

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

FÁDYLA KÉSSIA ROCHA DE ARAÚJO

Fundef (1996-2006):  
a remuneração dos professores do ensino fundamental  
da rede pública municipal de Natal/RN

NATAL  
2012

FÁDYLA KÉSSIA ROCHA DE ARAÚJO

Fundef (1996-2006):  
a remuneração dos professores do ensino fundamental  
da rede pública municipal de Natal/RN

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

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Magna França

NATAL  
2012

Seção de Informação e Referência  
Catalogação da Publicação na Fonte. UFRN / Biblioteca Central Zila Mamede

Araújo, Fádyla Késsia Rocha de

Fundef (1996-2006): a remuneração dos professores do ensino fundamental da rede pública municipal de Natal-RN / Fádyla Késsia Rocha de Araújo. – Natal, RN, 2012.  
98 f. : il.

Orientadora: Magna França.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte.  
Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Fundef – Dissertação. 2. Remuneração – Dissertação. 3. Valorização do Magistério – Dissertação. I. França, Magna. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/UF/BCZM

CDU 331.2:37

FÁDYLA KÉSSIA ROCHA DE ARAÚJO

Fundef (1996-2006):  
a remuneração dos professores do ensino fundamental  
da rede pública municipal de Natal/RN

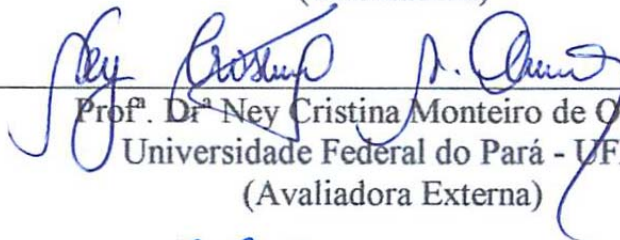
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Educação da Universidade Federal do  
Rio Grande do Norte, com o requisito parcial para a  
obtenção do grau de Mestre em Educação.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA



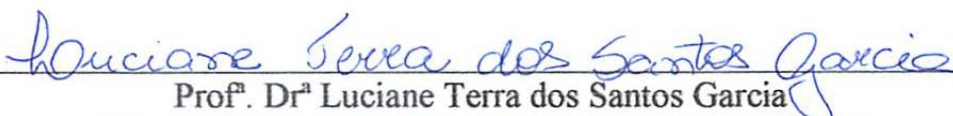
Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Magna França  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN  
(Orientadora)



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Ney Cristina Monteiro de Oliveira  
Universidade Federal do Pará - UFPA  
(Avaliadora Externa)



Prof. Dr.<sup>o</sup> Gilmar Barbosa Guedes  
Universidade Federal do Rio grande do Norte - UFRN  
(Avaliador Interno)



Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Luciane Terra dos Santos Garcia  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN  
(Avaliadora Suplente)

Natal  
2012

## AGRADECIMENTOS

Mais uma etapa está sendo cumprida. E chegar até aqui é motivo de muita alegria a qual quero compartilhar com todos que estiveram presentes durante a produção desta árdua tarefa.

Agradeço a Deus que, em sua infinita bondade, me deu forças e me iluminou em todos os momentos de produção deste trabalho.

Aos meus amados pais, meus melhores, maiores e verdadeiros Mestres.

Aos meus queridos irmãos, que respeitaram e compreenderam minha ausência e de meus pais, em favor de um sonho meu.

Meu amado esposo Pedro, um companheiro sempre presente, meu apoio para onde quer que eu vá, com muito carinho.

Aos professores e colegas da linha de pesquisa Política e Práxis da Educação, com os quais a cada momento de encontro, era uma (re)construção do meu aprendizado.

À Professora Magna França, uma orientadora singular, com quem aprendo todos os dias e, acima de tudo, acreditou neste trabalho antes de tudo e de todos.

À Professora Maria Aparecida Santos Ferreira que esteve comigo em cada etapa deste trabalho, me incentivando a seguir em frente e revelando ser um grande exemplo de pesquisadora.

Aos queridos amigos de Pesquisa, Janaína, Mônica, Rosângela e Edmilson, que dedicaram boa parte do seu tempo para me ajudar sempre que precisei.

Aos amigos, Raphael, Débora, Daniela e Larissa, que entraram na jornada do mestrado junto comigo e que os levarei sempre em meu coração.

Agradeço, também, ao grupo de pesquisa do Observatório da Educação, que desenvolve o projeto: Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas (CAPES/INEP/SECAD), pois é a partir da minha participação neste estudo que os dados foram coletados. É também a partir deste estudo que tive a oportunidade de refletir acerca da função social que o professor possui.

Enfim, agradeço a todos que, mesmo indiretamente, estiveram comigo nos momentos de solidão que o ato de escrever nos obriga a vivenciar!

Uma boa maneira de descobrir as reais prioridades de uma pessoa é verificar onde ela concentra seus gastos. Geralmente se investe mais naquilo que se considera mais necessário.

(Madza Ednir e Marcos Bassi).

Não basta saber ler que Eva viu a uva. É preciso compreender qual a posição que Eva ocupa no seu contexto social, quem trabalha para produzir a uva e quem lucra com esse trabalho.

(Paulo Freire).

## RESUMO

Este trabalho discute a remuneração de professores do ensino fundamental em face da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), na rede pública municipal de Natal/RN no período de 1996 a 2006. Considera-se, pois, a remuneração como uma das dimensões da política de valorização do magistério. O objetivo é analisar as implicações desse Fundo na remuneração dos docentes, com diferentes níveis de formação, em início de carreira, comparando-a com o salário mínimo nacional anual, no período citado. O estudo efetivou-se numa abordagem histórico-crítica, estabelecendo a relação entre os elementos situados em um contexto particular (valorização do magistério/remuneração docente) com elementos em contextos gerais (financiamento/Fundef). Ao analisar, dados da remuneração dos professores, oriundos das folhas de pagamento do município e compará-los com o salário mínimo nacional anual, observou-se que os professores, em início de carreira, não apresentam uma remuneração com evolução considerável. Professores com nível médio de formação que ganhavam até três salários mínimos antes da implementação do Fundef (1996-1997), passaram a receber menos de dois salários após a sua implementação, ou seja, em 1998. Notou-se ainda que, independente do nível de formação do professor, o total de salários mínimos a que corresponde suas remunerações não ultrapassou a três. Portanto, pode-se inferir que a política de Fundos apresenta, ainda, um distanciamento do ideal para se valorizar o profissional do magistério municipal.

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

## ABSTRACT

This work discusses about the teacher salary in the primary school after the creation of the Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), in the public schools in Natal/RN, from 1996 to 2006. The salary is considered one of the politic dimensions of the valorization of teaching. We aim to analyze the implication of this fund to the teacher remuneration, with different levels of training, in the early career, comparing it to the annual minimum salary, during the same period. This study has a historic-critic approach, establishing the relationship between the elements into a particular context (valorization of teaching/ teacher salary) and the elements from general contexts (financing/ Fundef). Analyzing data of the teacher remuneration from municipal payroll and comparing them to the annual national minimum salary gave us the result that the teachers, in their early career, do not have remuneration with a satisfactory evolution. Teachers that finished high school received until three minimum salaries before the creation of Fundef (1996-1997), after that (in 1998) they received under two minimum salary. In addition to this, independently of the level of the teacher training, their remuneration is under three minimum salaries. Hence, we can infer that the politic of funds is distant from the ideal to valorize the professional of the municipal teaching.

**Keywords:** Fundef. Teaching valorization. Remuneration.



## LISTA DE SIGLAS

BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CF/88	Constituição Federal de 1988
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
Consed	Conselho Nacional dos Secretários de Educação
Crub	Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras
DF	Distrito Federal
DRU	Desvinculação de Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EJA	Educação de Jovens e Adultos
Finbra	Finanças do Brasil
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 Valorização do Magistério
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LDB	Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
PCCR	Plano de Cargo, Carreira e Remuneração
PDE (1993)	Plano Decenal de Educação para Todos
PDE (2007)	Plano de Desenvolvimento da Educação
PIB	Produto Interno Bruto
PME	Plano Municipal de Educação
PNE	Plano Nacional de Educação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SME	Secretaria Municipal de Educação
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 QUADROS

Quadro 01	Estrutura de Financiamento da Educação por Unidade da Federação.....	27
Quadro 02	Número de professores leigos atuantes no ensino fundamental – Brasil/Regiões.....	37
Quadro 03	Pessoal do magistério – Professores Estatutários .....	58
Quadro 04	Nível de gratificação de diretor e vice-diretor.....	59
Quadro 05	Critério de promoção dos professores dos níveis “B” a “J” .....	59
Quadro 06	PCCR: Categoria Funcional do Magistério Público do município de Natal...	61
Quadro 07	PCCR: Categoria Funcional do Magistério Público do município de Natal...	61
Quadro 08	Vencimento do professor do Magistério Público Municipal de Natal quando da implementação do PCCR, de 2004.....	62
Quadro 09	Variação salarial dos professores do ensino fundamental na rede municipal de Natal (1996-2006) ), com diferentes níveis de formação.....	89

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Matrículas da educação infantil, do ensino fundamental e EJA em Natal/RN (1996–2006).....	48
Tabela 2	Docentes da educação infantil, do ensino fundamental e EJA em Natal/RN (1996–2006).....	51
Tabela 3	Estabelecimentos da educação infantil, do ensino fundamental e EJA em Natal/RN (1996–2006).....	52
Tabela 4	Recursos do Fundef arrecadados e aplicados com a manutenção do ensino fundamental e a valorização do magistério pelo município de Natal, no período de 1998 a 2006.....	80
Tabela 5	Dados Salariais de professores do ensino fundamental, com nível médio, em início de carreira, na rede municipal de Natal (1996-2006).....	83
Tabela 6	Dados Salariais de professores do ensino fundamental, com nível superior, em início de carreira, na rede municipal de Natal (1996-2006).....	85
Tabela 7	Dados Salariais de professores do ensino fundamental, com nível superior e pós-graduação (especialização), na rede municipal de Natal (1996-2006).....	87

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O FUNDEF</b> .....	24
2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FUNDEF.....	24
2.2 FUNDEF: MECANISMO DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO.....	29
2.3 DIRETRIZES POLÍTICAS PARA A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO: A REMUNERAÇÃO E O TRABALHO DOCENTE NO BRASIL A PARTIR DE 1990.....	33
2.4 PLANOS DE CARGO, CARREIRA E REMUNERAÇÃO: CONCEPÇÕES LEGAIS.....	43
<b>3 O FUNDEF E A CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE NATAL (1996-2006)</b> .....	46
3.1 O MUNICÍPIO DE NATAL/RN: ASPECTOS LEGAIS E INDICADORES EDUCACIONAIS.....	46
3.2 O FUNDEF, PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E PLANOS DE CARGO, CARREIRA E REMUNERAÇÃO.....	53
<b>3.2.1 As diretrizes municipais sobre a valorização do magistério</b> .....	55
<b>3.2.2 Planos de Cargo, Carreira e Remuneração – PCCRs (1998 e 2004)</b> .....	57
3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE CARGO, CARREIRA E REMUNERAÇÃO (2004).....	66
3.4 AS IMPLICAÇÕES DO FUNDEF NA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL .....	68
<b>4 REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO NA REDE MUNICIPAL DE NATAL: AS IMPLICAÇÕES COM O FUNDEF</b> .....	70
4.1 VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: VENCIMENTO E REMUNERAÇÃO. O QUE OS DIFERENCIAM? .....	73
<b>4.1.1 (PCCR 2004) Vencimento, Promoção e Progressão: elementos constituintes da remuneração</b> .....	78
<b>4.1.2 (PCCR 2004) gratificações, vantagens e remuneração</b> .....	79
4.2 FUNDEF: APLICAÇÃO DO MÍNIMO DE 60% NA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL (1998 – 2006).....	80
4.3 RECURSOS DO FUNDEF NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL: OS DADOS SALARIAIS.....	82
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	90
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	93

# 1 INTRODUÇÃO

## **Delimitando o objeto de estudo**

Na década de 1980, ocorreu uma reorganização em vários setores da sociedade civil brasileira que exigia maior participação na vida política do país ampliando o processo de democratização em curso, após o regime militar.

