas 77,67% do valor total da receita do Fundeb.

O que se observa é que muitos governos, incluindo a Prefeitura de São Luís, vem tendo a mesma estratégia em relação aos recursos do Fundeb, como ressaltava Davies (2008, p. 23), de que nas discussões e negociações sobre

melhoria salarial ou valorização do Magistério, limitaram-se aos 60%, não levando em conta os demais recursos vinculados a MDE. “Os governos comodamente transformam o mínimo em máximo.”

Sendo assim, a Prefeitura de São Luís já vem demonstrando uma característica da maioria dos governos municipais, de aplicar apenas o mínimo regulamentado: o mínimo de aplicação dos impostos constitucionalmente vinculados, no ano de 2014 previsto apenas 19,65%; na remuneração dos professores, com apenas 77,67% dos recursos do Fundeb; e aplicando deste Fundo apenas 9.23% na EI.

> Ora, a referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas sim no mínimo este percentual. Não é por acaso que a imensa maioria dos governos alegam aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender as necessidades educacionais da população (DAVIES, 2004, p. 46).

A luta que a categoria do Magistério empenha no financiamento da educação pública indica, neste item de aplicação dos recursos destinados ao pagamento dos profissionais em efetivo exercício do Magistério, a não inclusão do pagamento de outros profissionais, inclusive os aposentados, item previsto na Lei do Fundeb. Para a análise deste aspecto se faz necessário o acesso à folha de pagamento detalhada, a ser fornecida pela Prefeitura de São Luís.

Nas assembleias de professores convocadas pelo Sindeducação, durante o ano de 2013, a representante dos professores no Conselho de Acompanhamento, Controle Social e Fiscalização do Fundeb[33], já denunciava a dificuldade de acesso a este documento, pois muitos ofícios eram enviados a Semed e não eram respondidos.

No ano de 2014, na mesa de negociação instaurada durante a greve, os representantes da base também realizaram várias denúncias, nas assembleias, atos de rua e nos jornais do Sindeducação e nos movimentos de oposição, sobre a

[33]Em 12 de janeiro de 2011, a Lei nº 4.774 foi alterada pela Lei nº 5.421, na gestão de João Castelo. A Lei nº 5.421/11, da gestão do Prefeito João Castelo mudou a composição do Conselho do Fundeb, que passou de dez para onze membros: dois da Semed, indicados pelo Poder Executivo Municipal; um representante dos professores; um representante dos diretores; um representante dos servidores técnico-administrativos; dois representantes dos pais de alunos; dois representantes dos estudantes; um do CME; um do Conselho Tutelar; dois representantes da Câmara Municipal de São Luís, com seus respectivos suplentes (MARANHÃO/FSADU, 2012).

dificuldade dos representantes do governo justificar o porquê do não atendimento ao reajuste solicitado.

Os recursos do Fundeb destinados à Educação Pública Municipal são para os níveis e modalidades de Ensino que a Rede atende, sendo que na Tabela 17 há uma informação que demonstra uma preocupação com o atendimento financeiro a Educação Infantil, discriminando substancialmente o percentual de aplicação dos recursos do Fundeb na EI e no EF.

Tabela 17: Aplicação do Fundeb na EI e no EF, São Luís, 2007-2013[34]

ANO	APLICAÇÃO NA EDUCAÇÃO INFANTIL	APLICAÇÃO NO ENSINO FUNDAMENTAL
2007	NÃO INFORMADO	NÃO INFORMADO
2008	8,89	91,11
2009	15,14	84,83
2010	19,21	80,79
2011	15,83	81,33
2012	22,75	81,73
2013	9,23	89,03

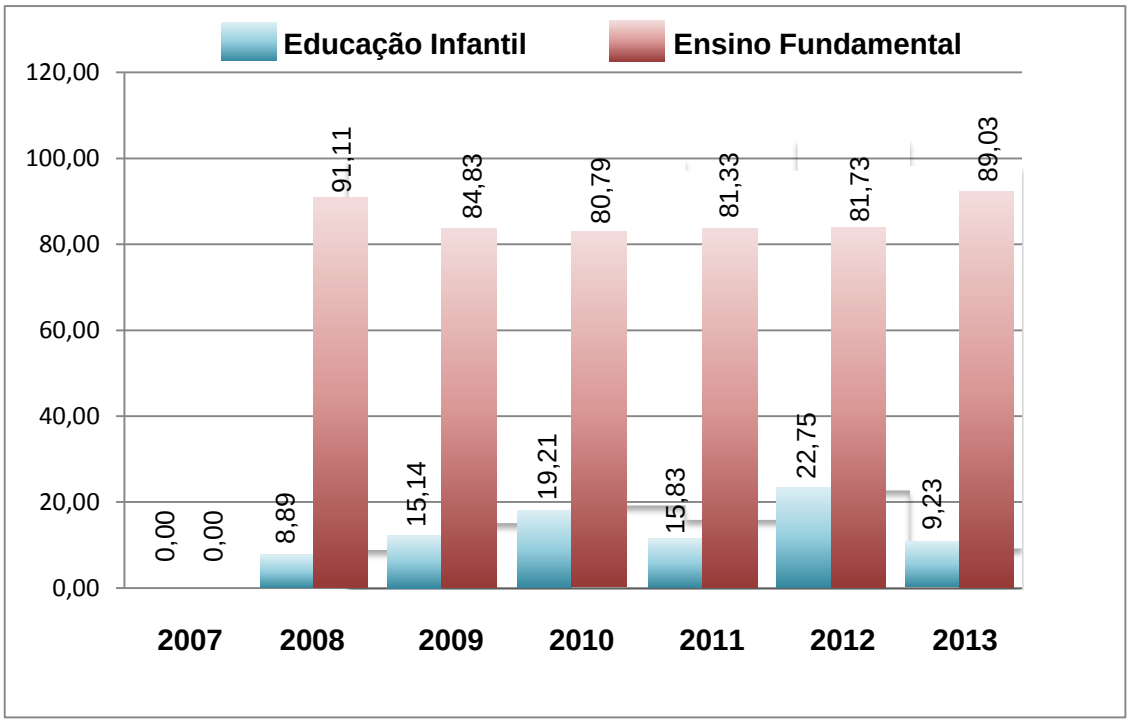
Fonte: Elaboração da autora baseada nos dados do Siope, 2007-2013
Obs: Não estão indicados os valores gastos com EE e EJA.

