

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**A (DES) VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR
NOS ANOS DE 1990: mapeando restrições na carreira e
remuneração dos professores da educação básica.**

ROGÉRIO FERNANDES GURGEL

JOÃO PESSOA

2006

ROGÉRIO FERNANDES GURGEL

A (DES) VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR
NOS ANOS DE 1990: mapeando restrições na carreira e
remuneração dos professores da educação básica.

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

Orientador: Prof. Dr. Luiz de Sousa Junior

JOÃO PESSOA

2006

Divisão de Serviços Técnicos

Catálogo da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Gurgel, Rogério Fernandes.

A (des) valorização do magistério potiguar nos anos de 1990: mapeando restrições na carreira e remuneração dos professores da educação básica / Rogério Fernandes Gurgel. – Natal, RN, 2006.
127 f.: il.

Orientador: Luiz de Sousa Júnior.

Dissertação (Mestrado) Universidade Federal da Paraíba. Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Magistério - Dissertação. 2. Financiamento – Dissertação. 3. Fundos educacionais – Dissertação. 4. Política salarial - Dissertação. I. Sousa Júnior, Luiz de. II. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 377.8

ROGÉRIO FERNANDES GURGEL

A (DES)VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR NOS ANOS DE 1990: mapeando restrições na carreira e remuneração dos professores da educação básica.

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

Aprovada em..... /..... /.....

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz de Sousa Junior (Orientador)
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Prof. Dr. Alexandre Lyra Martins (Examinador externo)
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão (Examinador interno)
Universidade Federal da Paraíba – UFPB

Prof. Dr. José Francisco de Melo Neto (Suplente)
Universidade Federal da Paraíba - UFPB

*Ao magistério potiguar, ator principal da
pesquisa, pelas lutas incansáveis.*

AGRADECIMENTOS

Ao prof. Luiz de Sousa Junior, pela orientação motivadora e criteriosa da pesquisa interativa.

Aos professores José Neto e Wilson Aragão, pelas contribuições decisivas na banca qualificação da pesquisa.

Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPB, pela mediação que permitiu a abertura de novos caminhos investigativos no universo da pesquisa.

Aos companheiros de escolas e todas as lideranças conhecidas e anônimas do movimento docente potiguar, pela identidade com o objeto de estudo.

À companheira Leda, pela confiança permanente e zelo no aprimoramento da pesquisa.

Ao filho Piatã, pelo apoio e incentivo.

RESUMO

Este estudo tem por objetivo analisar a real situação do magistério do sistema público de educação básica no Estado do Rio Grande do Norte, sob o impacto das políticas gestadas nos anos de 1990, a partir do exame da carreira e da remuneração dessa categoria profissional, elementos definidores da valorização do magistério. A primeira metade dessa década foi marcada pela discussão da reforma educacional emergente. Nesses anos, o movimento dos docentes em torno de reivindicações salariais e de condições de trabalho denotava a precária situação funcional da categoria, ganhado maior visibilidade social pelas expectativas das reformas. Nesse contexto, foi se conformando certo consenso, em torno da necessidade de valorização do magistério da educação básica pública, a ponto de configurar-se como matéria da legislação da reforma educacional efetivada nos meados da referida década. Tomou-se aqui por hipótese central de que os mecanismos de valorização docente, acionados na decantada Década da Educação, não foram capazes de alçar o magistério a um patamar mínimo aceitável de carreira e remuneração requerido pelos docentes. O estudo partiu de uma pesquisa histórico-documental que consistiu no exame de documentos oficiais e sindicais, enfocando especialmente as políticas salariais adotadas ao longo da organização do movimento docente no Estado. O exame desses documentos permitiu um amplo mapeamento da trajetória das lutas do professorado potiguar, pontuadas de conquistas que serviram de referência para a carreira, quando da elaboração do Estatuto do Magistério no ano de 1986. O enfoque principal desta pesquisa recai na análise da composição das matrizes remuneratórias da década de 1990, com ênfase nos momentos em que elas expressaram o impacto das reformas econômicas e educacionais no âmbito nacional e estadual. Os principais resultados encontrados evidenciam os avanços e retrocessos que permearam as políticas encetadas nas diferentes esferas, com repercussões pouco significativas para a valorização do magistério potiguar.

Palavras-chave: Magistério. Financiamento. Fundos educacionais. Políticas salariais.

RESUMEN

Este estudio tiene por objetivo analizar la real situación del magisterio del sistema público de la educación básica en el Estado do Rio Grande do Norte, bajo el impacto de las políticas gestadas en los años de 1990, a partir del examen de la carrera y de la remuneración de esa categoría profesional, elementos definidores de la valorización del magisterio. La primera mitad de esa década fue marcada por la discusión de la reforma educacional emergente. En esos años, el movimiento de los docentes en torno de reivindicaciones salariales y de condiciones de trabajo denotaba la precaria situación funcional de la categoría, ganando mayor visibilidad social por las expectativas de las reformas. En ese contexto, se fue confirmando cierto consenso en torno de la necesidad de valorización del magisterio de la educación básica pública, a punto de configurarse como materia de la legislación de la reforma educacional efectivada en los mediados de la referida década. Se tomó aquí por hipótesis central de que los mecanismos de valorización docente, accionados en la decantada Década de la Educación, no fueron capaces de alzar al magisterio a un patamar mínimo aceptable de carrera y remuneración requeridos por los docentes. El estudio partió de una pesquisa histórico-documental que consistió en el examen de documentos oficiales y sindicales, enfocando especialmente las políticas salariales adoptadas a lo largo de la organización del movimiento docente en el Estado. El examen de esos documentos permitió un amplio trabajo para mapear la trayectoria de las luchas del profesorado potiguar, puntuadas de conquistas que sirvieron de referencia para la carrera, cuando de la elaboración del Estatuto del Magisterio en el año de 1986. El enfoque principal de esta pesquisa recae en el análisis de la composición de las matrices remuneratorias de la década de 1990, con énfasis en los momentos en que ellas expresaron el impacto de las reformas económicas y educacionales en el ámbito nacional y estadual. Los principales resultados encontrados evidencian los avances y retrocesos que intermediaron las políticas iniciadas en las diferentes esferas, con repercusiones poco significativas para la valorización del magisterio potiguar.

Palabras-clave: Magisterio. Financiamiento. Fondos educacionales. Políticas salariales.

LISTA DE SIGLAS

ADCT	- Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
AEMEC	- Associação dos Educadores do Magistério Estadual de Caicó
APM	- Associação dos Professores de Mossoró
APRN	- Associação dos Professores do Rio Grande do Norte
ASSOERN	- Associação dos Orientadores Educacionais do Rio Grande do Norte
ASSERN	- Associação dos Supervisores Educacionais do Rio Grande do Norte
BRADESCO	- Banco Brasileiro de Descontos
BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento
BM	- Banco Mundial
CACS	- Conselho de Acompanhamento e Controle Social
CEEs	- <i>Fórum</i> dos Conselhos Estaduais de Educação
CNE	- Conselho Nacional de Educação
CNTE	- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COFIN	- Coordenação Financeira da SECD/RN
COFINS	- Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONFAZ	- Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Fazenda
CONSED	- Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação
CLT	- Consolidação das Leis do Trabalho
CPB	- Confederação dos Professores do Brasil
CPI	- Comissão Parlamentar de Inquérito
CRUB	- Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DIEESE	- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-econômicos
DIREV	- Divisão de Programação da Receita Vinculada da STN
DRU	- Desvinculação dos Recursos da União
EC	- Emenda Constitucional

EJA	- Educação de Jovens e Adultos
FAT	- Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEF	- Fundo de Estabilização Fiscal
FSE	- Fundo Social de Emergência
FGTS	- Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIPE	- Fundação de Pesquisas Econômicas Aplicadas
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 de Valorização do Magistério
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	- Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços
ICV-DIEESE	- Índice do Custo de Vida do DIEESE
I - EXP	- Imposto sobre Exportação
IGPM-FGV	- Índice Geral de preços de mercado da Fundação Getúlio Vargas
II	- Imposto sobre as Importações
INEP	- Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas educacionais Anísio Teixeira
INPC-IBGE	- Índice de Nacional de Preços ao Consumidor do IBGE
INSS	- Instituto Nacional da Seguridade Social
IOF	- Imposto sobre Operações Financeiras
IPC-IBGE	- Índice de Preços ao Consumidor do IBGE
IPCA-E	- Índice de Preços ao Consumidor Amplo Especial do IBGE
IPC-FIPE	- Índice de Preços ao Consumidor - Fundação Instituto de Pesquisas da USP
IPEA	- Instituto de Pesquisa econômica Aplicada
IPI	- Imposto sobre Produtos Industrializados

IPI-EXP	- Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação
IPTU	- Imposto Predial Territorial Urbano
IPVA	- Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
INSS	- Instituto Nacional de Seguridade Social
IRRF	- Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	- Imposto sobre Serviços de qualquer natureza
ITBI	- Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos
ITCD	- Imposto sobre Transmissão de Bens Causa <i>Mortis</i> e Doações
ITR	- Imposto Territorial Rural
LC	- Lei Complementar
LDB	- Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	- Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDE	- Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	- Ministério da Educação e do Desporto
MF	- Ministério da Fazenda
MTb	- Ministério do Trabalho
NURE	- Núcleo Regional de Ensino
OCDE	- Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PB	- Estado da Paraíba
PCCR	- Plano de Cargos, Carreira e Remuneração.
PDDE	- Programa Dinheiro Direto na Escola
PEC	- Proposta de Emenda Constitucional
PIB	- Produto Interno Bruto
PNE	- Plano Nacional de Educação
PNS	- Piso Nacional de Salários
PSPN	- Piso Salarial Profissional Nacional
PNAD	- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNUD	- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PT	- Partido dos Trabalhadores

RN	- Estado do Rio Grande do Norte
SAEB	- Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica
SECD	- Secretaria de Estado da Educação, Cultura e Desportos do RN
SIAFI	- Sistema Integrado de Informações Financeiras
SM	- Salário Mínimo
SMR	- Salário Mínimo de Referência
SINTE/RN	- Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Rio Grande do Norte
STF	- Supremo Tribunal Federal
STN	- Secretaria do Tesouro Nacional
TCE/RN	- Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte
UNDIME	- União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
UNESCO	- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura.
UNICEF	- Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADRO 1 – RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	55
QUADRO 2 - REMUNERAÇÃO E CARREIRA EM PAÍSES SELECIONADOS- 1997.....	75
QUADRO 3 – SITUAÇÃO PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO EM PAÍSES SELECIONADOS - Set.2004.....	77
GRÁFICO 1 – SALÁRIO DOCENTE X RAZÃO ALUNO/DOCENTE – 1997.....	78
GRÁFICO 2 - PROPORÇÃO DE DOCENTES X RAZÃO ALUNO/DOCENTE – 1997.....	79
GRÁFICO 3 – SALÁRIO MENSAL DOS DOCENTES DAS SÉRIES INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO – 1997.....	80
QUADRO 4 – COMPARATIVO DA REMUNERAÇÃO ENTRE O MAGISTÉRIO E CATEGORIAS SELECIONADAS – (abr. 1994).....	91

LISTA DE TABELAS

TABELA. 1 - PROPORÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS PELA UNIÃO EM EDUCAÇÃO -1983/1988 (%)..... .	60
TABELA 2 - COMPOSIÇÃO DO CUSTO ESCOLAR. - PROPOSTA ANÍSIO TEIXEIRA.....	62
TABELA 3 - SALÁRIO MENSAL DOS PROFESSORES DAS REDES PÚBLICAS 2000.....	65
TABELA 4 - CUSTO ANUAL POR ALUNO DO ENSINO FUNDAMENTAL. ESTADOS SELECIONADOS -1998/2000.....	66
TABELA. 5 - COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO A ORIGEM DOS RECURSOS - 1998/2000.....	67
TABELA 6 - FLUXO FINANCEIRO DO FUNDEF NO RN POR ESFERA ADMINISTRATIVA, E A EVOLUÇÃO DAS MATRÍCULAS - 1998/2000.....	67
TABELA. 7 - SIMULAÇÃO DO CUSTO ALUNO E PROPORÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DE ENSINO.....	71
TABELA. 8 - CUSTO ALUNO X COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO PARA 2002.....	72
TABELA 9 - JORNADA ANUAL DE TRABALHO DOCENTE EM PAÍSES SELECIONADOS.- 2002.....	76
TABELA 10 - SALÁRIO MÉDIO DOS DOCENTES DO ENSINO FUNDAMENTAL .POR REGIÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA. - 1997.....	81
TABELA 11 - PROPORÇÃO DO VALOR DA CESTA BÁSICA SOBRE O SM.....	82
TABELA 12 - REMUNERAÇÃO DOCENTE X JORNADA DE TRABALHO NO RN - 2003.....	82
TABELA 13 - COMPARATIVO SALARIAL DO MAGISTÉRIO POTIGUAR COM O SM.....	84

TABELA 14 - PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO DE NATAL EM SM - 1986.....	86
TABELA 15 - PISO SALARIAL DOS DOCENTES DA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL DA CAPITAL DO RN, POR NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO. PROFISSIONAL -1987/1990.....	87
TABELA 16 - QUEDA DO SALÁRIO REAL DO MAGISTÉRIO POTIGUAR.....	88
TABELA 17 - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN EM CLASSES AGRUPADAS POR NÍVEIS DE FORMAÇÃO EM SM.....	89
TABELA 18 - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN.....	90
TABELA 19 - COMPARATIVO: PROFESSOR X OUTRA CATEGORIAS.....	92
TABELA 20 - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN.....	93
TABELA 21-FLUXOS DOS RECURSOS DO FUNDEF NO GOVERNO DO RN.....	94
TABELA 22 - RECURSOS ESTADUAIS RECOLHIDOS À CONTA DO FUNDEF.....	95
TABELA 23 - FLUXO DO ICMS ESTADUAL X FUNDEF E MDE NO RN- 1998/2005.....	96
TABELA 24 - RECURSOS COMPLEMENTARES À MDE ESTADUAL- 1998/2005.. ..	97
TABELA 25 - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN -.....	98
TABELA 26 - RECEITAS E DESPESAS NA EDUCAÇÃO DO RN, MÉDIAS MENSAS ANUAIS.....	100
TABELA 27- QUOTA - PARTE DO FUNDEF E FOLHA DE PAGAMENTO DO MAGISTÉRIO DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE ESTADUAL DO RN -1998/2005.....	101

TABELA 28 - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN - Jul. 1998.....	102
TABELA 29 - CLASSES E REFERÊNCIAS. CONTEMPLADOS COM O ABONO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR - maio 1999.....	103
TABELA 30 - INTERVALO ENTRE VENCIMENTO BASE E REMUNERAÇÃO DOCENTE DO RN - abr. 2000.....	103
TABELA 31 - O IMPACTO DAS INCORPORAÇÕES NA FOLHA DE PAGAMENTO-2000.....	106
TABELA 32 - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR - abr 2000.....	107
TABELA 33 - REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR - jun. 2001.....	107
TABELA 34 - ESTATUTO X PCCS, NAS REFERÊNCIAS INICIAIS E FINAIS, PARA UMA JORNADA DE TRABALHO DE 30H SEMANAIS.....	108
TABELA 35 - COMPARATIVO REMUNERATÓRIO: PCCS X PSPN.....	109

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.	19
2	REFORMAS EDUCATIVAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO.	28
2.1	Implicações das reformas no trabalho docente	28
2.2	Mecanismos de descentralização no financiamento da educação	35
2.3	O descompasso entre a reforma educacional e o pacto nacional	39
3	O FINANCIAMENTO PÚBLICO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA	44
3.1	As condições históricas de financiamento do magistério	44
3.2	O magistério da educação básica na legislação educacional	47
3.3	O magistério da educação básica no Plano Nacional de Educação (PNE)	52
4	O ATUAL MODELO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E SUA REPERCUSSÃO NA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO	55
4.1	Os fundos de financiamento da educação e a valorização docente	61
4.2	FUNDEF: um fundo para valorização do magistério do ensino fundamental?	62
4.2.1	Restrições provocadas pelo FUNDEF	64
4.3	O FUNDEB: perspectivas para o magistério da educação básica	68
5	REMUNERAÇÃO E CARREIRA DOCENTE: FLUXOS E REFLUXOS	74
5.1	Panorâmica da carreira docente no Brasil e no mundo	74
5.2	A luta do magistério potiguar pela valorização profissional: precedentes	83
5.3	As condições de financiamento do ensino fundamental potiguar no contexto do FUNDEF	93
5.4	As condições de financiamento do magistério potiguar pós-reforma	97

5.5	O Estatuto X Plano de Carreira - fluxos e refluxos na carreira docente	108
5.6	As condições de trabalho docente	111
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	114
7	REFERÊNCIAS	117

1 — INTRODUÇÃO

A preocupação central deste trabalho consistiu em analisar as condições de valorização do magistério da Educação Básica da rede oficial de ensino do Estado do Rio Grande do Norte, no contexto das políticas de financiamento praticadas pelos poderes públicos, e a sua repercussão nas propostas de planos de carreira, remuneração e formação profissional do corpo docente.

O período em foco abrange, particularmente, a década de 1990, amplamente divulgada como a **Década da Educação**, que elegeu a valorização do magistério como um dos pressupostos básicos para a melhoria da qualidade do ensino, no contexto da reforma educacional implementada.

O início dos anos de 1990 caracteriza-se pelo aprofundamento no país da aplicação dos ditames neoliberais nos diversos setores da vida pública brasileira. A idéia central do neoliberalismo é a de que o setor público, compreendendo as diversas instâncias administrativas e políticas do Estado, é responsável pela crônica crise econômica instalada, tanto nos países centrais quanto nos países periféricos, enquanto o mercado, o setor privado constituem exemplos de eficiência, de equidade e de qualidade (FRIGOTTO, 1996; GENTILI, 1995, 1996, 1998; OLIVEIRA, 1999).

O interesse em abordar a problemática do magistério decorreu de nossa militância, nas três últimas décadas, em instâncias representativas dessa categoria, em âmbito local e nacional, como membro do Grupo de Assessoramento Técnico da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (GAT/CNTE) e da Direção Nacional do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE).

Nosso trabalho, enquanto membro da direção do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado do Rio Grande do Norte (SINTE/RN), consistiu em medir as sucessivas perdas salariais dessa categoria profissional ocorridas ao longo das décadas de 1980/1990. Envolveu, ainda, a análise das políticas de reajustes salariais, as quais ano a ano foram se efetivando em forma de abonos, cada vez que ocorria reajuste do salário mínimo (SM).

Essa foi a maneira encontrada pelos governos estaduais, na década de 1990, para manterem o vencimento da classe¹ inicial do magistério nesse patamar obrigatório.

Dessa forma, o magistério sofria perda: por um lado, o desgaste histórico do poder de compra do SM ao qual se vinculava pelo princípio constitucional; por outro, a não-extensão do abono aos adicionais, a exemplo da gratificação de sala de aula. Por seu turno, as demais classes da categoria também perdiam; em face de o vencimento básico ultrapassar esse limite mínimo, sequer recebiam o abono; quando muito, havia ajustes para manter uma diferenciação simbólica entre as classes do quadro docente. A constante redução salarial dos docentes obrigava-os a múltiplas jornadas de trabalho, na maioria das vezes, em duas ou mais redes de ensino. As perdas salariais se davam no desenrolar da década, juntamente com a constante redução dos recursos destinados à educação.

O movimento docente em torno da valorização profissional alcança uma maior visibilidade no momento em que se implantavam as deliberações da Conferência Mundial de Educação para Todos, ocorrida no ano de 1990 e reafirmada em 1993. Ressalta-se, nesses eventos, a assinatura de um Pacto pela Valorização do Magistério tido como uma das principais medidas acordadas para a garantia da educação básica de qualidade firmado entre o governo brasileiro e entidades representativas do magistério público e outras entidades educacionais.

Para a efetivação desse pacto, entre governo e entidades educacionais, foi proposto um fundo nacional composto pelas verbas vinculadas constitucionalmente à educação básica e envolvendo as três esferas governamentais. A proposta definida pelo conjunto das entidades apontava para a criação de um fundo que garantisse a manutenção de toda a educação básica e a correspondente valorização do magistério a ela vinculado, com a garantia de um plano de carreira e remuneração que contemplasse nacionalmente um piso salarial profissional, e um programa de formação inicial e continuada.

¹ O termo **classe** refere-se à nomenclatura adotada em Estatutos e Planos de Carreira dos sistemas de ensino para agrupar os docentes de acordo com o nível de formação profissional e acadêmica. O PCCR/2006 da rede estadual do RN adotou o termo **nível**.

Essas foram as questões mais visíveis identificadas pelo Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade do Ensino² como pré-condição consensual para atingir as metas estabelecidas pela referida Conferência.

Para consecução desse pacto, foi realizado um estudo por representantes estaduais, os quais formaram um Grupo de Assessoramento Técnico junto à CNTE, com o objetivo de estudar a viabilidade técnica de implementação e indicar um valor mínimo para o referido piso.

A metodologia utilizada envolvia a análise das receitas vinculadas de cada unidade federativa frente à demanda de matrículas. A totalização desses dados nacionalmente delimitava um valor mínimo viável para ser aplicado nos sistemas públicos de ensino em cada Estado. Nos Estados onde a média fosse inferior ao valor da média nacional, ficaria a cargo do governo federal complementar a diferença encontrada entre a média nacional e a média ocorrida em nível estadual. No entanto o pacto foi desconsiderado pela reforma educacional, mesmo tendo sido comprovada sua viabilidade técnica. As medidas adotadas na reforma seguiram alheias a essa discussão, incorporando apenas as determinações de orientação neoliberais, quais sejam: o enxugamento do Estado, a desregulamentação da economia e a privatização dos serviços públicos, implicando restrições na educação pública. A mais flagrante delas foi a falta de cobertura na universalização da educação básica que aconteceu dando corpo a reforma que reduziu o seu alcance apenas ao ensino fundamental, expresso na Lei nº 9.424/96, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF.

Com o aprofundamento do modelo neoliberal no país e a alternância no poder, em decorrência da eleição presidencial de 1993, o governo recém eleito ignora o compromisso firmado de um piso salarial unificado para o magistério. A edição da Emenda Constitucional nº 14/96, estabelece a redução da quota devida pela União para o Ensino Fundamental, de 50% para até 30% dos 18% obrigatórios para educação.

² O Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade do Ensino era integrado pelas seguintes entidades: Ministério da Educação e do Desporto (MEC), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED), União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e Fórum dos Conselhos Estaduais de Educação (CEEs).

Para operacionalizar os recursos a serem investidos no ensino obrigatório e na erradicação do analfabetismo, criou-se um fundo de financiamento apenas para o ensino fundamental. Esse fundo destina parte dos recursos ao pagamento dos salários dos professores, cujos valores tinham como referência uma média salarial baseada nos recursos financeiros disponíveis por aluno em cada sistema estadual ou municipal, e não mais um piso salarial nacional.

Observa-se que nesse processo ocorreu mais descentralização de competências do que de recursos, uma vez que o FUNDEF focalizou apenas o ensino fundamental, única etapa considerada obrigatória pela Lei de Diretrizes e bases da Educação Nacional – LDB (Lei nº 9394/96).

De acordo com a Lei nº 9.424/96, a União obrigava-se apenas a transferir recursos financeiros, a título de complementação, aos Estados que não atingissem o valor mínimo *per capita* definido nacionalmente. Do ponto de vista salarial, a repartição de pelo menos 60% desses recursos com a remuneração e formação do magistério do ensino fundamental, por si só, parece não ser a garantia de recomposição salarial, haja vista que Estados e Municípios banalizaram a remuneração do professorado com abonos e gratificações.

À época de sua implantação, o MEC (2000) atribuía ao FUNDEF a capacidade de incidir na melhoria salarial para os professores vinculados a essa etapa de ensino. Contudo os dados veiculados pelo governo envolviam apenas 200 municípios, incluindo as capitais, que historicamente sempre pagaram os melhores salários, falseando, dessa forma, a realidade salarial nacional. Além desse fato, a carga horária mais praticada no país corresponde a uma jornada semanal de 20h, diferentemente dos valores divulgados para uma jornada de 40h semanais.

Após a sua implantação, tornou-se claro que nem mesmo para os alunos, o FUNDEF trouxe ganhos substanciais. Dos 32,4 milhões de alunos matriculados no ensino fundamental nas redes municipais, apenas 10,9 milhões contribuíram para o aumento das receitas financeiras de cerca da metade dos municípios brasileiros. Assim, dos municípios contemplados, 46% situavam-se no Nordeste e 8% na região Norte, enquanto as demais regiões não tiveram nenhum acréscimo de recursos novos. (CNTE, 1999).

Por outro lado, a perda de recursos foi significativa nos Estados. O Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF/RN detectou, na época, que nenhum recurso financeiro adicional foi alocado por parte da União para a conta estadual do FUNDEF. Essa conta era composta apenas dos recursos do sistema estadual e dos sistemas municipais de ensino desse Estado, devido ao não-cumprimento do mecanismo³ que determinava a quota a ser repassada pela União ao fundo.

O desamparo configurado no sistema estadual do ensino fundamental ocorria em virtude do descompasso entre a relação de recursos disponíveis por alunos em âmbito local e o valor mínimo *per capita* fixado pela União. Porém a esfera estadual, em decorrência do mecanismo estabelecido pelo Fundo, era obrigada a transferir recursos para os sistemas municipais de ensino.

O estudo aqui proposto tem por objetivo inicial analisar as distorções provocadas pelas estratégias políticas adotadas na referida década para a educação pública brasileira, e, especificamente na carreira e na remuneração do magistério potiguar.

Aponta, sobretudo, para a necessidade de se valorizar concretamente o professor e para a necessidade de se retomar a luta pela implementação de um piso salarial profissional nacional, como ponto de partida para a carreira do magistério. Dessa certeza, decorre o pressuposto fundamental a esse estudo de que só é possível a definição de uma carreira docente mediante a instituição de um piso profissional, com base nos critérios definidos pelo DIEESE.

Destaca-se, assim, a pertinência de nosso estudo por abordar questões relacionadas à valorização do magistério da Educação Básica, no Estado do Rio Grande do Norte, e ao tratamento dado a seus profissionais.

Desse modo, o objetivo geral da pesquisa foi de analisar a situação concreta profissional do magistério do sistema público da educação básica no Rio Grande do Norte nos anos de 1990, compreendendo os mecanismos da reforma educacional direcionados aos sistemas públicos de ensino e seus efeitos na organização profissional e salarial dos docentes da rede estadual de ensino.

³ O artigo 6º, §1º da Lei do FUNDEF, determina que o valor mínimo anual a ser disponibilizado aos sistemas estaduais e municipais por aluno é fixado pelo presidente da República, não devendo nunca ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida da estimativa de novas matrículas.

Este estudo parte do pressuposto de que, não obstante o consensual discurso apontado para a década da educação no país, em torno da necessidade de valorização do magistério, ao final da anunciada Década da Educação, esta de fato não aconteceu.

Prova disso está na própria formulação da Lei nº 9.424/96, que a partir do seu título direcionava-se à **valorização do magistério**, indicando o estabelecimento de um amplo consenso social, especialmente com as instâncias coletivas do professorado brasileiro. Esse ponto foi sempre recorrente, pelas entidades sindicais, nas pautas de congresso, campanhas salariais, mesas de negociações, sobretudo constituindo-se em pauta constante do Fórum Permanente de Valorização do Magistério da Educação Básica e da Qualidade do Ensino, instituído para fins de discussão da reforma. Com efeito, a situação de pauperização crônica do professorado brasileiro é facilmente constatada diante de uma ampla documentação disponibilizada pelas entidades de classe que apontavam, ano a ano, a queda do poder aquisitivo e a precariedade da situação funcional dos docentes.

Nesse sentido, tomou-se por hipótese neste estudo que os mecanismos acionados no sentido de instaurar uma política de valorização da educação básica nos anos de 1990 não foram capazes de promover o resgate profissional do magistério da educação básica da rede pública estadual de ensino.

O recorte temporal deste estudo, conforme explicitado anteriormente, compreendeu desde meados da década de 1990, devido à reforma educacional, até o início do milênio atual, pelas mudanças introduzidas no financiamento da educação. Relaciona-se a importância da fase conhecida como a década da educação, marcada pelas promessas de valorização docente.

Por outro lado, foi um período em que ocorreram mudanças no papel do Estado e na gerência da educação, como resultantes da aplicação de políticas neoliberais.

O exame de documentos centrados na década de 1990 e início do século atual, no Estado, possibilitaram a construção de um elenco de novas evidências, não tão óbvias diante de uma primeira abordagem. A experiência sobre a realidade vivenciada é marcada pela interpretação do investigador. A distância entre o texto legal e a implementação é uma questão comum nos embates políticos entre os governos e os servidores. Pelo fato de se encontrar expresso em lei, não significa diretamente sua implementação. O que não seria diferente em relação à valorização profissional do magistério, o que pode ser constatado, por exemplo, na troca do concurso público por contratos temporários, prática comum a governos das três esferas públicas administrativas.

Os estudos que dissertam sobre o tema abordado, a exemplo de Enguita (2004), Gatti (2000) e Tardif (2005), evidenciam importantes questões referentes à profissionalização do magistério, sua desqualificação e pauperização, pela ausência de políticas públicas de financiamento consistente, que atendessem aos requisitos mínimos exigidos pela legislação vigente, principalmente aqueles, reivindicados pela categoria do magistério, que promovessem efetivamente a sua valorização profissional.

Além das questões nacionais e regionais, enfocamos aspectos relativos aos indicadores educacionais do Estado do Rio Grande do Norte (RN), principalmente as matrizes salariais definidas para o magistério, em confronto com a evolução da arrecadação do Estado.