Tal conjuntura reflete na política educacional em que a participação da sociedade na definição e gestão das políticas governamentais passa a desenhar o novo cenário. À época, no Brasil, o sistema educacional era centralizador, cujas diretrizes baseavam-se tão somente na vinculação da educação com o mundo do trabalho, numa abordagem tecnicista. Ainda nessa década, novas ideias surgiram voltadas para uma educação comprometida com a formação da consciência crítica e participação política.

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

A ineficiência da escola pública estava mais atrelada à forma inadequada de gerenciamento dos recursos do que à falta desses. Definia-se, pois, a gestão descentralizada por influência das estratégias neoliberais em que preconizava a redefinição do papel do Estado, já que este se apresentava incapaz de prestar serviços essenciais à sua população, reordenando assim, as relações entre Estado e sociedade. No entendimento de Cabral Neto (2004, p. 43):

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

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

privatização de órgãos públicos, abertura da economia, reformas administrativas, tributárias e previdenciárias.

A descentralização é tida como saída para que as ações do Estado sejam eficientes, eficazes e de qualidade. Entretanto, é necessário atentar para a dupla perspectiva em que ela poderia funcionar: a) como mecanismo de redistribuição de poder entre o Estado e a sociedade civil pela edificação de mecanismos de participação popular que permitem influenciar nos processos decisórios e no controle da execução de tais decisões; b) como estratégia de desconcentração das tarefas representando transferência de responsabilidades sem, contudo, redistribuir o poder decisório.

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

Nesse contexto de reformas, a educação passa a ter uma política focalizada na educação básica, com ênfase na gestão e financiamento. Assim, configurou-se um aparato legal tendo iniciado com a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e, em seguida, por leis e emendas constitucionais que viabilizariam a aplicação e redistribuição dos recursos financeiros, existentes para esse fim. É nesse cenário, que ganham forças as discussões sobre o financiamento, especificamente, a descentralização financeira e a responsabilização dos entes federados na melhoria da qualidade e expansão do ensino e na valorização do magistério público. Portanto, o processo de reforma educacional ocorreu em duas frentes: por meio da apresentação de um projeto global para a educação e na implementação de um conjunto de planos setoriais, legislação específica e com a política de Fundos Contábeis, dentre eles, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef).

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

Em dezembro de 1996, cria-se, no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado, o Fundef, considerado uma das medidas de maior impacto da EC nº 14/96 (BRASIL, 1996a), sendo regulamentado pela Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), com vigência obrigatória a

partir de 1º de janeiro de 1998 a dezembro de 2006. Esse Fundo teria natureza contábil e seus recursos seriam aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do magistério. Essa determinação gerou críticas por parte de alguns estudiosos que defendiam a aplicação dos recursos em toda a educação básica, porém gerou, também, especulações positivas em face da transparência na aplicação dos recursos destinados ao setor educacional, especialmente à valorização do magistério e na eficiência nos gastos públicos, voltados para a melhoria na qualidade do ensino e universalização do ensino fundamental.

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

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

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

Admite-se, então que, para a materialização da qualidade da educação pública, gratuita e democrática, um dos aspectos fundamentais é o financiamento da educação, e, mais especificamente, a valorização docente, ou seja, o investimento financeiro na carreira docente

e também na sua qualificação, tornando-o habilitado em face da promoção de um ensino com qualidade.

Nesse contexto, infere-se que a valorização do magistério público constitui um dos temas relevantes no financiamento da educação, especialmente quando o Fundef apresenta a necessidade de aplicar o mínimo de 60% dos seus recursos na remuneração docente como uma política de valorização, ou seja, a complementação salarial ao vencimento dos professores.

Após o Fundef, com a Emenda Constitucional nº 53/06 (BRASIL, 2006b), cria-se o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007a). Essa Emenda imprimiu nova redação aos artigos 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, referindo-se ao atendimento também à educação infantil e ensino médio e normatizando a cooperação entre a União e as entidades federativas na execução de programas de educação e valorização dos profissionais da educação escolar.

O Fundeb preservou os mecanismos de captação e de redistribuição de recursos instaurados pelo Fundef. Estendeu, porém, significativamente a abrangência de financiamento a todas as etapas e modalidades da educação básica, contando, para isso, com um maior aporte de recursos decorrente da elevação do percentual subvinculado de um número maior de impostos (BRASIL, 2007a). Implantado também em âmbito estadual, o novo Fundo processa operações contábeis que recolhem a maior parte da receita gerada pela vinculação que os Estados, o DF e os Municípios precisam destinar às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e, depois, as redistribui aos governos, proporcionalmente, de acordo com o número de matrículas da educação básica, obedecendo às competências estabelecidas no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

No Plano Nacional de Educação (2001-2010), o Fundeb representou um avanço em termos de implementação progressiva do direito à educação, visto que incluiu o atendimento à educação básica em sua totalidade (BRASIL, 2001b). Com essa política de financiamento, o sistema educacional brasileiro ampliará o seu alcance passando de 30,2 para 48,1 milhões de alunos a partir do quarto ano de vigência do Fundeb. O montante de recursos, conforme a escala de implantação gradual desse Fundo, prevista pela legislação, terá, também, um aumento significativo. Portanto, o Fundeb trouxe alterações no financiamento, uma vez que



deixa de atender, somente, ao ensino fundamental – como aconteceu com o Fundef – para complementar toda a educação básica.

Com a lei do Fundeb - Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007a), define-se a necessidade de criação de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério. Nessa lei, a questão da valorização docente continua central, passando a especificar as responsabilidades de estados e municípios com a política de valorização dos profissionais da educação:

Art. 40, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar: I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Conforme o Parágrafo Único - Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2007a).

A referida lei que regulamenta o Fundeb, em seu Artigo 22, (BRASIL, 2007a) garante a remuneração dos profissionais por meio da aplicação de, pelo menos, 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. O papel equalizador existente dessa política de financiamento da educação, destacando a valorização dos profissionais da educação mediante a melhoria salarial decorrente da subvinculação de parte dos recursos (60%) à remuneração dos profissionais do magistério é considerado como positivo, pois, além da referida determinação, com a aprovação da Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007a) a discussão de um Piso Salarial Profissional Nacional ganha força, sendo instituído pela Lei nº 11.738/08 (BRASIL, 2008).

A referida lei (BRASIL, 2008) dispõe que:

Art.2º. O piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica será de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, para a formação em nível médio, na modalidade Normal prevista no art.62 da Lei n. 9394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional.

§ 1º. O piso salarial nacional profissional é o valor abaixo do qual a União, Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais.

Não obstante os conceitos de Piso e de Profissionais do Magistério estarem dispostos no artigo 2º da Lei nº 11.738/08 (BRASIL, 2008), ressalta-se que o Piso possui abrangência

nacional (seu objetivo é propiciar maior isonomia profissional no país) e sua incidência se dá sobre os profissionais habilitados em nível médio na modalidade Normal atuantes nas redes públicas de educação básica das unidades federativas. Esse artigo 2º fixa, também, o valor mensal inicial, e define a formação sobre a qual aplicar-se-á esse valor salarial nacional.

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

Este trabalho faz parte de um projeto maior de pesquisa, intitulado *Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas*, desenvolvido em dez IFES, constantes no projeto do observatório da educação do MEC, integrando o Grupo de Pesquisa Políticas e Gestão da Educação do Centro de Educação da UFRN. A condição de colaboradora do projeto de pesquisa favoreceu a motivação pessoal em aprofundar os conhecimentos acerca do tema.

### **Questões Norteadoras**

Busca-se analisar a remuneração enquanto dimensão da política de valorização do magistério, no contexto da política de financiamento da educação básica, tendo em vista a implementação do Fundef no município de Natal/RN.

Para o delineamento da pesquisa e entendimento das peculiaridades relacionadas às categorias de análise: financiamento da educação básica, valorização do magistério e remuneração docente municipal, elencaram-se as seguintes questões:

- ✓ Quais as diretrizes definidas para a valorização do magistério, no contexto da política de financiamento da educação básica, a partir da reforma de 1990, tendo em vista a remuneração como uma das dimensões da política de valorização do magistério?
- ✓ Quais as implicações do Fundef na remuneração dos professores do ensino fundamental da rede pública municipal de Natal/RN, no período 1996-2006?

- ✓ Qual a evolução no salário dos professores, em início de carreira, a partir do Fundef, em relação ao salário-mínimo nacional anual, tendo em vista o nível de formação desses profissionais (médio, graduação e pós-graduação/especialização)?

## **Objetivos da pesquisa**

### **Geral**

- ✓ Analisar as implicações do Fundef na remuneração docente, dos professores do ensino fundamental da rede pública municipal de Natal/RN, no período 1996-2006.

### **Específicos**

- ✓ Analisar as diretrizes definidas para a valorização do magistério, no contexto da política de financiamento da educação básica, a partir da reforma de 1990, tendo em vista a remuneração como uma das dimensões da política de valorização do magistério.
- ✓ Comparar a remuneração de professores do município de Natal, nos níveis de formação (ensino médio, graduação e pós-graduação/especialização) em início de carreira, com o salário-mínimo nacional.

## **Processo Metodológico**

O objeto de estudo deste trabalho é a remuneração dos professores do ensino fundamental, da rede pública municipal de Natal, enquanto elemento da política de valorização do magistério, no contexto de implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no período 1996-2006, considerando-se a determinação da aplicação de, no mínimo, 60% dos seus recursos nessa remuneração. Como subsídio a essa proposta, analisaram-se, também, a estrutura e a organização da carreira do magistério por meio dos seus Planos de Cargo, Carreira e Remuneração (1998 e 2004) respaldados na Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b) que regulamentou o Fundef.

A educação mantém relação direta com as transformações sociais, políticas e econômicas que permeiam a sociedade brasileira. Mediante essas transformações e

contradições, e visando compreender melhor o nosso objeto de estudo, a ideia de Gamboa (1989) vem esclarecer que:

A compreensão de um fenômeno só é possível com relação à totalidade à qual pertence (horizonte da compreensão). Não há compreensão de um fenômeno isolado; uma palavra só pode ser compreendida dentro de um texto, e este, num contexto. Um elemento é compreendido pelo sistema ao qual se integra e, reciprocamente, uma totalidade só é compreendida em função dos elementos que a integram (Gamboa, 1989, p. 101).