A preocupação com os dados acima está no fato de que, durante a maioria dos anos de vigência do Fundeb, a aplicação na EI vinha variando entre 15% e 23%, nos anos de 2009 a 2012, porém no ano de 2013, a aplicação de recursos foi uma das mais baixas, de 9,23%, repetindo o índice do ano inicial, em 2008, que chegou a 8,89%. Se retomarmos os dados de matrícula na Rede Pública Municipal de São Luís, indicados nas Tabelas 6 e 7 pode-se confirmar que a Rede Municipal não vem investindo na ampliação do atendimento ao nível da EI.

O Gráfico 13 nos fornece a dimensão dessa desigualdade nos gastos do Fundeb com a EI e o EF, demonstrando que ainda se prioriza a política focalizada apenas num nível de ensino, e não ampliando os recursos para o atendimento às crianças de 0 a 5 anos.

[34]Os valores aplicados na EI e EF não totalizam 100%, pois os valores são informados pelo município, muitas vezes não são detalhados os gastos com despesas, o que pode implicar a repetição de uma despesa, por exemplo, formação dos profissionais do Magistério, na EI contados também no EF.

Gráfico 13: Investimento do Fundeb na EF e no EI na rede pública municipal, São Luís, 2007-2013



Fonte: Elaboração da autora baseada nos dados do Siope, 2007-2013

As informações analisadas até então, sobre os recursos destinados ao Fundeb para a Prefeitura de São Luís, deram uma dimensão de que os recursos do Fundeb não serão suficientes para garantir o aspecto da valorização salarial, sendo preciso investigar os outros recursos destinados para a MDE. É necessário também detalhar o percentual informado pelo Município de São Luís sobre o pagamento da remuneração do Magistério; se realmente é pago a professores em efetivo exercício da profissão, além de ampliar o investimento na EI.

Diante dos dados financeiros já indicados, agora se investigam os limites e avanços dessa política de financiamento na remuneração do professor. Esta análise parte da seleção da remuneração inicial, a categoria de Professor com formação Nível Médio com jornada de 24h, na referência C, designada Professor PNM-24h, ref. B. Essa referência indica que o professor teria, em média, de 3 a 6 anos de serviço. Essa categoria profissional apresenta aspectos importantes para o comparativo com a Lei do Piso, no aspecto das exigências mínimas: ter formação no Nível Médio, a menor jornada de 20h (sendo que o professor na Rede Municipal com esta formação tem a jornada mínima de 24h) e a referência B, significa já ter

passado pelo período probatório, de 3 anos, e assim ter os direitos de incorporar as vantagens adicionais decorrentes de tempo de serviço e formação.

Com base na Tabela 11, que anteriormente apresentou dados do Vencimento do ano de 2013, pode-se perceber o lócus da categoria do professor selecionado, para a nossa análise, da evolução de seu salário, considerando as vantagens que o seu tempo de serviço garante, sendo que a incorporação dessas vantagens na remuneração do professor depende de um ato do Poder Público, desde que o Prefeito assine, no tempo hábil, sua progressão.

Os dados informam que o professor, PNM-24h, na referência B, teria um salário, no ano de 2013, de R$ 1.350,84 (um mil, trezentos e cinquenta reais e oitenta e quatro centavos). Ao analisar a remuneração inicial desse professor e suas vantagens em relação à formação de Nível Superior (Graduação) e Especialização, após 5 anos de serviço, esse profissional teria as vantagens detalhadas, conforme a Tabela 18:

Tabela 18: Vantagens na remuneração do Professor PNM – 24h, São Luís, 2013

PROFESSOR PNM - 24h Vencimento Inicial na Referência A - R$ 1.274,38 Vencimento na Referência B - R$ 1.350,84			
VANTAGENS – ADICIONAIS		**VALOR DA VANTAGEM**	**VALOR TOTAL DA REMUNERAÇÃO APENAS ACRESCIDA DE UMA VANTAGEM**
Anuênio - 1%	5%	R$ 67,54	R$ 1.418,38
Mudança de Referência - 6%	6%	R$ 76,46	R$ 1.350,84
Titulação de Especialização - 10%	10%	R$ 135,08	R$ 1.486,64
REMUNERAÇÃO TOTAL		**R$ 279,08**	**R$ 1.629,92**

Fonte: Semed São Luís/Coapem, 2013

Os dados informam que um professor inicia a carreira, com o Nível Médio, recebendo um salário médio de R$ 1.274,38 e após 5 anos de efetivo exercício no Magistério, nas atividades de sala de aula, investe numa formação de Nível Superior, cursa uma Especialização e seu salário passa para R$ 1.629,92, aumentando apenas R$ 355,54, correspondendo a 21% sobre o vencimento inicial, contando que o Prefeito assine sua progressão salarial. Vale ressaltar que esse aumento se dá após cinco anos de efetivo exercício no Magistério. Se forem analisados os indicadores de aumento do salário mínimo, da cesta básica, de transporte, habitação e os índices inflacionários do período, com certeza, esse valor de R$ 355,54 será irrisório.

A Tabela 19 mostra a evolução salarial desse mesmo professor PNM-24h, no período de 2007-2013.

Tabela 19: Evolução salarial do Professor PNM - 24h, São Luís, 2007-2013

ANO	VENCIMENTO – R$
2007	840,00
2008	871,50
2009	941,22
2010	1.016,52
2011	1.087,67
2012	1.163,81
2013	1.274,38

Fonte: Semed São Luís/Coapem, 2014

Os dados demonstram que o professor PNM-24h, em 2007, ano de aplicação do Fundeb, recebia um vencimento de R$ 840,00 e que após 6 anos de existência do fundo (2013), seu salário passa para R$ 1.274,38, tendo um aumento de apenas 52%, sendo que só o aumento do salário mínimo durante este período equivaleu a quase 75,24%.

A Tabela 20 indica a evolução do salário mínimo em comparação à evolução do salário do professor PNM, ampliando esse parâmetro durante os anos de 2004 a 2013, tendo em vista que uma década possibilita a compreensão das perdas salariais:

Tabela 20: Salário mínimo e salário do Professor PNM - 24h, São Luís, 2004-2013

ANO	SALÁRIO MÍNIMO (R$)	SALÁRIO DO PNM (R$)	EQUIVALÊNCIA SALARIAL
2004	260,00	615,02	2,36
2005	300,00	674,00	2,24
2006	350,00	778,00	2,22
2007	380,00	840,00	2,21
2008	415,00	871,50	2,10
2009	465,00	941,22	2,02
2010	510,00	1.016,52	1,99
2011	545,00	1.087,67	1,99
2012	622,00	1.163,00	1,87
2013	678,00	1.274,38	1,87