Em torno dessa questão, ocorreram constantes embates entre a categoria docente e os sucessivos governos devido ao não-cumprimento dos acordos celebrados com o professorado. Esses governos apresentavam amiúde, como justificativa, a falta de recursos, que na maioria das vezes, eram deslocados para outras prioridades com vistas ao atendimento de demandas das forças políticas que constituíam o governo de então.

Nesse contexto é que se insere o nosso trabalho, através do confronto permanente entre o que é fonte oficial (governo) e o que é divulgado pelos órgãos de informação das instâncias de entidades educacionais, em particular aquelas de representação da categoria docente. A análise das folhas de pagamento do magistério em relação à folha total e a despesa geral do Estado denotavam indícios de que a média salarial dos docentes era inferior a de outros servidores estaduais de mesmo nível de qualificação.

Utilizamos como fontes de consulta documentos sindicais tais como: boletins, o jornal periódico **Extra Classe**, estudos e tabelas salariais, manifestos, acordos celebrados, cadernos de formação sindical, pautas de reivindicações, relatórios de mesas de negociação; além da imprensa oficial, ao tratar dos mecanismos acionados pelas esferas governamentais tanto por parte da União, onde se destacam os planos de estabilização econômica e as políticas educacionais, como do governo estadual, especialmente as políticas salariais e as reformas administrativa e fiscal, que interferiram diretamente na carreira e profissão docentes.

Foram particularmente úteis as consultas à documentação do acervo da entidade do magistério do Estado, pela possibilidade de levantar as aspirações da categoria na visão dos agentes do magistério e saber como percebiam a real situação salarial do professorado do Estado.

Nesse sentido, tornou-se relevante confrontar a situação remuneratória do professorado com o valor real do salário mínimo vigente (SR), em várias datas, ao longo da última década, por nível de formação profissional. O cruzamento de informações sobre número de funções docentes, razão entre matrículas, Produto Interno Bruto (PIB), nacional e estadual, evidencia a disparidade dos investimentos em educação, e como consequência, a descontinuidade das políticas públicas. Por outro lado, o salário mínimo (SM) sempre foi acenado como um parâmetro de reajuste para recomposição salarial dos professores. Entre os levantamentos estatísticos realizado, comparamos o poder de compra dos salários frente à evolução dos preços dos produtos da cesta básica alimentar calculada pelo DIEESE.

A incompatibilidade entre a remuneração praticada com a evolução dos preços dos produtos e serviços e a relação desses fatores com a prática de múltiplas jornadas dos docentes ajudou a categoria na argumentação quando de suas lutas pela recomposição salarial.

Para compreender a situação real do magistério, tornou-se imprescindível a análise dos modelos de financiamento adotados na educação no período em foco, no contexto das reformas e dos sucessivos planos econômicos, e suas interferências no poder aquisitivo do magistério. Essa incursão contribuiu de forma decisiva para estabelecer referenciais de comparação. O confronto dos dados permitiu fazer um desenho da situação do magistério, resultante de suas lutas por melhores condições de trabalho e salários e do fluxo permanente das políticas públicas praticadas pelos gestores das três esferas político administrativas do país.

O trabalho está organizado em seis capítulos. O primeiro, sinaliza em linhas gerais a problemática abordada, a partir das informações coletadas das fontes de consultas. O segundo destaca-se a discussão sobre as políticas de descentralização no contexto neoliberal, tendo por principal enfoque o papel das políticas públicas configuradas na reforma educacional e as promessas de valorização docente. O terceiro procura evidenciar a situação do professorado, numa breve incursão histórica, bibliográfica e documental, destacando-se a implementação da educação escolar básica, justificadora do papel do Estado enquanto instituição pública na modernização social do país. O quarto expõe o atual modelo de financiamento da educação básica brasileira, tendo por justificativa a valorização do magistério. No quinto, a análise envolve a discussão dos fatores que influenciaram a carreira docente do magistério potiguar e que no percurso constituíram alicerces para uma proposta de plano de carreira do Estado, contextualizando as continuidades e rupturas provocadas pelo modelo neoliberal.

Finalmente, no sexto, as considerações finais apontam para o desvelamento do persistente e contínuo esgarçamento da proposta de valorização do magistério público da educação básica que animara os professores na implantação da última reforma educacional do país.

2 – REFORMAS EDUCATIVAS, POLÍTICAS PÚBLICAS E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Neste capítulo, a ênfase recai sobre as reformas neoliberais na Educação Básica e seus efeitos na profissão docente. A descentralização administrativa e financeira é encarada como a solução pelos dirigentes do país, para a ineficiência causada pelo gigantismo do Estado. A autonomia administrativa e financeira das esferas públicas torna-se um componente essencial da política de descentralização, combinado com a participação da comunidade em conselhos no gerenciamento dos recursos, o que aparentemente denota exercício de cidadania, servindo muitas vezes para legitimar políticas neoliberais coordenadas pelo Governo Federal.

Os elementos centrais para a anunciada valorização do magistério público brasileiro, quais sejam, formação, carreira e remuneração, não são devidamente enquadrados nas políticas estabelecidas. Esse fato tem multiplicado as atribuições do docente e aumentado sua jornada de trabalho, a ponto de ter dois ou mais vínculos empregatícios.

2.1 Implicações das reformas no trabalho docente

De acordo com Popkewitz (1997), a reforma do Estado é vista comumente como progresso. Para além de uma definição valorativa desse conceito, o autor faz a distinção entre reforma e mudança, assinalando que a primeira está voltada para as questões relacionadas ao poder, e a segunda tem uma perspectiva menos normativa e mais de cunho científico. Para ele, reforma é parte de um processo de regulação social, mais do que controle social, referindo-se às reformas educacionais desenvolvidas nos anos de 1986 e 1987 no Estado de Wisconsin, nos Estados Unidos.

Em seu estudo, o autor comenta as medidas relativas à carreira e remuneração do magistério cujos incentivos variavam na organização e no foco. Os planos de carreira dividiam o ensino em diferentes níveis de competência, com uma escala diferencial de salários para cada etapa.

A avaliação de desempenho ancorada num sistema de reconhecimento/recompensa constitui-se em critério de aumentos salariais que eram concedidos mediante um maior monitoramento no processo de avaliação do professor, aumentando a periodicidade dos testes avaliativos.

Enquanto a retórica das reformas pregava a melhoria nas condições de trabalho dos professores, naquele país, Popkewitz (1997), assinala que as práticas do cotidiano produziam tecnologias de regulação configurando-se na intensificação do trabalho do professor, pelo acúmulo de afazeres; além disso, os professores deveriam confrontar os diferentes níveis de rendimento dos alunos nas diversas turmas em que lecionavam. Destaca, ainda, esse autor que a indisponibilidade de materiais e a pressão constante nas oito horas diárias de trabalho provocaram aumento na jornada de hora-atividade extra-sala de aula, e que, para dar conta do desdobramento do trabalho semanal, tinham de lançar mão dos fins de semana, aumentando, desse modo, a tensão e o *stress* entre os professores. Outra questão por ele levantada se refere às limitações impostas à autonomia do professor no exercício profissional. Assim, “a retórica pública sobre o profissionalismo foi transformada em questões de motivação, eficiência e auto-administração” (POPKEWITZ, 1997, p. 217).

As reformas educacionais ocorridas nas últimas décadas em praticamente todo o planeta assentavam-se em princípios oriundos do neoliberalismo⁴, impulsionando os sistemas educacionais a se modificarem para melhor atender aos objetivos do mercado; o neoliberalismo efetivou mudanças significativas no papel do Estado em relação aos compromissos com os setores sociais, entre eles a educação.

Entre nós, a reforma do Estado, sob o argumento de otimização dos recursos consolidou-se na última década, tendo por eixo um intenso processo de desregulamentação da economia, de privatização de empresas estatais produtivas e de descentralização da administração pública, atingindo particularmente os sistemas de educação, saúde e previdência social. Nesse decênio, as propostas de descentralização ganharam corpo, com ênfase nos critérios de excelência, eficiência, eficácia e competitividade que compunham um amplo leque de racionalidades econômicas.

⁴ O neoliberalismo surgiu após a Segunda Guerra mundial na Europa e América do Norte como contraponto às políticas do Estado de bem-estar social. Sua doutrina foi expressa na obra **O caminho da servidão**, escrito em 1914 por Friedrich Hayek e **Capitalismo e Liberdade**, escrito em 1962 por Milton Friedman. Esses escritores são considerados seus principais idealizadores. Tem como objetivo combater os princípios de igualdade estabelecidos pelo keynesianismo, que, segundo eles, destruíra a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, impedindo o progresso de todos. Para eles, a desigualdade é o antídoto de combate ao parasitismo e à servidão humana. (ANDERSON, 1995)

O estado mínimo aí requerido é o princípio norteador das amplas reformas econômicas, financeiras, fiscais e educacionais que passam a comandar o cenário político brasileiro. Essas se efetivaram, assim, a partir dos princípios acima mencionados capitaneadas por organizações internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BM) e a Organização das Nações Unidas para a Educação a Ciência e a Cultura (UNESCO).

A reforma educacional efetivada em 1996 em consonância com as características gerais impressas pelo modelo neoliberal, conforme indicada amplamente na literatura (GENTILI, 1994, 1995, 1996, 1998, 1999; FRIGOTTO, 1996; OLIVEIRA, 1997, 1998, 1999), tinha por tônica a sobredeterminação do setor privado sobre o público, a exemplo da adoção do princípio de parcerias para gestão educacional; do subsídio do Estado para que grandes empresas desenvolvessem seu sistema escolar, como Bradesco, Rede Globo, entre outras, além da adoção de escolas públicas por empresas privadas. Ressalta-se ainda, como medida privatizadora, a articulação de uma ampla campanha nacional, Amigos da Escola que, além de buscar recursos da comunidade para a escola pública, desqualifica o trabalho docente a partir da veiculação da idéia de um trabalho que qualquer um pode desenvolver.

O primado do privado sobre o público foi instituído pela lei da reforma educacional, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, (LDB), Lei nº 9.394/96, colocando a educação em primeiro lugar, como dever da família e, em seguida, do Estado, e não fazendo o oposto, como consta na letra constitucional vigente no país.

A descentralização se efetivou mediante o FUNDEF, ao eleger a ponta do sistema público de ensino (o município) como a principal esfera pública responsável pela oferta escolar obrigatória da nação. Outro exemplo de medidas descentralizadoras adotadas é o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que localiza no âmbito da unidade escolar a responsabilidade pela manutenção da própria escola. Ao sabor dos interesses instituídos, há aqui um duplo movimento de descentralização/centralização. Em um primeiro momento, descentraliza, ao deslocar a execução financeira para a escola, ao mesmo tempo em que centraliza a determinação da despesa na esfera federal através do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE); o FUNDEF, por sua vez, é um mecanismo de política educacional centralizado na União, no que concerne à avaliação, ao repasse e determinação do volume dos recursos financeiros. Ao mesmo tempo, responsabiliza as unidades federativas estaduais e municipais pela gestão, na execução das verbas educacionais.

Não se pode perder de vista, contudo, que a descentralização tem por objetivo reduzir ou eximir o Estado dos gastos com a esfera reprodutiva da sociedade, como ficou evidente na municipalização do ensino obrigatório, repassando o fundo público para níveis cada vez mais micro (inclusive a escola), como bem assinala Gentili (1996). De acordo com esse autor, porém, essa característica é logo desprezada quando interessa aos articuladores da reforma.

Para ele, o Estado neoliberal, não teve problemas em mostrar-se centralizador e autoritário quando esse procedimento interessava aos formuladores do novo modelo, a exemplo da unificação de um currículo nacional para a educação básica, os conhecidos Parâmetros Curriculares Nacionais, e da adoção de um vigoroso Sistema de Avaliação (SAEB) centralizado, voltado para todas as etapas de ensino, verticalizado e desvinculado das instituições de ensino.

Além disso, a participação da sociedade em geral passava a ser requerida como estratégia utilizada para minimizar o papel do Estado na oferta desse direito, sobrecarregando a sociedade com atribuições anteriores ao domínio governamental. A descentralização é um conceito que vem permitindo inúmeras abordagens. Expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização; por outro, processos de modernização gerencial da gestão pública tendo como eixo central a eficácia.

A descentralização assume, dentre outras conotações, a de democratização das relações entre o Estado e a sociedade. É compreendida como um dos meios que permitem o alargamento do espaço público, dando condições ao exercício dos direitos civis e políticos na concretude dos direitos sociais. Nesse sentido, a descentralização é acenada como uma dádiva da autonomia, que é resignificada, restringindo-se ao espaço escolar. Se, por um lado, seus defensores argumentam que ela transfere mais poder à instância local, aumentando sua independência com relação ao controle do Estado, por outro, há uma grande distância entre as lutas autônomas e o respeito merecido pelo conjunto das instituições públicas. Para que se efetue de fato é preciso estar vinculada à autonomia de gestão do ente federado e aos processos participativos, com cidadãos ativos não só com o voto, mas definidores e controladores das ações governamentais em nível local. (MULLER NETO, 1991).

Segundo Silva (1996), a descentralização promove o rompimento com os padrões tradicionais de gestão, os quais envolvem relações de poder entre as esferas governamentais e os atores locais.

Mello (1997), por sua vez, diferencia descentralização de desconcentração, a primeira caracterizada pela transferência intergovernamental de poder de decisões nas áreas financeiras, administrativas e programáticas, ou seja: não se limita ao simples repasse de encargos e tarefas para as unidades subnacionais, sem um amplo poder de decisão.

Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização cuja importância relativa que assume depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas. No caso das forças liberal-conservadoras, a ênfase é dada à eficiência dos processos, com a redução do setor público em benefício do privado. No caso das forças social-democráticas, o enfoque recai sobre o controle social e a democratização da gestão local.

Juan Casassus (1995) compreende a descentralização e a desconcentração como processos distintos, que se relacionam com a forma do exercício do poder nas diferentes esferas administrativas.

Assim como Gentili (1996), o autor chama a atenção para o movimento de centralização/descentralização, em função de ambos tratarem da questão de poder e da forma como a sociedade se organiza, com transferência de poderes e legitimação de novos atores.

A descentralização implica a delegação de competências e responsabilidades e tomada de decisão na implementação de uma política de Estado. As políticas neoliberais, ao propor um Estado mais enxuto e menos regulador, contribuíram para que muitas de suas funções fossem questionadas e medidas de ordem práticas fossem tomadas, no sentido de adequá-las ao novo modelo instituído.

Essas medidas modernizadoras ganharam ênfase, no Brasil, a partir do governo Collor, que, dentre outras manifestações e iniciativas, deixa transparecer em seus planos de governo um programa de qualidade total, modernização e competitividade na produção, influenciando não só o setor secundário como também os demais setores da economia. A propósito, sobre esse governo, define Oliveira (1997):

Destrutivamente, ele atacou as principais instituições públicas de um precário 'Estado do bem-estar', avançando impiedosamente no dismantelamento do aparelho do Estado para as políticas públicas. O estigma do 'marajá', que simbolizava a ira e o ressentimento popular contra as longas filas do INSS, foi utilizado então para esfarelar o pouco de políticas públicas que havia e para atacar as organizações populares, sobretudo as organizações sindicais que, sem louvações indevidas, estavam no núcleo da construção de uma esfera pública não-burguesa no Brasil. (OLIVEIRA, 1997, p. 225-226).

Collor inaugurou no Brasil uma linha de atuação que buscava legitimar-se na perspectiva de uma política econômica neoliberal, seguida pelos governos subsequentes de Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, e com destaque a partir de 1995, quando se implementa o Plano Diretor da Reforma de Estado de 1995.

As características de descentralização ficaram evidentes ao se explicitar que a mudança pretendida deve ser entendida quando o Estado deixar de ser o principal responsável pelo desenvolvimento econômico e social, via produção de bens e serviços, para se fortalecer na função de promotor e regulador desse movimento.

A descentralização para o setor público não-estatal de execução de serviços que não envolvam o exercício de poder de Estado deve acontecer, mas subsidiada por ele como é o caso dos serviços públicos, a exemplo da educação.

Com o objetivo de atingir essas metas, o primeiro governo de Fernando Henrique propõe emendas constitucionais reguladoras da ordem econômica, administrativa e educacional, seguindo o receituário das agências de financiamento internacionais responsáveis pela implementação de políticas educacionais na América Latina. No âmbito da educação, as investidas fizeram-se presentes, dentre outros indícios, pela proposta de descentralização que permeou os debates quando da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos, com a participação de vários segmentos da sociedade civil e o patrocínio das citadas agências, com destaque para o Banco Mundial (BM).

Nesse contexto, o governo de Fernando Henrique efetivou alterações substanciais na área de gestão e financiamento da educação, distribuindo competências entre os demais entes federados. A partir de um conjunto de leis e Emendas Constitucionais, impôs normas de gestão, de forma que descentralizasse responsabilidades, de órgãos federais para instâncias estaduais e municipais.

A mudança no papel do Estado e do poder público orienta o sistema educacional, o qual toma outro rumo, assumindo características de braço auxiliar de grupos privados de interesses mercantilistas, que por sua vez dão o tom normativo das reformas.

A autonomia é compreendida como uma prática social que sofreu mudança, contribuindo para o retrocesso dos avanços obtidos pela democracia no campo das liberdades individuais. Nesse sentido, a efetivação da autonomia esbarra na avaliação padronizada, por esta não refletir a diversidade social, política e econômica dos sistemas locais.

Na avaliação, as críticas se fundavam no fraco rendimento obtido por alunos em testes nacionais e internacionais padronizados, os quais serviam de justificativa para a necessidade de transferência de parte de seus mecanismos para outras esferas públicas administrativas, no âmbito dos Estados e Municípios, e até do setor privado. A culpa pelos baixos indicadores de desempenho nos setores social e econômico é atribuída à educação, em virtude de esta não estar atualizada diante das mudanças ocorridas na economia mundial.

O citado governo compreendia que, em vez de contribuir para promover a inserção no mercado de trabalho, os sistemas de ensino estavam na contramão, diante da visível elevação dos indicadores das desigualdades socioeconômicas regionais. Assim, as reformas em andamento apontavam para mudanças na estrutura, nas funções, no currículo e na formação dos profissionais em educação. Assim analisando, Affonso (1996), considera que nos países em que foi seguido com rigor o receituário neoliberal, a avaliação é fonte de indicadores para se traçarem estratégias de racionalização dos custos e redução do compromisso do Estado.

Já a desregulamentação das normas jurídicas é acenada como capaz de imprimir uma maior flexibilidade às redes de ensino para a elaboração do projeto pedagógico. Essa rede se vê limitada pela redução dos recursos alocados, comprometendo a tão propalada qualidade do ensino público.

Nos Estados periféricos, o poder político se estruturou pela dinâmica do processo histórico de colonização, marcado por demandas impostas pelos colonizadores, fator determinante na gestão de políticas públicas voltadas para os interesses de grupos privados nacionais e transnacionais, resultado da aliança entre grandes corporações, a política instituída e as elites dominantes locais.

Dessa forma, a conquista da democracia política não resultou, para a maioria dos países latino-americanos, na conquista de direitos sociais, econômicos e culturais. A ausência de mecanismos democráticos amplos provocou o esvaziamento das reivindicações defendidas

por setores progressistas da sociedade ligados a partidos políticos de oposição e sindicatos, pelo menos naquele momento. Sem sombra de dúvida, o autoritarismo marcou presença em alguns países, por um lado, através de tentativas de golpes de Estado; por outro, da permanência de grupos autoritários na composição dos governos eleitos.

As políticas públicas do Estado de bem-estar social, nos moldes dos países centrais, não ocorreram nos países periféricos, porém foram estruturadas sob a ótica da inserção da economia latino-americana no cenário mundial.

Para se estabelecer uma nova dinâmica na sociedade que transforme a frágil democracia num modelo de regime de efetiva conquista e preservação de direitos sociais e econômicos, é preciso que se reveja o processo de participação dos diversos setores sociais, inclusive aqueles com baixo poder de barganha.

2.2 Mecanismos de descentralização no financiamento da educação

Em conformidade com quem e para quem são formuladas, as políticas de descentralização contemplam desde a legitimação de proposições preconcebidas pelos formuladores, característica dos governos autoritários, como a ampliação do poder decisório, característicos de governos de orientação democrática, que expandem e ampliam o centro de decisão do poder, promovendo a participação qualificada e convertendo propostas em ações efetivas.

Nessa perspectiva, a descentralidade permite, na sua operacionalização, a existência de mecanismos que possibilitem a todos os níveis do sistema interferirem em todas as etapas do processo, modificando a prática centralizadora de um centro decisor de onde parte todas as medidas a serem implementadas. Assim, a descentralização política contempla o aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos de participação e a ampliação dos espaços decisórios, contribuindo para coibir práticas tradicionais de utilização dos recursos públicos como moeda de troca em barganhas políticas de fortalecimento de sua base eleitoral e, em última instância, a privatização do fundo público por grupos políticos.

Em decorrência dessa prática e da inexistência de fiscalização adequada na aplicação desses recursos, a apropriação indébita o desvio de finalidades tornam ineficientes os resultados dos serviços públicos frente às demandas sociais.

A descentralização do financiamento com mecanismos operacionais que permitam um maior controle social se constitui numa forma de combater abusos até então presentes no financiamento da educação. Todavia o caráter econômico e político da descentralização na década de 1990 refletem o modelo neoliberal que influenciava no período.

À escassez de recursos foi adicionado o seu mau emprego, pois a restrição financeira condicionava a se trabalhar apenas com os recursos já existentes. Dessa forma, o uso racional dos recursos implicava direcioná-los às áreas e regiões de maior carência e, diretamente, aos executores dos serviços.

Para inserir o país na modernidade, o governo Collor avaliava ser necessário modernizar a economia com o aumento dos índices de produtividade através de incorporação de novas tecnologias além da redução dos custos. O conjunto desses objetivos, denominado reestruturação produtiva, seria atingido com a disponibilidade de mão-de-obra qualificada, que constituiu a tônica do discurso governamental sobre educação.

A ingerência dos organismos de financiamento internacionais apontava o gigantismo do Estado como sinônimo de ineficiência e permeabilidade à corrupção. Esses fatores embasaram suas diretrizes de política de descentralização, que consistiam no repasse de responsabilidades, outrora suas, a outras esferas de administração públicas e até ao setor privado.

Assim, foi convocada a participação dos entes federados e da sociedade civil para compor uma gestão compartilhada, que ficou só nas intenções, prevalecendo a política de centralização do MEC, da prática do usual clientelismo e do apadrinhamento político, do superfaturamento de obras. Este último objeto de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), culminando em setembro de 1992 com o impedimento presidencial de exercício do cargo.

O governo seguinte (Itamar Franco) iniciou-se com uma conjuntura marcada pela instabilidade política reinante no plano econômico, com a inflação atingindo níveis estratosféricos. O programa de seu antecessor teve continuidade, porém diferenciando-se na sua operacionalização, devido ao amplo leque de composição de forças resultantes do processo de impedimento que se agrupou no núcleo central do governo.

Do personalista e autoritário governo anterior, o discurso governamental do governo seguinte ganha novos contornos de descentralização, com o compartilhamento entre os entes federados de responsabilidades e poderes garantidos pela transferência de recursos para a

ponta do sistema em que ocorre a oferta da educação, no intuito de erradicar o analfabetismo e universalizar as matrículas no ensino fundamental.

Para viabilizar o encaminhamento dessas propostas, inúmeros fóruns de discussão foram criados em todas as etapas de ensino, envolvendo representação governamental de todas as esferas administrativas e várias entidades ligadas à questão educacional de todo o país, inclusive a representação sindical, estabelecendo um canal de debate às políticas de descentralização.

Mas foi no plano econômico em que as reformas causaram maior impacto. A edição do Plano de Estabilização Econômica⁵ promoveu, a criação do Fundo Social de Emergência (FSE), o qual sob o pretexto de manter a estabilidade da nova moeda, confiscou parte dos recursos vinculados à educação, reduzindo em termos reais o percentual da União destinado à função educacional. Um dos idealizadores desse plano, ministro da Fazenda na época, foi eleito presidente para o mandato seguinte, usando como principal plataforma eleitoral o controle estabelecido no processo inflacionário.

A gestão do governo Fernando Henrique Cardoso representou a continuidade dos programas planejados no governo anterior, do qual fazia parte. As propostas iniciais apontavam para a necessidade e redução da abrangência do Estado. Para isso, a descentralização dos mecanismos de controle dos gastos e distribuição dos recursos para outras esferas governamentais seriam objetivos a serem atingidos. A educação constava nos cinco pontos programáticos, constituindo-se meta prioritária de ação governamental, por representar a mola mestra de estímulo ao desenvolvimento nos campos político, econômico e social. Esse governo tinha a compreensão de que os indicadores de escolarização em níveis inferiores com relação a outros países colocariam o Brasil em situação de desvantagem no mercado mundial, extremamente competitivo, cuja tônica em vigor era o alto índice de produtividade resultante da incorporação de inovações tecnológicas.

⁵ Regulamentado pela Lei nº 8.880/94, teve como principal justificativa eliminar o processo inflacionário ascendente. O referido plano converteu a moeda nacional de cruzeiros reais para o real e em decorrência todos os preços da economia, com a agravante de, enquanto os preços dos produtos foram convertidos pelo maior valor (pico), os salários foram convertidos pela média dos últimos quatro meses anteriores à edição do plano, não restabelecendo o poder de compra dos salários defasados pela alta inflacionária ocorrida nos períodos anteriores e na transição para a moeda real.

Assim, acreditava que através da educação seria possível reverter a prática que vinculava a classe de alta renda às oportunidades de acesso ao mercado de trabalho. A educação, atingindo setores menos favorecidos, abriria o caminho para melhores oportunidades no mercado de trabalho e em decorrência ascensão social e econômica.

Para o governo de Fernando Henrique, conforme preconizava os ditames neoliberais (GENTILI, 1996), os problemas educacionais tinham origem na má gestão e não na falta de recursos, entendimento que se constituiu no eixo das ações do MEC na implantação de mecanismos de combate ao desperdício de recursos materiais e financeiros.

A participação da sociedade no gerenciamento e controle na aplicação dos recursos, passa a ser contemplada enquanto antiga reivindicação dos movimentos sociais, serviria para elevar a consciência política, por se tratar de uma forma de exercitar a cidadania, o que permitiria maior eficiência na educação escolar, e estabelecer critérios objetivos e transparentes na alocação de verbas públicas. Desse modo, a descentralização expande-se e aprofunda-se com programas cuja responsabilidade pela execução é atribuída aos poderes locais, em virtude de estes estarem mais próximos da população beneficiada.

Esse processo que, sob o ponto de vista econômico-orçamentário, contempla os princípios da descentralização. Já no plano político impede a formulação de políticas pelos atores locais. Essa concepção de participação representa um retrocesso em relação ao governo anterior, por deslegitimar as propostas dos fóruns constituídos por entidades educacionais.

Em resumo, durante o decênio, os três governantes já citados compreendiam que tanto a oferta como a qualidade do ensino eram insuficientes. Ao mesmo tempo, reconheceram a necessidade de reforçar o papel da educação como fator de combate às desigualdades sociais. Para isso, precisava-se alterar o modelo de gestão. Entendiam eles que, transferindo para a ponta do sistema (os municípios) a responsabilidade sobre a gestão dos recursos, propiciava mais transparência, agilidade e eficiência na execução de programas previamente concebidos pela União. Mesmo assim, a reforma educacional encaminhada nesse último governo privilegiou apenas a etapa do ensino fundamental como destinatário de suas políticas.

Para tanto, modificou a própria Constituição de 1988, acionando um fundo de natureza contábil, com o objetivo de prover as necessidades da referida etapa de ensino – o FUNDEF. Este fundo, que foi regulamentado apenas quatro dias após a edição da própria LDB, teve por origem as recomendações do Fórum Permanente que se remetia, porém, a um fundo para toda a educação básica, conforme assinalado anteriormente. Assim, o fundo foi criado

desvirtuando o objetivo da proposta inicial e atendendo a diretriz maior de privatização decorrente do modelo neoliberal em voga, expresso pela municipalização da única etapa de educação básica definida como obrigatória pelos poderes públicos.

Ao transferir o controle e a execução de programas para a manutenção do ensino para o local onde este se realiza em atendimento ao direito constitucional da população, supunha que os sistemas seriam mais eficientes e racionais, devido ao envolvimento dos beneficiários no direcionamento das políticas e execução dos programas, pela transparência possibilitada quando da aplicação dos recursos materiais e financeiros. Supunha-se, além disso, que o poder público local seria mais ágil para captar e, portanto, atender às demandas.

2.3 O descompasso entre a reforma educacional e o pacto nacional

De forma assemelhada ao que ocorreu nas reformas neoliberais de países centrais como os Estados Unidos, a reforma educacional da década de 1990 no Brasil penalizou também os professores. Até a última década, não houve formulação de estratégias direcionadas à valorização do magistério público brasileiro. As diretrizes gerais da educação nacional anteriores à reforma educacional atual, respectivamente Lei nº 4.024/61 e Lei nº 5.692/71, omitiram as questões imprescindíveis à valorização do professor, quais sejam: a remuneração e a carreira docente. Após três anos da realização da Conferência Mundial de Educação em Jomtien (Tailândia), em 1990, foi elaborado no país, o Plano Decenal de Educação para Todos, sendo então instituído um *Fórum* encarregado de promover estudos e implementar propostas a partir das diretrizes oriundas da referida Conferência.