Ressalva-se que a complexidade na construção do conhecimento na área da política educacional, em especificidade, a gestão e o financiamento, demanda a compreensão da agenda da reforma educacional nesse campo, a partir de 1990, com base em uma concepção crítica em que sejam abordadas as inferências da estrutura político-econômico e social.

Procurou-se configurar a política educacional, delineando uma abordagem histórico-crítica, estabelecendo a relação entre os elementos situados em um contexto particular (valorização do magistério) com elementos em contextos gerais (financiamento da educação básica/remuneração docente) que se relacionam numa perspectiva dialética. Sobre a dialética, Lefebvre (1972, p. 238) esclarece que:

O método dialético busca penetrar – sob as aparências de estabilidade e de equilíbrio – naquilo que já tende para o seu fim e naquilo que já anuncia o nascimento. Busca, portanto, o movimento profundo (essencial) que se oculta sob o movimento superficial. A conexão lógica (dialética) das ideias reproduz (reflete), cada vez mais profundamente, a conexão das coisas.

Nesse movimento dialético, entendemos que: a) a produção e o saber científico são questionáveis; b) a totalidade é um complexo e não a soma de fragmentos; c) o conhecimento é síntese de múltiplas determinações na relação de construção entre o sujeito e o objeto; d) nesse caminho, a consciência histórica é entendida como exigência fundamental do processo dialético de aproximação do real. Entende-se, pois, que a perspectiva histórico-crítica não apenas contempla a descrição do fenômeno, mas se empenha em explicá-lo para transformar a realidade que não é estática, mas sim dinâmica, construída em um processo constante de mudança, impulsionada de contradições e tensões existentes na sociedade.

Assim, com base nessa forma de investigação, entende-se que os estudos sobre a agenda política para o financiamento da educação básica, primordialmente acerca da problemática da valorização do magistério, não pode ser explicitada em suas particularidades, mas na relação contextualizada e dialógica entre seus limites com o todo e no processo,

buscando explicações em seu contexto histórico, num movimento incessante e não determinista, configurando-se como um fenômeno histórico-social politicamente construído nas contradições internas da realidade com base em interesses, exigências e conflitos emanados na sociedade capitalista.

As descobertas devem ser motivo para outros questionamentos, ou seja, devem permitir que todo conhecimento seja resposta a uma pergunta, sem, contudo, legitimar a opinião. Conforme Bachelard (1996, p. 18):

A opinião pensa mal; não pensa; traduz necessidades em conhecimentos. [...] Não se pode basear nada na opinião. Quando temos uma opinião sobre algo que não conhecemos, não sabemos formular os problemas, e, é preciso saber formular problemas. Se não há pergunta, não pode haver conhecimento científico. Nada é evidente. Nada é gratuito. Tudo é construído.

Infere-se que nossas análises deverão seguir, também, as orientações descritas por Lakatos e Marconi (2003, p. 167-168), assim especificadas:

1. Análise (ou explicação): é a tentativa de evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores [...]. 2. Interpretação: é a atividade intelectual que procura dar um significado mais amplo às respostas, vinculando-as a outros conhecimentos. Em geral, a interpretação significa a exposição do verdadeiro significado do material apresentado, em relação aos objetivos propostos e ao tema. Esclarece não só o significado do material, mas também faz relações mais amplas dos dados discutidos.

Analizou-se o objeto de estudo com base na perspectiva histórico-crítica que permitisse considerar a realidade em um contexto social, político e econômico. Nesse contexto, houve a preocupação com o processo da pesquisa em sua totalidade e não, apenas, com os resultados ou produtos. Por isso, a partir da coleta de dados, procurou-se confrontar e analisar as informações, de modo que foi considerada a luta dos contrários, ou seja, o movimento entre causa e efeito (POLITZER; BESSE; CAVEING, 2002, p. 29). Considerando-se ainda que:

A verdade não seja um conjunto de princípios definitivos. É um processo histórico, a passagem de graus inferiores para graus superiores do conhecimento. Seu movimento é o da própria ciência, que não progride senão sob a condição de ser crítica incessante de seus próprios resultados, a fim de poder superá-los.

Nesse contexto, consideram-se as configurações e as transformações ocorridas no percurso da construção do objeto, buscando sempre aproximar os dados o máximo possível da realidade. Minayo (1999) fundamenta essa proposta, quando defende a pesquisa enquanto

atividade de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação particular entre teoria e dados.

O levantamento de dados acerca da aplicação do Fundef, no município de Natal (receitas e despesas), foi realizado de maneira que a sua aquisição nos permitiu o desvelamento de como ocorreu a implementação desse Fundo na rede municipal e suas implicações na remuneração docente, admitindo-se essa remuneração, como um dos elementos da política de valorização dos professores. Assim, após a coleta dos dados, a análise e interpretação procedeu-se de forma contextualizada historicamente, e comparada com os valores do salário-mínimo nacional. Ressalva-se que o salário-mínimo é um indicador econômico nacional permitindo averiguar a proporção do crescimento salarial dos profissionais da educação no município de Natal/RN, quando se refere ao investimento financeiro dos recursos do Fundef.

A pesquisa constituiu-se em estudos teóricos de estudiosos da área, de documentos e legislações referentes à valorização do magistério, bem como produções acadêmicas sobre a temática, especialmente no que diz respeito ao Fundef, possibilitando uma leitura contextualizada sobre esse Fundo e a valorização do magistério. Consideram-se, ainda, outras referências que refletem a concepção crítica de estudiosos acerca da importância do profissional do magistério da educação básica no processo educacional brasileiro, diante das prioridades efetivadas em planos, programas e projetos, e em especial, aos pareceres e Resoluções do Conselho Nacional de Educação — CNE, quando esse órgão especifica as diretrizes para a classe do magistério estadual e municipal.

A pesquisa busca analisar o objeto de estudo, considerando a essência dos acontecimentos advindos da política educacional, no que se refere ao financiamento da educação básica e valorização do magistério, a fim de compreender os aspectos da remuneração dos profissionais do magistério. Dessa forma, o procedimento metodológico adotado utiliza-se de uma investigação pautada em bibliografia e documentos pertinentes que evidenciam os dados tornando a análise científica e significativa para respaldar as necessidades inerentes à comunidade acadêmica e do sistema educacional.

### **Estrutura da dissertação**

Esta dissertação encontra-se, assim, organizada: a introdução, três capítulos, e as considerações finais. Na introdução, apresentam-se aportes teóricos delimitando o objeto em

análise, apresentando as inquietações que impulsionaram a realizar este estudo, identificando os objetivos que se pretende alcançar e o caminho metodológico percorrido por meio dos procedimentos técnicos utilizados no processo de investigação. Teoricamente, destacam-se aspectos da política educacional brasileira configurados na década de 1990, com ênfase para a política de financiamento da educação básica, seguindo-se dos desdobramentos na política de valorização do magistério com a implementação do Fundef.

O primeiro capítulo *O Financiamento da Educação Básica e o Fundef* expõe uma discussão acerca desse Fundo como mecanismo de descentralização financeira e valorização do magistério, analisando o financiamento da educação após a Constituição Federal de 1988. Em seguida, trata das diretrizes políticas para a valorização do magistério público, delineadas a partir da década de 1990 apontando conceitos e princípios que norteiam a elaboração de Planos de Cargo, Carreira e Remuneração, trazendo uma breve discussão acerca do trabalho docente no Brasil a partir de 1990.

O segundo capítulo *O Fundef e a carreira do magistério público municipal de Natal (1996-2006)* analisa a política de valorização do magistério público do município de Natal/RN, especificamente, a carreira docente. Apresenta uma breve caracterização do Município, apontando alguns dados educacionais considerados relevantes, relacionados à matrícula de alunos na educação infantil, educação de jovens e adultos e no ensino fundamental, às instituições de ensino e à quantidade de docentes, existente na rede municipal. Faz-se uma discussão dos avanços e recuos para a carreira do magistério público municipal, permitidos com a implementação dos PCCRs de 1998 e 2004, considerando o aspecto da remuneração.

O terceiro capítulo *Remuneração do magistério na rede municipal de Natal: as implicações com o Fundef* evidencia algumas reflexões acerca da remuneração enquanto aspecto da valorização do magistério, com o intuito de diferenciá-las e esclarecer a relação interdependente entre ambas. Analisaram-se os dados referentes aos recursos do Fundef - receita e despesa- com a manutenção do ensino fundamental, capacitação e habilitação, e com o pagamento do pessoal docente, no período de vigência do Fundo (1996-2006). Apresentam-se, também, dados salariais dos docentes do ensino fundamental, em início de carreira, comparando-os com o salário mínimo nacional anual.

Nas considerações finais, retomam-se as questões propulsoras do estudo, reconhecendo, nas análises, as questões do financiamento da educação básica, valorização do magistério e remuneração.

A investigação sobre a remuneração como política de valorização do magistério, no município de Natal tornou-se fundamental, visto que se verifica a carência desse tipo de análise no campo de investigação do financiamento. Sabe-se que a pesquisa em questão poderá ser ampliada em outros estudos, o que impulsiona a busca de informações para ampliar tais conhecimentos, a fim de que sejam analisados e disponibilizados por intermédio de outras fontes bibliográficas, visando subsidiar políticas públicas municipais de valorização dos profissionais da educação.



## **2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E O FUNDEF**

A política de financiamento da educação básica pública brasileira constitui um tema complexo e ao mesmo tempo instigante, visto que induz questionamentos no sentido de compreendê-la e investigá-la. Conceber a valorização do magistério, especialmente no que concerne à remuneração, implica a compreensão dessa política.

Neste capítulo, apresentam-se as diretrizes legais delineadas a partir da década de 1990, tendo, como eixo, a descentralização financeira e a política de Fundos, especificamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) criado para o período 1996-2006.

A discussão acerca do Fundef como mecanismo de valorização do magistério público delineada a partir de 1996, apontando conceitos e princípios que norteiam a construção de Planos de Cargo, Carreira e Remuneração, para a rede pública é o ponto principal aqui apresentado.

### **2.1 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E O FUNDEF**

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

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

Nessa mesma Constituição (1934), aparece, pela primeira vez, a concepção de Fundos<sup>1</sup> para a educação brasileira, quando, no seu artigo 157, previa que União, Estados e Distrito Federal reservariam parte dos patrimônios territoriais para a formação de Fundos de educação, sendo utilizado para auxílio aos alunos necessitados, mediante o fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudos, entre outras formas. Rossinholi (2010) expõe, ainda, que a composição do sistema fiscal brasileiro altera-se ao longo do tempo e em função das mudanças vivenciadas pelo país, ou seja, os gastos públicos são decorrências das prioridades governamentais e as constituições brasileiras representam momentos de continuidade, rupturas e tendências sobre o papel do Estado no que se refere à educação.

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

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

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

Ressalva-se outra grande fonte de recursos denominada Salário-educação<sup>2</sup>, uma contribuição social paga pelas empresas para financiar a educação básica, mantida no texto da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

---

<sup>1</sup> A concepção de Fundos para a educação aparece pela primeira vez na Constituição Federal brasileira de 1934. Porém, propostas de criação de Fundos já haviam sido apontadas em 1930 quando, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, Anísio Teixeira, apresentou essa ideia na busca por um novo modelo de educação para o país que apresentava dificuldades com a estabilidade econômica.