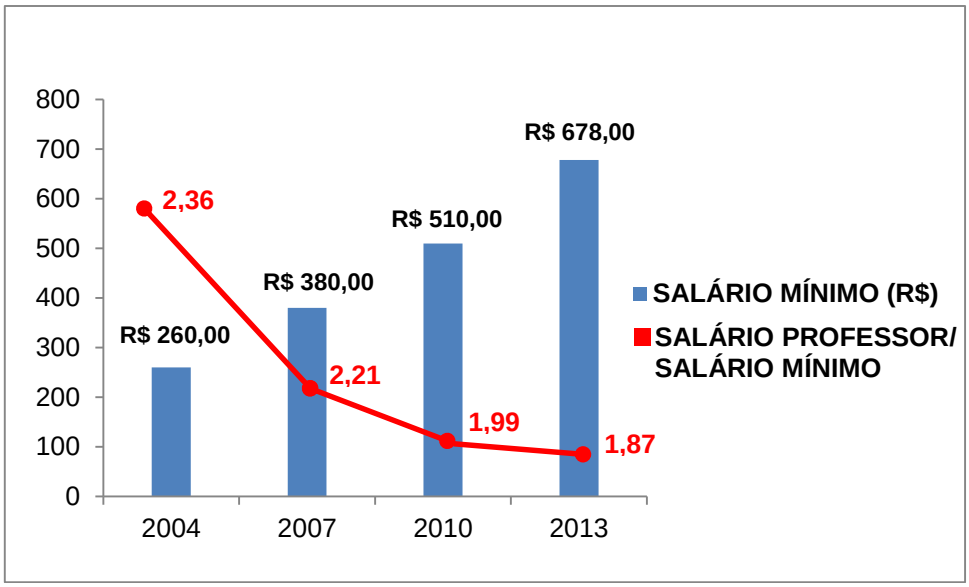
Fonte: Coapem/Semed São Luís; IBGE; Dieese, 2014

Os dados da Tabela 20 demonstram que a cada ano o professor vem equiparando seu salário, ao salário mínimo, sendo que em 2004, o salário do professor valeu 2,36 do salário mínimo; e no ano de 2013 só valia 1,85, uma perda de mais de 40%. A cada ano o salário do professor poderá alcançar o salário

mínimo, o que significa um indicador forte na desvalorização profissional. Já foi indicado anteriormente nesta pesquisa os limites que o Dieese aponta para o valor do salário mínimo brasileiro, no sentido de que não supre as necessidades básicas de uma família, considerando alimentação, transporte, vestuário, lazer e outros aspectos de uma vida digna; esse órgão propõe um salário mínimo de R$ 2.765,44 para o mês de dezembro de 2013, sendo que o salário mínimo era de R$ 678,00.

O Gráfico 14 demonstra a diminuição gradativa do salário do Professor público municipal de São Luís, equiparando-se ao salário mínimo brasileiro.

Gráfico 14: Comparativo do salário mínimo e do salário do Professor PNM - 24h São Luís, 2004-2013



Fonte: Coapem/Semed São Luís; Dieese, 2004-2013

Outro indicador de comparação do salário do professor é o que determina a remuneração para o PSPN, a nível nacional, pois em todos os anos, o governo municipal de São Luís, propagandeia nos meios de comunicação que está pagando o professor acima do piso.

A Tabela 21 fará uma relação do salário do Professor PNM-24h e o PSPN, desde o ano de criação do piso até o ano de 2013.

Tabela 21: PSPN e o salário do Professor PNM - 24h, São Luís, 2008-2013

ANO	PSPN – R$	SALÁRIO DO PNM-24h
2008	950,00	871,50
2009	950,00	941,22
2010	1.024,67	1.016,52
2011	1.187,00	1.087,67
2012	1.450,75	1.163,00
2013	1.567,00	1.274,38

Fonte: Coapem/Semed; MEC, 2014

Os dados denunciam que em nenhum ano a Prefeitura de São Luís pagou o Professor PNM-24h dentro do piso. É preciso elevar os parâmetros de entendimento da lei do piso, pois sempre se compara os valores da remuneração com indicadores baixos, de no mínimo.

O PSPN determina um valor de remuneração para o professor nível médio, até 40h. O problema da interpretação é que os governantes querem pagar o mínimo definindo, e para eles a conta é dividir o valor do piso na metade, para uma jornada de 20h, por exemplo. Sendo assim, no ano de 2013, um professor com 20h receberia R$ 783,50, um pouco mais que um salário mínimo.

É preciso avançar na compreensão do aspecto da valorização salarial e da organização da carreira para que sejam apenas elementos para uma análise mais profunda da valorização profissional dos profissionais do Magistério, considerando os outros aspectos desta valorização, como formação e o estímulo à qualificação profissional, diante das novas demandas de trabalho; condições de trabalho e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica, a relação quantidade de professor para alunos, o número de turmas atendidos; a jornada de trabalho com qualidade para o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão.

Como reafirmam Carreira e Pinto (2007), que o investimento na valorização profissional deve considerar as seguintes necessidades:

> • Em relação à carreira, são necessários a realização de concursos públicos e o estabelecimento de um piso salarial nacional adequado de uma jornada de trabalho compatível com as necessidades do exercício do trabalho, projetando e qualificando todas as horas de atividades letivas e não letivas; • Visando à melhor qualificação das trabalhadoras e dos trabalhadores em educação, é preciso dar ênfase à formação, que deve abranger a formação inicial, a formação continuada para exercícios de reflexão sobre sua própria prática. Garantir acesso aos bens culturais também é algo indispensável; •

> Como condição do exercício da docência, outro insumo importante é a proporção de alunos por professor. Outra maneira de pensar esta razão é determinar um número de alunos por turma, assim como fixar um número máximo de alunos para os quais um professor pode lecionar, considerando o conjunto de turmas; • Em relação à qualidade e à natureza do exercício docente, foi indicada a incorcoporação do conceito da tríade ensino/pesquisa e extensão (hoje restrito á Universidade) a todos os níveis de ensino (CARREIRA; PINTO, 2007, p. 29).

Outro aspecto importante da valorização profissional que vai além da dimensão salarial é o caráter da profissionalização que indica a construção de uma identidade profissional e que depende dos aspectos definidores dessa valorização como: formação, jornada de trabalho, remuneração, condições de trabalho e progressão na carreira. A profissionalização está diretamente relacionada com a própria organização da luta dos trabalhadores em educação para a melhoria das condições de valorização profissional (MONLEVADE, 2008).

Desde 2007, os professores vêm se organizando, nacionalmente, nas lutas em defesa de um piso salarial e da regulamentação do processo de organização da carreira docente. Em São Luís, o movimento dos professores, em suas diferentes frentes e oposições, articula e mobiliza as lutas, com ou sem apoio do sindicato, organizando e indicando as demandas para a carreira do professor. Ao analisar os principais documentos, jornais, boletins e notícias divulgadas em sites, nota-se que essas demandas só são cumpridas mediante pressão da categoria dos profissionais da educação nas greves.