Para viabilizar os estudos em cada Estado, a CNTE criou um grupo de assessoramento técnico (GAT), com representação em todos os Estados da federação e do Distrito Federal (DF). O referido grupo apresentou ao *Fórum* o estudo constituído de uma planilha, que partia de uma previsão dada para o ano de 1995 de um PIB de R\$ 500 Bilhões, dos quais R\$ 105 bilhões de impostos arrecadados.

Uma média ponderada resultava em R\$ 24,15 bilhões, que deveriam ser destinados à educação e dos quais, deduzida a quota do ensino superior, restariam R\$ 19,32 bilhões para o financiamento da educação básica. Levantamentos realizados à época indicavam que pelo menos 60% das despesas da educação eram comprometidos com o pagamento dos salários do magistério. Assim, por esse critério, a folha do magistério totalizaria R\$ 11,592 bilhões.

Para atender aos 36 milhões de alunos matriculados na educação básica pública, seriam necessários 1,47 milhões de professores na proporção de 20 alunos por professor na educação infantil e 25 alunos nas etapas subsequentes no regime de trabalho de 40 horas semanais com 50% da carga horária destinada à hora-atividade de trabalho extra-sala. Para obter o salário médio potencial anual do professor, dividiu-se os recursos disponíveis para este fim pela quantidade de professores necessários, ou seja: R\$ 11,592 bilhões foram divididos por 1,47 milhões de docentes, resultando num salário anual de R\$ 7.885,71, que, dividido por 13,33 (doze salários ao ano mais o décimo terceiro salário e um terço referente às férias), resulta num salário médio potencial mensal de R\$ 591,57. Esse valor serviu de parâmetro para se projetar a amplitude da matriz remuneratória do magistério, contemplando uma carreira docente, onde no início (piso) teríamos o salário do professor com formação em nível médio na modalidade normal, e, posteriormente, numa escala gradativa, os formados em licenciatura plena. Para adequar essa situação, o piso foi estimado em R\$ 430,00, como ponto de partida para determinar os demais salários, que tinham sua progressão relacionada à sua atuação e à formação profissional, configurando incentivos para o docente no permanente aperfeiçoamento profissional. A planilha definia também o conceito de custo médio aluno anual, que compreendia a razão entre os recursos disponíveis em potencial para a educação básica (19,32 bilhões) e o número de alunos matriculados no país (36 milhões), totalizando R\$536,66.

O Acordo Nacional firmado a partir dos compromissos assumidos na Conferência Mundial, em torno de um Pacto de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (MEC, 1994), previa o valor do piso salarial nacional fixado em R\$ 300,00, com vigência prevista para outubro de 1994, com valor real retroativo ao início de julho de 1994. Esse piso corresponderia à remuneração inicial da carreira, para o docente habilitado em nível médio na modalidade normal, no exercício de atividade técnico-pedagógica em instituições educacionais públicas.

A combinação entre um piso salarial e uma jornada preferencial de 40h semanais tinha como objetivo fixar o docente de forma integral no local de trabalho, repartindo igualmente sua carga horária entre as atividades de sala de aula, planejamento e atividades com a comunidade. Isso torna-se impossível diante da correria contumaz do professor nas múltiplas jornadas às quais se submete diariamente em diversos locais de trabalho. A múltipla jornada ocorre em um mesmo município, ou em municípios vizinhos e até em Estados diferentes, comprometendo a qualidade do seu trabalho.

Refletindo a preocupação com as condições de trabalho e de vida do professorado brasileiro, o *fórum* defende a valorização do magistério como condição de sustentabilidade da educação pública brasileira. Essa preocupação foi incorporada ao FUNDEF cujos recursos previstos constitucionalmente pelas respectivas constituições e leis orgânicas das instâncias de poder federal, estadual e municipal, para financiar a educação básica, envolvendo as três etapas que a compõe: Educação Infantil, Ensino Fundamental e Ensino Médio.

Tinha-se a compreensão da necessidade de transparência e definição de critérios que norteassem a aplicação desses recursos, de modo a coibir seu emprego em despesas alheias ao processo ensino-aprendizagem. Para isso, foi proposta a criação de conselhos nas três instâncias de poder, com a participação das entidades governamentais e da sociedade civil, incluindo-se a representação dos professores.

A prioridade na aplicação dos recursos apontava para duas vertentes diante do diagnóstico nacional que se dispunha, salários irrisórios e formação profissional insuficiente constatados principalmente nas regiões Norte/Nordeste. Daí o surgimento de duas propostas consensuais: piso salarial profissional nacional e programa nacional de formação inicial e continuada como pré-condição para atingir metas de qualidade de ensino.

Aos dados dos recursos financeiros agregaram-se os dados de matrícula de todo o país. A partir daí, duas variáveis nortearam os trabalhos: as desigualdades socioeconômicas regionais, estaduais e municipais e a forma desigual em que se processa a oferta de matrículas na educação básica pelos entes federados. As conclusões preliminares sobre o exercício profissional apontaram para a diferenciação tanto nos salários praticados como nas condições de trabalho: as regiões mais favorecidas economicamente pagavam salários superiores aos das menos favorecidas e possuíam salas de aula com menos alunos do que as últimas.

Mesmo com todos esses estudos demonstrando a viabilidade técnica para a implantação das propostas acordadas no pacto, as reformas educacionais efetivadas ficaram totalmente alheias a essa discussão, acentuando apenas o que interessava em termos do receituário neoliberal: a desregulamentação da economia e a privatização dos serviços públicos. Esse não é exatamente o desenho do que acabou se instituindo como o FUNDEF, porém se tornou uma moldura para a viabilização de estratégias com outros interesses no bojo da reforma neoliberal em curso no país.

A nova composição do poder político em 1994, por discordar dos princípios firmados pelo *fórum*, trata logo de dispensa-lo, passando a dar outro encaminhamento às questões prementes da educação básica.

Essa discordância constituía-se em procurar subtrair o máximo possível da participação da União no financiamento da educação pública; ofertar atendimento exclusivo ao ensino fundamental e não à educação básica como um todo, deixando de lado, portanto, a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos; além disso, sobretudo, romper em definitivo com o pacto, já assinado entre as partes, que definia um piso salarial profissional nacional, substituindo por pisos locais definidos por sistemas de ensino, estaduais e municipais.

A União passa a justificar tal procedimento alegando a necessidade de se preservar a autonomia dos outros entes federados, o que, na avaliação do movimento dos profissionais da educação, a exemplo da CNTE, seria um contra-senso. De fato, é notória a existência de pisos nacionais para outras categorias profissionais, o estabelecimento de parâmetros nacionais de currículos, além da criação de um sistema nacional de avaliação da educação do país, de maneira central e sem a participação dos entes federados e da sociedade em geral, na definição dos critérios de tal avaliação. Ao mesmo tempo, recusa-se a estabelecer uma carreira em nível nacional para os docentes, condição imprescindível, amplamente reconhecida por ocasião da reforma, para a valorização do magistério e a qualidade do ensino almejada por toda a sociedade brasileira.

Essas foram as linhas norteadoras que passaram a orientar a reforma educacional no país, com um recorte neoliberal mais acentuado, dando conjuntamente com as políticas mais gerais de desregulamentação e desaceleração da economia, flexibilização dos direitos trabalhistas e da privatização das empresas públicas estatais.

No tocante à educação, para que essas políticas fossem viabilizadas, necessário se fez mudar a Constituição Federal por uma emenda já referida, com alterações substanciais na função da União, que passou de responsável direto para uma função meramente supletiva no que tange ao financiamento da educação básica pública brasileira. Ao mesmo tempo reduziu para 30% a obrigação da União para atender à função supletiva, no lugar dos 50% parte obrigatoriamente direcionada ao ensino fundamental. Quanto ao financiamento dessa etapa da educação básica, passa a ser da responsabilidade de cada sistema de ensino, municipal ou estadual. A nova política instituída pelo governo de Fernando Henrique terá fortes

repercussões nas condições de financiamento do magistério público a serem em seguida examinadas.

Este capítulo tratou de políticas públicas de descentralização implementadas através de reformas educativas, e de seus impactos na carreira do magistério. Por possuir um viés neoliberal, estas caracterizaram-se, sobretudo, pela transferência da gestão das políticas públicas para a extremidade inferior do sistema educacional, o município, a escola. O fato de os mentores dessas políticas defenderem a contratação de professores pelas esferas públicas municipais pode indicar uma possível redução da média salarial praticada regionalmente, tendo em vista que a maioria dos Estados do Nordeste, excetuando-se as capitais e as maiores cidades, remunera os docentes com valores superiores aos praticados pelos municípios.

O próximo capítulo propõe-se analisar as condições de financiamento do magistério numa perspectiva histórica, e em conformidade com a legislação educacional.

3 – O FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA BRASILEIRA E DE SEUS PROFESSORES

Um traço comum une as diferentes formas de governo que o Brasil teve até hoje: a pouca importância dada por seus governantes à universalização do financiamento da educação básica para todos os brasileiros. Ressalte-se, ao longo da história da educação brasileira, desde o império, a transferência da responsabilidade com o nível fundamental de ensino às esferas menores de poder, como, num primeiro momento, as províncias e, mais tarde, os Estados.

Quando muito, o governo central limitava-se a legislar sobre as fontes de financiamento, criando impostos sobre a produção, o patrimônio, o comércio e a circulação de mercadorias, bens e serviços. De tal sorte que a última reforma educacional brasileira, efetivada no contexto do neoliberalismo, transfere essa responsabilidade para as esferas menores e mais frágeis de poder: os municípios.

Nesse contexto, a remuneração do professor, a sua investidura no cargo, as condições de trabalho e a formação profissional ganham contornos nos dias atuais, sem, contudo, deixar de transparecer características advindas desde os primórdios da educação brasileira; baixos salários, condições de trabalho insatisfatórias, jornadas excessivas, entre outras, constituindo-se entraves para o acesso e a permanência no exercício da profissão docente.

3.1 As condições históricas de financiamento do magistério

A forma de financiamento da educação, instituída a partir do ano de 1772, deu-se através da cobrança de tributos, pelas câmaras municipais, sobre a comercialização de bebidas alcoólicas e carnes, medidas consideradas à época insuficientes para a manutenção da educação, por se tratar de um tributo de difícil cobrança e de fácil sonegação. Esse tributo, denominado de subsídio literário⁶, foi instituído de forma precária e localizada em poucas vilas, as maiores e mais importantes, começando, assim, a emergir a possibilidade do assalariamento de professores na educação pública.

⁶ Tipo de imposto instituído no ano de 1772, pelo Marquês de Pombal, cobrado pelas Câmaras Municipais, incidentes sobre a comercialização de vinagre, bebidas alcoólicas e carnes. Tinha sua composição oriunda da cobrança de dez réis em cada canada (2.622 litros) de aguardente, vinho ou vinagre, e de um real em cada arratel (429 gramas) de carne comercializada nos açougues, como fonte permanente de recursos para manutenção do ensino primário. Sua cobrança durou até o ano de 1.816 quando foi extinto (ALMEIDA, 1989).

O referido subsídio pagava o salário do magistério que, em 1809, chegou a atingir 400 mil réis anuais. Conforme Almeida (1989), o valor arrecadado no Rio de Janeiro (DF) no ano citado era apenas suficiente para o pagamento de trinta professores. Dessa forma, o Estado instituiu a instrução gratuita, ministrada por professores assalariados, que para assumir a cadeira, deveriam dispor de uma lista de prováveis alunos, como também do local das aulas (geralmente a sala de sua residência ou sacristias de igrejas). A remuneração praticada orçava entre dez e trinta mil réis mensais, equivalente entre cem e trezentos reais em valores atualizados, conforme declara Monlevade (2000). Nesse contexto, surge o professor assalariado no Brasil, frágil na investidura, dependente e subordinado a autoridades locais e centrais, com um salário tão pequeno que o obrigava – a função era sempre desempenhada por homem – a sobreviver de outras atividades: agricultura, comércio. (MONLEVADE, 2000, p. 24).

O Ato Adicional à Constituição Imperial de 1834 determinava que as três esferas de governo constituíssem fundos de financiamento da educação, cujos recursos proviriam de parcela dos seus patrimônios territoriais; das sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações; das percentagens sobre o produto de venda de terras públicas; das taxas especiais e de outros recursos financeiros para a formação dos respectivos fundos. (CAMPANHOLE, 1994).

A legislação vigente no período chegava a fixar ordenado de professores, formas de seleção e ingresso no cargo. Uma lei de 15 de outubro de 1827, data que deu origem ao dia do professor, entre outras medidas, autorizava os presidentes de província a fixarem os ordenados dos professores. Esses ordenados situavam-se entre duzentos e quinhentos mil réis/ano. Eram fixados proporcionalmente à população e conforme o custo de vida das localidades. A referida Lei autorizava fosse concedida uma gratificação equivalente um terço do ordenado aos professores com mais de doze anos de exercício ininterruptos que se destacassem por prudência, dedicação e aproveitamento da maioria dos alunos. Além disso, determinava que os professores que não tinham a formação exigida para essa etapa de ensino, teriam que obtê-la em curto prazo, e à custa de seus ordenados, nas escolas das capitais para fazer frente à exigência. No processo de seleção à provisão das cadeiras, os candidatos eram submetidos a exames públicos coordenados pelo Conselho da Província. O referido conselho também determinava remuneração igual para mestres e mestras admitidos para cargos vitalícios. (MONLEVADE, 1997)

De um modo geral, no ano de 1921, na Conferência Internacional do Ensino Primário realizada no Brasil, discutiu-se a necessidade de alocação de recursos para a educação. Porém, somente com a Constituição brasileira de 1934, foi instituída uma vinculação de 10% da receita de impostos da união e municípios e de 20% da receita dos Estados e Distrito Federal para a educação, subvinculando 20% da quota federal à manutenção do ensino nas zonas rurais. Determinava ainda, às três esferas de governo, que destinassem parte de seus patrimônios territoriais, sobras de dotações orçamentárias, doações, percentagem sobre a venda de terras públicas e taxas especiais entram na composição dos fundos de financiamento da educação. O capítulo da educação aponta para a descentralização como um instrumento para contemplar as diferentes condições geográficas e sócio-culturais do país sem, contudo estabelecer mecanismos propiciadores de uma valorização docente.

No início dos anos de 1940, a Conferência Interestadual de Educação propôs a criação de um Fundo Nacional do Ensino Primário. Esta proposta foi regulamentada posteriormente por um decreto-lei, sinalizando para a retomada da vinculação no percentual de 15% para os Estados e de 10% para os municípios. Assim, refletindo o debate desencadeado nos anos anteriores, a Constituição Federal de 1946 estabelece a quota de 10% para a União e de 20% para Estados, Distrito Federal e municípios das respectivas receitas de impostos.

A LDB de 1961 (Lei nº 4.024/61) ampliou a quota da União para 12%, além de determinar que a fração de 9/10 (nove décimos) dos recursos federais constituísse fundos nacionais para os ensinos primário, médio e superior.

No ano de 1967, a Constituição Federal elaborada pelos militares suprimiu a vinculação de recursos à educação. A referida carta assegurava a educação como um direito de todos, delimitando o espaço onde se realiza – em primeiro lugar, o lar, em segundo a escola – e estabelece, além do apoio técnico e financeiro às instituições privadas, inclusive com adoção do mecanismo de compra de bolsas de estudo, a vinculação da cota de 20% por parte dos municípios para a educação (RAMOS, 2003).

A Lei nº 5.692/71, da reforma militar, reinstituiu a vinculação de recursos, determinando que os municípios aplicassem 20% dos recursos advindos do fundo de participação dos municípios no ensino de primeiro grau. (BOYNARD, 1973).

A Emenda Constitucional nº 24/83 (Emenda Calmon) reintroduziu a vinculação suprimida pela Constituição Federal de 1967, estabelecendo novas alíquotas em termos de

percentuais orçamentários: 13% para a União; 25% para Estados, Distrito Federal e municípios dos recursos arrecadados na cobrança de impostos. (VELLOSO, 1990)

Por fim, a Constituição Federal de 1988 elevou a participação da União para 18%, mantendo o percentual mínimo de 25% anteriormente já fixados para as demais esferas públicas, percentual mantido pela mais recente reforma educacional expressa na LDB vigente.

A característica predominante na manutenção dos recursos financeiros educacionais dependeu sempre da conjuntura política: a vinculação de recursos permanecia nos regimes de formação democrática e era desvinculada nos regimes instituídos por golpes de Estado, como, por exemplo, nos anos de 1937 e de 1964.

3. 2 O magistério da educação básica na legislação educacional

Não obstante as precárias condições de vida do professorado, desde os primórdios da instituição do Estado brasileiro, em nenhum momento a legislação maior do país contemplou ou apontou medidas que viessem resultar em condições condignas para o exercício docente.

Essa questão voltou à tona quando da edição do Ato Adicional à Constituição Imperial de 1834, por um lado ao desobrigar o Estado Nacional para com o ensino primário, por outro ao transferir para as províncias o encargo de promover o ensino público e gratuito (primário e secundário), cuja manutenção tinha como fonte de recursos impostos cobrados do comércio e da produção. A falta de recursos promovida pela deficiência no sistema de arrecadação impossibilitou a eficácia das medidas propostas. Segundo Romanelli (1986: p.40)

O ensino, sobretudo o secundário acabou ficando nas mãos da iniciativa privada e o ensino primário foi relegado ao abandono, com pouquíssimas escolas, sobrevivendo à custa do sacrifício de alguns mestres-escola, que destituídos de habilitação para o exercício de qualquer profissão rendosa, se viam na contingência de ensinar.

Enquanto isso a educação popular continuava no abandono, configurado pela falta de prioridade do Estado para com a educação, quando da criação do Ministério da Instrução, Correios e Telégrafos, numa tentativa de reunir, numa mesma pasta, autarquias tão antagônicas, o que justificaria sua curta duração. (LEMME, 1993).

O conhecido Manifesto dos Pioneiros, de 1932, propunha: que os professores de todos os graus e modalidades de ensino devem ser formados nos cursos universitários; a tradição das hierarquias docentes baseadas na diferenciação dos graus de ensino é inteiramente contrária ao princípio da unidade da função educacional que, aplicado às funções docentes, importa na incorporação dos estudos do magistério às universidades e, portanto, na liberação espiritual e econômica do professor, mediante uma formação e remuneração equivalentes que lhe permitam manter, com a eficiência no trabalho, a dignidade e o prestígio indispensáveis aos educadores (LEMME, 1993).

Mesmo possuindo a virtude de projetar para a educação básica a democratização do ensino, a escola nova no Brasil não expandiu seus objetivos, de forma a contemplar as condições de trabalho e remuneração do professorado. A precariedade das condições de trabalho e remuneração é recorrente na literatura educacional. A esse respeito Lemme (1993) remete a essa situação, a partir do registro de Congressos de professores na década de 1940, no qual foram destacadas a dificuldade de locomoção dos mesmos para o trabalho e a remuneração não suficiente para cobrir as despesas mais básicas, como transporte e alimentação. Assinala ainda este autor que os incentivos concedidos ao professorado em exercício na zona rural, compreendendo uma gratificação, a contagem em dobro do tempo de serviço e o aluguel de uma casa, não tiveram longa duração. Logo foram suprimidos os dois últimos, permanecendo apenas a gratificação, cujo montante não cobria os custos envolvidos na função.

No ano de 1945, no IX Congresso Brasileiro de Educação, na carta brasileira de educação democrática, são retomadas as propostas acerca da necessária valorização profissional. Dentre as propostas elencadas, destacam-se: seleção criteriosa sem protecionismos, critérios objetivos nas promoções por merecimento e antiguidade com acesso automático, estabilidade, aposentadoria voluntária a partir dos vinte e cinco anos e compulsória a partir dos trinta anos de exercício. A carta ressaltava também que o reconhecimento profissional docente passaria pela liberdade de cátedra relativa a pesquisas e sustentação de teorias, sem qualquer tipo de censura, e propunha a revisão imediata das tabelas remuneratórias do magistério, assistência cultural, recreativa, de saúde e jurídica a todo e qualquer professor e a sua família.

No ano de 1946, a Constituição Federal promulgada referenda a proposta de vinculação definida no início dos anos 40, por ocasião da Conferência Interestadual de Educação. Nessa conferência, foi proposta a criação de um fundo nacional de financiamento

do ensino primário. Antecedendo a Constituição, um decreto-lei determinava que os Estados aplicassem em educação, no ano de 1944, 15% da receita de impostos, e os municípios 10%, elevados em 1% ao ano até atingir a marca dos 20% e 15% respectivamente em 1949; e instituíam o imposto adicional de 5% sobre o consumo de bebidas. (OLIVEIRA, 1995). A carta supracitada introduz a participação da União com o percentual de 10% no financiamento do ensino primário, elevando o Distrito Federal, Estados e municípios no patamar de 20% relativo ao percentual de suas respectivas receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. (CAMPANHOLE, 1994). Apesar de disciplinar o acesso aos quadros do magistério através de concurso público de provas e títulos, introduzindo a estabilidade no emprego, a Constituição de 1946, contudo, aponta muito pouco em relação à carreira e à remuneração do magistério, mesmo atribuindo caráter permanente à função de professor, que, desse modo, eleva-se ao *status* de cargo vitalício.

Em julho de 1959, quando ainda tramitava no Congresso Nacional da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, parte dos signatários do manifesto de 1932 lança outro documento, intitulado Manifesto dos Educadores Democratas em Defesa do Ensino Público, diagnosticando a precária condição de formação e de salário dos docentes. Um dos signatários do referido Manifesto, Lemme (1993) declarava então que o professorado do ensino primário (e mesmo os de grau médio), além de, geralmente, mal preparado, quer sob o aspecto cultural, quer sobre o ponto de vista pedagógico, na sua maioria, não percebia salário condizente com a alta responsabilidade de seu papel social, nem dispunha de estímulo para o trabalho e de meios para a revisão periódica dos seus conhecimentos.

A Constituição militar de 1967, além de desvincular os recursos educacionais, também oficializava o financiamento do setor privado da educação com verbas públicas, ao garantir o apoio técnico e financeiro e a adoção do mecanismo de bolsas de estudo nas instituições educacionais particulares. A Carta de 1967 contudo, mantém o mecanismo do concurso público de provas e títulos como o instrumento de acesso aos cargos iniciais e finais da carreira do magistério público.

A Emenda Constitucional nº 01/69 restabeleceu a vinculação de parte das receitas de impostos para a educação, limitando aos municípios a aplicação de 20% da sua receita tributária no ensino primário, cujo descumprimento acarretava a sanção de intervenção no município. No tocante ao acesso à carreira do magistério, a Emenda mantém o dispositivo do concurso, suprimindo a limitação ao ensino oficial estabelecida anteriormente, e concede aposentadoria especial para o professor, após 30 anos, e para a professora, após 25 anos de

efetivo exercício em funções do magistério, com salário integral. Na prática, o que parecia uma conquista, funcionou como instrumento de discriminação. Por um lado, o limite de tempo não valia para o professor que assumisse outras funções no magistério, como, por exemplo, diretor de escola; por outro, os sucessivos governos sempre se utilizaram de instrumentos como abonos e gratificações não incorporadas aos proventos no ato da aposentadoria.

Em 1970, o Decreto Federal nº 67.322⁷ condicionou o repasse de recursos aos Estados, Distrito Federal, territórios e municípios das capitais à aplicação de 20% das respectivas quotas do Fundo de Participação na remuneração dos docentes do ensino médio da rede oficial possuidores de curso em nível superior. O decreto praticamente não foi aplicado, mas os professores licenciados da Bahia, com o argumento de perceberem valores inferiores por hora-aula ao que prescrevia o decreto, obtiveram amparo na Justiça do Trabalho, que reconheceu o direito de os professores exigirem do governo estadual o cumprimento do referido decreto, por estarem percebendo vencimentos inferiores ao previsto no texto legal. Porém o governo estadual da Bahia recorreu ao Supremo Tribunal Federal, que se posicionou favoravelmente ao recurso. Na justificativa, o referido tribunal sentenciou que um decreto não pode ser entendido como uma norma obrigatória, sem que incorra em um ato de inconstitucionalidade. Em primeiro lugar, só é possível fixar o salário mínimo mediante lei, em segundo, tal procedimento invadiria a esfera reservada pela Constituição Federal aos Estados, qual seja, a fixação de vencimento para seus funcionários. STF (1981)

Por iniciativa do senador João Calmon, no ano de 1983, foi aprovado uma Emenda Constitucional que instituía fossem aplicados na educação os percentuais de 13% para União, 25% para os Estados, Distrito Federal e municípios, de suas respectivas receitas arrecadadas pela cobrança de impostos.

Por seu turno, a Constituição Federal de 1988 referendou a Emenda, mas elevando o percentual da União de 13% para 18% e equiparando em 25% o percentual mínimo para Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarem em educação. Com relação ao magistério, a constituição de 1988 incorporou a exigência de concurso público como forma de ingresso no corpo docente e aposentadoria especial e, pela primeira vez, acrescenta um plano de carreira com o estabelecimento de um piso salarial profissional e gratificação natalina integral.

⁷ O artigo 1º condicionou a observância, a partir do primeiro semestre do exercício de 1971, para a remuneração dos docentes do ensino médio oficial que tiveram concluído curso de nível superior, no limite mínimo por hora de trabalho, 3,5% (três inteiros e cinco décimos por cento) do salário mínimo mensal da região.

Ignorando a ampla discussão realizada pelas entidades educacionais de todo o país, no ano de 1996 é editada a Emenda Constitucional nº 14/96. Essa emenda reduziu a participação da União no financiamento do ensino fundamental, de 50% para até 30% de suas receitas, além de limitá-la à função supletiva e redistributiva. Limitou, ainda, o financiamento na forma de subvinculação ao ensino obrigatório, isto é, ao ensino fundamental.

Para isso, criou um fundo contábil (FUNDEF) no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, limitado ao ensino fundamental, com o objetivo de universalizar o atendimento nessa etapa de ensino e de promover uma remuneração condigna para seus professores. O referido fundo é constituído de 15% dos impostos estaduais e municipais definidos pela Constituição Federal de 1988, quais sejam: Fundo de Participação dos Estados e Municípios (FPE e FPM); Impostos sobre operações relativas à Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às Exportações (IPI-EXP); e recursos advindos da LC 87/96 (compensação financeira da União aos Estados devido às perdas provocadas pela isenção da cobrança de ICMS nas exportações).

Nos Estados onde o valor disponível por aluno for inferior ao mínimo definido nacionalmente, devia ser complementado com recursos financeiros, na medida em que o valor mínimo definido em âmbito estadual fosse inferior ao valor mínimo deferido nacionalmente.

O critério de distribuição dos recursos em cada Estado, respectivamente para a rede estadual e as redes municipais, obedecia a proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes do ensino fundamental em relação ao total de matrículas do ensino fundamental no Estado.

Para remunerar o magistério, seria reservada uma proporção não-inferior a sessenta por cento dos recursos de cada fundo, contanto que preenchesse o requisito de estar no efetivo exercício no ensino fundamental, ou seja, não contemplava os aposentados nem aqueles que atuavam noutros níveis e modalidades de ensino.

Às restrições persistiam, não obstante o discurso de valorização do magistério. Ao invés disso, as restrições se consolidavam através das regulamentações legais remetendo a cada sistema de ensino a responsabilidade pela elaboração e implementação dos respectivos planos,. Isso em tese permitia a existência de cerca de 5.600 valores para salários no país, considerando-se os Estados o Distrito Federal e os municípios brasileiros.

Embora a legislação complementar⁸ indicasse remuneração igual para professores com a mesma qualificação, independentemente da etapa de ensino em que atuassem, tornou-se comum a inexistência de planos de carreira e remuneração nos sistemas de ensino adotando-se no lugar, contratos temporários com remuneração inferior e ausência de direitos assegurados aos integrantes do quadro permanente.

Observa-se que, em todos os processos constitucionais, as proposições oriundas do movimento dos educadores pouco refletiram de melhoria quando considerado, principalmente a remuneração. As conquistas obtidas nos embates travados entre educadores e governantes tinham pouca duração. Estes últimos fizeram um levante nacional, a ponto de promover modificações constitucionais e, dessa forma, impedir sua permanência, como aconteceu em relação ao piso salarial do magistério e ao valor hora-aula do docente com licenciatura plena, antes vinculados ao salário mínimo nacional.

3.3 O magistério no Plano Nacional de Educação (PNE) ⁹

A afirmação da necessidade de valorização do magistério na legislação máxima da educação indica a legitimidade da antiga bandeira de luta dos docentes vinculados ao ensino fundamental e básico da rede pública de ensino do país. Com efeito, desde a Conferência Mundial de Educação para Todos, realizada no ano de 1990 em Jomtien (Tailândia) e patrocinada pela UNESCO, UNICEF, PNUD e Banco Mundial, a valorização do magistério tornou-se um componente fundamental em prol de uma oferta de qualidade do ensino público referente à educação básica, passando a integrar a agenda mínima da Década da Educação no Brasil. Com esse entendimento e com algumas limitações, fundamenta-se, ainda, a legislação da reforma educacional brasileira do ano de 1996, consubstanciada particularmente nas leis de número 9.424 e 9.394.

⁸ Trata-se da Resolução nº.3, de 13 de outubro de 1997, elaborada pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), a qual determina que o valor *per capita* aluno do ensino fundamental de cada sistema de ensino seja referência para a média salarial entre a menor e a maior remuneração possível dentro da carreira, cuja escala salarial leva em conta apenas a qualificação profissional independentemente da etapa de ensino em que atua o docente.

⁹ Instituído pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001.