<sup>2</sup> O Salário-educação, instituído em 1964, é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública. Também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica. A contribuição social do Salário-educação está prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal, regulamentada pelas leis nºs 9.424/96, 9.766/98, Decreto nº 6003/2006 e Lei nº 11.457/2007. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, do Ministério da Fazenda (RFB/MF). Esses recursos são repassados para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE/MEC).

O Financiamento da educação pública no Brasil é constituído de recursos público e privado, sendo eles, internos e externos. Segundo Melchior (1998), a educação pública é mantida com recursos internos e externos, públicos e privados.

Os recursos externos são provenientes de subvenções (doações) e financiamento (empréstimos com juros), além de ajudas externas sob a forma de bolsas de estudos, porém não funcionam, estavelmente, por falta de estímulo do governo e instituições, e/ou por falta de conhecimento por parte dos estudantes, no que diz respeito às agências financiadoras. Contudo, não podem ser encarados como fonte estável de financiamento no quadro da educação brasileira pois, apesar de o Brasil encabeçar a relação de países latino-americanos que mais empréstimos tem buscado no exterior, os recursos externos ainda não constituem parcela significativa dentro do quadro de recursos com que conta a educação brasileira.

O Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), chamado de Banco Mundial é um dos principais órgãos internacionais financiadores da educação brasileira, a partir da década de 1970.

As responsabilidades atribuídas para a política pública em educação configuram-se como regime de colaboração entre as instâncias federadas – União, estados, Distrito Federal e municípios responsáveis pela administração e financiamento do sistema educacional brasileiro. Essa responsabilidade é atribuída pela Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) e pela Lei de Diretrizes de Bases da Educação Nacional – LDB - Lei nº 9.394/1996 (BRASIL, 2001a).

O quadro 01, a seguir, apresenta a composição das fontes de financiamento da educação por Unidade da Federação, até 2000.

Quadro 01- Estrutura de Financiamento da Educação por Unidade da Federação.

	UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
ORÇAMENTÁRIOS (TESOURO)	Ordinários do Tesouro	Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE	Vinculação da receita de impostos (25%) para MDE
	Vinculação da Receita de Impostos (18% para MDE)	Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPE e ICMS)	Subvinculação do Fundef (representa 15% das receitas de impostos e do FPM)
	DRU (ex- FEF/FSE)	---	---
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	Salário educação/ quota federal	Salário Educação/ quota estadual	---
	Contribuição sobre o lucro líquido	---	
	Contribuição para a seguridade social	---	
	Receitas brutas de prognósticos	---	
TRANSFERÊNCIAS	---	Salário educação/ quota federal	Salário educação/ quota estadual
		Orçamentários da União (exemplo: complementação do Fundef)	Salário educação/ quota federal
		Aplicação do salário educação/ quota federal e outras fontes do FNDE	Orçamentários do Estado
		---	Orçamentários da União
		---	Aplicação do Salário educação/quota federal e outras fontes do FNDE
OUTROS	---	Diretamente arrecadados	Diretamente arrecadados
		Operações de crédito	Operações de crédito
		Diversos	Diversos
OUTRAS FONTES	Operações de crédito	---	---
	Renda líquida da loteria federal		
	Renda de órgãos autônomos		
	Aplicação do salário educação /quota federal e outras fontes do FNDE		
	Diretamente arrecadados		
	Diversos		

Fonte: CASTRO, 2001.

Segundo Rossinholi (2010), a Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), entre outros elementos, caracterizou-se pela descentralização financeira, representando um aumento da participação de estados e principalmente de municípios na arrecadação tributária e na receita disponível, passando a ter a função redistributiva e supletiva, para garantir a equalização de oportunidades educacionais. Entretanto, cada esfera administrativa possui atuação prioritária com as modalidades do ensino, conforme definido no artigo 211 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988):

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

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

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

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

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

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

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

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

Segundo Duarte (2005), a descentralização financeira tem como objetivo a obtenção de ganhos de eficácia e eficiência, no sentido de compatibilizar a expansão do atendimento com restrição orçamentária. Nessa política de financiamento, a autonomia dos sistemas locais de ensino e das unidades escolares encontra-se circunscritas pelas dimensões da criação de

Fundos e programas destinados à efetiva organização e ao funcionamento do sistema educacional como um todo.

É acerca da política de Fundos, que este trabalho volta-se para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), o qual tornou-se, à época (1996), uma das expressões de transparência na gestão pública, visto sua transferência de recursos em conta específica, gerido pelos Estados e Municípios em face de melhor aplicabilidade de recursos, controle e fiscalização local.

## 2.2 FUNDEF: MECANISMO DE DESCENTRALIZAÇÃO FINANCEIRA E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

A Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) estabeleceu os recursos mínimos que cada unidade da federação deveria aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino. No seu artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, definiu-se que, pelo menos, 50% dos recursos dos mínimos estabelecidos para aplicação na educação deveriam ser utilizados para assegurar a universalização no atendimento e remuneração do magistério do ensino fundamental. Com a Emenda Constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996a), esse percentual foi elevado para o mínimo de 60% para estados, Distrito Federal e municípios.

A referida Emenda (BRASIL, 1996a) definiu ainda conforme a CF de 1988 (BRASIL, 1988) no artigo 211, § 1º que: a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios a ser concretizada com parte dos recursos definidos, e assegurada mediante criação, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, de natureza contábil.

§ 2º O Fundo referido no parágrafo anterior será constituído por, pelo menos, quinze por cento dos recursos a que se referem os Artigos 155, Inc. II; 158, Inc. IV; e 159, Inc. I, alíneas *a* e *b*; Inc. II, da Constituição Federal, e será distribuído entre cada Estado e seus Municípios, proporcionalmente ao número de alunos nas respectivas redes de ensino fundamental.

§ 3º A União complementarará os recursos dos Fundos que se refere o § 1º sempre que, em cada Estado e no Distrito Federal, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

§ 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustarão progressivamente, em um prazo de cinco anos, suas contribuições ao Fundo, de forma a garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente.

§ 5º Uma proporção não inferior a sessenta por cento dos recursos de cada Fundo referido no § 1º será destinada ao pagamento dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.

§ 6º A União aplicará na erradicação do analfabetismo e na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental, inclusive na complementação a que se refere o § 3º, nunca menos que o equivalente a trinta por cento dos recursos a que se refere o *caput* do Art. 212 da Constituição Federal.

§ 7º A lei disporá sobre a organização dos Fundos, a distribuição proporcional de seus recursos, sua fiscalização e controle, bem como sobre a forma de cálculo do valor mínimo nacional por aluno.

A Emenda Constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996a), ao alterar a legislação de forma profunda, traz pontos importantes a considerar: a atuação prioritária dos Estados no Ensino Fundamental e Ensino Médio; a atuação prioritária dos Municípios no Ensino Fundamental e Educação Infantil (antes só tratada como educação pré-escolar); a priorização financeira do Ensino fundamental, a redistribuição dos recursos, a indução à municipalização do ensino fundamental e uma redefinição do comprometimento do governo federal com a educação. Esses fatores possibilitaram a criação do Fundef, por intermédio da Lei nº 9.424/1996 (BRASIL, 1996b), que determinava a instituição em âmbito de cada Estado, Distrito Federal e município esse Fundo de natureza contábil a partir de 1º de janeiro de 1998.

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

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

de 25 de outubro de 1966; e c) da parcela do Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI devida aos Estados e ao Distrito Federal, na forma do art. 159, inciso II, da Constituição Federal e da Lei Complementar nº 61, de 26 de dezembro de 1989.

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

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

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

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

Para Melchior (1997, p.28):

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

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

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

A política de Fundos é, pois, uma prerrogativa do processo de descentralização, instituído a partir da Reforma do Estado e das ideias neoliberais, visando à diminuição dos



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

Com relação à legislação sobre o Fundef, no Artigo 7º da Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b) surge a questão deste trabalho — aplicação de recursos e remuneração dos professores. Define, pois, que os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. E ainda, nos primeiros cinco anos, a contar da publicação dessa lei, será permitida a aplicação de parte dos recursos da parcela mínima de 60% (sessenta por cento), prevista neste artigo, na capacitação de professores leigos. E, conforme o artigo 9º, § 1º, determina-se o prazo de seis meses para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, possam dispor de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar: I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério; II - o estímulo ao trabalho em sala de aula; III - a melhoria da qualidade do ensino.

Na legislação, os planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos. Ademais, deverão estar de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no referido prazo.

A valorização do magistério contemplada no Fundef se refere especialmente à remuneração adequada (quando determina o mínimo de 60% a ser aplicado em remuneração) e melhorias nas condições de trabalho (quando determina a criação de planos de carreira). Porém, compreende-se que a valorização está além desses elementos, contudo são esses os assuntos de que tratam as maiores inquietações neste trabalho.

Para Davies (2001), o Fundef não seria ainda o mecanismo ideal para efetivar a remuneração adequada aos docentes, apesar de ter sido apresentado pelo governo federal como a tábua de salvação do magistério, no sentido que teria a sua remuneração melhorada em sua função. Segundo Davies (2001, p. 29),

Uma pesquisa séria e não comprometida com a visão oficial revelaria que o que aconteceu em muitos lugares foi apenas a mudança de nomenclatura dos diversos itens que compõem a remuneração dos profissionais do magistério e demais trabalhadores da educação.

Ressaltam-se três aspectos considerados positivos com a implementação do Fundef voltados para a valorização do magistério: a) habilitação dos professores leigos; b) crescimento da matrícula; c) melhoria salarial dos docentes e implementação de Plano de Cargo, Carreira e Remuneração. Porém, na discussão sobre valorização do magistério, observa-se, ainda, a ausência do estabelecimento de um Piso Salarial Nacional para o magistério prescrito na lei do Fundef, a qual estabelece apenas um valor mínimo anual por matrícula.

Assim, no item a seguir, delineiam-se as principais diretrizes políticas para a valorização do magistério público, a partir da década de 1990.

### 2.3 DIRETRIZES POLÍTICAS PARA A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO: A REMUNERAÇÃO E O TRABALHO DOCENTE NO BRASIL A PARTIR DE 1990

A profissão do professor tem sofrido, ao longo dos tempos, mudanças que interferem, consideravelmente, na sua função social dentro do contexto brasileiro. Na segunda metade da década de 1990, as mudanças na legislação educacional que foram apontadas anteriormente, podem explicar a relevância que assume a formação docente no Brasil, quando passa a se exigir certificação em nível superior para o exercício do magistério na educação básica, o que, antes, podia ser feito apenas em nível médio.

Exige-se desse profissional um currículo mínimo capaz de garantir a formação de um trabalhador com as elementares noções de leitura e de escrita e a matemática prática elementar, em face da promoção de um ensino de qualidade para todos.

Por outro lado, há a precarização do trabalho docente, diante das condições de trabalho e baixa remuneração que refletem na ausência de jovens interessados em seguir essa carreira. Segundo Oliveira (2003, p. 33):

O trabalho docente não é mais definido apenas como atividade em sala de aula, ele agora compreende a gestão da escola no que se refere à dedicação dos professores ao planejamento, à elaboração de projetos, à discussão coletiva do currículo e da

avaliação. O trabalho docente amplia o seu âmbito de compreensão e, conseqüentemente, as análises a seu respeito tendem a se tornar complexas.