Os dados da Tabela 22 retratam os resultados das últimas greves e mobilizações dos professores da Rede Pública Municipal, indicando os reajustes solicitados e os concedidos pelo governo e indica em linhas gerais as perdas salariais no ano atual.

Tabela 22: Reajuste salarial do Professor público municipal, São Luís, 2009-2013

ANO	REAJUSTE SOLICITADO PELA CATEGORIA	REAJUSTE DO GOVERNO
2009	19,23	8
2010	15,84	8
2011	21,71	7
2012	21,24	6
2013	19,58	9,5

Fonte: Jornais do MRP, Mope e Setorial da Educaçao CSP-Conlutas, 2007-2013

No período de 2007 a 2013, o reajuste concedido aos professores, pelo Governo Municipal, variou de 6 a 10%, não atendendo, em nenhum ano, o reajuste dado pelo Fundeb. Em assembleias, os professores sempre indicam o reajuste do Fundeb como parâmetro para indicação do reajuste a ser negociado. No ano de 2012, os professores tiveram o reajuste mais baixo, de 6%, decorrência da não mobilização do sindicato para a greve.

Em um boletim mais recente, de maio de 2014, a Setorial da Educação da CSP-Conlutas, movimento de oposição na área da educação, em São Luís, faz uma análise das perdas salariais desde o ano de 2012, relacionando o percentual mínimo de reajuste concedido pelos governos e a diferença tomando como parâmetro o reajuste do Fundeb, conforme indica a Tabela 23:

Tabela 23: Perdas salariais do Professor público municipal, São Luís, 2009-2014

ANO	ÍNDICE DE PERDAS
2012*	27,79
2013	10,60
2014**	10,68
TOTAL	**49,07**

***Acumulado da gestão de Castelo, 2009-2014**
****Estimativa para o ano de 2014**
Fonte: Informativo, maio de 2014, Setorial da Educação-CSPConlutas

No ano de 2014, iniciou-se um indicativo de greve no mês de maio e reivindicou-se a proposta de reajuste de 19%, aprovada pela categoria em Assembleia, instalando-se uma mesa de negociação. O reajuste proposto pelo governo foi de apenas 3%, sendo que as perdas acumuladas já contabilizam um percentual de 49,07%.

No geral, observa-se que a condição de valorização profissional dos docentes do Magistério Público Municipal tem limitações, no tocante à remuneração. Esta se torna o primeiro aspecto e indicador de valorização social de uma profissão, sendo necessária uma investigação e comparação do salário dos professores com NS com outras profissões no Município de São Luís, com o mesmo nível de formação. No aspecto da jornada de trabalho, somente no ano de 2014, impulsionados pela luta dos professores, nacionalmente e no município de São Luís, verificou-se o cumprimento do que determinava a lei do piso sobre o 1/3 hora-atividade, sendo que todos os professores, principalmente os que atendem a EI e

séries iniciais do EF, ainda não têm esse direito garantido. Além do que, não se investigou a jornada do professor em todo o dia de trabalho, o que provavelmente indicaria uma jornada em duas ou mais escolas ou em outros espaços de trabalho.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

> Parece não haver muita dúvida de que uma educação com padrões mínimos de qualidade pressupõe a existência de creches e escolas com infraestrutura e equipamentos adequados aos seus usuários e usuárias, com professoras e professores qualificados (preferencialmente formados em nível superior e atuando na área de sua formação), com remuneração equivalente à de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho e com horas remuneradas destinadas a preparação de atividades, reuniões coletivas de planejamento, visitas às famílias e avaliação do trabalho. [...] Pressupõe também uma razão de alunos por docente e alunos por turma que não comprometa o processo de aprendizagem, com uma jornada de trabalho escolar do aluno que progressivamente atinja o tempo integral e do professor que gradualmente obtenha dedicação exclusiva a uma escola.
>
> Carreira e Pinto.

A pesquisa teve a intenção de analisar as contradições e perspectivas da política de financiamento proposta para a educação pública brasileira, através da política de fundos, especificamente o Fundeb. Investigou-se a relação existente entre os objetivos propostos do Fundeb em relação à valorização profissional do Magistério e os impactos nos investimentos na Educação Pública Municipal de São Luís-MA, assim como suas repercussões na valorização docente, sob dois aspectos: a organização da carreira e a remuneração inicial dos profissionais do Magistério.

Baseada nos estudos e pesquisas recentes sobre o Fundeb e sobre as concepções acerca da valorização e precarização docente, articulada com a análise dos dados e indicadores de qualidade da educação, de aplicação dos recursos do Fundeb, da regulamentação oficial em nível Federal e Municipal, através do PCCV e do Estatuto do Magistério, contrapondo ao debate acumulado nas lutas históricas de defesa da escola pública e de valorização dos profissionais da educação, foi possível apontar algumas considerações no aprofundamento dos limites da política educacional proposta, sua regulamentação e a consolidação da garantia desses direitos.

No tocante à política de financiamento da educação pública, as pesquisas recentes já apontavam que tal política situa-se numa lógica economicista da educação, propondo racionalidade financeira dos recursos públicos, apenas redistribuindo na política de fundos, os recursos já vinculados constitucionalmente. O Fundef, instituído em 1997 e o Fundeb, a partir de 2007 apenas regulamentaram esses recursos. E mesmo avançando na equalização dos salários dos professores,

na maioria dos municípios brasileiros, não traz uma proposta ousada de aumento dos recursos destinados à educação, já que representa apenas metade desses recursos, pois não consideram o salário educação e os outros recursos vinculados ao MDE; nos municípios que já vinham investindo minimamente na valorização salarial dos professores, os recursos oriundos do Fundeb não representaram ganhos significativos, apenas como já afirmava Davies (2008) nivelaram os salários por baixo.

Outra característica observada no financiamento da educação pública brasileira, com o Fundeb, é que essa política de fundos orientava as metas e estratégias de aplicação dos recursos nos patamares mínimos propostos na regulamentação: aplicação de no mínimo 25% dos recursos do município previstos pela CF de 1988; o pagamento dos profissionais do Magistério, no mínimo com 60% dos recursos do Fundeb; piso salarial profissional nacional como piso, para uma carreira de nível médio de até 40h, não deixando claro os outros patamares dos salários dos professores, de Nível Superior e estabelecendo outras referências salariais para se alcançar um teto salarial.