Apresenta, todavia, algumas restrições tanto no que se refere à ampliação da oferta do ensino público quanto ao financiamento da carreira e remuneração dos professores. As restrições iniciam-se pela redução de abrangência, ao definir como responsabilidade dos poderes públicos apenas o ensino fundamental. Reduz ainda, a valorização do magistério aos professores vinculados as outras etapas de ensino, por ocasião da declarada Década da Educação, resultante dos acordos internacionais firmados pelo governo brasileiro para a Educação Básica, conforme se explicita no Plano Nacional de Educação para Todos.

Três anos após a realização desse evento, o Brasil, um dos nove países mais populosos e detentor de indicadores os mais negativos no campo social e educacional, é convocado a apresentar seu plano nacional de educação em consonância com os compromissos assumidos em Jomtien, no sentido da universalização da educação básica até o final do século. Tais compromissos são reafirmados quando da Declaração de Nova Delhi em dezembro de 1993, assinada pelos nove países. Nesse documento, é reafirmado, entre outros, o compromisso de valorizar social e profissionalmente o magistério por meio de programas de formação permanente, plano de carreira, remuneração e outros benefícios que estimulem a melhoria do trabalho docente.

Porém a fragilidade, as lacunas e restrições das políticas adotadas não permitem o atendimento dos compromissos mais gerais com relação à educação básica, particularmente à valorização do magistério. O reflexo disso é que, passados quase oito anos, o PNE mais recente ainda aponta para a necessidade de ações simultâneas por parte dos gestores públicos que contemplem melhorias, na formação inicial e continuada, das condições de trabalho e remuneração com planos de carreira elaborados com a participação dos professores. No diagnóstico, porém, ressalta:

Os esforços dos sistemas de ensino e, especificamente, das instituições formadoras em qualificar e formar professores têm se tornado pouco eficazes para produzir a melhoria da qualidade do ensino por meio da formação inicial porque muitos professores se deparam com uma realidade muitas vezes desanimadora. Ano após ano, grande número de professores abandona o magistério devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas (PNE, 2001: p.73).

O fato de o PNE indicar a necessidade de participação do magistério na elaboração dos planos de carreira e remuneração não garante que os salários, historicamente inferiores, sejam elevados aos patamares de outros profissionais com o mesmo nível de escolarização.

Há dispositivos ainda hoje não implementados que constituem motivos de reivindicação da categoria em nível nacional, a exemplo da ampliação da carga horária total para 50%, dedicado às atividades complementares do trabalho de sala de aula, pela sua enorme abrangência, que compreende o trabalho com a comunidade, a pesquisa e a preparação de aulas.

A concentração da carga horária do professor num único estabelecimento de ensino é de vital importância para evitar a itinerância entre escolas. Os sucessivos deslocamentos provocam um custo adicional à sua remuneração, sem contar o tempo despendido, como também a multiplicidade de tarefas e encargos provocados pelo número excessivo de alunos e seus desdobramentos nos diversos universos escolares em que o professor fica inserido.

A União revelou, à época, seu descompromisso com a educação, ao não assumir a meta de oferecer o mínimo de 40% das vagas do ensino superior para o setor público, o que propiciaria a expansão de vagas e, conseqüentemente, o crescimento no número de cursos de licenciatura para atendimento à demanda de profissionais da educação com formação inicial adequada. Além disso, eximiu-se do papel de articular nacionalmente as três esferas governamentais na elaboração dos respectivos orçamentos, com vistas ao cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais e ajustes progressivos no valor disponibilizado por aluno ao ano que corresponda a um padrão de qualidade de ensino definido nacionalmente, conforme determina a Lei nº 9.424/96. Em vez disso, desde sua implantação, o Governo Federal, ignorou a metodologia definida em lei que consistia no estabelecimento do valor mínimo mediante a divisão dos recursos definidos pelas matrículas, fixando em decreto um valor fora desses critérios.

As mudanças ocorridas no financiamento da educação e seus impactos na valorização do magistério a partir da década de 1990 serão analisados no capítulo seguinte.

4 – O ATUAL MODELO DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E SUA REPERCUSSÃO NA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

A Constituição Federal de 1988, conhecida como a Constituição Cidadã, no capítulo sobre a educação, define os impostos e como são repartidos para os três entes federados. No corpo do texto constitucional, são determinados os percentuais próprios para a educação, compreendendo 18% dos impostos arrecadados para a união, e 25% para os Estados, os municípios e o Distrito Federal.

As fontes de financiamento da educação são recursos financeiros (impostos, taxas e contribuições), de acordo com a esfera administrativa arrecadadora, sua forma de arrecadação e como se dá a repartição entre os entes federados, em conformidade com o exposto no quadro 1 a seguir. Os recursos financeiros mencionados são distintos entre si, conforme a definição da Lei nº 5.172/66, que estabelece o Código Tributário Nacional. Os percentuais relacionados aos impostos financiam as atividades fins da educação. As taxas e contribuições, por sua vez, complementam despesas outras da educação, ou seja, são direcionadas às atividades meio, para que aconteçam as atividades fins da educação.

IMPOSTOS FEDERAIS (18%)	IMPOSTOS ESTADUAIS (25%)	IMPOSTOS MUNICIPAIS (25%)
I. Renda (53%) IPI (43%) ITR (50%) IOF I. Importação I. Exportação	FPE (21, 5%) IPI-EXP (75%) ICMS (75%) IPVA (50%) ITCD AIR IRRF (serv. Estaduais).	FPM (22,5%) IPI-EXP (25%) ITR (50%) ICMS (25%) IPVA (50%) IPTU / ISS /ITBI (100%) IRRF (serv. Municipais).
Contribuição Salário-educação	Contribuição Salário-educação	Contribuição Salário-educação

FONTE: MONLEVADE, 1997

QUADRO 1 – RECURSOS FINANCEIROS DA EDUCAÇÃO, CONSTITUIÇÃO FEDERAL – 1988

A contribuição do salário-educação é recolhida pelo Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), ao qual cabe 1% da arrecadação. Essa contribuição origina-se, do percentual de 2,5% que incide na folha de pagamento das empresas.

Estas poderão optar por essa forma de recolhimento, ou dela poderão deduzir a aplicação realizada diretamente no ensino fundamental de seus empregados e dependentes. As empresas também podem direcionar o recolhimento ao Banco do Brasil, que cobra 0,8%, a título de taxa administrativa. Recentemente, ocorreram modificações na distribuição dos recursos dessa contribuição, através da Lei nº 10. 832/03. À semelhança do que já foi determinado pelo FUNDEF, também para o ensino fundamental estabelece o critério de proporcionalidade ao número de alunos de cada sistema, estadual ou municipal, para a alocação dos recursos em cada unidade da federação.

No quadro acima, tem-se a composição das receitas educacionais, destacando-se a repartição entre as três esferas administrativas da federação. A seguir, para possibilitar maior compreensão da natureza dos recursos financeiros da educação, passa-se a detalhar cada um deles.

- **Impostos arrecadados pela união**

- a) IR – Imposto sobre a Renda (incide sobre rendas e proventos das pessoas físicas e jurídicas. Do total arrecadado, 53% cabem à União, 21,5% compõem o FPE, 22,5% o FPM, e os 3% restantes compõem fundos de incentivo ao desenvolvimento para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste);
- b) IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados (43% cabem à União e 47% integram o FPE e FPM estaduais e municipais respectivamente);
- c) IOF – Imposto sobre Operações Financeiras: operações de crédito, câmbio e seguros ou relativos a títulos, ou valores mobiliários (a União detém o total da arrecadação);
- d) II – Imposto sobre os Produtos Importados (exclusivo da União);
- e) IE – Imposto sobre os Produtos Exportados (10% do montante é rateado com os Estados conforme a Lei Complementar nº 61/89);
- f) ITR – Imposto Territorial Rural (incidente sobre imóveis rurais e repartido igualmente entre a União e o município de localização do imóvel, isentando-se os de até 30 hectares).

- **Impostos transferidos aos Estados, pela União**

- a) FPE – Fundo de Participação Estadual (formado por recursos oriundos do imposto de renda das pessoas físicas e jurídicas e de imposto sobre produtos industrializados arrecadados pela União).

É repassado aos Estados pelo critério de proporcionalidade direta à sua população e de proporcionalidade inversa à sua renda, com exceção dos ex-territórios: Rondônia, Acre, Amapá e Roraima e Tocantins, que, por ser um Estado novo, possui critérios diferenciados com incentivos definidos em legislações específicas; 15% são recolhidos à conta do FUNDEF, a título de contribuição ao fundo;

b) IPI-EXP – Imposto sobre Produtos Industrializados, relativo às exportações (75% da arrecadação são transferidos aos Estados de origem); 15% são recolhidos à conta do FUNDEF, a título de contribuição.

- **Impostos estaduais oriundos de arrecadação própria**

a) ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (incide sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior. Destinam-se 75% do arrecadado ao Estado, dos quais 15% são recolhidos à conta do FUNDEF, a título de contribuição. Os produtos semi-elaborados, quando da exportação, ficam isentos desse tributo. A União faz o ressarcimento aos Estados ante a perda de arrecadação, conforme determina a LC nº 87/96);

b) ITCMD – Imposto sobre Transmissão *Causa mortis* e Doações de quaisquer bens ou direitos. (incidente sobre heranças);

c) IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (cobrado anualmente quando do licenciamento de veículos e repartidos igualmente entre o Estado e o município de ocorrência do licenciamento);

d) A I R – Adicional de Imposto sobre a Renda (as rendas resultantes de aplicações financeiras são taxadas no percentual de 5%);

e) IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores estaduais.

- **Impostos municipais transferidos pela União**

a) FPM – Fundo de Participação dos Municípios. Constituído por 44% do IR e IPI da arrecadação federal, é repassado aos municípios proporcionalmente à sua população, 15%, do que cabe a cada município, são recolhidos, a título de contribuição, para a conta do FUNDEF em cada Estado;

b) ITR – Imposto Territorial Rural. A União repassa metade da arrecadação ao município onde se localiza o imóvel.

- **Impostos municipais transferidos pelos estados**

a) ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços. É repassado pelo Estado, à razão de 25% do arrecadado aos municípios, dos quais 15% são recolhidos à conta estadual do FUNDEF, representando as contribuições dos municípios deste imposto ao fundo;

b) IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores. O município onde o veículo é licenciado recebe do Estado, metade do valor do que é recolhido;

c) IPI-EXP – Imposto sobre Produtos Industrializados, relativo às exportações. O município exportador recebe 25% transferidos pelo Estado, dos quais 15% são recolhidos à conta do FUNDEF.

- **Impostos municipais oriundos da arrecadação própria**

a) IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano (incide sobre todos os imóveis da cidade, como: prédios residenciais, industriais, comerciais, como também sobre os terrenos localizados na zona urbana);

b) ISS – Imposto Sobre Serviços de qualquer natureza (é recolhido das pessoas e empresas que atuam no ramo de prestação de serviços, como: profissionais liberais, casas de *shows*, bancos, cinemas, lojas, etc.);

c) ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos (a qualquer título, por natureza ou sessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de

direitos na sua aquisição. Desse modo, quando uma pessoa vende qualquer imóvel urbano, 3% sobre o valor do imóvel são recolhidos pelas Secretarias Municipais de Finanças, por ocasião da transferência de propriedade);

d) IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores municipais.

Em 1996, a Emenda Constitucional nº 14 modificou a Constituição Federal de 1988, subvindo 60% de todos os recursos da arrecadação de impostos dos Estados, Distrito Federal e municípios, para o ensino fundamental, como também criando no âmbito das esferas governamentais referidas, um fundo de financiamento exclusivo dessa etapa de ensino, o FUNDEF¹⁰.

O fato de se garantir em lei a vinculação de recursos para a educação não significou o cumprimento pelos governos da norma legal. A vinculação de recursos à educação sempre envolveu decisões políticas, quanto a sua manutenção. Em governos eleitos democraticamente, a vinculação permanecia sendo retirada em governos militares, como aconteceu no ano de 1967. A esse respeito, França (2004) considera que a vinculação se constitui numa garantia de aplicação de recursos numa função que deve ser pública.

A garantia de certo percentual para a educação sempre foi uma reivindicação de amplos setores da sociedade brasileira. Tanto é que, ainda no contexto da ditadura militar, foi aprovada uma Emenda Constitucional, de autoria do senador João Calmon, vinculando dos impostos arrecadados para a educação, 13% para a União e 25% para estados, municípios e Distrito Federal. Mesmo assim, na prática continuou sem garantia a aplicação desses recursos, pois a mesma só foi regulamentada em 1985 (Lei nº 7.348/85), na vigência da Nova República (GERMANO, 1993).

Ainda de acordo com esse autor, por todos os 21 anos de ditadura militar no Brasil, o regime se desobrigou do financiamento da educação pública e, em seu lugar, promoveu amplamente a privatização da educação escolar. Com efeito, conforme o detalhamento da tabela 3.1 seguinte, a educação pública brasileira perdeu, no período de 1983 a 1988, 9,7% de suas receitas, deduzindo-se o superávit do último ano. Ou seja, a União deixou de aplicar entre os anos de 1983 e 1988 mais da metade dos recursos que anualmente deve destinar à

¹⁰ Nos itens 4.2 e 4.3 seguintes, o Fundef é abordado com mais ênfase.

educação. A tabela abaixo descreve ano a ano os valores negativos correspondentes ao percentual que deixou de ser aplicado.

TABELA 1 – PROPORÇÃO DOS RECURSOS APLICADOS PELA UNIÃO EM
EDUCAÇÃO – 1983 / 1988 (em %)

Ano	Valor Aplicado	Valor Devido	Diferença
1983	10,3	13,0	-2,7
1984	9,2	13,0	-3,8
1985	9,4	13,0	-3,6
1986	11,8	13,0	-1,2
1987	12,6	13,0	-0,4
1988	20,0	18,0	+2,0

FONTE: VELLOSO, 1992

A nova Constituição de 1988, que substituiu a Constituição anterior do regime de exceção, altera de 13% para 18% a vinculação mínima dos impostos arrecadados pela União para com a educação pública, mantendo, no entanto, os percentuais anteriormente definidos para Estados, Distrito Federal e municípios. Com um ano de vigência da nova Constituição, embora a União tenha aplicado em termos nominais o percentual mínimo obrigatório de sua receita de impostos na educação, não corrigiu a intensa desvalorização da moeda, com a alta inflacionária no período. Com relação a esse período, Velloso (1992) chama a atenção para o descompasso entre as datas de arrecadação dos impostos e as de aplicação das verbas, as taxas de inflação e os gastos, que alcançavam apenas 15,7% .

Precedendo a reforma educacional, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), regulamentado pela Emenda Constitucional nº 17/97, depois denominado Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e posteriormente Desvinculação dos Recursos da União (DRU). O referido fundo surgiu sob o pretexto de manter a estabilidade do plano real, mas o que se verificou foi a redução das receitas da educação. Isto ocorreu porque o referido fundo desvinculou 20% do total das receitas oriundas de impostos, modificando assim a base de cálculo dos 18% destinados à educação pela União, a qual passou a incidir sobre 80% do total das receitas e não sobre os 100% anteriormente estabelecidos, contabilizando uma redução de R\$ 2,9 bilhões nos recursos destinados à educação (PINTO, 1999).

Além da redução, acima explicitada, do montante das verbas para a educação, pelo mecanismo adotado, a sua composição foi feita de maneira injusta e desigual, pois regiões

mais pobres acabam contribuindo com mais recursos. Exemplo disso ocorreu já no primeiro semestre de 1997, quando a região Nordeste contribuiu com um percentual em torno de 44,7% dos recursos do FEF, e a região Sudeste com 18,7%, do montante recolhido.

A subtração de recursos continuou com a Emenda Constitucional nº 14/96, que reduziu a participação da União na educação básica. Se fossem mantidos os 9% definidos pela Constituição desde a sua edição original, naquele ano seriam garantidos R\$ 4 bilhões para a educação básica (GAT – CNTE, 1996). Longe disso, a complementação da União em 1998, primeiro ano da implantação do FUNDEF, correspondeu a apenas R\$ 486,6 milhões, menos de 1/8 do valor devido (MEC, 2000).

4.1 Os fundos de financiamento da educação e a valorização docente

Na década de 60, Anísio Teixeira propôs a criação de um fundo de manutenção do ensino primário, cuja composição partia do princípio da remuneração do magistério para a qual seriam alocados 55% dos recursos.

O referido autor (1999), no seu diagnóstico, apontava para as desigualdades culturais entre os municípios e sua estreita relação com as desigualdades econômicas regionais. O educador propôs um custo-padrão garantido pelos três poderes públicos, como condição para redução dessas desigualdades. No caso de as quotas estaduais e municipais serem insuficientes para cobrir o custo mínimo definido nacionalmente, a União faria a complementação.

Tomando como referência a remuneração do professor equivalente a 1,5 salário mínimo (SM) para uma jornada de trabalho de 6 horas/dia, e considerando a proporção de 35 alunos por professor, calculou o custo escolar anual por aluno partindo do salário do professor. Expresso na fórmula: $\text{Salário} = (1,5 \times 1 \text{ SM} \times 12) / 35 = 0,5143 \times 1 \text{ SM}$. Ou seja: o salário do docente equivaleria a um salário mínimo e meio, multiplicado por 12 meses de salários anuais e dividido por 35 alunos (proporção aluno / professor). Ao número 0,5143 de um SM fez corresponder 55% das despesas. Utilizando-se de uma regra de três simples, chega-se ao custo total (100%) por aluno de 0,9351 SM, ao qual, incluídos os encargos sociais, estimados em 14%, chega-se ao valor de 1,0660 SM para o custo por aluno-ano.

A proposta estabelece percentuais para outros itens de despesas do universo escolar, conforme detalha a tabela abaixo:

TABELA 2 – COMPOSIÇÃO DO CUSTO ESCOLAR

PROPOSTA ANÍSIO TEIXEIRA

Itens de despesas	(%)
Salário do magistério	55
Assistência (alimentação e saúde).	15
Biblioteca e material de ensino	13
Prédios e equipamentos	10
Administração e serviços	7

FONTE: AMARAL, 2001, p.279.

Ao estimar um acréscimo de 14% ao montante do fundo para pagamento de encargos sociais, a proposta resguardava os recursos destinados, por exemplo, aos salários dos professores. Já na proposta do FUNDEF, diferentemente, as despesas com encargos sociais da folha do magistério são remetidos ao percentual de 60%, reduzindo o montante destinado ao pagamento dos salários dos docentes. A simulação realizada pelo autor apontava para a alocação de recursos correspondentes a apenas 2% da renda nacional.

O fundo proposto por Anísio Teixeira inspirou de certo modo, a criação do FUNDEF.

4.2 FUNDEF: um fundo para valorização do magistério do ensino fundamental?

O FUNDEF compõe-se de 15% de impostos estaduais e municipais (FPE, FPM, ICMS, IPI-EXP e recursos oriundos da LC nº 87/96) que são redistribuídos em cada Estado, para as redes estaduais e municipais do ensino fundamental regular, na proporção das matrículas. Esse fundo garante um valor mínimo por aluno ao ano, definido nacionalmente, sendo que, nos Estados onde a razão entre os recursos e as matrículas for inferior a este mínimo, a União realiza a suplementação.

Porém o descompasso entre o texto legal e a prática é demonstrado pela não-observância ao que estabelece a lei, no tocante à determinação do mínimo nacional. O não-cumprimento da determinação legal pela União vem causando aos estados e municípios prejuízos na ordem de dois bilhões de reais ao ano, nos cinco primeiros anos de sua implantação, prejuízos estes divulgados sistematicamente pela CNTE (1999).

O próprio MEC (2000), no Relatório sobre o primeiro ano do FUNDEF, assume que a participação da União é baixa na complementação do fundo. No ano de 1998, por exemplo, representava apenas 3,9% do total dos recursos movimentados pelo FUNDEF no país. Se observada, porém, a metodologia prevista no texto legal, a União deveria ter participado com 16,48%. Um aspecto importante a ser observado diz respeito à fiscalização sobre o emprego dos recursos. Os conselhos formados sob a hegemonia do Executivo, a exemplo do Conselho Nacional, compõe-se 11 membros, dos quais apenas dois representam a sociedade civil (DAVIES, 2001).

Outra contradição evidenciada nessa lei localiza-se na concessão que facultou ao poder público lançar mão de parte dos recursos destinados aos salários para financiar cursos de formação, comprometendo assim a possibilidade de melhoria salarial dos professores, conforme a previsão inicial. Nos cinco primeiros anos de implantação do fundo, os recursos destinados à formação profissional passaram a ser, geralmente aplicados em serviço e em grande parte em instituições privadas. A pretexto de incorporar a experiência profissional, esses cursos reduzem o tempo de duração, comprometendo uma formação mais ampla com uma dimensão mais crítica, cultural e humanista, dissociando ainda entre si o ensino, a pesquisa e a extensão (SILVA, 2001). A formação desses cursos remete à orientação do Banco Mundial, que recomenda sua realização em serviço, por considerá-la mais efetiva e demandar custos mais reduzidos (TOMMASI, 1996).

Ainda em referência às condições de valorização do magistério, embora uma nova pesquisa do MEC (2000) apontasse que 72% dos municípios haviam elaborado planos de carreira, dados veiculados por Lisete Arelaro (1999 e 2000) mostravam que apenas 28% desses planos chegaram a ser implantados. O FUNDEF repercutiu principalmente em municípios que remuneravam os docentes com valores inferiores ao SM, assim mesmo na forma de abonos, reenquadramentos e gratificações, prevalecendo dessa forma, o congelamento de salários.

A União, portanto, desde a implantação do FUNDEF, tem investido no fundo valores inferiores aos previstos na Lei nº 9.424/96, provocando um prejuízo na ordem de R\$ 13 bilhões ao ensino fundamental brasileiro, como exemplo, no ano, de sua implantação (1998) a Paraíba teve uma perda de 67,2 milhões de reais (SOUSA JR, 2003) e no Rio Grande do Norte, essa perda chegou a 67 milhões (SINTE/RN, 2000). Verifica-se também que, ao subvincular 60% das verbas da educação para o ensino fundamental, reduzem-se os recursos a serem destinados para outras etapas de ensino. De acordo com o Censo Escolar de 1998, na

pré-escola, nesse ano, houve uma redução de 5,5% em nível nacional, sendo mais acentuada a queda no Nordeste, atingindo 11,85%. Dados divulgados pela CNTE (1999) apontam um atendimento de apenas 18% das crianças com idade até cinco anos, sendo que a maioria das crianças dessa etapa de ensino (19 milhões) concentram-se em instituições privadas de ensino. Dos 48 milhões de jovens e adultos que ainda não cursaram o ensino fundamental obrigatório (incluindo 20 milhões de analfabetos), apenas oito milhões estão matriculados na modalidade Educação de Jovens e Adultos (EJA) nos Estados, municípios ou programas federais; os demais encontram-se excluídos do sistema público de ensino. Assim, o veto à inclusão das matrículas de EJA para efeito da distribuição dos recursos contraria o parágrafo segundo do Art. 37 da LDB. (ARAGÃO, 2001).

O mesmo aconteceu com a educação infantil, observando-se uma significativa redução nos investimentos nessa etapa de ensino, com a edição da Lei do FUNDEF. Somente no município de João Pessoa, de cerca de R\$ 3,4 milhões aplicados no ano de 1999, apenas R\$ 581 mil foram alocados no ano de 2000. (SOUSA JR, 2003). Desse modo, o fundo que fora vocacionado para apoiar, manter e desenvolver o ensino fundamental, e valorizar o magistério, acabou por ser implementado em um contexto adverso, transferindo para o âmbito municipal o ensino obrigatório, restringindo, assim, o espaço da educação básica e pública.

4.2.1 Restrições provocadas pelo FUNDEF

No primeiro semestre do ano 2000, o MEC divulga um balanço dos quase três anos de implantação do FUNDEF. Tanto do ponto de vista do valor anual por aluno, disponibilizado pelos Estados para financiar suas redes públicas do ensino fundamental, como dos salários percebidos pelos docentes, traz a marca das desigualdades socioeconômicas regionais, detalhada na Tabela 3.

TABELA 3 – SALÁRIO MENSAL DOS PROFESSORES DAS REDES PÚBLICAS – BRASIL 2000

R\$1,00

Regiões	Nível de formação profissional	
	Médio-normal	Licenciatura plena
Norte	590,00	973,00
Nordeste	528,00	763,00
Centro-oeste	671,00	1.141,00
Sudeste	1.000,00	1.545,00
Sul	800,00	1.030,00
Brasil	710,00	1.278,00

FONTE: SEF/MEC, BRASIL 2000.

É importante ressaltar que a CNTE contestou esses valores, por se referirem a uma carga horária semanal de 40h, quando a carga horária mais praticada pelos Estados nordestinos é de 20 h semanais.

Com relação ao custo-aluno, o estudo mostrou que, nos Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, o custo anual por aluno (razão entre os recursos disponibilizáveis pelo FUNDEF no ano vigente e as matrículas do ano anterior, acrescidas da projeção de novas matrículas) continuou inferior à média nacional. Nos Estados das regiões Sudeste e Sul, de condições socioeconômicas superiores, essa média foi ultrapassada. Comparado ao Estado Pará, São Paulo investe anualmente mais do que o dobro dos recursos do FUNDEF, por aluno do ensino fundamental, conforme a tabela seguinte.

TABELA 4 – CUSTO ANUAL POR ALUNO DO ENSINO FUNDAMENTAL
BRASIL – 1998 / 2000

R\$1,00

Estados selecionados/UF	1998	1999	2000
Brasil	411,00	433,00	519,00
Pará	315,00	315,00	337,00
Paraíba	325,00	315,00	338,00
Rio Grande do Norte	346,00	378,00	417,00
Goiás	346,00	322,00	423,00
São Paulo	657,00	779,00	849,00
Rio Grande do Sul	561,00	606,00	675,00

FONTE: MEC, BRASIL 2000.

Desse modo, a União pouco contribui para combater as desigualdades econômicas regionais, ao descumprir a metodologia de cálculo do custo-aluno, estabelecida pelo Artigo 6º da Lei nº 9.424/96. Nesse sentido, reduziu o valor mínimo devido a seis Estados já contemplados em 1998 – Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Pernambuco e Piauí; no ano seguinte, incluiu apenas mais dois, Alagoas e Paraíba, mantendo, porém, o mesmo valor por aluno do ano anterior (MEC, 2000).

Estimativas de governos estaduais, conforme divulgado pelo Jornal Tribuna do Norte (2004), indicam que a União deixou de repassar R\$ 13 bilhões a Estados e municípios, via FUNDEF, entre 1998 e 2003. No ano de 2004, caso a União cumprisse o que a referida lei determinava e fixasse um piso nacional maior para o FUNDEF, outros Estados receberiam complementação federal, – Amazonas, Goiás, Minas Gerais, Rio Grande do Norte, Rondônia e Sergipe.

A contribuição federal ao FUNDEF foi um assunto polêmico desde a sua implantação, em 1998, no governo de Fernando Henrique Cardoso, governos estaduais impetraram ações na Justiça contra a União; o do Rio Grande do Norte, embora tivesse obtido liminar favorável do Supremo Tribunal Federal, em março de 2004, não logrou receber os recursos. Na verdade, mediante tais estratégias, a União transferiu aos Estados e municípios a manutenção do ensino obrigatório. Na composição do FUNDEF a maioria dos recursos provém de um imposto arrecadado pelas unidades federativas, o ICMS; enquanto a União tem uma participação simbólica, variando de 2,9% a 3,8% do total dos recursos conforme a tabela 5.

TABELA 5 – COMPOSIÇÃO DO FUNDEF SEGUNDO ORIGEM DOS RECURSOS-1998 / 2000

R\$ milhões

Origem dos recursos	1998		1999		2000	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%
FPM	1.838,3	13,8	2.042,0	13,4	2.238,7	12,7
FPE	1.638,1	12,3	1.819,9	12,0	2.149,8	12,2
ICMS	8.758,8	66,0	9.834,2	64,7	11.924,7	67,6
IPI-EXP	238,0	1,8	239,7	1,6	264,6	1,5
LC 87/96	314,0	2,4	684,6	4,5	565,6	3,2
Subtotal	12.787,2	96,3	14.620,4	96,2	17.143,4	97,1
Complemento União	486,6	3,7	579,9	3,8	505,6	2,9
Total de FUNDEF	13.273,8	100	15.200,3	100	17.649,0	100

FONTE: STN/MF, BRASIL 2000.

No Rio Grande do Norte, o governo estadual contribuiu mais do que resgatou, nos três primeiros anos de vigência da lei. A diferença entre as contribuições e quotas representou cerca de R\$116,4 milhões no período; enquanto as matrículas na rede estadual reduziam-se, as matrículas das redes municipais aumentavam, confirmando a tendência do fundo em municipalizar o ensino fundamental.

TABELA 6 – FLUXO FINANCEIRO DO FUNDEF NO RN POR ESFERA ADMINISTRATIVA, E A EVOLUÇÃO DAS RESPECTIVAS MATRÍCULAS – 1998 / 2000

Ano	Governo estadual		Governos municipais		Matrículas por rede	
	Contribuição	Quota	Contribuição	Quota	Estadual	Municipal
1998	124,5	98,1	63,9	90,3	288.855	293.589
1999	146,3	109,1	73,7	110,9	287.729	304.083
2000	180,4	130,3	80,2	178,6	278.904	314.794

FONTE: STN/MF, 2000 e MEC/INEP (Censos escolares 1998, 1999,2000).

NOTA:

Os valores da contribuição e quota de 2000 dos governos municipais correspondem a estimativas oficiais. As quotas e contribuições estão expressas em R\$ milhões.