As exigências em torno da função do professor são cada vez maiores, bem como a necessidade de esse profissional se mostrar capacitado diante dessas exigências. Porém, esses fatos estão aliados a uma desvalorização, apesar da expressão valorização do magistério usada na legislação para designar as políticas para docentes: carreira, remuneração e capacitação.

Acerca da formação, Oliveira (2003, p. 32) esclarece:

A educação formal vem sendo evocada como o único caminho para os trabalhadores em geral encontrarem emprego ou se manterem empregados, do mesmo modo que a formação passou a ser uma estratégia defensiva para os professores que, por não conseguirem responder de forma satisfatória aos desafios da sua prática cotidiana, podem estar atribuindo à sua pouca capacitação a razão do seu insucesso.

Para Gatti (2011, p. 28):

A formação inicial dos docentes tem implicações amplas para as escolas, na medida em que também esses profissionais poderão ser convocados a exercer a função de coordenadores pedagógicos, supervisores educacionais ou diretores de escola, ou outras atividades nas redes de ensino.

Portanto, o que valoriza um professor é o conhecimento que possui e consegue transmitir, gerando o desconforto de estar em uma profissão que exige qualificação, porém não o permite tempo nem recursos financeiros para tanto. Muitas vezes, o docente precisa, ainda, desempenhar funções que estão para além de sua formação, diante das variadas funções que a escola pública assume, o que contribui para a perda de sua identidade profissional.

Por outro lado, alguns estudos revelam que as condições de remuneração dos docentes não evoluem na mesma proporção em que evoluem as exigências direcionadas a esse profissional.

Diante do processo de transformações ocorridas na sociedade brasileira em que se reorganiza a estrutura social, política e econômica vigente, “as reformas educacionais, implementadas principalmente, a partir dos anos de 1990, destacam o papel dos professores, concebendo-os como os principais agentes materializadores das políticas educacionais” (CABRAL NETO; MACÊDO 2006, p. 211).

A valorização dos professores não é, pois, um tema novo. Sempre esteve presente nas discussões políticas, nas propostas, nos planos de governo e em programas oficiais. Com o cenário liberal instalado no nosso país, a partir de 1990, os professores tiveram destaque no

que diz respeito à *culpabilização* pelos problemas educacionais; ora porque faltava-lhes formação adequada, ora pela sua desvalorização financeira, ou ainda pelo desprestígio social, entre outros motivos.

Nesse contexto, a valorização do magistério público compõe um dos temas de influência no financiamento público da educação, especialmente, quando o Fundef traz explícita a aplicação mínima de 60% dos seus recursos para a remuneração docente.

Em relação à valorização do magistério, Brzezinski (2008, p. 172) afirma que:

Não haverá equacionamento da questão enquanto o Estado brasileiro, [...] eximir-se de estabelecer uma política global de formação e de valorização dos profissionais da educação, com a perspectiva de construir um sistema nacional organicamente articulado entre as diferentes esferas – municipal, estadual e federal – e que indica de modo qualitativo sobre a formação inicial, continuada, planos de cargos, salários e condições dignas de trabalho.

O Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação teve iniciativa em 19 de outubro de 1994 (dois anos antes da implementação do Fundef), em consequência das diretrizes contidas no Plano Decenal de Educação para Todos (PDE) de 1993. Esse contexto educacional exigia melhorias para a carreira docente e, assim, o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), o Fórum dos Conselhos de Educação, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e instituições da sociedade civil organizada foram os interlocutores do tema junto ao governo Itamar Franco (1992-1994) e ao Ministério da Educação.

Na discussão do PDE para todos - 1993-2004 – (BRASIL, 2007b), o objetivo seria: estabelecer e implementar uma política de longo alcance para a profissionalização do magistério com vistas à elevação dos padrões de qualidade da educação básica. Previa a institucionalização do regime de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, em que, pelo menos, 25 % do tempo seria destinado às atividades extraclasse como: planejamento, preparação de material, ações junto à família e à comunidade, pesquisa, formação continuada e outras atividades requeridas pelo projeto pedagógico da instituição educacional para a promoção do sucesso escolar. Previa, ainda, o estabelecimento do piso salarial profissional nacional de R\$ 300,00 (trezentos reais), com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994, como a remuneração total no início da carreira e excluídas as vantagens pessoais, para o professor habilitado, pelo menos, em nível médio e que estivesse no exercício de atividade educacional (BRASIL, 1993).

Entretanto, nas duas gestões do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), esse Pacto gera um movimento circular de valorização e desvalorização docente que resulta na firmação de desafios à constituição de uma política de Estado, no sentido de potencializar a valorização de professores em um processo contínuo.

Conforme determinação da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), no seu artigo 22, em dezembro de 1996, a LDB - Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 2001a) foi promulgada, estabelecendo Diretrizes e Base da Educação Nacional, concomitantemente com a Emenda Constitucional nº 14/96 (BRASIL, 1996a), definindo formas de redistribuição de recursos iniciando nesse momento, o processo de descentralização financeira.

A LDB – Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 2001a) revoga as disposições da antiga LDB - Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961 (BRASIL, 1961), que determinava, apenas, 12% da vinculação de receita dos impostos da União e 20% para os Estados, Municípios e Distrito Federal, para serem aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, além de não determinar a vinculação de recursos especialmente, para a remuneração do magistério.

A LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 2001a), veio contribuir de maneira significativa para a determinação de vinculação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), como prescrito no seu artigo 69:

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público (BRASIL, 1996).

Observa-se, pois, que, entre outros aspectos, a vinculação de recursos deveria estar direcionada para: a) remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente, além de considerar aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; b) uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; c) levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas, visando ao aprimoramento da qualidade e da expansão da educação; d) aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.

As diretrizes da LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 2001a) — deixam claro no que diz respeito à valorização docente que: a) não compreendem as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, aquelas realizadas com pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino; b) o artigo 61 dispõe sobre os Profissionais da Educação e os

fundamentos de sua formação, de modo que esta deverá atender aos objetivos dos diferentes níveis e modalidades de ensino e as características de cada fase do desenvolvimento do educando. Denota que a formação do educador é um aspecto relevante a ser considerado na sua valorização enquanto profissional; c) o artigo 87, § 4º que até o fim da Década da Educação<sup>3</sup> somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço.

Segundo Brzezinski (2008), a partir desse momento, o Ministério da Educação (MEC) assume o papel de *pedagogo* incentivando programas de formação para professores leigos atuantes na educação básica, resultando, assim, numa gradual e significativa redução do número de funções docentes ocupadas por profissionais leigos. O quadro 02, sobre o quantitativo de professores leigos atuantes no ensino fundamental, ilustra como se encontram as regiões brasileiras.

Quadro 02 - Número de professores leigos atuantes no ensino fundamental – Brasil/Regiões

REGIÕES	ANO		
	1995	2002	2005
<b>Norte</b>	37%	10,50%	2,40%
<b>Nordeste</b>	30%	9,30%	1,90%
<b>Centro-oeste</b>	14%	3%	0,80%
<b>Sul</b>	9%	2%	0,68%
<b>Sudeste</b>	3%	1%	0,27%

Fonte: Brzezinski (2008, p.170).

O quadro 02 mostra uma diminuição no percentual de professores leigos nas regiões do Brasil como resultado do processo de formação dos professores leigos decorrente da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases, enquanto mecanismo de valorização do magistério da educação básica.

Os dados mostram que, em 1995, o quantitativo de professores leigos variava entre 3% e 37% nas regiões do Brasil, já no ano de 2005 esse número foi reduzido para 0,27% e 2,4%, sendo as regiões Norte e Nordeste aquelas onde os números apresentam-se mais elevados, em detrimento das regiões Sul e Sudeste.

Esses dados podem ser atribuídos ao fato de que a LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 2001a) destaca que os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do

<sup>3</sup> A Década de Educação inicia-se após um ano a partir da publicação da LDB - Lei nº 9.394/96.

magistério público: a) ingresso na carreira exclusivamente por concurso público de provas e títulos; b) aperfeiçoamento continuado com direito à licença remunerada; c) Piso Salarial Profissional com períodos reservados na carga horária de trabalho para estudos, planejamento e avaliação; d) condições de trabalho adequadas.

O Fundef permite que recursos sejam repassados a estados e municípios para que esses realizem convênios com instituições de ensino superior para habilitação desses profissionais.

Reivindica-se, também, uma política nacional de formação continuada como foco da valorização do magistério em face de uma educação de qualidade, aliada à vinculação de recursos para tal finalidade.

A LDB (BRASIL, 2001a), no artigo 87, ao instituir a Década de Educação, determina que a União, no prazo de um ano, a partir da publicação dessa Lei, deverá encaminhar ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, no ano de 1990 (UNICEF, 1990).

A LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 2001a), em consonância com o artigo 214 da Constituição Federal/1988 (BRASIL, 1988) que determina nos seus artigos 9º e 87º que a União deve elaborar o Plano Nacional de Educação, em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em 2001, ocorre a promulgação do Plano Nacional de Educação (PNE 2001 - 2010), pela Lei nº 10.172/01 (BRASIL, 2001b), constituindo um conjunto de diretrizes e metas para o sistema educacional brasileiro, no espaço de dez anos, estabelecendo, como recurso financeiro, o valor referente a 5% do Produto Interno Bruto<sup>4</sup> (PIB) - que equivale a aproximadamente 52 bilhões de reais - para a execução das ações planejadas.

A partir do PNE, as unidades federativas deveriam elaborar Planos Decenais de Educação, permitindo adequação às especificidades locais na elaboração de Planos Estaduais e Municipais. Visava, pois, assegurar uma política continuada, haja vista a necessidade de políticas educacionais de Estado e não de governo, de modo que favoreçam à população do Município ou do Estado. Assim, o PNE tinha como objetivo planejar ações que nortegassem o desenvolvimento das políticas locais.

Segundo o PNE (2001), a educação é prioridade do governo, sendo os seus objetivos gerais contemplados para um período de 10 anos, a saber: a) elevar o nível de escolaridade da

---

<sup>4</sup> Esclarecemos que essa porcentagem do PIB não foi cumprida até o final do mandato do governo Luís Inácio Lula da Silva.

população; b) melhorar a qualidade do ensino; c) reduzir as desigualdades sociais e regionais; d) democratizar a gestão do ensino público. Define ainda, os macro-objetivos e as grandes prioridades nacionais para a educação – as diretrizes e metas para a formação dos professores e a Valorização do Magistério, o financiamento e a gestão do ensino, ressaltando a importância da inversão de recursos financeiros na quantidade necessária e a devida aplicação desses recursos para que os objetivos traçados sejam alcançados e a educação se torne de qualidade, possibilitando o avanço na sociedade brasileira, visto que a educação é uma condição para o desenvolvimento do país haja vista a sua capacidade de possibilitar qualidade de vida.

De acordo com o PNE (BRASIL, 2001b), grande parte do êxito desse Plano dependeria de bons professores. Qualificação e valorização deveriam caminhar *pari passu* e fazer parte dos esforços do poder público para melhorar a qualidade da educação.