É evidente que o Fundeb ampliou os recursos destinados à educação pública, quando amplia sua abrangência de atuação para toda a educação básica, mas ao mesmo tempo amplia o número de matrículas, de alunos atendidos, de profissionais do Magistério, de profissionais da educação e dos espaços escolares. Os diagnósticos divulgados pelos organismos internacionais, como Unesco, Unicef e OCDE, e inclusive pelos organismos nacionais, como Inep, Todos pela Educação, vêm demonstrando que as escolas brasileiras ainda não alcançaram os patamares mínimos e satisfatórios de qualidade.

Sendo assim, a meta proposta nas lutas dos educadores, na década de 90, e que se consolidaram nos Coneds, principalmente com o PNE – Proposta da Sociedade Brasileira – se torna atual, na exigência de ampliação da aplicação do PIB para 10% na educação brasileira. Esta proposta foi retomada com a Campanha Nacional pelos 10% do PIB na educação já, e que com muita pressão, é colocada como meta para o Novo PNE, mas indicando a aplicação somente até 2020.

Vale ressaltar que essa proposta de ampliação do PIB na educação deve ser encarada como ousada e possível, como demonstrou o documento proposto pelo Ipea, apenas com uma nova reforma tributária, que indicasse alguns reajustes de pequenos percentuais nos impostos como o do ISS, IPTU, ISGF, IPVA, onde se

chegaria ao investimento imediato de 10% do PIB na educação pública brasileira, exigindo a aplicação dos recursos públicos na educação pública.

A análise histórica dos fundamentos políticos do financiamento da educação brasileira, desde a primeira proposta de alocação, mesmo que mínima de recursos para a educação através do subsídio literário, no Império até a consolidação da política de fundos, nos tempos atuais, com o Fundeb, nota-se uma regulamentação desse financiamento por meio da vinculação dos recursos já definidos legalmente, inclusive na CF de 1988, nos patamares mínimos.

Diante do pouco investimento na consolidação de um SNE, que considerasse todas as esferas de poder e em todos os municípios brasileiros, a política educacional ainda não apresentou uma proposta consolidada que resolvesse décadas e décadas de mazelas da educação pública brasileira. Mesmo que já se tenha resolvido, em parte, o atendimento universal do EF, os diagnósticos demonstram que: a EI ainda não atende às demandas das mulheres trabalhadoras que não têm onde deixar seus filhos e filhas, no atendimento em creches; o Ensino Médio ainda não foi universalizado e uma boa parte dos jovens não o termina no tempo certo; o Ensino Superior não atende a totalidade dos jovens que saem do Ensino Médio, mesmo que atualmente com o Programa Universidade Para Todos (Prouni) esse atendimento aconteça em instituições de Ensino Superior, na rede privada, que não se sustentam pelos pilares de uma universidade, com o desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão, assim como a pós-graduação ainda forma poucos mestres e doutores na educação brasileira.

Desde os anos de 1980 do século passado, as matrículas vêm evoluindo e essa ampliação não foi acompanhada com uma política de financiamento que considerasse também uma política de valorização dos profissionais da educação. Foi sinalizada a Lei do Piso, em 2008, prevendo piso salarial profissional nacional e melhoria, redução ou adequação na jornada de trabalho, sendo que este último item só foi aprovado em 2011; assim como o Fundeb, em 2007, já indicava aspectos na valorização do Magistério, inclusive obrigando os dirigentes a utilizar 60% no mínimo dos recursos para pagamento dos professores; reafirmada na Resolução nº 2, de 2009, que previa a organização da carreira dos profissionais do Magistério da educação básica, propondo diretrizes, inclusive obrigando estados e municípios a formularem seus Planos de Cargos, Carreira e Vencimento, bem como, os Estatutos do Magistério; e por fim com o novo PNE, 2011-2020, aprovado apenas em 2014,

trouxe alguns indicadores desta valorização, sinalizando a ampliação de investimento do PIB na educação brasileira, mesmo ainda que em longo prazo.

No entanto, é preciso considerar que a regulamentação se consolida como resultado das lutas históricas na defesa da valorização profissional do Magistério, ampliando-se para todos os trabalhadores em educação, como os profissionais da educação; mas é preciso organização e luta dos trabalhadores para que as garantias sejam efetivadas, reafirmando e ampliando os direitos para todos os profissionais da educação.

Não se pode considerar uma política de financiamento da educação sem pensar na valorização profissional, tendo em vista, que os profissionais da educação observam a cada ano, suas carreiras serem desestruturadas, as condições de trabalho se precarizarem ainda mais, as formações serem fragmentadas e seus salários rebaixados. Diante da intensificação do processo de precarização e desvalorização da condição docente, Oliveira (2004) retrata que a carreira dos professores se torna pouco atrativa aos jovens que querem ingressar e para aqueles que estão atuando; e historicamente a figura do amor à profissão, representação social associada à própria gênese da mesma, deixa de ter peso e os professores precisam fortalecer suas identidades e lutarem pela profissionalização da atividade docente, considerando todos os aspectos de uma profissão, para a carreira do Magistério e para todos os profissionais da educação, garantindo:

- Valorização social através de salários dignos;
- Formação contínua, por caracterizar uma profissão que está constantemente em processo de mudança, pois lidam com a formação humana;
- Jornada de trabalho ampliada, num só espaço escolar, considerando tempo para hora-atividade;
- Condições dignas de trabalho, que considerem espaços apropriados e educativos, com investimento na melhoria da infraestrutura física, pedagógica e tecnológica; relação número de alunos por turma e professor que possibilite o acompanhamento das aprendizagens dos alunos;
- Progressão na carreira, que possibilite uma melhoria na formação e no salário com o tempo de serviço;
- Concurso público para todos os profissionais da educação.

Esses diferentes aspectos da valorização profissional devem ser garantidos para todos os trabalhadores em educação incluindo o aspecto da profissionalização que indica a identidade profissional conquistada na luta coletiva por melhores condições de vida e de trabalho.

Diante dos avanços no âmbito da luta nacional e local em defesa da valorização profissional, se pode observar as seguintes implicações do Fundeb na Educação Pública Municipal em São Luís/MA, no período de 2007 a 2013:

- A Rede Municipal é responsável pela maioria da matrícula da educação básica, nos níveis da EI e EF, que se intensificará com o processo de municipalização, iniciado em 2010, num acordo de cooperação com a Rede Estadual, que a cada ano vem deixando de atender os Anos Iniciais do EF e já não oferece matrícula na EI, ampliação dessa matrícula a ser notada nos próximos anos.
- A Semed São Luís não aumentou a matrícula na EI e a evolução acontece de forma tímida no EF, o que não justifica o pouco investimento na melhoria das escolas municipais, já que os anexos correspondem a quase 40% dos espaços escolares do EF e 23,63% na EI, sem contar o atendimento desta demanda nas escolas comunitárias.
- Os recursos do Fundeb só cresceram a cada ano e não representam a totalidade dos recursos destinados a MDE, correspondendo a apenas 52% desse total.
- O não investimento no aumento do atendimento da matrícula na EI também é notado pela baixa aplicação do Fundeb nesse nível de ensino, alcançando, no ano de 2013, os ínfimos 9,23%.
- No Fundeb, a cada ano, a Prefeitura de São Luís vem investindo menos no percentual destinado à remuneração dos profissionais da educação, saindo de 90,05%, no início do fundo em 2007 para a 77,67% no ano de 2013, e indica a hipótese de se alcançar os patamares mínimos destinados pela lei, cerca de 60%.