Enquanto no período de 1998 a 2000 as matrículas no ensino fundamental da rede estadual do Rio Grande do Norte foram reduzidas de 288.855 para 278.904, as das redes municipais elevaram de 293.589 para 314.794.

A discussão sobre fundos de financiamento é retomada com o término da vigência do Fundef em 2006. O governo federal pôs em pauta a proposta originada das discussões com as entidades educacionais e incorporada pelo Partido dos trabalhadores (PT) desde 1994. Em seguida, com maiores detalhes, teceremos comentários sobre a questão.¹¹

4.3 FUNDEB: perspectivas para o magistério da educação básica

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) é produto do debate encabeçado pelas entidades educacionais vinculados a projetos que tramitam nas casas legislativas do Congresso Nacional.

Desde 1994, o PT discute o financiamento da educação básica na perspectiva de fundos articulados nas três esferas públicas, constituídos do total de impostos vinculados à educação básica que, no referido ano, correspondia a 6% do PIB.

Somente após cinco anos de discussões, incorporando as propostas do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (1994), foi apresentada Proposta de Emenda Constitucional (PEC), nº 112/99, com as seguintes características:

- a) disponibilização crescente de recursos da União, Estados e municípios para a educação básica;
- b) estabelecimento de um custo-aluno-qualidade, como padrão de financiamento;
- c) fixação de um piso salarial profissional nacional;
- d) suplementação financeira pela União com vistas a atingir o custo-aluno-qualidade;

¹¹ O FUNDEB foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentado pela Medida Provisória nº 339, de 29 de dezembro de 2006.

- e) destinação de 25% dos impostos e transferências dos Estados e municípios para a educação básica;
- f) determinação do prazo de cinco anos para Estados e municípios excluïrem, do percentual constitucional destinado à educação básica, as despesas com o ensino superior;
- g) proibição de isenção de impostos, à parcela destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino;
- h) elevação do percentual destinado à educação pela União, de 18% para 20%;
- i) destinação de 80% dos recursos dos fundos estaduais e municipais para o pagamento dos salários dos professores e outros profissionais da educação;
- j) garantia do pagamento de um piso salarial profissional nacional (PSPN) fixado anualmente em função do menor custo-aluno-qualidade pelo Conselho Gestor do fundo;
- l) delegação ao Conselho Nacional Gestor do fundo da função de proceder ao cálculo trimestral do custo-aluno-médio-diferenciado que, comparado ao custo-aluno-qualidade-diferenciado definidos nos Estados, terão suplementação mensal pela União aqueles cujos valores sejam inferiores ao definido nacionalmente a cada ano.

Decorridos cerca de dois anos, da ascensão à presidência de Luiz Inácio Lula da Silva (PT), a proposta do FUNDEB voltou a ser discutida no Congresso, por iniciativa do Poder Executivo, através de uma nova Proposta de Emenda Constitucional (PEC), número 415, de 14 de junho de 2005. Essa proposta altera o artigo 212 e os artigos 60 e 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Convertida na Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, e regulamentada pela Medida Provisória nº 339, de 28 de dezembro de 2006, é resultado de um amplo debate, envolvendo os governos e as entidades educacionais, que procurou adequar as distintas realidades dos Estados, como, por exemplo, custear a folha dos aposentados e o ensino superior estadual dentro do limite de 25% dos impostos arrecadados, como é o caso do RN.

Buscando contemplar as diferenças, no quesito composição do fundo, dos impostos abaixo relacionados vincula o percentual de 20% de parte dos recursos, e não da totalidade à educação básica:

- a) FPE – Fundo de Participação dos Estados;
- b) FPM – Fundo de Participação dos Municípios;
- c) IPI-EXP – Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações;
- d) ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
- e) IPVA – Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores;
- f) ITR – Imposto Territorial Rural (quota-parte municipal);
- g) ITCD – Imposto sobre Transmissão de Direitos *Causa mortis*;
- h) IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte (sobre rendas e proventos pagos pelos Estados e municípios);
- i) AIR – Adicional de Imposto de Renda (no valor de 5%, incidente sobre dividendos resultantes de aplicações financeiras).

Com duração de 14 anos (2007 a 2020), ao final dos três primeiros anos de sua aprovação, propõe o atendimento de 47,2 milhões de alunos com os investimentos públicos anuais de R\$ 50,4 bilhões, dos quais 4,3 bilhões provenientes da União. Essa quantia equivale aos recursos que vinham sendo retidos pela Desvinculação da Receita da União (DRU) e que repassados, gradativamente, nos três anos seguintes à implantação do fundo para o magistério em efetivo exercício.

O FUNDEB abrange todas as etapas e modalidades da educação básica, atribuindo recursos financeiros diferenciados *per capita*. Compreende: educação infantil (creche e pré-escola), ensino fundamental (1ª a 4ª séries urbana e rural e 5ª a 8ª séries urbana e rural), ensino médio urbano e rural, ensino médio profissionalizante, educação de jovens e adultos, educação indígena e educação de quilombolas.

Os Estados cujos recursos *per capita* não atinjam o valor mínimo definido nacionalmente recebem complementação referente à diferença entre o valor determinado no Estado e o mínimo determinado em âmbito nacional.

O debate em curso aponta para a discussão de propostas que viabilizem sua implantação. Uma delas é a determinação do valor mínimo anual por aluno: único ou diferenciado por etapas e modalidades de ensino. Uma proposta de diferenciação toma como referência o aluno de 1ª a 4ª séries, sendo os demais escalonados a partir dele.

Desse modo, o valor disponibilizado por aluno-creche equivaleria ao dobro, e ao triplo quando se tratasse de aluno do ensino médio. A tabela a seguir, numa escala, demonstra a distribuição dos valores por etapas e modalidades de ensino.

TABELA 7 – SIMULAÇÃO DO CUSTO ALUNO E PROPORÇÃO ENTRE OS NÍVEIS DE ENSINO

Níveis de ensino	Proporção Relativa (%)	Valor anual por aluno (R\$)
Creche	2,13	889,36
Pré-escola	1,04	435,79
1ª a 4ª	1,00	418,00
5ª a 8ª	1,04	435,79
Ensino médio	3,21	1 342,96

FONTE: MARTINS, 2006.

Na determinação dos valores da tabela acima, são consideradas outras fontes de financiamento. No caso das creches, envolvem recursos dos Ministérios da Saúde e da Ação Social; já no do ensino médio, os recursos da educação profissional. A determinação de valores diferenciados levanta a preocupação ante a possibilidade de os sistemas privilegiarem a oferta do nível de maior valor disponibilizado por aluno. O temor é que cresça a oferta do ensino médio numa proporção maior do que a do ensino obrigatório. O estabelecimento de maior valor por aluno no ensino médio pode gerar uma maior oferta desse nível de ensino e assim, na relação matrículas x recursos os municípios contribuirão mais do que resgataram, como ocorreu com os Estados em relação ao FUNDEF. Essa questão implica necessariamente o papel a ser desempenhado pela União, enquanto fonte de recursos para combater as desigualdades socioeconômicas regionais e ajudar na implementação do piso salarial profissional nacional. Por isso, as simulações também apontam para a quantia que a União precisaria disponibilizar aos Estados diante do valor mínimo a ser definido.

A tabela abaixo apresenta uma simulação com dois valores e a necessária contribuição da União diante do potencial de receitas já existentes nas regiões e Estados.

TABELA 8 – CUSTO-ALUNO X COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO EM 2002

Regiões/ UF	Custo/Aluno ¹² (R\$1,00)	Valor mínimo nacional	
		R\$ 1 000	R\$ 1 700
Brasil	933	9 562	36 624
Sudeste	1 287	536	7 192
Sul	1 112	0	3 561
C.oeste	942	218	2 520
Norte	703	1 573	4 773
Nordeste	554	7 234	18 578
RN	721	254	893

FONTE: PINTO, 2006.

* Os valores das regiões e da unidade federativa das colunas três e quatro estão expressos em R\$ milhões

A tabela 8 acima, apresenta, na segunda coluna, a média do valor disponibilizado por aluno da educação básica nos sistemas estaduais e municipais de cada região ou da unidade federativa em destaque. Nas colunas seguintes, faz a projeção dos recursos financeiros a serem repassados anualmente pela União aos Estados ou regiões cujos custos locais situarem-se abaixo do valor mínimo definido nacionalmente. Observa-se que, para um valor mínimo de R\$ 1 000,00, a região Sul não é contemplada, em virtude de seus Estados já praticarem uma média superior a este valor; por outro lado, se o valor mínimo fixado for de um custo aluno qualidade, a proposta de R\$ 1 700,00 como valor mínimo contemplaria todas as regiões. O Rio Grande do Norte está acima da média regional, mas inferior aos valores propostos, indicando, nessa projeção, a necessidade de transferência de recursos da União ao Estado.

¹² Corresponde à razão entre 25% da receita líquida de impostos dos estados e seus municípios pelo total de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino.

Uma questão preocupante remete às restrições provocadas por políticas mais gerais na fonte dos recursos vinculados constitucionalmente à educação, desde a isenção de impostos, a transferência de recursos públicos ao setor privado até o não-cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos legalmente que contribuem para, pelos menos, reduzir o volume de recursos públicos disponíveis para medidas que venham favorecer a categoria docente.

O congelamento do valor mínimo disponível por aluno em 1999, no caso do FUNDEF, ocorreu ao mesmo tempo em que se transferiam recursos federais para socorrer bancos, constituindo-se, assim, numa afronta ao magistério brasileiro. A essa categoria foi negado, por sucessivas vezes, o mínimo de remuneração de sobrevivência, sob a alegação de falta de recursos. Resgatar a dívida social e financeira deixada pelo FUNDEF constitui o ponto de partida para canalizar recursos, com o objetivo de incluir o magistério no cenário de uma carreira docente nacional.

Foi preocupação deste capítulo proceder à composição dos recursos financeiros da educação, fazendo-se o recorte na natureza e na forma como são arrecadados e repartidos pelas três esferas públicas administrativas da nação.

O capítulo a seguir enfocará a carreira docente em diferentes países, confrontando com o magistério brasileiro, em especial o do Rio Grande do Norte. Desse confronto, procura-se destacar a influência dos fatores de ordem econômica na carreira e remuneração docentes.

5 – REMUNERAÇÃO E CARREIRA DOCENTE: FLUXOS E REFLUXOS

Neste capítulo serão avaliadas as condições de trabalho, a carreira docente e a remuneração do magistério do Rio Grande do Norte, desde a composição aos critérios estabelecidos para sua evolução.

Nas duas últimas décadas, a doutrina neoliberal, através da edição de planos econômicos e de políticas salariais, produziu a desregulamentação e flexibilização das relações de trabalho, subtraindo direitos e impondo perdas na remuneração do magistério e demais trabalhadores. Apesar de o magistério público não ter sido atingido pela grande onda de desemprego que atingiu fortemente um amplo contingente de trabalhadores, sem dúvida sofreu uma enorme compressão salarial. A trajetória esboçada a seguir tem por finalidade analisar a situação remuneratória e as condições de trabalho do professorado potiguar vinculado à educação básica, comparativamente às demais categorias de servidores públicos do Estado, no contexto das reformas que permearam o final do milênio.

Inicialmente, evidenciam-se as condições de exercício profissional dos docentes em diferentes países, permitindo estabelecer relações de semelhanças e diferenças com a situação do professorado brasileiro, nordestino e, especialmente, no Estado do Rio Grande do Norte. Em seguida, analisam-se os antecedentes históricos que permearam as lutas do magistério potiguar, com alguns avanços que se constituíram no núcleo norteador da carreira, quando da elaboração do Estatuto do Magistério no ano de 1986. Por fim, analisa-se o impacto das políticas governamentais sobre a remuneração do magistério potiguar, especialmente no período anterior e posterior à reforma educacional de 1996.

5.1 Panorâmica da carreira docente no Brasil e no mundo

No ano de 1997, quando ocorre a implantação da reforma educacional brasileira, a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulga a situação salarial do professorado da educação básica pertencente aos países em desenvolvimento. A maioria dos profissionais, em média, chegava a auferir rendimentos bem superiores à remuneração média praticada no Brasil.



Brasil x Exterior - 1997

Salários médios anuais (em US\$)

País	Início de carreira	15 anos de carreira	Topo da carreira
Chile	12.711	15.233	21.237
Jordânia	7.326	11.594	26.917
Filipinas	8.210	8.382	12.408
Argentina	6.759	9.442	11.206
Malásia	6.550	10.876	15.554
Tailândia	6.412	15.759	42.867
Uruguai	6.225	7.458	13.340
Brasil	4.732	6.451	15.522
Indonésia	2.768	3.992	8.321

Fonte: Unesco-OCDE, 1997

QUADRO 2 – REMUNERAÇÃO E CARREIRA EM PAÍSES SELECIONADOS

Enquanto no Brasil um professor em início de carreira percebia US\$ 4.732 anuais, no Chile percebia US\$ 12.711, ou seja, cerca de três vezes mais, conforme apresentado no quadro comparativo acima. Em outro estudo realizado pela OCDE (2002), apresenta-se uma grande divergência com relação à carga horária de trabalho docente.

A jornada de trabalho anual da educação escolar brasileira, na tabela seguinte, por exemplo, encontra-se uniformemente distribuída em 40 semanas, compreendendo 800 horas anuais. Enquanto isso, países de economia semelhante à nossa, na América Latina, possuem cargas horárias diferenciadas: umas menores, como a Argentina, outras maiores, como no México.

Já os países mais ricos apresentam uma jornada de trabalho semanal mais condensada, porém uma carga horária anual maior, como os Estados Unidos, o que evidencia uma jornada de trabalho diária maior, como se encontra detalhada na tabela 9 a seguir.

TABELA 9 – JORNADA ANUAL DE TRABALHO DOCENTE EM PAÍSES SELECIONADOS
2002

Países	Jornada de trabalho anual por etapa de ensino				
	Número de semanas/ano		Número líquido de horas/ano		
	Fundamental	Médio	Fundamental		Médio
			1ª fase	2ª fase	
Argentina	38	38	765	850	755
Brasil	40	40	800	800	800
EUA	36	36	1 139	1 127	1 121
Portugal	34	34	815	595	515
México	42	42	800	1 182	...
Suíça	38	38	884	859	674

FONTE: OCDE, 2002

No quadro 3, abaixo, uma seleção de países de economias distintas indica quais os itens que compõem a carreira do magistério, com destaque para a remuneração, a jornada de trabalho semanal, o período reservado às férias e os critérios utilizados para promoção. Nessa amostra, constam países do primeiro mundo, de alto poder econômico, como Alemanha e Inglaterra, ilustrando, assim, a interferência das condições econômicas na carreira e remuneração docente. Constam, também, países latino-americanos que, apesar de apresentarem uma situação econômica mais próxima da realidade brasileira, praticam uma remuneração bem superior. De todos os países indicados, o Brasil é o que mais se aproxima do valor praticado por um país de situação econômica inferior à nossa, como é o caso de Angola.

Países	Salário (US\$)	Jornada semanal	Férias anuais	CrITÉrios de promoção
Alemanha	2 800/mês	21 h	12 semanas	Por concurso
Angola	200/mês	20 h	12 semanas	...
Brasil	170-240/mês	20h-40h	4 semanas +recesso	Títulos, cursos e desempenho
Cingapura	980 -1 135/mês	Flexível	12 semanas	Cursos e desempenho
Chile	680/mês	44 h	8 semanas	Desempenho docente
Inglaterra	35 000/ano	53h	13 semanas	Tempo de serviço
México	17/dia e 15 salários/ano	40h-80h	10 semanas	Títulos e exames

FONTE: REVISTA NOVA ESCOLA, 2004

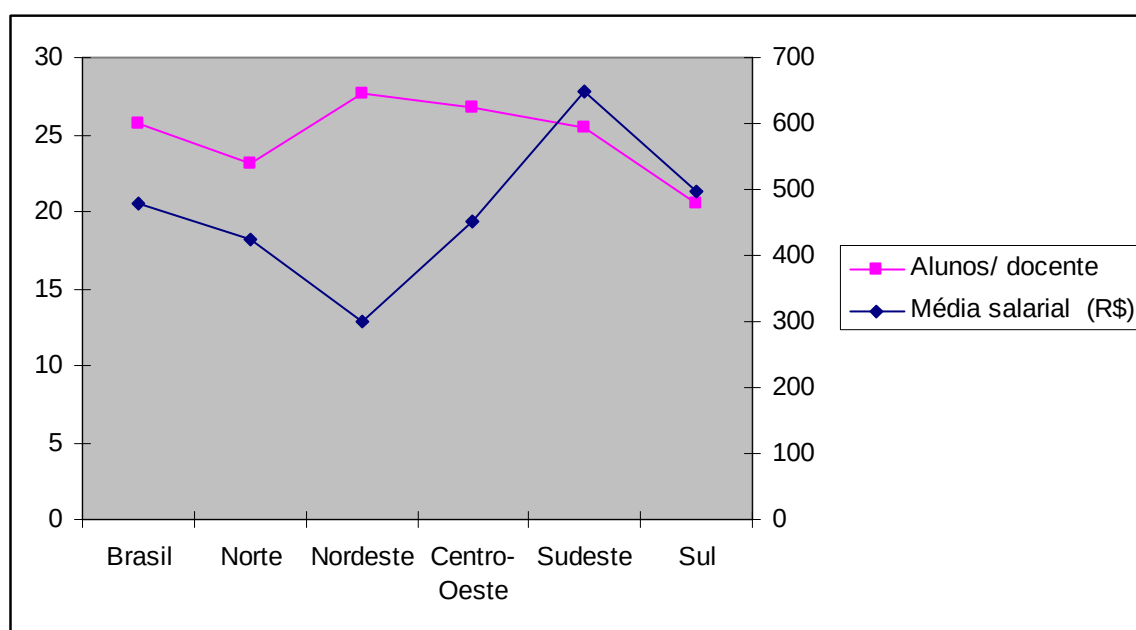
OBS: Com base na cotação do dólar americano de 13/09/04.

QUADRO 3 – A SITUAÇÃO PROFISSIONAL DO MAGISTÉRIO EM PAÍSES SELECIONADOS – set. 2004.

Ressalta-se, nesse quadro, que a Alemanha lidera a melhor posição, quando combinados, remuneração, jornada, férias anuais e acesso à carreira. Em seguida vem a Inglaterra, que concede um maior tempo de férias anuais ao seu professorado. Na América Latina, o Chile remunera os seus professores numa proporção três vezes maior do que o Brasil e concede o dobro do tempo de férias anuais. Já o México chega a ultrapassar, nesse aspecto, o Chile, ao conceder 15 salários anuais ao professorado. Por sua vez, o Brasil se assemelha aos países citados nos critérios de promoção; quanto aos demais critérios, especialmente no tocante a salário, ocupa a última posição no quadro comparativo. Percebe-se, ainda, que, no plano internacional, há semelhanças no tipo de incentivos ofertados à carreira docente.

Aprofundando a análise da questão salarial do professorado brasileiro, nos gráficos 1, 2 e 3 seguintes, vê-se a influência das desigualdades socioeconômicas regionais na carreira docente. Para esta análise, ressalta-se a confluência de três categorias centrais, por evidenciar uma estreita relação com as condições de trabalho do docente: a **remuneração**, a **razão aluno/docente** e a **proporção regional de docentes** no total nacional.

O primeiro gráfico indica a curva razão aluno/docente (A/D) por região, em 1997, ano que antecedeu a vigência do FUNDEF em todo o país. Ele mostra que o número de alunos por sala de aula na região Nordeste, é maior do que em outras regiões. Esses professores que atendem a um grande contingente de alunos no país percebem, numa relação perversa, os mais baixos salários, alcançando uma média abaixo de R\$ 300,00 no Nordeste. Observando-se as curvas, constata-se que a remuneração na região Nordeste é a mais baixa e detém o maior número de alunos por docente, superando a média nacional. Nas regiões mais ricas (Centro-Oeste, Sudeste e Sul), os docentes percebem salários superiores, na faixa de R\$ 650,00 (teto); e o número de alunos por sala é inferior à média brasileira. Assim, como sempre, a média escamoteia a real situação do professorado nordestino, chegando a perceber quase a metade da média nacional.

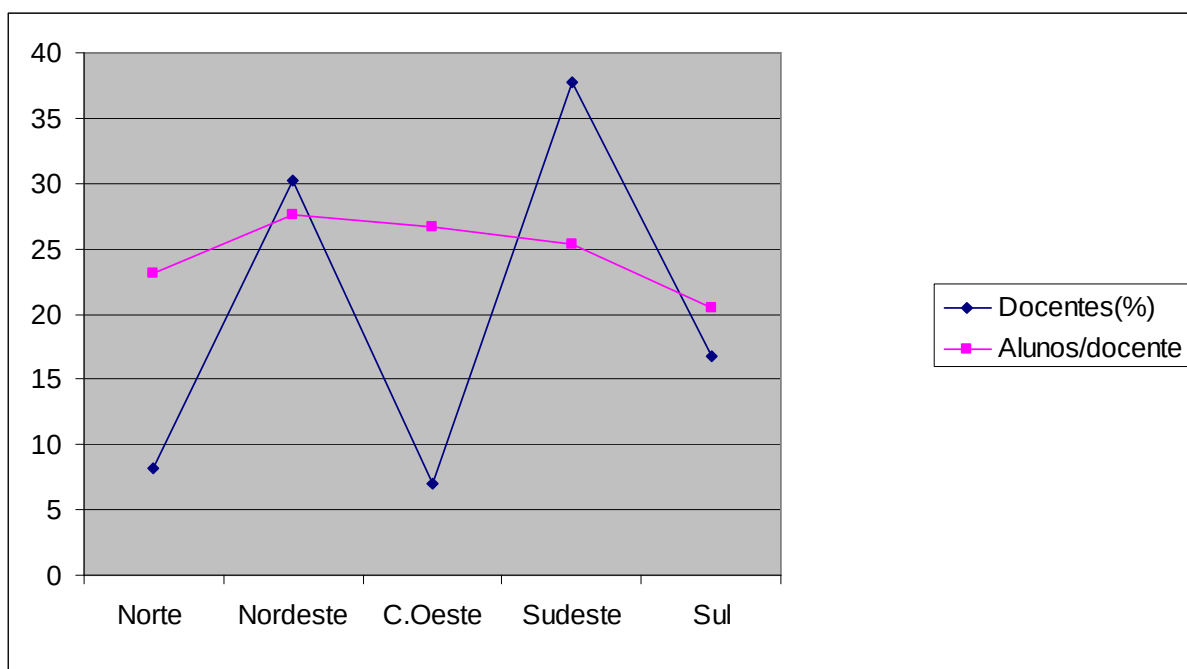


FONTE: MEC/INEP/SEEC, 1997

GRÁFICO 1 – SALÁRIO DOCENTE X RAZÃO ALUNO/DOCENTE – 1997

O gráfico 2, a seguir, elucida a razão aluno/docente, maior na região Nordeste, enquanto na região sudeste ocorre o inverso, ou seja: participam nacionalmente com quase 40% dos docentes do ensino fundamental e possui a segunda menor razão aluno/docente. Percebe-se ainda, nesse gráfico, uma relativa escassez de professores nas regiões mais pobres, frente às regiões mais ricas.

Dessa forma, no gráfico em referência, evidencia-se uma maior sobrecarga de trabalho cumprida pelo professorado das referidas regiões mais pobres, com sérias implicações nas condições de pesquisa, preparação e execução do trabalho pedagógico.

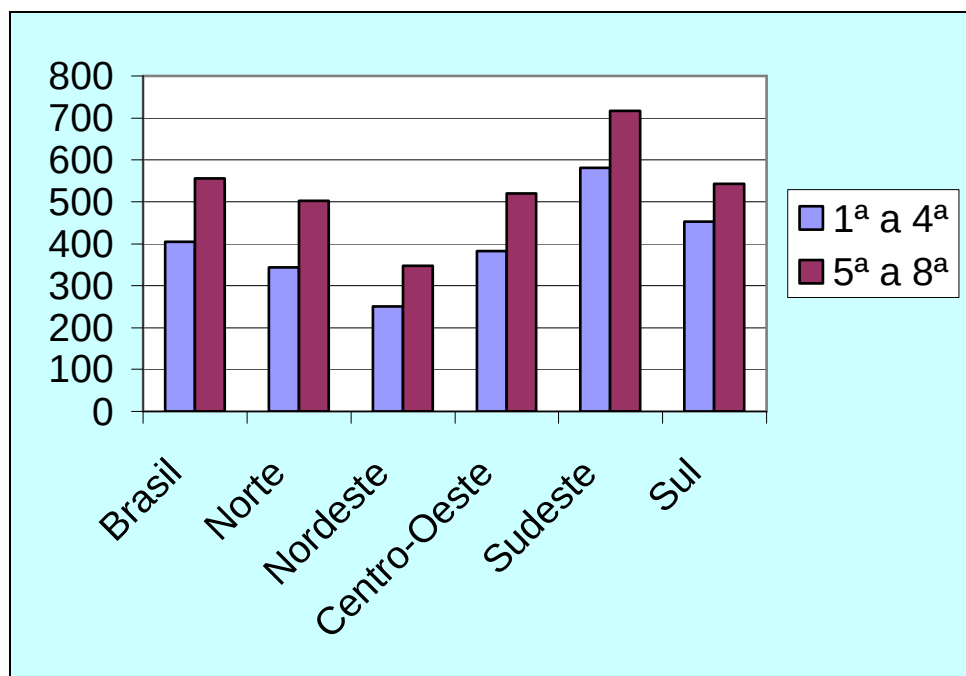


FONTE: MEC/INEP/SEEC, 1997.

GRÁFICO 2 – PROPORÇÃO DE DOCENTES E ALUNO/DOCENTE POR REGIÃO – 1997

O gráfico 3, a seguir, compara a remuneração dos docentes das séries iniciais com a remuneração dos docentes das séries finais do ensino fundamental das redes públicas estaduais e municipais. O gráfico mostra que os docentes das séries iniciais percebem remuneração inferior aos docentes das séries finais do ensino fundamental, em todo o país. Observa-se, ainda, que a remuneração os docentes das séries iniciais das regiões mais ricas é bem maior do que a percebida pelos docentes das séries finais do ensino fundamental das regiões mais pobres, sendo que, na região Sudeste, nas séries iniciais ultrapassa as remunerações finais de todas as regiões.

As desigualdades socioeconômicas regionais se reproduzem também em nível de magistério, influenciando a carreira e a remuneração docentes, provocando as desigualdades salariais e de condições de trabalho. Dessa maneira, os professores das regiões mais pobres economicamente (Norte e Nordeste) percebem os piores salários e concentram o maior número de alunos por sala.



FONTE: MEC/INEP/SEEC, 1997.

GRÁFICO 3 – SALÁRIO MENSAL DOS DOCENTES DAS SÉRIES INICIAIS E FINAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO – 1997 (em R\$)

A precária remuneração mensal dos docentes é uma prática comum nos sistemas escolares do Nordeste, a exemplo da rede estadual da Paraíba, que atingiu em junho de 1997 R\$ 104,00, o menor valor nacional (CODO, 1999). Isso acontecia ao mesmo tempo em que o salário mínimo nacional era de R\$205,00 e a renda média do trabalhador brasileiro, de R\$842,00 (PNAD, 1997); ou seja: naquela ocasião, o professor paraibano encontrava-se excluído do patamar mínimo indicado na média nacional.

Conforme se pode observar na tabela seguinte, a mais baixa remuneração dos professores das séries iniciais do ensino fundamental encontra-se na esfera municipal da região Nordeste. Eles percebiam, em média, R\$ 155,20, enquanto o professorado desse mesmo nível de ensino, da região Sudeste, atingia, em média, R\$545,50, o que representava um valor quase quatro vezes maior do que o atribuído na região Nordeste. Já com relação à média nacional, de R\$ 292,70, na época o professorado nordestino percebia, aproximadamente, a metade dessa média.

TABELA 10 – SALÁRIO MÉDIO MENSAL DOS DOCENTES DO ENSINO FUNDAMENTAL
POR REGIÃO E DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1997

R\$1,00

Regiões	Dependência administrativa				
	Média	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Brasil	420,10	1 103,30	515,50	292,70	595,30
Norte	365,80	1 296,40	456,70	229,00	529,20
Nordeste	222,00	438,10	344,70	155,20	288,10
Sudeste	617,70	1 346,50	616,20	545,50	782,70
Sul	464,20	978,20	499,40	405,80	681,20
Centro-Oeste	456,40	1 135,90	451,40	315,30	562,50

FONTE: MEC/INEP/SEEC, 1997.

No plano regional, no Nordeste, já sob os efeitos da reforma educacional, a média salarial mensal era aproximadamente a metade do valor praticado nacionalmente, como detalha a coluna 2 da tabela acima. Já a rede particular no Nordeste praticava remuneração inferior à média exercida pela rede estadual, conseguindo sobrepor-se apenas com relação à média da rede municipal da referida região.

A título de ilustração, na tabela 11, é comparada entre si a situação dos docentes da rede estadual das respectivas capitais dos Estados da Paraíba e do Rio Grande do Norte, onde o vencimento inicial dos professores de nível médio sempre beirou o salário mínimo.

Verificou-se que, pelo menos em duas ocasiões, a remuneração dos professores das respectivas redes apresentava valores inferiores ao custo da cesta básica alimentar. Na primeira, em 1990, o salário mínimo líquido (deduzindo-se a contribuição previdenciária) do professorado da faixa inicial em João Pessoa (PB) era insuficiente para adquirir a totalidade dos produtos que compunham a cesta básica, conforme mencionado na tabela 11. De maneira semelhante, em Natal (RN), um ano após a vigência do Plano Real, em maio de 1995, a cesta básica comprometia quase 90% do salário mínimo, conforme apresentado na referida tabela, igualando-se, dessa forma, a precária situação salarial do professorado das referidas redes estaduais de ensino.