Os recursos financeiros aprovados no PNE (BRASIL, 2001b) e específicos à valorização do magistério devem apresentar uma gestão eficiente com professores formados com especializações necessárias, recebendo salários correspondentes à responsabilidade e importância de sua função. Isso implica um esforço adicional na alocação de recursos financeiros.

O PNE (BRASIL, 2001b, p. 112) apresenta as seguintes metas para a valorização do magistério:

- a) formação profissional que assegure o desenvolvimento da pessoa do educador enquanto cidadão e profissional, o domínio dos conhecimentos objeto de trabalho com os alunos e dos métodos pedagógicos que promovam a aprendizagem;
- b) sistema de educação continuada que permita ao professor um crescimento constante de seu domínio sobre a cultura letrada, dentro de uma visão crítica e da perspectiva de um novo humanismo;
- c) jornada de trabalho organizada de acordo com a jornada dos alunos, concentrada num único estabelecimento de ensino e que inclua o tempo necessário para as atividades complementares ao trabalho em sala de aula;
- d) salário condigno, competitivo no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação;
- e) compromisso social e político do magistério. (BRASIL, 2000, p. 112).

O Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001b) traz implícita a obrigatoriedade do poder Público na garantia de condições adequadas de trabalho do professor em face do bom desempenho das atividades. Estabelece, ainda, suas diretrizes e metas relativas à melhoria das escolas - aos espaços físicos, à formulação de propostas pedagógicas, à formulação dos Planos de Carreira e Remuneração do magistério, do pessoal administrativo e de apoio. Com relação a este último, a partir do primeiro ano de vigência do Plano, deverão ser implantados Planos



de Carreira para o Magistério, de acordo com as determinações contidas na Lei nº 9.424/96 (BRASIL, 1996b), do Fundef, garantindo, igualmente, os novos níveis de remuneração em todos os sistemas de ensino, com Piso Salarial próprio, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação.

Ademais, visava à destinação de 20% a 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas; bem como a admissão somente de professores e demais profissionais de educação que possuísem as qualificações mínimas exigidas no artigo 62 da LDB, Lei nº 9.394/96 (BRASIL, 2001a).

O PNE (BRASIL, 2001b) não teve todas as suas metas executadas, pois enfrentou dificuldades de gestão e financiamento, uma vez que deram respaldo tão somente as orientações advindas do Fundef e legislação específica sobre a habilitação dos professores leigos.

Entretanto, a construção desse Plano expressa uma produção político-educacional favorável à materialização de metas educacionais, apesar do veto de algumas propostas, como por exemplo, o aumento dos investimentos na educação pública para 10% do Produto Interno Bruto<sup>5</sup> (PIB).

A partir da reforma educacional, as políticas públicas para a educação materializadas por meio de planos, programas e projetos, visam à organização e à gestão do sistema educacional, baseada no princípio da eficácia e eficiência nos gastos públicos.

Destacam-se nesse contexto de planos nacionais, os objetivos e metas estabelecidos em âmbito internacional, como no Programa Educação para Todos – 2000, que estabelece metas a serem atingidas até 2015. Surge, assim, no governo Luis Inácio Lula da Silva, o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE – 2007 (BRASIL, 2007), contendo diretrizes para a valorização do magistério, em face do combate às desigualdades sociais e regionais e melhoria do índice de aprovação estudantil.

O PDE (BRASIL, 2007b) é um plano do governo federal que visa dar continuidade às metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação (BRASIL 2001b), composto por um conjunto de programas a serem implementados pelo MEC, englobando níveis e modalidades de ensino com medidas de apoio à infraestrutura, visando à melhoria da qualidade da educação tendo como mecanismo avaliativo o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

---

<sup>5</sup> Esse percentual de 10% só está sendo discutido com o novo PNE previsto para o período 2011-2020.

Propõe a superação da visão fragmentada da educação a partir de ações desenvolvidas para todos os níveis educacionais, ou seja, a educação passa a ser tratada com unidade, da creche à pós-graduação, tornando explícita a necessidade da construção de um Sistema Nacional Articulado de Educação. Esse plano destaca a participação da sociedade nas decisões do processo educacional, atribuindo à educação o papel fundamental para o desenvolvimento econômico e social do país. Porém, uma das lacunas desse Plano é que ele não indica todas as fontes de recursos para as ações planejadas. O que ele trata, com exequibilidade, é da qualidade da educação baseada em indicadores de desempenho.

O PDE 2007 (BRASIL, 2007b) se constitui em um marco referencial para a definição de metas que materializem a melhoria da qualidade da educação básica. Na análise de França (2008), considera-se:

[...] o PDE como uma proposta institucional viável para a socialização e desenvolvimento da educação. Os seus vários programas delineiam esses princípios e orientações respaldadas também, nos vários fundamentos fixados pela Constituição Federal de 1998, dentre eles: garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização, reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos.

Dentre as propostas do PDE 2007 (BRASIL, 2007b), destacam-se o Fundeb e o Piso Salarial do Magistério como um dos princípios para promover a educação de qualidade, considerando a importância do professor no processo de desenvolvimento e avanço da educação nacional.

Apresenta a formação de professores e a valorização dos profissionais do magistério como um de seus pontos principais para a educação básica. Propõe que a União, estados, municípios e Distrito Federal (em regime de colaboração) promovam a formação inicial, continuada e a capacitação dos profissionais do magistério.

Diante das diretrizes delineadas, observa-se que a política de valorização do magistério, a partir de 1990, apresenta uma evolução, ainda que lenta, pois, apesar de ser a valorização uma das prioridades do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2001b), através da garantia de condições adequadas ao trabalho, entre elas, o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com Piso Salarial e Carreira do Magistério, encontram-se dificuldades na efetivação dessa política.

Se, por um lado, as políticas planejadas, os discursos oficializados buscam promover uma valorização salarial condigna aos profissionais docentes, bem como condições adequadas

de trabalho, por outro, os desafios diante desses avanços impedem a progressão dessas políticas. Nóvoa (1999) esclarece que:

O excesso dos discursos faz lembrar o final do século XIX, quando os professores eram investidos de todos os poderes (até o de ganhar guerras). Mas, nessa época, havia um consenso social em torno da missão dos professores. Hoje, não há. E o excesso dos discursos tende, apenas, a esconder a pobreza das políticas (NÓVOA, 1999, p.14).

Observa-se que ocorre uma contradição no que diz respeito às políticas educacionais voltadas à melhoria do ensino público. Além de não corresponder à proposta de universalização do ensino, evidencia-se a carência de profissionais para a educação em virtude dos baixos salários, conforme se pode perceber nas palavras de França (2009):

[...] apesar da carência de professores de 5ª a 8ª série e Ensino Médio, o país sofreu pelo segundo ano consecutivo uma queda no número de universitários formados em cursos voltados a disciplinas específicas do magistério.

E ainda, segundo essa mesma autora: “[...] o professor também precisa ser valorizado em seu ofício de ensinar, não menos complexo que o do médico ou o de outros profissionais cujas funções são essenciais na nossa sociedade.” Assim sendo, a ação da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação, bem como de Sindicatos se faz necessária em virtude da reivindicação de melhorias às condições de trabalho do professor, possibilitando, assim, o envolvimento dos profissionais do magistério na construção de políticas de valorização.

Não se pode desconsiderar que as reformulações na legislação expressam a reorganização da educação básica pública, especialmente, no que diz respeito ao avanço na questão da valorização do profissional em educação, principalmente, quando se trata das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira do Magistério e do Piso Salarial Profissional Nacional.

Constata-se, na literatura educacional do final da década de 1990 e início do século XXI, especificamente, nos estudos sobre a valorização do magistério, que os principais planos descritos deveriam vir acompanhados de avaliação contínua, em face dos estudos voltados para as condições de trabalho docente, aliada à melhoria da remuneração salarial e à formação inicial e continuada.

A efetividade de uma política de valorização do magistério amplamente definida em todo o território nacional no exercício articulado entre os entes federados e a União, deve ser

alvo de amplo debate junto à sociedade, como estratégia de controle público e social, a institucionalização de órgãos públicos e fiscalizadores e a publicização das contas públicas, bem como a responsabilização administrativa e fiscal dos gestores públicos.

Os documentos analisados são esclarecedores em relação à garantia da valorização do magistério através de Planos de Cargo, Carreira e Remuneração, Piso Salarial Nacional e Concurso. Porém, o período tardio de implementação dessas diretrizes/propostas abre espaço para outras políticas e o não cumprimento das leis em tempo hábil. Além disso, a vinculação de recursos destinados à educação não corresponde às expectativas do que se pretende instituir. Portanto, o financiamento da educação básica, por meio dos Fundos, não demonstra ser suficiente para abarcar as melhorias focalizadas de modo permanente.

A valorização do professor envolve, pois, diversos aspectos fundamentais para a efetivação do bom desempenho da ação docente, e, conseqüentemente, para a qualidade do ensino e da educação.

## 2.4 PLANOS DE CARGO, CARREIRA E REMUNERAÇÃO: CONCEPÇÕES LEGAIS

A questão legal da valorização dos professores da educação básica está prevista no artigo 206, inciso V da Constituição Federal de 1988, enfatizando a necessidade de Planos de Carreira e Piso Salarial Profissional, além da exigência de concurso público para ingresso na carreira.

A construção de Planos de Cargo, Carreira e Remuneração representa, pois, para os profissionais de educação uma garantia mínima de direitos e deveres que lhes assistem na carreira do magistério.

A LDB – Lei nº 9.394/96 (Brasil, 2001a), no Título IV – Da organização da Educação Nacional, estabelece no Artigo 9º - § 1º que, na estrutura educacional, haverá um Conselho Nacional de Educação, com funções normativas e de supervisão e atividade permanente criado por lei, sendo essa incumbência da União.

Com base nessa LDB, as diretrizes nacionais para elaboração dos Planos foram fixadas pelo então Conselho Nacional de Educação, através da Resolução nº 03/97. Segundo França:

A partir da implantação do novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, os professores leigos passaram a integrar um quadro em extinção, com duração de cinco anos. Os sistemas de ensino devem criar, portanto, condições necessárias à habilitação desse contingente de professores sem a adequada formação para o exercício do magistério. A obtenção da habilitação necessária é condição para o ingresso no quadro permanente, instituído pelo novo Plano (FRANÇA, 2005, p. 191).

Em 1997, o Conselho Nacional de Educação — CNE — cria a Resolução nº 03/97 estabelecendo as Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, tendo em vista o disposto na Lei nº 9.131, de 25/11/95<sup>6</sup>, nos artigos 9º e 10º da Lei nº 9.424, de 24/12/96, e no Parecer 10/97 (BRASIL, 1997b).

De acordo com as referidas legislações, os Planos de Carreira devem assegurar: a) remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério; b) estímulo ao trabalho em sala de aula; c) melhoria da qualidade do ensino; além de contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

As Diretrizes Nacionais para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios compreendem, assim, o reconhecimento da função social dos educadores e da valorização salarial dos profissionais em educação tidos como a base do sistema educacional.

Porém, não são todos os estados e municípios que cumprem com essa determinação, permitindo inferir que a educação, em especial, a valorização do magistério, não compreende as reais prioridades de seus governos, visto que, geralmente, se investe naquilo que se considera mais necessário.