Ao analisar a organização da carreira do Magistério público municipal, em São Luís-MA, regulamentada no PCCV, de 2008 e no Estatuto do Magistério, de 2007, verificaram-se as seguintes premissas:

- Apesar dos documentos indicarem todos os elementos da valorização profissional, inclusive indicando o acesso por concurso público, não estabelece

claramente uma progressão funcional que motive os profissionais do Magistério à formação continuada.

- A regulamentação indica diferentes jornadas de trabalho, de 20h e 24h, inclusive com a possibilidade de ampliação da jornada para 40h, mas não define uma regulamentação clara dessa ampliação.
- Os PCCV e o Estatuto preveem tempo para hora atividade na jornada de trabalho, mas não consolida uma proposta de como será efetivada sua organização na Rede Municipal, prevendo tempo fora de sala de aula, principalmente para os professores de séries iniciais do EF e da EI.
- Os documentos organizam os cargos dos profissionais do Magistério que atuam na docência e no suporte pedagógico numa proposta de carreira única de professor, demonstrando um avanço na unidade desses trabalhadores que estão diretamente em contato com o ensino e a aprendizagem, mas não avançam para incluir todos os profissionais da educação, como trabalhadores que necessitam de instrumentos próprios de regulamentação de suas carreiras, com características peculiares de trabalhadores da educação.
- Quanto à remuneração, os documentos propõem um vencimento fixo, que apenas garante ganhos a mediante vantagens que dependem de avaliação de desempenho e assinatura do Poder Público Municipal, não sendo automática, de acordo com o direito garantido.
- Tanto o PCCV quanto o Estatuto organizam a carreira propondo nove referências em cada cargo, possibilitando ampliação mínima de 6% de aumento salarial, com um interstício ainda longo, de três anos, também dependendo da avaliação de desempenho e ato do poder público local.

Em relação à valorização salarial do professor de remuneração inicial, o Professor PNM, jornada de 24h, após a implantação do Fundeb, no período de 2007 a 2013, foi possível constatar:

- Ao comparar o salário do professor ao salário mínimo, notou-se uma perda salarial do professor, mesmo que o salário mínimo proposto para os trabalhadores brasileiros tenha restrições.
- O vencimento inicial proposto no inicio de carreira não acrescenta muito na remuneração, quando o professor se encontra no meio ou fim de carreira,

representando um aumento, respectivamente, de 14% e 50%, sendo que só o salário mínimo no período estudado, sofreu um reajuste de mais de 87%.

- As vantagens acrescidas à remuneração do professor são pouco expressivas no salário total, significando um aumento de apenas R$ 76,46, a cada três anos, com a mudança de referência.
- O investimento em Pós-Graduação indica um reajuste baixo, principalmente considerando que a maioria dos professores garantem, por recursos próprios, apenas a Especialização, ampliando em 10% na sua remuneração.

Neste sentido, fica como desafio para novas pesquisas, a investigação dos outros aspectos da valorização profissional, de forma mais detalhada, como a formação e as condições de trabalho, bem como a valorização salarial do professor público municipal comparando com outras profissões, em nível municipal e estadual, de mesma formação, tanto em termos de remuneração como de organização da carreira nos PCCVs e Estatutos; outro aspecto interessante é a compreensão das diferentes lutas que se configuraram no município de São Luís e no estado do Maranhão para a garantia dos direitos e da luta pela valorização profissional e também pela defesa da escola pública com qualidade social e política. Cabe um estudo detalhado sobre Orçamento Público, Tributação e Gastos com educação e ainda os mecanismos de fiscalização e controle social pelos organismos responsáveis como o Conselho Municipal do Fundeb, o Tribunal de Contas e o Ministério Público.

Para finalizar, é colocado um desafio a todos e todas que trabalham na escola pública ou que defendem a qualidade desse espaço, no sentido de acompanhar continuamente os indicadores de desenvolvimento social e da educação, bem como os recursos aplicados e a consolidação em políticas públicas que garantam todos os aspectos de uma valorização profissional, tendo em vista que são os profissionais que atuam na escola, os diretamente envolvidos pelos resultados dessas políticas.

Diante dos aspectos da valorização profissional já indicados, o caráter da profissionalização se torna importante, já que os profissionais da educação, na coletividade, e diante das condições impostas pelo capitalismo que favorecem a precarização e desvalorização profissional, devem lutar por um projeto de sociedade e de educação que defenda a escola pública como um espaço de formação humana e de emancipação coletiva.

REFERÊNCIAS

ABREU, Diana C. **Carreira e perfil do profissional do magistério na rede municipal de ensino de Curitiba:** história e impacto da política brasileira de valorização do magistério. 2008. 168 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2008.

AGUIAR, M.A.S.; SCHEIBE, L. Formação e valorização: desafios do PNE 2011-2020. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 4, n. 6, p. 77-90, jan./jul. 2010.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho:** ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 6. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e Qualidade da Educação Brasileira: Algumas reflexões sobre o documento “Balanço do 1º Ano do FUNDEF – relatório MEC”. In: DOURADO, Luis Fernando. (org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999, p.27-44.

_____, GIL, I-Juca-Pirama. Política de fundos na educação: duas posições. In: LIMA, Maria José Rocha, DIDONET, Vital. (org.) **FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação**: avanços na universalização da Educação Básica. Brasília: INEP, 2006, p.71-88.

ARRETCHE, Marta T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.) **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. 2. ed. São Paulo: Cortez/Instituto de Estudos Especiais, 2007, p. 29-39.

ARROYO, Miguel. Operários e Educadores se identificam: que rumos tomará a educação brasileira?. **Educação & Sociedade,** Campinas, n. 5, p. 5-23, jan. 1980.

AZEVEDO, Fernando de *et al*.. **A reconstrução educacional no Brasil**: ao povo e ao governo; Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. São Paulo: Nacional, 1932.

BARBOSA, Andreza. **Os salários dos professores brasileiros:** implicações para o trabalho docente. 2011. 208 f. Tese (Doutorado em Educação Escolar) – Universidade Estadual Paulista, São Paulo, Araraquara, 2011.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Niterói. Imprensa Oficial. 1988.