TABELA 11 – PROPORÇÃO DO VALOR DA CESTA BÁSICA SOBRE O SM

Mês/ano	Capitais			
	João Pessoa		Natal	
	Gasto/ mês	CB/SM	Gasto/ mês	CB/SM
jun 1990*	263,90	108,70	-	-
nov1993	42,42	67,31	41,74	66,23
fev 1994	54,34	80,89	55,22	82,21
jun 1994	45,89	70,82	48,37	74,66
maio1995	80,81	87,84	82,23	89,38

FONTE: DIEESE, 2001.

- Nesse ano, a moeda vigente era o cruzeiro, e o valor real do salário mínimo equivalia em média a R\$ 257,52, quando utilizado como deflator o Índice do Custo de Vida do DIEESE (ICV-DIEESE), atualizado até dezembro de 2004. Os índices do salário e do custo de vida têm como base seus valores reais iniciais, julho de 1940 = 100 (DIEESE, 2005).

Em outra pesquisa realizada em 2003, o DIEESE aponta o baixo poder aquisitivo do magistério potiguar. No quesito remuneração e jornada de trabalho, 54% dos professores declararam uma variação salarial em torno de R\$300,00 a R\$700,00. Dos entrevistados, 77% mencionavam também uma carga horária de trabalho de 30 horas semanais. Sobre essa questão, versa a tabela abaixo:

TABELA 12 – REMUNERAÇÃO DOCENTE X JORNADA DE TRABALHO NO RN – 2003

Faixas remuneratórias (R\$ 1,00)	Jornada de trabalho semanal				
	20 horas	30 horas	40 horas	Outra situação	Total
Igual ao S M			1		1
200 – 300	3	47	7		57
300 – 400	6	32	4	1	43
400 – 500		41	6	1	48
500 – 700	1	88	11	8	108
750 – 1 00	1	40	5	14	60
1 000 – 1 250		20	1	9	30
1 250 – 1 500		8	2	2	12
1 500 e mais		4	2	1	7
Total	11	280	39	36	366

FONTES: CNTE/ DIEESE, 2003.

Conforme a tabela acima, pode-se observar que a maior parte do professorado cumpre uma jornada de trabalho na rede estadual de 30 horas semanais.

Praticamente as faixas salariais indicadas referem-se a essa jornada de trabalho, já que se aplicam a 3 /4 (três quartos) do conjunto do professorado. A faixa salarial mais alta, que vai de R\$ 1 500,00 e mais, não alcança 3% do professorado, enquanto que a faixa de menor salário, em torno de R\$ 300, 00, representa quase 16%.

A seguir, procura-se refletir sobre a trajetória do magistério potiguar, com destaque às lutas desenvolvidas pela categoria em torno da valorização profissional docente. A partir do panorama geral até agora realizado, nos itens seguintes, serão abordadas as questões relativas à profissionalização do magistério da rede estadual do Rio Grande do Norte.

5.2 A luta do magistério potiguar pela valorização profissional: precedentes

Em consonância com a organização do magistério público da educação básica na perspectiva nacional, no final dos anos 70 e início dos anos 80, prosseguindo até os dias atuais, a luta do magistério potiguar por melhores condições de trabalho e remuneração tem se pautado por constantes embates com os sucessivos governos potiguares.

Em véspera de eleições, era comum o governo propor medidas relacionadas aos anseios dos servidores estaduais.

No início dos anos de 1980, no intuito de fortalecer a candidatura do seu sucessor, o governador Lavoisier Maia, já no final do mandato, encaminhou à Assembléia Legislativa um projeto de lei instituindo Plano de Reclassificação de Cargos e Salários. Antes mesmo da posse do candidato governista eleito, José Agripino Maia, tal projeto foi retirado da pauta de votação da Assembléia Legislativa. Largamente rejeitada pelo professorado potiguar, tal medida, desencadeou um vigoroso movimento marcado por constantes paralisações. Guiando-se pela prática comum de represália aos movimentos reivindicatórios, os sucessivos governos do período reagem com intimidação dos professores e de seus familiares, ameaças de demissão em massa, suspensão imediata das consignações dos membros da Associação dos Professores do Rio Grande do Norte (APRN).

Ao final dessas lutas, entre outras, o magistério obteve as seguintes conquistas: gratificação de regência de classe (no início, 10%; na última versão, 145% do vencimento-base), critério de cinco semanas/mês na determinação das horas-aula mensais, equiparação

salarial com os professores da rede municipal da capital, concurso público, comissão paritária¹³ para reformular o Estatuto, décimo terceiro salário (no ano de 1985, proporcional a dois meses), extensão da gratificação de regência de classe, na ordem de 20% para especialistas, concessão de horas-aula de extra regência para professoras primárias e eleições diretas para diretores de escolas (inicialmente em três unidades escolares). Todavia, em 1985, os dados já indicavam um nivelamento por baixo na remuneração docente. Os licenciados detinham 155,55% de defasagem, enquanto os de nível médio, 43,75%, na medida em que sempre perceberam valores próximos do salário mínimo. Na tabela abaixo, destaca-se a constante queda, ano a ano, na remuneração docente, implicando uma grande desvalorização salarial.

TABELA 13 – COMPARATIVO SALARIAL DO MAGISTÉRIO POTIGUAR COM O SM

Mês/Ano	Série de classes por níveis de habilitação ¹⁴					
	P1-E	P2-E	P3-E	P4-E	P5-E	P6-E
maio 1981	6,9	5,4	4,5	4,1	2,4	2,3
maio 1982	5,3	4,2	3,4	3,1	1,9	1,9
maio 1983	4,2	3,3	2,8	2,5	1,7	1,7
maio 1984	2,9	2,5	2,2	2,0	1,8	1,8
maio 1985	2,7	2,4	2,1	1,9	1,6	1,6
Perdas (%)	155,55	125,0	114,29	115,79	50,00	43,75

FONTE: APRN, 1985.

Na tabela anterior, ressaltam-se as perdas salariais do magistério tendo como indexador o salário mínimo nacional. O ponto central dessa desvalorização residia na desvinculação do vencimento docente com os reajustes concedidos ao salário mínimo.

¹³ A representação do magistério compreendia: Associação dos Professores do Rio Grande do Norte (APRN); Associação dos Educadores do Magistério Estadual de Caicó (AEMEC); Associação dos Professores de Mossoró (APM); Associação Nacional dos Profissionais em Administração da Educação (ANPAE); Associação dos Orientadores Educacionais do Rio Grande do Norte (ASSOERN); Associação dos Supervisores Educacionais do Rio Grande do Norte (ASSERN), as quais, excluída a ANPAE, foram unificadas posteriormente no Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Rio Grande do Norte (SINTE/RN).

¹⁴ A nomenclatura das classes compreende as seguintes denominações: P1-E. Licenciatura plena e título de pós-graduação, a nível de mestrado; P2-E Licenciatura plena; P3-E Licenciatura de curta duração, acrescida de um ano de estudos adicionais; P4-E Licenciatura de curta duração; P5-E Nível médio específico com duração correspondente a quatro anos de estudos; P6-E Nível médio específico com duração correspondente a três anos de estudos. Doravante utilizaremos as terminologias: **classes** para agrupar os docentes de acordo com o nível de formação profissional e **referências** para designar os estágios iniciais e finais da carreira em cada classe.

A parcela dos professores com formação de nível médio, de uma maneira ou de outra, tinham seus salários reajustados por força da proximidade de sua remuneração com o salário mínimo (classe P6-E). Já os professores com licenciatura (P1-E e P2-E) apresentavam maiores perdas salariais; em virtude de sua remuneração não exigir correção, pelo fato de encontrar-se em patamares acima do salário mínimo. Assim, a perda salarial dos professores licenciados foi maior do que a dos professores de nível médio. Conforme se pode verificar na tabela 13 acima, o P1-E sai de quase 7 SM em 1981 para 2,7 SM, apenas quatro anos depois; enquanto os docentes (P6-E) com remuneração próxima do SM apresentam uma menor perda, caindo de 2,3 para 1,6 SM. A disparidade entre os índices calculados revela a distorção na carreira e remuneração dos docentes como consequência de uma política salarial que se limitava a absorver o impacto do reajuste do salário mínimo sobre a folha de pagamento dos servidores estaduais.

O ano seguinte (1986) foi palco de uma disputa eleitoral entre os dois grupos hegemônicos no cenário político potiguar. A capital do Estado, Natal, encontrava-se sob a administração de Garibaldi Alves; no governo estadual, o chefe do poder executivo era José Agripino Maia. Naquele ano, a prefeitura da capital assinou um acordo com o sindicato, vinculando a remuneração do magistério municipal ao salário mínimo, com o piso salarial de três salários mínimos para o professor de nível médio na modalidade normal a ser implantado em outubro do mesmo ano, e de 3,3 salários mínimos para o professor com licenciatura plena.

A conquista do piso salarial para os docentes de nível médio da rede municipal da capital fez com que o governo estadual, antes avesso a qualquer negociação, mudasse de idéia, negociando com a categoria nas mesmas proporções. Nos termos de um acordo firmado, o governo estadual se comprometeu a pagar parte das perdas salariais em percentuais que variavam de 123% a 33,70%, de forma que ao final do período existisse isonomia salarial entre os professores da rede estadual e os professores da rede municipal de Natal.

Concomitante a esse processo, uma comissão paritária elaborava a minuta do Estatuto do Magistério Estadual, que acabou se convertendo na Lei nº 049, de 22 de outubro de 1986, a qual estabelecia o percentual de 3,5% do salário mínimo vigente, por hora-aula, para o professor licenciado e de 1,5% para o professor com nível médio. Tais valores, multiplicados pela jornada de trabalho mensal, totalizavam sete salários mínimos para os de nível superior e três salários mínimos para os professores de nível médio.

A distribuição da jornada de 40 horas de trabalho semanal previa a fração de 5/8 (cinco oitavos) para a sala de aula e 3/8 (três oitavos) para as horas-atividade; ou seja,

planejamento, preparação de aulas e diários de classe, pesquisa, correção de trabalhos. Previam-se, ainda, a redução progressiva da carga horária por tempo de serviço e garantia de gratificação por cursos de aperfeiçoamento, pelo trabalho desenvolvido junto a portadores de necessidades educativas especiais e pelo trabalho exercido em locais inóspitos, na ordem de 40%.

O Estatuto apontava para a dedicação exclusiva da função docente e para a exigência do contínuo aperfeiçoamento profissional. Instituiu a ascensão horizontal com o intervalo de dois anos pelo critério de merecimento, e de três anos por tempo de serviço. Além disso, ampliava para dez as referências horizontais de cada classe, intercaladas à razão de 5% entre elas. Para a ascensão vertical, requeria-se a titulação no nível imediatamente superior.

Todavia, não obstante os acordos firmados entre o Estado e as entidades docentes em torno do Estatuto do Magistério, as suas determinações não eram totalmente implementadas pelos sucessivos governos. Por determinado espaço e tempo, o Estatuto foi a única garantia que os professores da rede pública estadual de ensino tinham de um tratamento mais justo relativamente às questões da carreira docente. Desde a sua instituição, porém, sofreu várias alterações. Contudo nem sempre as mudanças reverteram-se em benefício da categoria. Uma das mais negativas ocorreu logo no início de sua vigência, durante o governo Geraldo Melo, que consistiu na retirada dos pisos salariais. A consequência dessa medida, do ponto de vista da remuneração, foi desastrosa para a categoria, pois em apenas um ano o piso salarial reduziu-se de 3 para 1,4 salários mínimos.

TABELA 14 – PISO SALARIAL DO MAGISTÉRIO DO MUNICÍPIO DE NATAL
(1986, em SM)

Classes	Nº de docentes	Maio	Outubro
Elementar	54	1,8	2,3
Médio	592	2,3	3,0
Superior	56	2,5	3,3

FONTE: PREFEITURA DO NATAL, 1986.

Verificou-se que a desvalorização salarial do magistério estadual foi maior do que a ocorrida com os docentes municipais – antes equiparados. Esses últimos passaram a ter os vencimentos vinculados ao Salário Mínimo de Referência (SMR) ¹⁵, enquanto os docentes da rede estadual ficaram desprotegidos, sem qualquer medida equiparadora. Não se pode esquecer que, à época, o país atravessava um momento de explosão inflacionária, a qual corroía fortemente os salários dos trabalhadores que não possuíam mecanismos de indexação. A falta de reajustamento mensal para essa categoria, como acontecia com o magistério municipal, implicava um distanciamento cada vez maior da remuneração praticada entre as duas redes públicas de ensino, como se apresenta na tabela abaixo.

TABELA 15 – PISOS SALARIAIS DOS DOCENTES DA REDE ESTADUAL E MUNICIPAL DA CAPITAL DO RN, POR NÍVEL DE QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL.

1987 / 1990 (em SM)

Mês/ano	Licenciado Pleno		Médio-normal	
	Estadual	Capital	Estadual	Capital
Maio 1987	7,0	7,0	3,0	3,0
jul 1988	3,2	...	1,4	...
dez 1989	2,0	4,4	0,8	3,2
mar 1990	1,5	4,6	0,6	3,4

FONTES: SINTE/RN, 1992; e Lei nº.3.586 / 1987.

Numa política diferente da que foi adotada pelo Município de Natal, o governo estadual instituiu, no final do ano de 1987, uma política de reajuste trimestral para correção salarial, tendo por base a evolução da arrecadação de impostos e a variação da Obrigação do Tesouro Nacional ¹⁶. Isso acontecia no contexto de hiperinflação, como vimos anteriormente, com índices acima de 20% ao mês, reduzindo mês-a-mês o poder aquisitivo do professorado.

¹⁵ O SM recebeu a denominação de Piso Nacional de Salários (PNS), destinado a remunerar apenas os trabalhadores da faixa do salário mínimo e, assim, contemplado com reajustes maiores do que o salário mínimo de referência (SMR). Esse passou a ser o indicador utilizado para os trabalhadores cujos salários estavam vinculados ao salário mínimo nacional. O DIEESE calculou o valor real do salário mínimo (SR), utilizando-se como deflator o ICV-DIEESE acumulado até dezembro de 2004, obtendo o valor em reais, no ano de 1980, de R\$ 546,92.

¹⁶ Trata-se da Lei nº5 691, de 14 de dezembro de 1987.

O mecanismo denominado reajuste automático tornou também automáticas as perdas salariais e a queda do salário real, pois os índices de inflação oficial superaram os índices de correção salarial praticado pelo governo estadual, conforme demonstra a tabela a seguir.

TABELA 16 – QUEDA DO SALÁRIO REAL¹⁷ DO MAGISTÉRIO POTIGUAR–1988
(em %)

Meses 1988	IPC-IBGE		Reajuste salarial		Salário Real 01/02/1988 = 100
	Mensal	Acumulado	Mensal	Acumulado	
fev	17,96	17,96	9,90	9,90	93,16
mar	16,01	36,68	10,77	21,73	89,06
abr	19,29	63,24	21,21	47,55	90,38
maio	17,78	92,28	11,56	64,61	85,60
jun	19,53	129,82	10,66	82,16	79,26
Jul	24,04	185,07	30,56	127,83	79,92

FONTE: SINTE/RN, 1996.

A tabela 16 mostra que, nos seis primeiros meses de 1988, enquanto a inflação medida pelo IBGE acumulava 185,07, a aplicação do mecanismo automático de correção dos salários acumulou 127,83%. O descompasso entre os referidos índices tinha como resultado uma maior redução na remuneração docente na ordem de 25%. Em apenas seis meses, o valor real do salário correspondeu a 79,92% do valor vigente do início do período.

Embora o governo estadual reconhecesse, no discurso, as perdas salariais de 190% apresentadas pela representação dos professores, não mencionava efetuar a reposição das perdas. Naquele ano foi instituído um abono salarial que perdurou por sucessivos governos. Essa medida objetivava não elevar o salário base da categoria, conseqüentemente para que o reajuste do salário mínimo repercutisse minimamente na folha de pagamento do professorado da rede estadual de ensino. Essa prática rompeu a progressividade de 5% de intervalo na remuneração de duas referências instituídas pelo Estatuto do Magistério.

¹⁷ O salário mínimo real é uma metodologia que determina o valor real do salário mínimo praticado, comparado ao salário mínimo do ano em que foi instituído (1940). O ICV-DIEESE é o indicador utilizado para comparar as médias anuais ao valor real do SM. (DIEESE, 2005).

Devido ao fato de a concessão do abono atingir apenas aqueles que se encontravam abaixo do salário mínimo, a progressividade de 55,13% entre o vencimento inicial e o vencimento final da carreira de uma mesma classe foi, naquele momento, rompida. Desse modo, os adicionais como quinquênios, gratificações, passaram a ter seus valores congelados.

Em abril de 1990, uma Lei Complementar incorporou a Gratificação de Regência de Classe, de 20%, ao vencimento base e instituiu a Gratificação de Exercício em Sala de Aula (GESA), ¹⁸ de 30%, limitada a professores em efetivo exercício e podendo ser incorporada aos proventos, desde que nos últimos cinco anos antecedentes à aposentadoria o docente comprovasse o exercício na função. Os valores em SM estão descritos na tabela seguinte.

TABELA 17 – REMUNERAÇÕES DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN
EM CLASSES AGRUPADAS POR NÍVEIS DE FORMAÇÃO
(abr. 1990, em SM).

Classes	Referências	Composição da remuneração			
		Vencimento-base	Abono	GESA	Total
Médio-normal	Inicial	1,2	0,2	0,4	2,2
	Final	1,8	0,9	0,6	3,3
Licenciatura curta	Inicial	1,9	0,5	0,6	3,0
	Final	2,9	0,8	0,8	4,5
Licenciatura plena	Inicial	2,8	0,2	0,8	3,8
	Final	4,4	0,3	1,3	6,0
Mestrado	Inicial	3,4	-	1,0	4,4
	Final	5,3	-	1,5	6,8

FONTE: LC 079/1990 e Lei nº 6041/1990

Em agosto de 1991, o vencimento do magistério, que vinha sendo minimamente recomposto, alcançou em relação ao SM o maior valor atingido na década de 1990, conforme explicitado na tabela 18, a seguir.

¹⁸ Posteriormente regulamentada pelo Decreto nº 11.655/93, a LC nº 114 /93 fixa os seguintes percentuais para a GESA: 40% retroagindo a jul.1993; 50% em set.1993; 60% em nov.1993; 70% em jan.1994; 80% em mar.1994; 90% em maio 1994 e 100% em jul.1994.

Porém os patamares estabelecidos pelo Estatuto do Magistério não foram atingidos. A tabela abaixo demonstra ainda que a remuneração do docente de nível médio ficou em 2,7 SM. Mas, na verdade, o que ocorrera foi um achatamento na matriz salarial do professorado. Pois, se por um lado, a parcela dos professores de nível médio se aproximou do piso estabelecido pelo Estatuto (3 SM), o mesmo não aconteceu com os licenciados que, em vez de 7 SM, previstos, tiveram sua remuneração fixada em 4,7 SM. Assim fica evidenciado o achatamento do salário da categoria no início da década de 1990, apesar do investimento na recomposição salarial.

TABELA 18 – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN
(ago. 1991, em SM)

Classes	Referências	Composição da remuneração		
		Vencimento-base	GESA	Total
Médio-Normal	Inicial	2,1	0,6	2,7
	Final	3,0	0,9	3,9
Licenciatura Curta	Inicial	2,5	0,7	3,2
	Final	3,8	1,2	5,0
Licenciatura Plena	Inicial	3,6	1,1	4,7
	Final	5,5	1,6	7,1
Mestrado	Inicial	3,7	1,1	4,8
	Final	5,7	1,7	7,4

FONTE: SINTE/RN, 1992

Três anos mais tarde, observa-se que a recomposição dos salários não foi suficiente para que os professores fossem equiparados aos demais servidores com os mesmos níveis de formação. A disparidade salarial entre servidores estaduais foi mantida em decorrência da conversão dos salários em URVs e, posteriormente, na moeda Real. Comparando-se o professor licenciado às demais categorias de funcionários estaduais com nível superior, constata-se a posição inferior do magistério, como detalha o quadro seguinte.

QUADRO 4 – COMPARATIVO DA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO E CATEGORIAS SELECIONADAS – (abr. 1994, em URV).

Cargo	Quantidade	Vencimento-base	Gratificação	Total
Procurador do Estado	10,3	563,98	676,77	1 240,75
Delegado de Polícia	5	270,16	324,20	594,36
Assessor Jurídico	2,2	122,09	146,51	268,60
Licenciado Pleno	1	66,78	53,42	120,20

FONTE: Lei nº 6.612/94.

SM= 64,79 URV

Constata-se, ao longo dessas últimas décadas, que a remuneração do magistério tem passado por sucessivas defasagens. As medidas econômicas adotadas pela União, que traziam em sua essência regras salariais uniformes para todo o país, reduziam a massa salarial, ao converter os salários de cruzeiros reais para URV, a partir da média dos últimos quatro meses anteriores a 1º de março de 1994.

Por seu turno, o governo do Rio Grande do Norte adotou outro procedimento, convertendo os salários pela URV do dia 30 de março de 1994, ampliando as perdas salariais para 185,28%, com base no IGP-M/FGV dos três primeiros meses do ano referido. No período de abril a julho de 1994, o magistério recuperou parte das perdas, mas não o suficiente para repor as perdas descritas acima. Além do mais, na referida conversão, o vencimento base do professor com nível médio ficou inferior ao salário mínimo definido nacionalmente, por isso foi complementado com um abono de R\$ 24,40.

A tabela a seguir lista os elementos constitutivos da remuneração inicial e final do professorado potiguar por nível específico de formação profissional, na transição para a moeda real.

TABELA 19 – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN PARA UMA JORNADA DE 40 HORAS SEMANAIS – jul.1994

R\$1,00

Classes	Referências	Composição da remuneração			
		Vencimento-base	Abono	GESA	Total
Médio-normal	Inicial	40,39	24,40	40,39	105,18
	Final	62,66	37,86	62,66	163,17
Licenciatura Curta	Inicial	64,64	0,15	64,64	129,43
	Final	100,28	0,23	100,28	200,80
Licenciatura Plena	Inicial	96,00	-	96,00	192,00
	Final	148,93	-	148,93	297,85
Mestrado	Inicial	115,20	-	115,20	230,40
	Final	178,72	-	178,72	587,84

FONTE: Lei nº 6.612/94 e LC nº 126/94.

A tabela acima contempla a remuneração do magistério, por classes, e as referências inicial e final de cada classe. Pode-se observar, nessa tabela, que o abono só atinge as classes cujo vencimento inicial é inferior ao salário mínimo, deixando de fora as classes cujos vencimentos básicos estão acima desse valor, ou seja, os professores graduados e pós-graduados.

Os valores estipulados para o abono até 1996 eram crescentes, mas os mecanismos adotados em maio de 1997 tornaram esses valores decrescentes, à medida que se aproximava das referências finais. Isto desfez na remuneração o escalonamento de 55,13% entre o vencimento base inicial e final de uma mesma classe. Observe-se na tabela 20 seguinte que, na classe correspondente à parcela dos professores de nível médio, o vencimento inicial guarda 55,13% de diferença para o vencimento final. No entanto, na totalização final da remuneração dessa mesma classe, a diferença cai para apenas 18,08%, reduzindo para menos da metade do escalonamento fixado para o vencimento base.

Outro grave problema diz respeito à mudança de classe no interior do quadro docente. Na promoção vertical alcançada por titulação, o docente volta para a referência inicial da classe seguinte; o ganho financeiro da transferência entre as classes citadas é insignificante, conforme se ilustra nessa tabela. Diante disso, o professor não se sente estimulado com o investimento em sua formação, tornando-se mais difícil a sua qualificação profissional.

TABELA 20 – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN – maio 1997

R\$1,00

Classes	Referências.	Composição da remuneração			
		Vencimento-base	Abono	GESA.	Total
Médio	Inicial	40,39	79,61	58,57	178,57
normal	Final	62,66	57,34	90,86	210,86
Licenciatura	Inicial	96,00	39,16	139,20	274,36
plena	Final	148,93	28,20	215,95	393,08

FONTE: RN, 1997

Em síntese, os anos que antecedem à implantação do FUNDEF foram de profundas restrições no tocante à valorização do magistério. A seguir, iremos abordar as novas condições de financiamento do ensino fundamental estabelecidas com a vigência do FUNDEF.

5.3 As condições de financiamento do ensino fundamental potiguar no contexto do FUNDEF

O FUNDEF instituiu um mecanismo de financiamento do ensino fundamental a partir dos recursos financeiros disponibilizados em conformidade com as matrículas em cada sistema de ensino para a carreira e a remuneração do magistério do ensino fundamental. O valor *per capita* alcançado corresponde à média entre a menor e a maior remuneração possível dentro da carreira. Dentre os mecanismos criados pelo FUNDEF e direcionados à valorização do magistério, foi prevista a adoção de Planos de Carreira em cada sistema de ensino.

O FUNDEF, conforme vimos anteriormente, subvincula 15% dos 25% alocados obrigatoriamente pelos Estados e municípios a seus sistemas de ensino. Este percentual é formado pelos impostos estaduais e municipais e pelos recursos repassados pela União aos Estados.

Os recursos financeiros dessa conta são repassados aos governos municipais e ao governo estadual pelo critério de proporcionalidade das respectivas redes, no total das matrículas do ensino fundamental público do Estado.

No caso do governo estadual potiguar, conforme se encontra detalhada na tabela seguinte, a diferença entre os recursos recebidos (as quotas) e os recursos repassados (as contribuições) resulta em saldos negativos anuais, desde o início de vigência do FUNDEF.

Tomando-se como exemplo o ano de implantação do FUNDEF (1998), enquanto o recolhimento fora de cerca de R\$ 126 milhões, o valor repassado ao governo estadual representou cerca de R\$ 98 milhões; a diferença dessa movimentação, por força do referido mecanismo, passa constituir recursos que o governo estadual perde, ou seja, é obrigado a transferir às contas municipais na proporção do número de matrículas apresentadas.

TABELA 21 – FLUXO DOS RECURSOS DO FUNDEF NO GOVERNO DO RN

R\$ 1.000,00

Anos	Quota parte	Contribuição	Diferença Anual
	Valor anual	Valor anual	
1998	98 054	126 342	-28 288
1999	109 202	145 416	-36 214
2000	130 339	180 450	-50 111
2001	131 056	210 460	-79 404
2002	163 354	247 635	-84 281
2003	169 339	271 862	-102 523
2004	180 312	309 166	-128 854
2005	211 679	373 438	- 161 759

FONTES: SIAFI / MF/CONFAZ e TCE/RN, 2006.

Na tabela 22, temos a composição dos recursos financeiros que compõem a contribuição estadual ao FUNDEF. Desses impostos, um dos que mais aumentaram em arrecadação no período foi o ICMS, em 216,86%. Esse imposto é o que aloca o maior volume de recursos ao FUNDEF.

Já os recursos provenientes da LC 87/96¹⁹ teve menor valor, em torno de 25%. Pelo fato de o ICMS se constituir em um imposto recolhido com exclusividade pelos Estados, imprime a esse fundo um caráter essencialmente estadual.

TABELA 22 – RECURSOS ESTADUAIS RECOLHIDOS À CONTA DO FUNDEF – 1998 / 2005

R\$ 1 000,00

Anos	FPE	LC 87/96	IPI-EXP	ICMS	Total/ano
1998	68 436	n.d	514	57 392	126 342
1999	75 796	n.d	515	69 106	145 416
2000	89 818	1 108	476	89 048	180 450
2001	105 700	1 459	775	102 526	210 460
2002	130 812	1 610	872	114 341	247 635
2003	136 084	1 313	977	133 488	271 862
2004	150 003	1 385	882	156 896	309 166
2005	187 736	1 385	2 465	181 852	373 438
Evolução (%)	174,3	25	186,6	216,86	195,58

FONTE: SIAFI/CONFAZ, 2006

A tabela 23 a seguir detalha a mecânica de repartição do ICMS, a partir do seu recolhimento, e os valores que correspondem ao Estado após a transferência de 25% aos municípios.

¹⁹ Desonera as exportações da cobrança do ICMS, com o objetivo de ampliar o saldo da balança comercial. Conforme a LC 87/96, os Estados são compensados pela União em virtude da perda de arrecadação.

TABELA 23 – FLUXO DO ICMS ESTADUAL X FUNDEF E MDE NO RN – 1998 / 2005

R\$1 000,00

Anos	ICMS (total)	ICMS (75%)	ICMS (15%)	ICMS (10%)
1998	510 152	382 614	57 392	38 261
1999	614 280	460 710	69 106	46 071
2000	791 539	593 654	89 048	59 365
2001	911 350	683 512	102 526	68 351
2002	1 016 366	762 274	114 341	76 227
2003	1 186 565	889 923	133 488	88 992
2004	1 394 630	1 045 972	156 896	104 597
2005	1 616 466	1 212 349	181 852	121 234

FONTE: MF/CONFAZ, 2006.

A contribuição desse imposto ao fundo é de 15%, e os recursos restantes formam o percentual de 10% complementar ao percentual mínimo de 25% que deve ser investido em MDE.

A tabela seguinte apresenta os principais recursos financeiros que complementam o percentual de 25% disponibilizado para o governo estadual, tanto pela arrecadação própria como pela transferência da União. Esses recursos são fontes para remunerar os docentes da educação infantil e do ensino médio, nas suas diversas modalidades.