Atualmente, as diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração de 1997 foram revogadas pelo Parecer nº 09/2009 que respaldou a Resolução nº. 02/09, do CNE. Essa Resolução também fixa as diretrizes nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738/08 – PSPN – (BRASIL, 2008) e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal de 1988, nos artigos 8º, §1º e 67 da LDB nº 9.394/96, e no artigo 40 da Lei nº 11.494/07 (BRASIL, 2007a).

---

<sup>6</sup> A Lei nº 9.131/95 altera dispositivos da Lei nº 4.024/61, e dá outras providências. A Lei nº 9.424/96 regulamenta o Fundef. O Parecer nº 10/97 estabelece Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O Conselho Nacional de Educação (CNE), através das Diretrizes, designa em norma nacional os direitos e necessidades de professores da educação básica, com base em três aspectos: o pacto federativo e o compromisso com a construção do sistema nacional de educação; o princípio da legalidade; a competência normativa do Conselho Nacional de Educação.

As Diretrizes<sup>7</sup> sistematizam, nacionalmente, a carreira do pessoal docente, pois, além da questão salarial, discute a valorização do magistério, incluindo aspectos como a duração da jornada de trabalho e a evolução funcional.

Essas Diretrizes apresentam alguns aspectos importantes, tais como: a) construção dos Planos de Cargo, Carreira e Salários até 31 de dezembro de 2009, por cada Estado, Município e Distrito Federal, contemplando os profissionais do magistério de todas as etapas e modalidades atendidas; b) revisão dos atuais Planos de Carreira; c) elaboração de Planos que contemplem os docentes e os que realizam atividades de suporte pedagógico direto à docência; d) o ente federado poderá optar pela elaboração de um Plano de Carreira que contemple todos os profissionais da educação e não somente os do magistério; e) os Planos devem ter, como referencial obrigatório, o Piso Salarial Nacional do Magistério aplicando-se, no mínimo, 60% dos recursos do Fundeb em benefício desses profissionais; f) aplicar percentuais mínimos (previstos no artigo 212 da Constituição Federal) de investimentos na manutenção do ensino.

Entretanto, cabe aos gestores estaduais e municipais a realização de um diagnóstico das finanças locais, que possibilitem a viabilização dessas ações, visto que garantir a Valorização do Magistério transcende os interesses políticos e específicos da categoria. Significa, pois, ofertar à educação, de um modo geral, condição de equidade *sine qua non*, aliando-se a esse fato o financiamento, a gestão democrática, a formação inicial e continuada, bem como condições de trabalho, remuneração e jornada de trabalho do professor.

O próximo capítulo apresenta uma análise dos Planos de Cargo, Carreira e Remuneração dos docentes do município de Natal/RN, trazendo ilustrações que possam complementar a interpretação dos mesmos.

---

<sup>7</sup> As Diretrizes foram homologadas pela Resolução nº 02/09, a qual teve respaldo no Parecer nº 09/09 e elaboradas a partir de audiências públicas nacionais realizadas pelo Conselho Nacional de Educação, através da Comissão Especial da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, constituída para estudar e reformular a Resolução nº 3/97. Participaram, também, outras entidades representativas do magistério e dos demais profissionais da educação, do Conselho Nacional dos Secretários Estaduais da Educação (CONSED); da União Nacional dos Dirigentes Municipais da Educação (UNDIME); de representantes dos Conselhos municipais e estaduais de Educação, de prefeitos, vereadores e outros atores sociais afetos ao tema.

### **3 O FUNDEF E A CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL DE NATAL (1996-2006)**

A análise sobre a política de valorização do magistério público do município de Natal, especificamente sobre a carreira docente nos aporta aos documentos existentes em âmbito municipal que tratam desse tema, tendo como referência o Fundef, como principal instrumento da política de financiamento do ensino fundamental e de iniciativas relacionadas aos Planos de Cargo, Carreira e Remuneração do Magistério. Assim, este capítulo traz o contexto desse Fundo, ou seja, o período de sua implementação (1996-2006) na rede municipal.

Conhecer as implicações do Fundef, nesse sistema educacional, implica conhecer a remuneração e a estrutura da carreira dos professores do ensino fundamental. Tornaram-se essenciais as discussões e embates, aqui apresentados, sobre Planos de Cargo, Carreira e Remuneração, e Planos Municipais de Educação que discutem a valorização do magistério como meta a ser alcançada na rede municipal.

Apresenta-se uma breve caracterização do município de Natal, apontando alguns dados educacionais considerados relevantes, relacionados à matrícula, às instituições de ensino e à quantidade de docentes, existentes na rede municipal, bem como uma discussão dos avanços e recuos para a carreira do magistério público municipal, permitidos com a implementação do PCCR a partir de 2004 considerando o aspecto da remuneração. E, assim, são apontadas algumas considerações gerais sobre as implicações do Fundef no magistério público municipal.

#### **3.1 O MUNICÍPIO DE NATAL/RN: ASPECTOS LEGAIS E INDICADORES EDUCACIONAIS**

Natal é a capital do estado do Rio Grande do Norte, pertencente à região do Nordeste, considerada de grande porte, e com uma taxa de crescimento anual, em torno de 1,81%. A cidade nasceu às margens do rio Potengi e do Forte dos Reis Magos, no extremo-Nordeste do Brasil, numa região chamada "esquina do continente", distante 2.507 quilômetros

de Brasília. É conhecida como a "*Cidade do Sol*" ou a "*Noiva do Sol*" por ser uma das localidades com o maior número de dias de sol no Brasil, aproximadamente trezentos. Também a chamam de "*Capital Espacial do Brasil*" tendo sido a primeira base de foguetes da América do Sul, denominada Centro de Lançamento da Barreira do Inferno, localizada no espaço entre Natal e o município limítrofe de Parnamirim. É a vigésima cidade mais populosa do país, detendo, em 2010, uma população de 803.311 habitantes, além de ser a sede da quarta maior Região Metropolitana do Nordeste brasileiro, 15ª maior do país e 369ª maior do mundo (NATAL, 2011a).

Historicamente, Natal teve grande importância durante a Segunda Guerra Mundial, mais especificamente, em 1942, quando os aviões da base aliada americana se abasteciam com combustível no lugar que hoje é o Aeroporto Internacional Augusto Severo, sendo classificada como *um dos quatro pontos mais estratégicos do mundo* pelo Departamento de Guerra dos EUA. É a segunda menor capital do país em área territorial e, por isso, possui uma das mais altas densidades demográficas do país.

Sua economia não se resume só no turismo, mas também no comércio, indústria e construção civil, sendo eleita a quarta melhor cidade do Nordeste para se trabalhar e a capital do Nordeste em que se paga melhor a um trabalhador em um emprego formal nessa região do Brasil, tem também o quinto maior poder de compra por parte da população no Brasil. Seu Produto Interno Bruto (PIB), no ano de 2010, apresentou o 36º maior PIB municipal da nação (NATAL, 2011b).

A Lei Orgânica do Município, promulgada em 3 de abril de 1990 (NATAL, 1990), inspirada nos princípios da liberdade política, de justiça social e de dignidade da pessoa humana, trata da educação no seu título VI (da ordem econômica e social), capítulo VII, artigos 153 ao 165. No artigo 157, garante ao pessoal do magistério plano de carreira, com piso salarial profissional e com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, obrigando-se em favorecer condições para o aperfeiçoamento e a atualização profissional, considerados experiências inerentes à carreira do magistério.

Com relação ao financiamento do ensino, através da Lei Orgânica (NATAL, 1990), o Município compromete-se em aplicar anualmente, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e da educação pré-escolar, conforme determinação da Constituição Federal de 1988, sendo esses recursos aplicados de acordo com as diretrizes estabelecidas no Plano Municipal de Educação (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NATAL, 2005).



No período de 1996 a 2006, o município de Natal teve como prefeitos a Professora Wilma Maria de Faria eleita por dois mandatos consecutivos e após sua renúncia em 2000 para se candidatar ao governo do Estado do Rio Grande do Norte, assume Carlos Eduardo Nunes Alves (vice-prefeito) sendo, em 2004, candidato à reeleição, com vitória no segundo turno.

Na perspectiva de analisar as implicações do Fundef no município de Natal, no período de 1996 a 2006, destacam-se alguns dados educacionais, relacionados às matrículas na educação infantil, no ensino fundamental, e educação de jovens e adultos (EJA) na rede municipal, no período destacado conforme Tabela 01, a seguir.

Tabela 01 – Matrículas da educação infantil, do ensino fundamental e EJA em Natal/RN (1996–2006)

EDUCAÇÃO INFANTIL											
Ano/Série	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Creche	0	0	0	114	0	1.909	1.886	1.927	1.989	2.563	2.970
Pré – escola	2.212	2.377	0	3.598	7.611	6.227	6.050	6.033	6.959	6.603	6.524
<b>Total</b>	<b>2.212</b>	<b>2.377</b>	<b>0</b>	<b>3.712</b>	<b>7.611</b>	<b>8.136</b>	<b>7.936</b>	<b>7.960</b>	<b>8.948</b>	<b>9.166</b>	<b>9.494</b>
ENSINO FUNDAMENTAL											
1ª a 4ª série	20.373	22.732	25.536	23.987	24.356	24.333	25.283	26.445	0	0	0
1º ao 5º ano	0	0	0	0	0	0	0	0	26.570	26.206	25.181
5ª a 8ª série/6º ao 9º ano	11.028	11.513	14.007	15.358	18.379	10.805	12.047	13.058	13.101	13.704	14.243
<b>Total</b>	<b>31.401</b>	<b>34.245</b>	<b>39.543</b>	<b>39.345</b>	<b>42.735</b>	<b>35.138</b>	<b>37.330</b>	<b>39.503</b>	<b>39.671</b>	<b>39.910</b>	<b>39.424</b>
EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA)											
1ª a 4ª série	0	74	56	3.644	3.963	3.337	325	3.270	3.841	3.517	2.809
5ª a 8ª série	0	0	0	0	0	0	2.871	9.092	9.504	9.029	7.750
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>74</b>	<b>56</b>	<b>3.644</b>	<b>3.963</b>	<b>3.337</b>	<b>3.196</b>	<b>12.362</b>	<b>13.345</b>	<b>12.546</b>	<b>10.559</b>

Fonte: INEP/MEC: Microdados do Censo Escolar 1996-2006.

Nos dados apresentados, observa-se um crescimento no número de matrículas do ensino fundamental entre os anos de 1997 e 2000, quando o total de alunos alcança os números de 34.245 a 42.735, respectivamente. Enquanto que, em 2001, há uma redução de pouco mais de sete mil alunos.

Entre os anos de 2003 a 2006, nota-se uma estabilização no número de alunos matriculados na rede pública municipal, com uma média de 39 mil estudantes. Comparando esse último ano com o primeiro (1996), vê-se um aumento de sete mil alunos. O mesmo total de matrículas que reduziu em 2001.

Porém, apesar da alternância entre crescimento e redução de matrículas no período histórico, observa-se com mais frequência que o número de matrículas no município aumentou.