_____. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE**. Brasília: MEC, 1995.

_____. **Lei nº 9.394/96 de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília: MEC, 1996.

_____. Ministério da Educação. **Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEF. Brasília. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/legisla>. Acesso em: 16 mar., 2014.

_____. Dispõe sobre as diretrizes para a carreira e remuneração do magistério público. Relator: João Antônio Cabral de Monlevade. **Parecer nº 2,** de 26 de fevereiro de 1997a. Disponível em: <http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0257-0276_c.pdf>. Acesso em: 20 jul., 2014.

_____. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Resolução nº 3,** de 8 de outubro de 1997b. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>. Acesso em: 20 jul., 2014.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB. Brasília: 2007a. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/sef/fundef/11494/legisla>. Acesso em: 16 mar., 2014.

_____. Ministério da Educação. **O plano de desenvolvimento da educação:** razões, princípios e programas. Brasília: MEC, 2007b.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008.** Regulamenta o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica . Brasília: 2008. Disponível em: <http://www.mec.gov.br/lei11738/legisla>. Acesso em: 16 mar., 2014.

_____. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **Resolução nº 2**, de 28 de maio de 2009. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf>. Acesso em: 20 jul., 2014.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Financiamento da educação:** necessidades e possibilidades. Brasília: IPEA, Documentos do IPEA, n. 124, dez., 2011.

_____. Ministério da Educação. **Lei nº 13.005/2014** – Plano Nacional de Educação - PNE (2011-2020). Brasília: Disponível em:<http://www.mec.gov.br>. Acesso em: 10 jul., 2014.

CABRAL NETO, Antônio; RODRIGUEZ, Jorge. Reformas Educacionais na América Latina: cenários, Proposições e Resultados. In: CABRAL NETO, Antônio (orgs).

Pontos e contrapontos da política educacional: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília, Líber Livro Editora, 2007, p. 13-47.

CAMARGO, Rubens B. et. al. Remuneração docente no Brasil: antecedentes do Piso Salarial Profissional Nacional. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE– REDE ESTRADO, 8., 2010, Lima. **Anais...** Lima: REDE ESTRADO, 2010. 1 CD-ROM.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino Rezende. **Custo aluno-qualidade inicial:** rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo: Global: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO – CNTE. **Políticas e gestão da educação básica: concepções e proposições da CNTE.** 2 ed., Brasília: CNTE, 2013.

_____. **Projeto de Plano Nacional de Carreira da Educação Básica.** 1993. Disponível em: <http:/cnte.org.br.> Acesso em: 24 abr., 2014.

_____. **Piso Profissional Nacional do Magistério:** comentários ao projeto de Lei do PSPN, aprovado em caráter conclusivo pelo Senado Federal, em 2 de julho de 2008. CNTE. Disponível em <HTTP:/cnte.org.br>. Acesso em: 24 abr., 2014.

_____. **Análise comparativa dos salários.** Brasília: CNTE, 2010.

Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED). **Estudo dos Planos de Carreira e Remuneração do magistério da Educação Básica dos Estados Brasileiros.** Brasília, 2005.

COSTA, Messias. **A educação nas Constituições do Brasil:** dados e direções. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

CUNHA, Maria I. Profissionalização docente: contradições e perspectivas. In: VEIGA, Ilma P. A.; CUNHA, Maria I. (org.). **Desmistificando a profissão do magistério.** Campinas: Papirus, 1999. p. 127-147.

CURY, Jamil. Estado e políticas de financiamento em educação. **Educação e sociedade**, Campinas/SP, v. 28, n. 100, p. 831-855, out. 2007.

DAVIES, Nicholas**. Financiamento da educação:** novos ou velhos desafios? São Paulo: Xamã, 2004.

_____. O Financiamento da educação e seus desafios. **EccoS revista científica,** São Paulo, v. 6, n.1, p. 43-63, jun. 2004.

_____. **FUNDEB:** a redenção da Educação Básica?Campinas/SP: Autores Associados, 2008.

DOURADO, Luiz Fernandes. **Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas.** In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org). Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas. Goiás: Autêntica, 2011, 17-59.

_____. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões estruturais e conjunturais de uma política. **Educação & Sociedade,** Campinas, v. 31, n. 112, p. 677-705, jul.set. 2010,.

DUARTE, Adriana M. C. O trabalho docente na educação básica: novas configurações e formulações teórico conceituais. In: SEMINÁRIO DA REDE LATINO-AMERICANA DE ESTUDOS SOBRE TRABALHO DOCENTE– REDE ESTRADO, 7., 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: REDE ESTRADO, 2008. 1 CD-ROM.

DUARTE, Newton. **Sociedade do conhecimento ou sociedade das ilusões?:** quatro ensaios crítico-dialéticos em filosofia da educação. Campinas-SP: Autores Associados, 2003.

DUTRA JR, Adhemar F. (et. al.). **Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público.** FUNDESCOLA/MEC: Brasília, 2000.

ENGUITA, Mariano F. A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização. In: **Teoria & Educação,** Porto Alegre, n. 4, 1991, p. 41-61.

FERNANDES, Maria D. E.; RODRIGUEZ, Margarita V. O processo de elaboração da Lei nº 11738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para a Carreira e Remuneração Docente): trajetória, disputas e tensões. REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 33., 2010, Caxambu. **Anais...** Caxambu: ANPED, 2010. p. 1-15.

FÓRUM NACIONAL EM DEFESA DA ESCOLA PÚBLICA. **Plano Nacional de Educação:** proposta da sociedade brasileira. Belo Horizonte, 1997.

FREITAS, Helena C. L. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 28, n. 100, p. 1203-1230, out. 2007.

GATTI, Bernardete; BARRETO, Elba S. S. **Professores do Brasil:** impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GEMAQUE, Rosana Maria O. **O financiamento da educação – O FUNDEF no estado do Pará:** feitos e fetiches. 2004, 370p. Tese de Doutorado em Educação. Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, 2004.

GENTILE, Pablo; OLIVEIRA, Dalila Andrade. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. In: SADER, Emir. **Lula e Dilma:** 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil. São Paulo, SP: Boitempo, 2013, p. 253-263.

GURGEL, Rogério Fernandes. **A (des) valorização do magistério potiguar nos anos de 1990:** mapeando restrições na carreira e remuneração dos professores da educação básica. (Dissertação de Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Educação, Centro de Educação, UFPB. Natal: 2006.

LÜDKE, Menga; BOING, Luiz A. Caminhos da profissão e da profissionalidade docentes. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

MARANHÃO. PREFEITURA DE SÃO LUÍS. **Lei Municipal nº 4.749, de 3 de janeiro de 2007.** Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal de São Luís. Disponível em: <http://sindeeducacao.org.br>. Acesso em: 12 jul., 2014.