TABELA 24 – RECURSOS COMPLEMENTARES À MDE²⁰ ESTADUAL – 1998 / 2005

R\$1 000,00

Anos	FPE 10%	LC 87/96 10%	IPI-EXP 10%	ICMS 10%	ITCD 25%	IPVA 25%	Total anual	Média mensal
1998	45 624,0	-	342,6	38 261	228,3	3 069,0	87 524,9	7 293,7
1999	50 530,7	-	342,6	46 071	263,3	3 733,5	100 941,1	8 411,8
2000	59 878,7	738,7	317,3	59 365	247,0	4 118,9	124 665,6	10 388,8
2001	70 466,7	972,7	516,7	68 351	320,5	4 616,5	145 244,1	12 103,7
2002	87 208,0	1 073,3	581,3	76 227	400,5	5 165,8	170 655,9	14 221,3
2003	90 722,7	875,3	651,3	88 992	483,8	5 535,6	187 260,7	15 605,1
2004	100 002,0	923,3	588,0	104 597	526,0	6 921,8	213 558,4	17 796,5
2005	125 157,3	923,3	1 643,3	121 234	3 957,5	8 718,8	261 634,2	21 802,9

FONTE: MF/CONFAZ, 2006.

Em suma, vê-se que, a despeito da perda de recursos do Estado para os municípios após a implantação do FUNDEF, as verbas disponíveis não-vinculadas ao fundo apresentaram tendência de crescimento ao longo de sete anos em mais de 200%, o que, em tese, permitiria a melhoria das condições de valorização do magistério.

5.4 A condição de financiamento do magistério potiguar pós – reforma

No primeiro ano da implantação do FUNDEF, o governo estadual do Rio Grande do Norte recebeu R\$ 66 019 787,29²¹ e comprometeu com a folha de pagamento do magistério recursos financeiros da ordem de R\$ 49 316 719,29, representando 74,70%, dos recursos recebidos do Fundo, ultrapassando os 60% (sessenta por cento) previstos em lei. Isso porque o Estado passou a arcar com uma despesa maior para com a educação dos municípios, em decorrência dos dispositivos da Lei nº 9.424/96, ao transferir mais recursos para o Fundo, reduzindo desse modo a sua capacidade de aplicação de recursos vinculados ao FUNDEF no seu próprio sistema de ensino.

²⁰ A mecânica da composição das verbas disponíveis pelo governo estadual, para outros níveis e modalidades de ensino, com exceção do fundamental, é formada pelos seguintes percentuais: 10% dos recursos dos impostos que compõem o FUNDEF (FPE, LC87/96, IPI-EXP, ICMS) e 25% do ITCD e do IPVA (após a transferência de 50% para os municípios). Exclui recursos da dívida ativa, AIR e IRRF de funcionários estaduais, por indisponibilidade nas fontes consultadas.

²¹ Dados disponibilizados numa planilha apresentada ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) da rede estadual pelo representante da SECD em reunião no dia 11 de setembro de 1998.

Com a implantação do FUNDEF, em 1998, a carreira do magistério potiguar sofreu mudança apenas com relação ao acréscimo da classe de doutorado e, em termos remuneratórios, com a instituição de uma gratificação no valor de R\$ 148,00 para todo o corpo docente, em efetivo exercício. A criação de mais uma classe, porém pouco repercutiu para o aumento da massa salarial dos docentes, pois, obviamente, havia poucos candidatos a esta classe. Além disso, foi instituído um abono decrescente e bastante simbólico apenas para esta classe,²² correspondendo na referência inicial a R\$ 166,31 e na final, a R\$ 24,60. Foram previstos, ainda, pequenos ajustes na tabela salarial. Por exemplo, o abono do professor com licenciatura plena na referência inicial aumentou de R\$ 39,16 para R\$ 43, 53, não representando ganhos significativos, como se pode ver comparando a tabela anterior com a tabela seguinte.

TABELA 25 – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN – fev. 1998

R\$1,00

Classes	Referências	Composição da remuneração			
		Vencimento-base	Abono	GESA	Total
Médio-normal	Inicial	40,39	79,61	58,57	178,57
	Final	62,66	57,34	90,86	277,02
Licenciatura curta	Inicial	64,64	55,36	93,73	213,73
	Final	100,28	85,87	145,41	331,56
Licenciatura plena	Inicial	96,00	43,53	139,20	278,73
	Final	148,93	67,55	215,95	432,43
Mestrado	Inicial	115,20	46,10	167,04	328,34
	Final	178,72	71,52	259,14	509,38
Doutorado	Inicial	138,24	166,31	200,45	505,00
	Final	214,45	24,60	310,95	550,00

FONTE: DO 28 fev. 1998

Em maio de 1998, foi implantada uma gratificação presencial. Essa medida excluía aposentados, docentes em licença-prêmio, professores em função em bibliotecas e os que se encontravam em serviço no órgão central.

²² Deve-se lembrar que as demais classes já dispunham de abono salarial, conforme descrito na página 89 e em tabelas subseqüentes desse trabalho.

A gratificação, definida no valor de R\$ 148,00, foi retroativa a janeiro daquele ano, devido ao represamento nesse período dos recursos do FUNDEF destinados ao pagamento da remuneração dos 16.400 docentes do ensino fundamental. A vigência da gratificação causou um impacto na folha de pagamento, de modo que o total pago no mês anterior, R\$ 2 788 801,19, foi elevado para R\$ 7 714 280,60. A remuneração do professor nível médio em efetivo exercício variou de R\$ 178,57 para R\$ 326,57, e com a retroatividade atingiu R\$ 918,57. No mês seguinte, o gasto com a folha de pagamento reduziu para R\$ 4,05 milhões. Os custos dessa variação incluíam a provisão do décimo terceiro salário (R\$ 1,76 milhões), folha-extra de administradores escolares (R\$ 735 805,00); tarifas públicas e bolsas de estudo para capacitação (R\$ 7,3 milhões), entre as despesas adicionais mais significativas.

A Tabela 26 a seguir apresenta o montante geral dos recursos disponíveis para o financiamento da educação estadual do Rio Grande do Norte para todos os níveis, incluindo o ensino superior. Segundo os dados disponíveis, o montante dos recursos oriundos dos 10% dos impostos que compõem o FUNDEF, quando adicionados com 25% dos demais impostos, é superior ao total de recursos recebidos do FUNDEF pelo governo estadual. Esse fato se constituiu em argumento decisivo do sindicato no confronto com o governo, demonstrando viabilidade na concessão de uma gratificação de igual valor aos 4.627 professores vinculados à educação infantil e ao nível médio. A gratificação foi concedida, contudo não foi retroativa, como ocorrera em relação aos integrantes do ensino fundamental.

TABELA 26 – RECEITAS E DESPESAS NA EDUCAÇÃO DO RN
MÉDIAS MENSAIS ANUAIS

	R\$ Milhões			
Especificações ²³	2000	2001	2002	2003
1 – Receitas (25%)	25,1	30,5	39,4	41,4
1.1-10%	10,5	13,1	16,9	18,3
1.2 – FUNDEF (Quota)	11,5	12,2	15,5	13,9
2 – Despesas	40,5	45,3	60,3	49,5
2.1 - FUNDEF (contribuição)	15,1	17,4	22,5	23,7
2.2 - Folha FUNDEF	6,7	7,4	11,4	12,3
2.3 - Folha outros	9,7	10,7	10,0	10,6
2.3.1-Folha A.direta	7,4	8,2	14,5	13,8
2.3.2-Folha UERN	1,6	1,6	1,9	2,0

FONTE: SECD/COFIN, 2003.

Os cálculos foram feitos tendo por base os dados disponibilizados aos membros do CACS, pela SECD. No ano de 2000, a incursão nos registros contábeis abrangeu os resultados consolidados de janeiro a setembro; no ano de 2001, refere-se à média verificada de janeiro a julho; em 2002, à média consolidada nos dois primeiros meses comparada com a média projetada para o ano; e, para o ano 2003, comparou-se a média dos três primeiros meses com a projeção anual.

Constam, na tabela anteriormente apresentada, dois itens relativos ao FUNDEF: o primeiro relaciona-se a recursos que o governo estadual recebe pela proporção no total das matrículas do ensino fundamental no Estado do RN. O segundo representa o montante de recursos estaduais, no percentual de 15% dos impostos (FPE, IPI-EXP, quota-parte do ICMS estadual e da LC nº 87/96.) recolhidos à conta estadual do FUNDEF, de onde são repassados na proporção do número de matrículas ao sistema estadual e aos sistemas municipais, no total de matrículas do ensino fundamental no Estado.

Em outra folha de pagamento, estão incluídos os aposentados (28%), o pessoal do órgão central e os que atuam noutros níveis e modalidades de ensino, inclusive o superior. Os

²³ O item despesas exclui as inerentes ao custeio, investimentos e restos a pagar entre outras.

recursos alocados às respectivas folhas de pagamento já contemplam a provisão do décimo terceiro salário.

As despesas com o magistério do ensino fundamental estão descritas na tabela abaixo.

TABELA 27 – QUOTA-PARTE DO FUNDEF E FOLHA DE PAGAMENTO DO MAGISTÉRIO DO ENSINO FUNDAMENTAL DA REDE ESTADUAL DO RN

1998 / 2005

Anos	*Quota anual	Folha docente	(%)
1998	98 613	**75 605	76,66
1999	110 087	90 447	82,16
2000	131 693	97 247	73,84
2001	148 087	114 949	77,62
2002	167 353	134 896	80,60
2003	170 300	145 680	85,54
2004	183 525	181 809	99,06
2005	211 794	202 268	95,50

FONTE: BALANCETES ANUAIS (TCE/RN), 2006.

NOTAS:

* refere-se à movimentação da conta estadual do FUNDEF incorpora eventuais saldos de exercícios anteriores como também rendimentos de aplicações financeiras com as reservas do fundo. (em R\$1 000,00).

**estimativas tendo por base o balanço consolidado de oito meses (em R\$1 000,00).

De acordo com os dados acima, temos o total de recursos repassados da conta estadual do FUNDEF, ano a ano, ao governo estadual (quota), desde a implantação em 1998 até o ano de 2005. O volume de recursos recebidos evoluiu no período de 1998 a 2005, em 115,88%, enquanto que a folha cresceu na ordem de 169%. Com isso, os recursos do FUNDEF no Estado do Rio Grande do Norte passaram a ser quase que totalmente investidos no pagamento do magistério, particularmente nos anos de 2004 e 2005. A alteração na matriz salarial do magistério ocorreu ao se implantar uma gratificação presencial. Essa gratificação foi instituída com os recursos do FUNDEF, que, para a carreira docente, teve efeito semelhante ao abono. Isto porque ela não evoluía em conformidade com o vencimento-base de cada classe. Assim, da mesma forma que o abono, constitui-se em um empecilho para a manutenção da amplitude entre o vencimento base inicial e o final de cada classe, que é de 55,13%. Conforme se pode observar na tabela 28, o percentual referido é reduzido para 30% no total da remuneração final.

TABELA 28 – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR – jul. 1998

R\$ 1,00

Classes	Referências	Composição da remuneração ²⁴				
		Vencimento-base	Abono	¹ GESA	² Gratificação	Total
Médio-	Inicial	40,39	79,61	58,57	148,00	326,57
Normal	Final	62,66	123,51	90,66	148,00	425,03
Licenciatura	Inicial	96,00	43,53	139,20	148,00	426,73
Plena	Final	148,93	67,55	215,95	148,00	580,43

FONTE: SINTE/RN, 1998

A LC nº 164, de abril de 1999, manteve o critério anterior de contemplar com abono apenas a parcela do magistério já referida, ou seja, somente aqueles que se encontravam com o vencimento-base inferior ao SM definido, nessa data, no valor de R\$136, 00. O abono contemplou os docentes situados no intervalo das classes de nível médio inicial até os de licenciatura de curta duração na referência “C”, excluindo as referências e classes seguintes. Tomando-se como exemplo a classe dos docentes com nível médio, nas referências A, B e C, temos que, enquanto o vencimento-base eleva em 5%, o abono regride em 2,1%. As referências de D a J, como as demais classes, não foram contempladas, pois os abonos concedidos anteriormente já preenchiam o critério estabelecido pelo decreto²⁵. A referida situação é observada na tabela seguinte:

²⁴ (1) gratificação de exercício em sala de aula, indexada ao vencimento-base na proporção de 145%.

(2) gratificação presencial instituída para o magistério do ensino fundamental com recursos do FUNDEF, e em igual valor, para os demais docentes atuantes nos outros níveis e modalidades de ensino com recursos que complementam as verbas vinculadas na MDE.

²⁵ Trata-se do Decreto nº 14.426, de 17 de maio de 1999.

TABELA 29 – CLASSES E REFERÊNCIAS DO MAGISTÉRIO ESTADUAL DO RN
CONTEMPLADAS COM ABONO – maio 1999

R\$ 1,00

Classes	Referências	Vencimento-base	Abono	GESA	Gratificação	Total
Médio-Normal	A	40,39	95,61	58,57	148,00	342,57
	B	42,41	93,59	61,49	148,00	345,49
	C	44,53	91,47	64,57	148,00	348,57
Médio+1ano	A	48,48	87,52	70,29	148,00	354,29
	B	50,91	85,09	73,82	148,00	357,82
	C	53,45	82,55	77,50	148,00	361,50
Licenciatura Curta	A	64,64	71,36	93,72	148,00	377,72
	B	67,88	68,12	98,42	148,00	382,22
	C	71,27	64,73	103,34	148,00	387,34
L.Curta+1ano	A	78,11	57,78	113,25	148,00	397,25
	B	82,02	53,98	118,92	148,00	402,92
	C	86,12	49,88	124,87	148,00	408,87

FONTES: Decreto nº 14.426/1999 e LC nº 164/1999.

Em abril do ano 2000, o magistério potiguar apresentava na sua composição o mesmo vencimento-base de quando fora convertido para a moeda Real em 1994. Assim, por seis anos, o vencimento-base não foi reajustado. Em seu lugar, foram instituídos abonos e gratificações, que passaram a constituir-se na maior parte da remuneração dos professores. O exemplo apresentado na tabela 30 é bem representativo dessa situação.

TABELA 30 – INTERVALO ENTRE VENCIMENTO E REMUNERAÇÃO DOCENTE NO RN

Abr.2000

R\$ 1,00

Classes	Referências	Intervalo remuneratório	
		Vencimento-base	Remuneração
Médio-Normal	Inicial	40,39	375,00
	Final	62,66	425,00
Licenciatura Curta	Inicial	64,64	392,73
	Final	100,28	479,36
Licenciatura Plena	Inicial	96,00	438,20
	Final	148,93	580,43
Mestrado	Inicial	115,20	476,34
	Final	178,72	657,38

FONTE SINTE/RN, 2000.

Vê-se, portanto, que o professor de nível médio percebia como vencimento-base R\$ 40,39, enquanto a sua remuneração final era oito vezes maior. Dessa forma, a remuneração dessa classe era solapada na forma artificial de abonos e gratificações, por não incidirem estes nos adicionais a que tem direito o profissional.

No final dos anos de 1990, a categoria docente, em conjunto com outras categorias de servidores estaduais que constituíam o fórum dos servidores estaduais,²⁶ reivindicava uma política de reajuste mensal de salários e a fixação do mês de maio como data-base para negociações de pendências históricas no quadro do magistério, mais o governo não sinalizou em atendê-las.

Verificou-se que o descaso com a situação da categoria perdurou na década de 1990, a ponto de comprometer, sobremaneira, o exercício da docência na rede estadual de ensino. O quadro foi agravado ainda mais com a retirada de direitos e o descuido no atendimento às questões do magistério, dos quais os mais visíveis foram:

- a) ausência de concurso público. As vagas do magistério, que atingiram a 2 083, eram preenchidas por prestadores de serviço, sem que houvesse a equivalência entre os direitos assegurados aos docentes do quadro permanente, nem a qualificação profissional requerida ao exercício da função;
- b) demora na implementação da aposentadoria, casos constatados indicaram tempo superior a dois anos para publicação, e quando realizada excluía a gratificação existente de R\$148,00, não mais permitindo a ascensão à classe seguinte ou o acréscimo de 20% à remuneração, quando o docente já estivesse na última referência (referência J) da classe;
- c) extinção do direito de optar entre a redução progressiva da carga horária de trabalho (a partir dos quinze anos de serviço na função de magistério) e a gratificação pecuniária que, por essa razão, tornou-se compulsória mas de difícil percepção pelo atraso na sua implantação;
- d) atraso por mais de seis anos na promoção horizontal (merecimento ou tempo de serviço), que deveria ser automática e que foi negada a cerca de sete mil professores;
- e) impedimento de progressão vertical de acordo com a titulação acadêmica obtida;
- f) distorções salariais na carreira, em decorrência da política salarial limitada, a absorver os reajustes do salário mínimo, conforme o detalhamento anteriormente realizado;

²⁶ Formavam o *fórum*, além do magistério, profissionais da saúde, administração indireta, judiciário, etc. Em relatórios setoriais apresentados em reunião, indicavam as situações aqui descritas.

- g) atrasos constantes no pagamento dos salários (objeto de ações judiciais que requeriam pagamento de correção monetária referente ao período em atraso) e do 1/3 (um terço) de férias;
- h) descumprimento da lei federal dos vales-transporte (que concede a todos os servidores públicos, mediante o desconto da parcela de 6% do salário), limitando, porém, o direito aqueles profissionais situados na faixa de até dois salários mínimos;
- i) desativação do Instituto de Previdência Estadual (IPE);
- j) confisco de parte dos quinquênios, por ocasião da reforma administrativa;
- k) falta de atualização monetária e resgate do FGTS para os que mudaram do regime celetista para o estatutário;
- l) sobrecarga de trabalho docente por não contemplar suficientemente as atividades complementares como: atualização profissional, elaboração e correção de trabalhos e provas, preenchimento dos diários de classe, planejamento coletivo, reuniões pedagógicas e com os pais, estas últimas geralmente em finais de semana, – além de salas de aulas superlotadas.

A partir do ano de 2000, a luta da categoria ganhou peso, tendo como eixo central a incorporação dos complementos salariais. A tabela seguinte evidencia (no total de 28.152 servidores entre ativos e aposentados, esses últimos representando 18,8% da folha de pagamento). A repercussão na folha, atingida com a incorporação do abono e de duas gratificações: uma de exercício em sala de aula (GESA), de 145%, vinculada ao vencimento-base; e a outra presencial, fixada em R\$148,00, para os docentes e especialistas ativos e na função, independentemente da classe de formação profissional ou referência na carreira.

TABELA 31 – IMPACTO DAS INCORPORAÇÕES ²⁷ NA FOLHA DE PAGAMENTO – 2000

R\$ milhões

Situação Funcional	Número de docentes	Folha de pagamento	
		Praticada	Projetada
Ativos	22 871	10,2	13,2
Aposentados	5 281	2,2	3,1
Totais	28 152	12,4	16,3

FONTE: USF/ SECD, 2000.

De R\$ 12,4 milhões, a folha alcançaria R\$16,3 milhões, gerando um custo adicional de 31,45%, aos quais foram adicionados R\$ 900 milhões referentes aos encargos sociais. Com isso, a folha passaria para R\$ 17,2 milhões. Ou seja, as incorporações do abono e das duas gratificações impactariam a folha de pagamento em 38,7%. Mas, nesse momento, essa proposta não passou de um estudo e serviu apenas para justificar a permanência do abono. Assim, no ano de 2000, em relação ao nível médio, o abono foi regressivo até a referência **F**, daí progredindo até a referência final **J**, que não variou em relação a maio de 1999. A amplitude entre os vencimentos-base inicial e final se manteve, enquanto a das remunerações inicial e final ficou em 18,87%.

Já em relação ao professor de licenciatura plena, variou da referência inicial até a referência **H**, cujo vencimento-base era inferior ao SM. A amplitude da remuneração foi de 32,43%. A remuneração final permaneceu no mesmo patamar do ano de 1998, conforme veremos na tabela que se segue.

²⁷ As conclusões desses estudos levaram posteriormente o governo a incorporar o abono e as gratificações: de exercício em sala de aula; do ensino fundamental e do ensino médio. (R\$148,00), porém desindexou o vencimento-base de gratificações, como, as relativas à atualização e aperfeiçoamento pedagógico. Os adicionais que permaneceram vinculados são os previstos na legislação da justiça do trabalho, como, quinquênios, insalubridade, etc.

TABELA 32 – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR – abr. 2000

R\$ 1,00

Classes	Referências	Composição da remuneração				
		Vencimento-base	Abono	GESA	Gratificação	Total
Médio	Inicial	40,39	110,61	58,57	148,00	357,57
Normal	Final	62,66	123,51	90,86	148,00	425,23
Licenciatura	Inicial	96,00	55,00	139,20	148,00	438,20
Plena	Final	148,93	67,55	215,95	148,00	580,43

FONTE: SINTE/RN, 2000.

SM=R\$151,00

No ano seguinte, houve redução na remuneração da classe final dos professores de ensino médio, por conta da diminuição do abono, conforme demonstrado na tabela abaixo, reduziu-se para R\$ 419,06, implicando o rebaixamento da amplitude da remuneração para 8,40%, enquanto na classe da licenciatura plena a amplitude e remuneração ficou em 24,23%, conforme apresentada na tabela 33 abaixo.

TABELA 33 – REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO POTIGUAR – jun. 2001

R\$ 1,00

Classes	Referências	Composição da remuneração				
		Vencimento-base	Abono	GESA	Gratificação	Total
Médio	Inicial	40,39	139,61	58,57	148,00	386,57
Normal	Final	62,66	117,74	90,66	148,00	419,06
Licenciatura	Inicial	96,00	84,00	139,20	148,00	467,20
Plena	Final	148,93	67,55	215,95	148,00	580,43

FONTE: SINTE/RN, 2001

Considerando todo o período anteriormente focado, inicia-se o novo milênio com fortes indicações afirmativas da desvalorização do magistério, enumeradas a seguir: congelamento por sete anos do vencimento-base da categoria; extinção do direito que permitia a redução da carga por tempo de serviço; tratamento salarial diferenciado, por funções distintas no sistema de ensino; quebra da isonomia entre ativos e aposentados.

A seguir, pretende-se fazer uma simulação entre o Plano de Carreira atual e o Estatuto do Magistério, caso este último estivesse em vigência. O objetivo é avaliar as repercussões de um e de outro na carreira docente.

5.5 O Estatuto x Plano de carreira: fluxos e refluxos na carreira docente

Na simulação seguinte, compara-se o atual vencimento-base com o que seria estabelecido de acordo com o Estatuto,²⁸ em que se percebem diferenças percentuais distintas. Enquanto o valor do salário do docente com o ensino médio no início de carreira é inferior em 27%, a do docente com licenciatura plena é inferior em 111,69%. Esse dado é suficiente para comprovar a existência de um encolhimento na carreira, quando se compara a inferioridade do vencimento do professor com doutorado, fixado no PCCS, com o vencimento previsto para o mestre no Estatuto, conforme o detalhamento contido na tabela abaixo.

TABELA 34 – ESTATUTO X PCCS, NAS REFERÊNCIAS INICIAIS E FINAIS
PARA UMA JORNADA DE TRABALHO DE 30H SEMANAIS

R\$ 1,00

Leis	Referências na carreira	Remuneração de classes por níveis de formação profissional					
		Médio-Normal	Licenciaturas		Pós-graduação (360h)	Mestre	Doutor
			Curta	Plena			
PCCS	Inicial	620,00	713,00	868,00	930,00	1 054,00	1 426,00
	Final	961,83	1 106,08	1 346,55	1 442,75	1 635,10	2 212,21
Estatuto	Inicial	787,50	1 522,90	1 837,50	L.Plena +10%	2 205,00	
	Final	1221,69	2 362,56	2 850,61		3 421,00	-
(%)	-	(27,02)	(113,59)	(111,69)	-	(109,20)	-

FONTES: Lei nº.322 de 2006 e Lei nº049 de 1986

A tabela 34 representa um comparativo entre os atuais vencimentos do magistério estadual da educação básica, em consonância com a Lei nº 322/06, da reforma educacional, e os valores que contemplariam o extinto Estatuto do Magistério. Pode-se observar na referida tabela, que em todas as classes docentes houve perdas significativas na remuneração. Com a instituição do salário médio docente pela reforma educacional expressa na LDB (Lei nº 9.394/96) e na Lei nº 9.424/96, ocorreu uma maior compressão salarial do que poderia ocorrer com a vigência do Estatuto do Magistério.

²⁸ Observe-se que os valores referentes ao estatuto foram atualizados pelo salário mínimo de R\$ 350,00 (2006), sendo feita a proporcionalidade dos pisos para a carga horária semanal de 30 horas.

Nesse sentido, pode-se afirmar que os mecanismos adotados pela reforma contrapunham-se ao objetivo propugnado em lei de valorização do magistério. Na verdade, a reforma contribuiu no quesito remuneração, visando a um maior distanciamento do alcance desse objetivo.

A reforma promoveu uma redução na amplitude da matriz salarial, isto é, ao aparentemente corrigir a distância entre o menor e o maior vencimento da carreira, criou um mecanismo do salário médio, que não aproxima o piso do teto; ao contrário, aproxima o teto do piso. Realmente, ocorreu uma maior homogeneização dos salários, ao se reduzir de 180% para 130% a diferença salarial entre o piso e o teto do quadro do magistério. Porém reduzir a distância entre a menor e a maior remuneração constitui fator positivo, mas não nos moldes em que ocorreu, nivelando por baixo.

No momento em que se aprova o FUNDEB, com a promessa de um piso salarial profissional nacional (PSPN), é pertinente lembrar o PSPN reivindicado: o valor do salário mínimo necessário calculado pelo DIEESE que, em outubro de 2006, totalizou R\$1 510,00.

A tabela seguinte projeta a matriz salarial do docente potiguar partindo deste piso de R\$ 1 510,00. Para atingir este valor, o piso do PCCS necessitaria de um reajuste de 143,55%.

TABELA 35 – COMPARATIVO REMUNERATÓRIO: PCCS X PSPN

R\$ 1,00

Classes	Referências	PCCS	PSPN
Médio	Inicial	620,00	1 510,00
	Final	961,83	2 432,00
Licenciatura curta	Inicial	713,00	1 736,50
	Final	1106,08	2 694,00
Licenciatura Plena	Inicial	868,00	2 114,00
	Final	1346,55	2 380,00
Pós-graduação	Inicial	930,00	2 265,00
	Final	1 442,75	3 514,00
Mestrado	Inicial	1 054,00	2 567,00
	Final	1 635,10	3 982,00
Doutorado	Inicial	1 426,0	3 473,00
	Final	2 212,21	5 388,00

FONTES: Lei nº 322 / 2006 e CNTE /1994

Em síntese, neste capítulo procurou-se delinear, de maneira clara, a situação salarial e de trabalho do magistério potiguar. Para estabelecer padrões comparativos, buscou-se aqui

confrontar a situação identificada com o contexto nacional e dos países de economias semelhantes à nossa e que remuneraram o magistério em valores superiores aos praticados aqui.

No plano geral, foi possível perceber que o Brasil remunera o magistério com valores próximos aos praticados por países de economias semelhantes, enquanto no plano interno, as desigualdades socioeconômicas regionais refletem as desigualdades salariais. As regiões mais ricas pagam salários aos docentes que atuam nas séries iniciais do ensino fundamental em valores superiores aos praticados pelas regiões mais pobres na remuneração dos docentes que atuam nas séries finais. Nas regiões mais pobres, as condições do magistério são mais precárias do que nas regiões mais ricas, e a sobrecarga de trabalho do professor é acentuada devido à superlotação de salas, à jornada múltipla de trabalho e à prática de salários inferiores.

Além disso, pode-se destacar, ao se configurar o quadro dos docentes da Educação Básica do Estado do Rio Grande do Norte, a repercussão que teve a implantação do FUNDEF.

Podem-se então observar distorções em sua implantação, pelo fato de seus dirigentes não se dispuserem a utilizar esse mecanismo para inserir um plano de carreira justo e consensual, preferindo a utilização do artifício de abonos limitados àqueles que se encontravam em efetivo exercício de sala de aula, excluindo os docentes das demais etapas da educação básica, como também os aposentados. Destacou-se a utilização por parte dos governos de outros mecanismos que objetivavam a redução da matriz salarial, puxando para baixo o piso salarial. Para eles, o Estado já se encontrava em situação de perda de recursos para os municípios, para os quais se via obrigado a transferir pelo mecanismo de financiamento instituído pelo referido fundo. Contrapõe-se a esse argumento, a afirmativa de que, além dos recursos do FUNDEF, os dados de outras receitas estaduais vinculadas, que complementam os 25% mínimos, apontavam valores superiores aos recebidos do fundo, levando a crer que a melhoria salarial dos docentes lotados no nível médio, por exemplo, era possível.

A seguir, submete-se à discussão outros fatores que permeiam o exercício da docência.

5.6 As condições de trabalho docente

O tempo de trabalho em sala de aula situa-se entre as variáveis mais significativas na elaboração de políticas públicas de intervenção na melhoria da educação pública. Esse geralmente é considerado como a jornada de trabalho semanal que define a carga horária mensal, o número de horas de presença obrigatória em classe, as horas destinadas ao trabalho pedagógico, repercutindo no valor da remuneração docente.

A natureza desses fatores assume contornos de ordem material, ambiental e social, com destaque para os relacionados ao local de trabalho, à falta de equipamento, à dependência de transporte, à insuficiência de recursos financeiros, à situação socioeconômica dos alunos, ao número de alunos por classe, entre outros.