_____. **Lei Municipal nº 4.931, de 7 de abril de 2008.** Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimento dos Profissionais do Magistério do Sistema de Ensino Público de São Luís. Disponível em: <http://sindeeducacao.org.br>. Acesso em: 12 jul., 2014.

_____. **Relatório V – Conselho Municipal do Fundeb.** Pesquisa qualitativa e quantitativa sobre indicadores da educação infantil e ensino fundamental da rede pública municipal de São Luís – MA para o projeto Observatório Criança. São Luís: FSADU, 2012, 10p.

_____. **Lei Orçamentária Anual de 2014.** Dispõe sobre o orçamento da Prefeitura Municipal de São Luís para 2014. São Luís: 2014a. Disponível em: <www.saoluis.ma. gov.br>. Acesso em: 22 jul., 2014.

_____. **Plano Plurianual de 2014-2017.** Prefeitura Municipal de São Luís-MA. São Luís: 2014b. Disponível em: <www.saoluis.ma. gov.br>. Acesso em: 22 jul., 2014.

_____. **Plano Municipal de Educação – Versão preliminar 2014.** Prefeitura Municipal de São Luís-MA. São Luís: 2014c. Disponível em: <www.saoluis.ma. gov.br>. Acesso em: 22 jul., 2014.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAE,** Niterói-RJ, v. 26, n. 3, p. 497-514, set/dez, 2010.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de; FERREIRA, Eduardo B. **Valorização salarial dos professores:** o papel do piso salarial profissional nacional como valorização dos professores da Educação Básica Pública. (Tese de Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas. Campinas-SP: 2000.

_____. **Educação Pública no Brasil:** contos e descontos. Brasília: Idea Editora, 2001.

_____. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, Iria. (org.). **LDB dez anos depois**: reinterpretação sob diversos olhares. São Paulo: Cortez, 2008.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. **Carreiras, Incentivos e Estruturas Salariais.** Preal, junho de 2005.

MÉSZÁROS, I. **A Educação para Além do Capital.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

NEVES, Lúcia Maria Wanderley; MARTINS, André Silva. A nova pedagogia da hegemonia e a formação/atuação de seus intelectuais orgânicos. In: NEVES, Lúcia Maria Wanderley. (Org.). **A direita para o social e a esquerda para o capital: intelectuais da nova pedagogia da hegemonia no Brasil.** São Paulo: Xamã, 2010, p. 23-38.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. **Educação e Sociedade.** Campinas: v. 25, n. 89, p. 1127-1144. set./dez. 2004.

_____. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade. (org.). **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes.** Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

_____. Regulação das políticas educacionais na América Latina e suas consequências para os trabalhadores docentes. **Educação e Sociedade.** Campinas, v. 26, n. 92, p. 753-775. out. 2005.

_____. Política Educacional e a Re-Estruturação do Trabalho Docente: reflexões sobre o contexto latino-americano. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 28, n. 99, p. 355-375, mai./ago. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende, ADRIÃO, T. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100, p. 877-897, out. 2007.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação básica: a divisão de responsabilidades. **Retratos da Escola**, Dossiê Federalismo e Educação, Brasília, v. 6, n. 10, p. 155-171, jan.jun. 2012.

_____. Um fundinho chamado “fundão”. In: DOURADO, Luis Fernando. **Financiamento da Educação Básica**. Campinas SP: Autores Associados, 1999.

_____. Remuneração adequada do professor – desafio à educação brasileira. **Retratos da escola.** Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67. jan./jun. 2009.

_____. O custo de uma educação de qualidade. In. CORREA, Bianca C.; GARCIA, Teise. (org.). **Políticas educacionais e organização do trabalho na escola.** São Paulo: Xamã, 2008. p. 57-80.

_____. **Os recursos para educação no Brasil no contexto das finanças públicas.** Brasília: Plano, 2000.

PINTO, José Marcelino de Rezende; ALVES, Thiago. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de pesquisa.** Brasília, v. 41 n. 43, p. 606-639. mai./ago. 2011.

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

SALES, Luís Carlos Sales. **O impacto da lei do piso no Plano de Carreira do Magistério Público do Município de Teresina.** Disponível em: anpae.org.br/simpósio.2011. Acesso em: 25 de mar., 2014.

SANTOS, Lucíola L. Formação de professores na cultura do desempenho. **Educação e Sociedade,** Campinas, v. 25, n. 89, p. 1203-1225, set./dez. 2004.

SAVIANI, Dermeval. **Da nova LDB ao FUNDEB:** por uma outra política educacional. Campinas/SP: Autores Associados, 2008.

_____. **PDE – Plano de Desenvolvimento da Educação:** Análise crítica da política do MEC. Campinas/SP: Autores Associados, 2009.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES-SN). **Plano Nacional de Educação – Proposta da Sociedade Brasileira.** Brasília: 1997. Disponível em: <http://www.andes.org.br/andes/portal.andes>. Acesso em: 25 mar., 2014.

_____. **Texto Documento – Projeto de Lei - Consolida o Plano de Carreira e Cargo de Professor Federal e dispõe sobre a reestruturação e unificação das carreiras e cargos do magistério da União, incluídas suas autarquias e fundações.** Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.andes.org.br>. Acesso em: 10 mai., 2014.

SCHEIBE, L. Valorização e formação dos professores para a educação básica: questões desafiadoras para um novo Plano Nacional de Educação. **Educação e Sociedade**, Campinas/SP, v. 31, n. 112, p. 981-1000, jul.-set. 2010.

TEIXEIRA, Anisio. **Educação é direito.** Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 1996.

VALENTE, I. **Plano Nacional de Educação**. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.

VIEIRA, Sophia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto **RBPAE,** Brasília: v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

Martins, Regina Sheila Bordalo

O Fundeb e a valorização do Magistério público municipal de São Luís – MA (2007-2013): contradições, avanços e limites / Regina Sheila Bordalo Martins. – São Luis, 2014.

154f.

Orientadora: Profª Drª Maria José Pires Barros Cardozo.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, 2014.

1. Valorização profissional 2. Magistério - Remuneração de professores 3. Financiamento da educação - Fundeb I. Título.

CDU 37.014.5(812.1) “2007-2013”

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

REGINA SHEILA BORDALO MARTINS

O FUNDEB E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS-MA (2007-2013): contradições, avanços e limites

São Luís-MA
2014

UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
MESTRADO EM EDUCAÇÃO

REGINA SHEILA BORDALO MARTINS

O FUNDEB E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE SÃO LUÍS-MA (2007-2013): contradições, avanços e limites

São Luís-MA
2014