Fenômenos resultantes da organização do trabalho – o tempo de trabalho, o vínculo empregatício (permanente, precário, por contrato regido pela CLT) e as exigências formais ou burocráticas a cumprir, como observância dos horários, avaliação dos alunos, atendimento aos pais, reuniões obrigatórias – sobrecarregam ainda mais a jornada de trabalho dos docentes. Nesse sentido, Tardif (2005) alerta para o tensionamento que envolve a função docente, em decorrência do acúmulo de tarefas administrativas, além de suas funções pedagógicas específicas, imprimindo uma grande variedade e complexidade à sua jornada de trabalho.

Embora a dimensão da carga de trabalho de um professor dependa de diversas variáveis externas (país, regiões), esse trabalho comporta em toda parte a mesma estrutura básica caracterizada por duas variáveis: o tempo de ensino e o tamanho das turmas, que são objetos de discussões, negociações e regulamentações. Os salários pagos aos profissionais de educação refletem a carga horária total do trabalho de natureza pedagógica que desenvolvem e encerram os custos mais importantes e necessários ao desenvolvimento dos sistemas de ensino.

Outras variáveis apontadas para as políticas das referidas décadas dizem respeito à formação e a avaliação do desempenho, que incidem na regulamentação dos salários dos docentes. A avaliação do desempenho docente é parte propugnada do receituário neoliberal, reforçada pelas agências e organismos de financiamento das políticas sociais, todos eles reforçadores de experiências exitosas da avaliação de desempenho docente em outros países. Contudo inúmeros estudiosos da questão apontam as conseqüências decorrentes de tais políticas. Michael Apple (1999) adverte que, em vez de enfatizar os defeitos do ensino ou

fazer com que professores façam mais com menos, como é tão recorrente hoje em dia, deve-se concentrar a atenção nos contextos em que o ensino realmente ocorre, de forma a proporcionar-lhes o tipo de apoio que os capacite a dar sentido ao próprio trabalho.

Ajudar a proporcionar espaços para que os docentes possam desenvolver com qualidade currículos interligados com a vida e as experiências estudantis, em vez de estarem sujeitos às pressões para oferecer currículos anônimos e padronizados que, na maioria das vezes, pouco ou quase nada têm a ver com a realidade do professor e do aluno.

Os testes padronizados, costumeiramente adotados junto aos alunos como uma medida de avaliação dos docentes, não retratam em profundidade a compreensão dos estudantes nem tampouco contribuem para aperfeiçoar a maneira de se ensinar. Apple (1999) afirma não ser contrário a uma necessária reflexão e crítica sobre o seu próprio trabalho. Porém deve ter por horizonte o aprimoramento da prática pedagógica e dos processos de aprendizagem, e não os critérios externos à realidade dos processos educativos e de padrões simplistas de avaliação da aprendizagem, que retratam apenas a memorização, o volume de informações, não privilegiando as dimensões qualitativas da aprendizagem. Concordamos com o autor quando propõe que a avaliação precisa ter uma visão socialmente crítica, incorporar a idéia do docente como ativista social, sintonizado com o que acontece em sala e sua relação com as desigualdades socioeconômicas presentes na sociedade, e não com de critérios subjetivos desvinculados do cotidiano de sala de aula. Entendemos que tentar responsabilizar o professor por desempenhos baseados nos citados padrões é desconhecer o contexto social em que vive nosso educando e educador, que padecem das mínimas condições materiais objetivas para o trabalho em sala, num contexto mais amplo de desemprego, falta de perspectivas futuras, discriminação racial étnica e de gênero, entre outros problemas comuns ao dia-a-dia da escola.

Com relação ao magistério da rede estadual de ensino do Rio Grande do Norte, além de não envolver os professores em um processo justo de avaliação, como anteriormente sugerido, brindam-se os professores, ironicamente, com uma redução das horas atividades necessárias ao seu bom desempenho. Essa foi a forma definida pelo governo do Estado do Rio Grande do Norte, com anuência do Sindicato de Professores, para a permanência dos mesmos em dois vínculos oficiais, sem prejuízo em seus vencimentos. Contudo a remuneração do magistério não acompanhou na mesma proporção, ao longo dos anos, a necessidade de aumento da dupla e até tripla jornada de trabalho.

O sindicato defendeu a existência de compatibilidade de horários, pela especificidade do mecanismo estatutário que permitia, mesmo com contratos de 40h semanais vinculados a duas esferas públicas, dispor de um dos turnos (matutino, vespertino ou noturno) para as horas-atividade. Contudo, em abril de 1999, mais de 1.200 professores foram atingidos pela medida e, por não dispor de outra opção, tiveram reduzidas suas horas-atividade, que passaram de $\frac{3}{8}$ (três oitavos) para $\frac{1}{6}$ (um sexto), ou seja: de 15 para 5 horas aulas; e de 40 para 30 horas semanais. Certamente, os professores não tiveram prejuízos salariais com a redução da carga horária, porém o prejuízo refletiu-se na qualidade do seu trabalho, devido à indisponibilidade de uma carga horária suficiente para dar suporte às atividades exercidas em sala de aula.

6 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo aqui desenvolvido teve por objetivo maior analisar a situação profissional relativa à carreira e remuneração do magistério potiguar vinculado à educação básica da rede estadual na década de 1990, sob o efeito das expressas políticas de valorização decorrentes da reforma educacional implantada no país.

Para a consecução desse objetivo, foram de grande importância os estudos sobre a formação da carreira docente no Brasil, a estrutura dos recursos financeiros vinculados à educação, com especial enfoque na composição, natureza e formas de arrecadação, e a repartição entre as esferas políticas e administrativas do país.

No tocante às questões do magistério e da educação no Estado do Rio Grande do Norte, foram relevantes o acompanhamento da evolução das matrículas e da expansão ou retração das redes públicas de ensino e sua repercussão na definição das matrizes salariais. O estudo mostra que todo o período foi permeado por intensos embates, entre a categoria docente e os sucessivos governos, disso resultando pequenos avanços para a categoria. A recusa do governo em atender às demandas da categoria docente era rotineiramente justificada pela falta de recursos, particularmente após a implantação do FUNDEF, na medida em que o Estado passou a perder recursos para os seus municípios. Ocorre que, conforme mostramos no capítulo 5 deste trabalho, as receitas não-vinculadas ao FUNDEF apresentaram um movimento de crescimento ao longo dos últimos sete anos, fato que põe por terra o argumento usado pelo Poder Público estadual.

Não obstante a reconhecida disposição de luta da categoria, a análise das folhas de pagamento do magistério em relação à folha total e a despesa geral do Estado confirmam que a média salarial do docente ficou sempre abaixo da de outros servidores estaduais de mesmo nível de qualificação.

Observa-se que, em todos os processos constitucionais, as proposições oriundas do movimento dos educadores pouco se refletiram na melhoria profissional quando considerada, por exemplo, sua remuneração. As conquistas conseguidas nos embates travados entre educadores e governantes tinham pouca duração.

Daí o empenho do magistério nacional em promover modificações constitucionais e, dessa forma, impedir seu desvirtuamento, como aconteceu com relação ao piso salarial do magistério e ao valor hora-aula do docente com licenciatura plena, que perdeu a vinculação ao salário mínimo nacional.

A Lei nº 9.424/96 determinou mecanismos para implementação da política denominada de valorização do magistério, a ser desenvolvida em todo o território brasileiro. Porém, ao iniciarmos este estudo, já era visível o fracasso da proposta de valorização do magistério público vinculado à educação básica, que animara os professores na implantação da última reforma educacional do país.

O FUNDEF, mesmo tendo sido instrumento importante ao desenvolvimento do nível de ensino ao qual se destinava, não foi capaz de incidir positivamente nas condições salariais e de trabalho do professorado do Estado do Rio Grande do Norte. A perspectiva que se abre com o novo fundo vinculado à educação básica é de algum modo avanço, sobretudo se for implementada a proposta de Piso Salarial Profissional Nacional.

Na literatura sobre a questão da carreira docente, foi possível identificar a situação salarial e de trabalho do professorado da educação básica nos mais distintos contextos, incluindo o exemplo de países de economia semelhante à nossa que lograram remunerar o magistério em valores superiores aos praticados no país.

No caso nacional, observou-se que algumas regiões do país chegaram a um nível de remuneração próximo ao praticado em outros países em condições comparáveis às nossas. Porém, nas regiões mais pobres, como alguns Estados nordestinos, a situação salarial dos professores continua extremamente precária, sendo, ainda, agravada pela sobrecarga de trabalho, devido à superlotação das salas de aula e a jornada múltipla de trabalho existente. A situação adversa vivenciada pelo magistério público das citadas regiões não atingiu apenas aqueles que detinham formação em nível médio. Os professores que atendem ao requisito oficial de formação superior, para atuar nas séries finais do ensino fundamental, percebem salários inferiores àqueles vinculados às séries iniciais nas regiões mais ricas.

Com relação ao Estado do Rio Grande do Norte, as distorções na implantação de carreiras e salários envolvem também as esferas administrativas do poder local. Os sucessivos governos instituídos nos anos de 1990 não procuraram implementar o plano de carreira,

em conformidade com o proposto pela legislação da reforma, optando por correções salariais mediante abonos restritos aos professores que se encontravam em efetivo exercício de sala de

aula do ensino fundamental. Assim, foram excluídas grandes faixas de docentes das demais etapas de ensino, tanto pela desvinculação do salário mínimo anteriormente realizada quanto pelos próprios mecanismos instituídos pela nova legislação. Além disso, constatou-se que as citadas administrações governamentais lançaram mão de outros mecanismos, a exemplo de gratificações e abonos, que mantinham sempre em baixo patamar os níveis salariais do magistério.

Porém, o maior impedimento para a efetiva valorização do magistério ocorreu no plano de instituição da própria reforma. O governo de Fernando Henrique rompeu o acordo celebrado pelo seu antecessor e recusou-se firmemente a cumprir o que estabelecia o acordo com o magistério no que tange à implantação de um piso salarial profissional nacional (PSPN). No lugar disso, instituiu o salário médio, reduzindo pela metade o valor do piso, quando considerada a referência inicial do docente de nível médio.

A conversão dos salários tendo por base uma média, prática comum a sucessivos governos, contribuiu para a redução da massa salarial. De maneira que, ao se instituir o salário médio a partir do custo aluno ano de R\$ 300,00 para o docente, engessou-se qualquer perspectiva de expandir a matriz remuneratória nos planos de carreira, devido a este valor ser a média entre a menor e a maior remuneração possível dentro da carreira. O PSPN, um valor mínimo definido nacionalmente, seria o ponto de partida para se discutir a carreira do magistério em bases mais justas.

A impossibilidade de efetivação de uma prática mais favorável à valorização do magistério foi determinada pelo aprofundamento dos vínculos da política brasileira ao modelo neoliberal, responsável pela precarização das relações de trabalho e pela redução extremada das ações sociais do Estado. Na área educacional, concretizou-se a subtração da responsabilidade do Estado nacional no financiamento e universalização da educação pública, mesmo em nível da educação básica, limitando o atendimento apenas ao ensino fundamental.

No tocante ao magistério, as restrições à valorização ocorrem pela não-concretização de um plano nacional da carreira docente, condição fundamental para a melhoria da qualidade da educação básica no Brasil.

Concluimos este trabalho afirmando que as restrições relativas à valorização do magistério potiguar são determinadas, numa maior medida, pelo contexto social e político que envolve o conjunto da sociedade brasileira.

Contudo os impasses e restrições identificadas são passíveis e sempre submetidos à capacidade de resistência e luta da categoria docente, que, por incontáveis conjunturas adversas, tem mostrado o seu poder e sua capacidade de reverter situações negativas em torno da recomposição de condições profissionais mais promissoras.

REFERÊNCIAS

- AFFONSO, Luiz de Brito; SILVA, Pedro Luiz Barros (Orgs.). **Descentralização e políticas sociais**. São Paulo: FUNDAP, 1996.
- ALMEIDA, José Ricardo Pires de. **História da instrução pública no Brasil**, 1500 a 1889. São Paulo: Educ; Brasília: INEP-MEC, 1989.
- AMARAL, Nelson Cardoso do. Um novo Fundef? As idéias de Anísio Teixeira In: Revista **Educação & Sociedade**, Campinas SP: ago. 2001, nº75, p. 277-290.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- APLLE, Michael W. Se avaliar o professor é a resposta qual é a pergunta? In: W. VEIGA, Ilma Passos Alencastro; CUNHA, Maria Isabel da (orgs.) **Desmistificando a profissionalização do magistério**. Campinas: Papirus, 1999.
- ARAGÃO, Wilson Honorato. **Reflexões históricas sobre política de formação de professores em serviço da UFRN**. 2001. 206p. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal: 2001.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento: balanço do primeiro ano do FUNDEF relatório MEC. In: DOURADO, Luiz Fernandes. (Org.) **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados, 1999. p.27-44
- ARELARO, Lisete Regina Gomes. Resistência e submissão: a reforma educacional na década de 1990. In: KRAWCZYK, Nora; CAMPOS, Maria Malta; HADDAD, Sérgio (Orgs.) **O cenário educacional latino-americano no limiar do século XXI: reformas em debate**. Campinas, SP: Autores Associados, 2000. p.96-115.
- ASSOCIAÇÃO DOS PROFESSORES DO RIO GRANDE DO NORTE (APRN). Assessoria Econômica. Planilha demonstrativa das perdas salariais. Natal: **Mimeo**, maio 1985. 1p.
- BOYNARD, Aluísio Peixoto; GARCIA, Edília Coelho; ROBERT, Maria Iracilda. **A Reforma do ensino**. 3.ed. São Paulo: Lisa; 1973.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição República Federativa do Brasil. Brasília: **Senado Federal**, 1988.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Quadro comparativo 1946/ 1967/1969/ 1988. Brasília: **Senado federal**, 1991.

BRASIL. Decreto nº 67.322, de 02 de outubro de 1970. Dispõe sobre a fixação de limite mínimo para a retribuição de professores do ensino médio oficial, a ser observado pelos Estados, pelo Distrito Federal, pelos Territórios e pelos Municípios das Capitais, como condição para a utilização da parcela destinada à Educação, nas quotas do Fundo de Participação, e dá outras providências. Brasília: **Senado Federal**, 1970.

BRASIL. Emenda constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Limita aos municípios a aplicação de 20% de sua receita tributária no ensino primário, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 1969.

BRASIL. Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica o artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, nº 179, 13 set. 1996.

BRASIL. Emenda constitucional nº 17, de 22 de novembro de 1997. Modifica dispositivos dos artigos 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1 de 1994. **Imprensa Nacional**, Brasília: 1997,36p.

BRASIL. Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos artigos, 7º, 23, 30, 206, 208,214 e 212 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília,, 20 dez 2006.

BRASIL. Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez 1961.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1996. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e municípios. (Código Tributário Nacional). In: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Theresa (Orgs.). **Gestão financiamento e direito à educação**. São Paulo: Xamã, 2002.

BRASIL. Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971. Dispõe sobre as diretrizes e bases para o ensino de 1º e 2º graus. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 12 ago. 1971..

BRASIL. Lei nº 8.880, de 24 de maio de 1996. Dispõe sobre o Programa de Estabilização Econômica e Sistema Monetário Nacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 1996.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional, **Diário Oficial da União**, Brasília: v.135, nº 248, 23 dez 1996.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no artigo 60, parágrafo 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: nº 250, 26 dez. 1996.

BRASIL. Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Dispõe sobre o Plano Nacional de Educação. Brasília: **Senado federal**, 2001.

BRASIL. Lei nº 10.832, de 29 de dezembro de 2003. Altera a lei nº 9.424/96, no art.15, e a lei nº 9.766, no art.2º, que dispõe sobre o salário educação. Brasília: **Senado federal**, 2003.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre a desoneração do imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias, nas transações de produtos destinados à exportação. **Diário Oficial da União**, Brasília: 16 set. 1996.

BRASIL. Medida Provisória nº 339, de 29 de dezembro de 2006. Regulamenta o art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília: 29 dez. 2006.

BRASIL. MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: **Imprensa Nacional**, 1995,86p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO **Balanço do primeiro ano do Fundef**. Brasília: INEP/MEC, maio 1999,28p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Balanço do Fundef 1998/2000**, Brasília: INEP, 2000,44p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação**. Brasília - DF: 19 out.1994,16p.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano de desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério**. Brasília: 12 set.1994.

BRASIL. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Plano decenal de educação para todos, 1993-2003**. Brasília - DF: jun.1993

BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Transferências constitucionais**. 1998/2000. Disponível em <<http://www.stn.fazenda.gov.br/htm1>>. Acesso em 15 out.2006.

BRASIL. MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS)**. Cd-rom, vários anos.

BRASIL. Resolução nº 3, de 08 de outubro de 1997. Expedida pela Câmara de Educação Básica, do Conselho Nacional de Educação. Fixa as diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos Estados, do Distrito federal e dos Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília: nº197, 13 out.1997.

BRASIL. Lei nº 7.789 de 3 de julho de 1989. Dispõe sobre a política de reajuste do salário mínimo e veta sua vinculação para qualquer fim. Brasília. **Congresso Nacional**, 1989.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário nº 94 334. 0. Governo do Estado da Bahia e Leda Maria de Sousa e outros. Relator: Ministro Cunha Peixoto. **Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**, Brasília: vol. 36, p.183, dez. 1981.

CAMPANHOLE, A. et all. **Constituições do Brasil**. Compilação e atualização dos textos, notas, revisão e índices. São Paulo; Atlas, 1994.

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

CODO, Wanderley. (Coord.) **Educação: carinho e trabalho**. Petrópolis: Vozes, 1999.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE) Análise das diretrizes para a carreira e remuneração do magistério público. **Cadernos de Educação: magistério público - diretrizes para a carreira e remuneração**. Brasília: DF, ano 4, nº 06, p.7-17. jan.1993

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE) Relatório do Grupo de assessoramento técnico. 1994/1996 Brasília: CNTE, Mimeo, 4p.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Retrato da escola 3: a realidade sem retoques da educação no Brasil**, relatório de pesquisa sobre a situação dos trabalhadores da educação básica. Brasília: CNTE, 2003. Disponível em: <http://www.cnte.org.br>, acessado em 24 abr. 2004.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO. (CNTE) Plano Nacional de Educação: **Seminário sobre o Fundef**: apreciação da CNTE. Brasília, maio 1999, mimeo, 4p.

CONGRESSO NACIONAL DE EDUCAÇÃO -II CONED. **Plano Nacional de Educação**: proposta da sociedade brasileira, Belo Horizonte: nov.1997.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e as Verbas da Educação**. São Paulo: Xamã; 2001.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos Trabalhadores** 2001/2004/2005. São Paulo: DIEESE, 2005. Disponível em: <http://www.dieese.org.br>, acessado em 24 nov.2006.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SÓCIO-ECONÔMICOS. **Anuário dos Trabalhadores do Rio Grande do Norte**. 2003/2004. Natal: SINGRAF, 2004

ENGUITA, Mariano Fernández. **Educar em tempos incertos** Porto Alegre: Artmed,2004.

ESTADOS, reivindicam aumento do piso nacional do FUNDEF, **Jornal Tribuna do Norte**, Natal: 24 abr.2004. Disponível em: <<http://www.tribunadonorte.com.br/brasil/bras1.htm1>> acesso em 24 abr. 2004.

FRANÇA, Magna. Financiamento da educação: política, mobilização de recursos e programas para o ensino fundamental. In CABRAL NETO, Antônio (org): **Política educacional: desafios e tendências** Porto Alegre: Sulina, 2004.p.67-96.

FRIGOTTO, Gaudêncio. A formação e a profissionalização do educador: novos desafios. In: SILVA, Tomaz Tadeu; GENTILI, Pablo. (Orgs.) **Escola S. A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996. p. 75 – 105.

FUSCO, Karina; CAVALCANTE, Meire; GENTILE, Paola. O professor do mundo. **Revista Nova Escola**, São Paulo: nº176, pp. 60-61, out.2004.

GATTI, Bernadete Angelina. **Formação de professores e carreira: problemas e movimentos de renovação**. Campinas SP: Autores Associados, 2000.

GENTILI, Pablo. O discurso da “qualidade” como nova retórica conservadora no campo educacional In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu; (Orgs.) **Neoliberalismo, qualidade total e educação**. Petrópolis. Vozes, 1994.p.111-177

GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

GENTILI, Pablo. Neoliberalismo e educação: manual do usuário. In: SILVA, Tomaz Tadeu; (Orgs.) **Escola S. A: quem ganha e quem perde no mercado educacional do neoliberalismo**. Brasília: CNTE, 1996. p. 9 – 49.

GENTILI, Pablo. **A falsificação do consenso**. Petrópolis: Vozes, 1998.

GENTILI, Pablo. (Org.) À sombra do manifesto comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: **pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?**Rio de Janeiro: Paz e Terra,1999.

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

INFORMATIVO [da] Associação dos Professores do Rio Grande do Norte (APRN) Campanha salarial-86, nº 01. p. 3, Natal:1986

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD)**. Rio de Janeiro: 1997 – 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. – INEP **Estatística dos professores do Brasil**. Brasília, 2003.

LEMME, Paschoal. **Memórias 4**. Brasília: INEP, 1993.

MARTINS, Paulo de Sena. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (Orgs.) **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: INEP, 2006.p.49-70.

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

MONLEVADE, João. **13 lições Sobre fazer-se educador no Brasil**. Ceilândia - DF: Idea, 2000.

MONLEVADE, João; FERREIRA, Eduardo. **O FUNDEF e seus pecados capitais**. Ceilândia-DF: Idéa, 1997.

MULLER NETO, Júlio S. Descentralização e democracia: tópicos de um debate. In: **Saúde em debate**, n.33. Rio de Janeiro: 1991.p. 33-39.

OLIVEIRA, Francisco de. À sombra do manifesto comunista: globalização e reforma do Estado na América Latina. In: **pós-neoliberalismo II: que Estado para que democracia?**1999. p. 68-78

OLIVEIRA, Francisco de. **Collor: a falsificação da ira**. Rio de Janeiro: Imago, 1997.

OLIVEIRA, Francisco de. Dominantes e dominados na perspectiva do milênio. In: **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 223-231.

OLIVEIRA, João Batista Araújo e. SALÁRIO DOS PROFESSORES. Relatório apresentado ao Conselho dos Secretários Estaduais de Educação (CONSED). Brasília: mar. 1997, mimeo, 72p.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. (Org.) **Política educacional: impasses e alternativas**. São Paulo: Cortez, 1995.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. **Perfil dos professores brasileiros: o que fazem o que pensam o que almejam...** São Paulo: Moderna, 2004. Pesquisa Nacional UNESCO

PINTO, José Marcelino Resende. Requisitos para a construção do FUNDEB. In: LIMA, Maria José Rocha; DIDONET, Vital (Orgs.) **FUNDEB: avanços na universalização da educação básica**. Brasília: INEP, 2006. p. 89-104.

PINTO, José Marcelino Resende. Um fundinho chamado “fundão” In: DOURADO, Luiz. Fernandes. (Org.) **Financiamento da Educação Básica**, Campinas - SP: Autores associados, 1999.p. 85-93

POPKEWITZ, Thomas S. **Reforma Educacional: uma política sociológica, poder e conhecimento em educação**. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

PREFEITURA DA CIDADE DO NATAL Acordo salarial com o magistério municipal. Natal, 1986, mimeo, 2p.

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

RIO GRANDE DO NORTE. **Constituição Estadual**. Promulgada em 3 de outubro de 1989. Natal: CERN, 1989

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 11.655 de 23 de abril de 1993. Regulamenta as disposições legais sobre a gratificação de exercício em sala de aula e dá outras providências **Diário Oficial** 24 abr. 1993.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto nº 14.426 de 17 de maio de 1999. Concede abono complementar aos servidores públicos da Administração Direta que especifica e dá outras providências. **Diário Oficial**. 18 maio 1999

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 049 de 22 de outubro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Estadual de 1º e 2º graus e dá outras providências. **Diário Oficial**. 31 out. 1986.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 3 586 de 08 de outubro de 1987. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público de 1º e 2º graus do município de Natal e dá outras providências. **Diário Oficial**. 23 out. 1987.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 079 de 26 de abril de 1990. Concede reajuste de vencimentos, salários, soldos e proventos aos servidores dos órgãos integrantes da estrutura do poder executivo e dá outras providências **Diário Oficial** 27 abr.1990.

RIO GRANDE DO NORTE Lei Complementar nº 114 de 20 de setembro de 1993. Altera a redação do artigo 3º da Lei Complementar nº 079 de 26 de abril de 1990, e dá outras providências. **Diário Oficial** 21 set.1993..

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 126 de 11 de agosto de 1994. Altera a redação da Lei Complementar nº 049 de 22 de outubro de 1986, e dá outras providências. **Diário Oficial**. 12 ago1994

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº134 de 22 de junho de 1995. Altera a Lei Complementar nº 114 de 20 de setembro de 1993 e dá outras providências. **Diário Oficial**. 23 de jun.1995.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 164 de 08 de abril de 1999. Altera a Lei Complementar nº 049 de 22 de outubro de 1986. Estatuto do Magistério de 1º e 2º graus e adota outras providências. **Diário Oficial**. 09 abr.1999.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 322 de 11 de janeiro de 2006. Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Estadual, referente à Educação Básica e à Educação Profissional e dá outras providências. **Diário Oficial**. 12 jan. 2006.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 5.691 de 14 de dezembro de 1987. Institui o reajustamento automático de vencimentos, soldos e salários dos servidores estaduais e dá outras providências. **Diário Oficial**. 15 dez. 1987.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 6.041 de 27 de setembro de 1990. Altera Lei Complementar nº 049 de 22 de outubro de 1986. **Diário Oficial**. 28 set. 1990

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 6.612 de 12 de maio de 1994. Dispõe sobre a conversão da remuneração dos servidores do Estado em Unidades Reais de Valor, e dá outras providências. **Diário Oficial**. 17 maio 1994.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei nº 7.135 de 29 de janeiro de 1998. Cria o Fundo Estadual de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério e o respectivo Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social e dá outras providências. **Diário Oficial**. 30 de jan. 1998.

RIO GRANDE DO NORTE. Poder Executivo. Mensagem nº140 de 19 de ago. 1997 – GE. Estabelece novos níveis de vencimentos, salários e proventos para os servidores do magistério público que especifica e dá outras providências. Natal, 1997, **mimeo**, 5p.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria da Educação, Cultura e Desportos. Unidade setorial de Finanças. Estudo sobre o impacto das incorporações na folha de pagamento. Natal: 2000. **Mimeo**, 2p.

RIO GRANDE DO NORTE. Secretaria da Educação, Cultura e Desportos. Coordenadoria Financeira Demonstrativo do fluxo financeiro: receitas e despesas na educação estadual. Natal: 2003. **Mimeo**, 1p.

RIO GRANDE DO NORTE. Tribunal de Contas do Estado. Relatório analítico e parecer prévio de contas dos exercícios de 1998 a 2005 do Estado do Rio Grande do Norte: Receitas e gasto em educação. Natal: 2006. **Mimeo**, 10p.

ROMANELLI, Otaiza de Oliveira. **História da Educação no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 1986.

SILVA, Leonides Alves da. **Para que a participação popular nos governos locais?** Instituto Pólis/Instituto CAJAMAR/IBASE/FASE. São Paulo: Fev. 1996.

SILVA, Waldeck Carneiro da. A reforma da formação de professores no Brasil e o lugar social da universidade In: **Os Professores e a Reinvenção da Escola**. Brasil Espanha. Linhares, Célia (org.), São Paulo: Cortez, 2001.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO RN (SINTE/RN). **Jornal extra classe** nº 21, Natal: jul. 1992 p.1.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO RN (SINTE/RN). **Jornal extra classe**. [s.nº], Natal: maio. 1996, p.3.

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO RN (SINTE-RN). **Jornal extra classe**. [s.nº.], Natal: jul. 2000. p.3

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO RN (SINTE-RN). **Jornal extra classe**. [s.nº.], Natal: out. 2000. p.6

SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO DO RN (SINTE-RN). **Jornal extra classe**. [s.nº.], Natal: jun. 2001. p.5

SOUSA JUNIOR, Luiz de. **Financiamento da Educação**: os impactos do FUNDEF na educação básica do Estado da Paraíba. 2003.305p. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

SOUSA JUNIOR, Luiz de; ALVES, Giovanna Cristina Januário; PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. **Gestão e financiamento da educação municipal**. Dois estudos de caso sobre os resultados iniciais do fundef. João Pessoa: Editora universitária/UFPB, 2003.

TABELA DE VENCIMENTOS **Jornal Tribuna do Norte**, Natal: 06 maio 1998.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O trabalho docente**: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Petrópolis: Vozes, 2005.

TEIXEIRA, Anísio. Sobre o problema de como financiar a educação do povo brasileiro: bases para a discussão do financiamento dos sistemas públicos de educação. **Revista brasileira de estudos pedagógicos**. Rio de Janeiro: jan./abr. 1999, v.80, nº 194, p. 102-113,.

TOMMASI, Livia de. Financiamentos do Banco Mundial no setor educacional brasileiro: os projetos em fase de implementação. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs). **O Banco Mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996, p.195-226.

TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADAD, Sérgio. (Orgs.). **O banco mundial e as políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 1996.

VELLOSO, Jaques. A Emenda Calmon e os recursos da União. **Cadernos de Pesquisa**, Campinas - SP: Autores associados, 1990, nº 74, p. 20-30.

VELLOSO, Jaques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. **Educação & Sociedade**, Campinas: Cedes, 1992, nº 42, p. 256-267.