Ressalva-se que, a partir de 2004, a matrícula do ensino fundamental contém a soma das seguintes variáveis: turma multiciclada e turma com correção de fluxo. A partir desse ano, por determinação da Resolução nº 03, do Conselho Nacional de Educação, o ensino fundamental é ampliado para 9 anos de duração, extinguindo-se as turmas do ensino fundamental II de 5ª a 8ª série e passando a existir turmas de 6º ao 9º ano. Essa determinação está em conformidade com a Lei nº 10.172/2001 (BRASIL, 2001b) que estabelece o Plano Nacional de Educação, quando trata dos objetivos e metas relativos ao Ensino Fundamental, e propõe “Ampliar para nove anos a duração do Ensino Fundamental obrigatório, com início aos seis anos de idade, à medida que for sendo universalizado o atendimento na faixa etária de 7 a 14 anos”. O objetivo é oferecer maiores oportunidades de aprendizagem no período da escolarização obrigatória e assegurar que, ingressando mais cedo no sistema de ensino, as crianças prossigam nos estudos, alcançando maior nível de escolaridade.

Nas matrículas da educação infantil, percebe-se um aumento acentuado a partir dos anos 2000 a 2006, sendo nesse último ano, matriculados na rede municipal mais que o triplo de alunos referente ao ano de 1996. Esse aumento deve-se, em especial, às matrículas na pré-escola.

Na Educação de Jovens e Adultos, a partir de 1999, vê-se um aumento nas matrículas, considerando os dados do Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas - Inep/MEC. Esse aumento foi acentuado a partir de 2003, quando as matrículas saltam de 3.196 em 2002, para 12.362 em 2003.

Sobre esse crescimento total de matrículas, França (2005, p. 175) esclarece que entre as causas estão o melhor acesso às escolas municipais pelas comunidades mais carentes, crescimento da população natalense em bairros periféricos, e programas sociais desenvolvidos pela prefeitura. A autora ressalta, ainda, que, embora o Fundef tenha sido um dos programas de financiamento mais importantes da política de reforma da educação brasileira, a partir da

década de 1990, o seu impacto em torno da elevação do contingente de matrícula não veio acompanhado de programas pontuais voltados para a qualidade do ensino (2005, p. 215).

O crescimento de matrículas do ensino fundamental, em detrimento das demais modalidades de ensino, induz a refletir sobre o processo de municipalização que se configura, involuntariamente, no período do Fundef e que é destacado em diversos trabalhos de autores como: Casassus (1995); Davies (2001); França (2005). Esses estudos abordam que o Fundef proporcionou a redistribuição de recursos para estados e municípios com base nos alunos matriculados, se tornando um fator agravante para o financiamento visto que se trata da distribuição das responsabilidades entre Estados e Municípios, considerando-se o desequilíbrio que há entre o número de alunos atendidos por cada nível de governo e os recursos destinados à modalidade de ensino prioritária ocasionando a municipalização.

A discussão da municipalização do ensino está posta em vários documentos oficiais, dentre eles: a Lei de Ensino nº. 5.692/71, a Constituição Federal de 1988; o Plano Nacional de Educação 2001-2010; e, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB nº 9.394/96.

No Brasil, a municipalização ocorreu com intensidade a partir de 1998, quando o Fundef começou oficialmente em todos os estados e municípios. Ressalta-se que esse Fundo teve caráter experimental em 1996, no estado do Pará por lei estadual específica, com o apoio do governo federal.

Oliveira (2005, p.14-15) explica que:

A municipalização quando utilizada para o ensino fundamental pode ser entendida de duas maneiras diferentes: [...] a) como a iniciativa no âmbito do Poder Municipal, de expandir suas redes de ensino, ampliando o nível de atendimento por parte desta esfera da administração pública; b) como o processo de transferência de rede de ensino de um nível de Administração Pública para outro, geralmente do estadual, para a municipal.

A municipalização, enquanto iniciativa do poder municipal, significa a expansão da rede municipal sem desresponsabilizar a União e/ou os Estados. Quando ocorre municipalização como processo de transferência de rede de ensino de um nível de administração pública para outro, significa, na maioria das vezes, a transferência de responsabilidades da União e/ou dos Estados, de maneira a desobrigar-se das responsabilidades com o Ensino. Essa segunda maneira é como tem sido empregada a municipalização no debate contemporâneo.

Contudo, Haguette (2005, p. 15) sugere cautela ao optar pela municipalização e aponta como melhor caminho:

Uma operação de colaboração mútua entre as três esferas administrativas, a fim de aprimorar o trabalho compartilhado. Elogia o caminho escolhido pela Constituição de 1988, promovendo a co-responsabilidade e não a municipalização pura e simples, nem a divisão estanque entre as esferas governamentais.

Outro aspecto educacional relevante sobre o município de Natal, no período do Fundef, é a quantidade de docentes que atuou, na educação infantil, no ensino fundamental e na educação de jovens e adultos (EJA) da rede, conforme tabela a seguir.

Tabela 02 – Docentes da educação infantil, do ensino fundamental e EJA em Natal/RN (1996-2006)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
ANO/SÉRIE	EDUCAÇÃO INFANTIL										
Creche	0	93	0	4	0	127	122	94	101	95	142
Pré – escola	104	24	165	135	333	243	234	249	269	263	334
<b>Total</b>	<b>104</b>	<b>117</b>	<b>165</b>	<b>139</b>	<b>333</b>	<b>370</b>	<b>356</b>	<b>343</b>	<b>370</b>	<b>358</b>	<b>476</b>
	ENSINO FUNDAMENTAL										
1ª a 4ª série	700	789	877	826	876	896	897	943	67	0	0
1º ao 5º ano	0	0	0	0	0	0	0	0	855	960	1196
5ª a 8ª série/6º ao 9º ano	452	491	532	517	625	406	448	500	563	517	774
<b>Total</b>	<b>1.152</b>	<b>1.280</b>	<b>1.409</b>	<b>1.343</b>	<b>1.501</b>	<b>1.302</b>	<b>1.345</b>	<b>1.443</b>	<b>1.485</b>	<b>1.477</b>	<b>1.970</b>
	EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA)										
Municipal	0	4	48	99	120	810	402	430	458	460	494
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>4</b>	<b>48</b>	<b>99</b>	<b>120</b>	<b>810</b>	<b>402</b>	<b>430</b>	<b>458</b>	<b>460</b>	<b>494</b>

Fonte: INEP/MEC; Microdados do Censo Escolar 1996-2006.

Os dados da tabela 02 apresentam um aumento gradual na quantidade de professores que atuam no município de Natal, no período de 1996 a 2006, porém a proporção em que cresceu o número de alunos não corresponde ao crescimento na quantidade de professores, visto que, entre os anos de 1999 e 2000, no ensino fundamental, houve aumento de 3.390 alunos, enquanto no mesmo período, o aumento foi de 158 professores, o que representa um aumento equivalente a 21 alunos por professor.

No que diz respeito à educação infantil, assim como ao número de matrículas triplicou entre o primeiro e o último ano de análise; o número de docentes, também, aumentou mais de três vezes.

Na educação de jovens e adultos (EJA) há um aumento acentuado na quantidade de docentes em 2001, o qual equivale a 810 professores, porém esse número é reduzido pela metade no ano seguinte, quando cai para 402 docentes.

Percebe-se, ainda, que o crescimento do número de professores do ensino fundamental é maior que o crescimento no número de professores das demais modalidades de ensino, o que faz jus a demanda de alunos matriculados nessa modalidade de ensino.

Entre as causas do aumento na quantidade de professores do ensino fundamental, vale destacar o aumento dos recursos destinados a essa modalidade de ensino, especialmente com a determinação da Lei nº 9.424/96 – Fundef (BRASIL, 1996b), em que 40% dos recursos do Fundo deverão ser aplicados na manutenção e desenvolvimento do ensino, incluindo contratação e cursos de capacitação para professores, exclusivamente do ensino fundamental.

A quantidade de estabelecimentos de ensino disponíveis para atender à demanda de alunos para a educação infantil, o ensino fundamental e a educação de jovens e adultos da rede, é mais um dado proeminente demonstrando o crescimento do sistema educacional municipal no período do Fundef, conforme Tabela 03, a seguir.

Tabela 03 - Estabelecimentos da educação infantil, do ensino fundamental e EJA em Natal/RN (1996–2006)

ANO/SÉRIE	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>EDUCAÇÃO INFANTIL</b>											
Creche	0	0	0	1	0	48	48	48	49	51	51
Pré-escola	34	34	40	38	41	86	83	79	81	81	81
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>34</b>	<b>40</b>	<b>39</b>	<b>41</b>	<b>134</b>	<b>131</b>	<b>127</b>	<b>130</b>	<b>132</b>	<b>132</b>
<b>ENSINO FUNDAMENTAL</b>											
1ª a 4ª série	45	52	57	57	59	61	59	60	4	60	59
1º ao 5º ano	0	0	0	0	0	0	0	0	55	0	0
5ª a 8ª série/6º ao 9º ano	21	22	29	30	31	28	28	28	28	31	30
<b>Total</b>	<b>66</b>	<b>74</b>	<b>86</b>	<b>87</b>	<b>90</b>	<b>89</b>	<b>87</b>	<b>88</b>	<b>87</b>	<b>91</b>	<b>89</b>
<b>EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS (EJA)</b>											
Municipal	0	1	13	31	32	36	35	35	39	37	36
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>31</b>	<b>32</b>	<b>36</b>	<b>35</b>	<b>35</b>	<b>39</b>	<b>37</b>	<b>36</b>

Fonte: INEP/MEC: Microdados do Censo Escolar 1996-2006.

Diferente dos resultados até então encontrados, os dados que tratam da quantidade de estabelecimentos de ensino apontam para o crescimento do seu número na educação infantil, em detrimento do ensino fundamental e da educação de jovens e adultos. Nota-se que o

número desses estabelecimentos salta de 41 em 2000 para 134 em 2001, e permanece nessa média de 130 estabelecimentos, até o ano de 2006.

No ensino fundamental, durante a série histórica analisada (1996-2006), o aumento é de apenas 23 estabelecimentos, quando em 2000 e 2005, surge a maior quantidade de estabelecimentos educacionais, equivalente a 90 e 91 escolas respectivamente. Na educação infantil, os números são de 132 em 2005.

Na educação de jovens e adultos, destaca-se o surgimento de unidades escolares destinadas a essa modalidade de ensino, no período 1997-1998, porém seu crescimento, apesar de gradativo, não é significativo, pois de 1999 a 2006 houve um aumento de apenas seis a oito escolas.

Portanto, os dados educacionais apresentados indicam um crescimento na rede municipal de Natal/RN, a partir do Fundef, especificamente, no que se refere ao ensino fundamental.

### 3.2 O FUNDEF, PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO E PLANOS DE CARGO, CARREIRA E REMUNERAÇÃO

A Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990, convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO); Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Banco Mundial, trouxe para os países da América do Sul, dentre eles, o Brasil, o compromisso de elaborar um Plano para concretizar suas metas, a fim de garantir a satisfação das necessidades básicas da educação brasileira, expresso no Plano Decenal de Educação Para Todos (1993-2003), elaborado no governo de Itamar Franco (1992-1994). O objetivo desse Plano seria assegurar, até o ano 2003, às crianças, jovens e adultos, conteúdos mínimos de aprendizagem que atendessem às necessidades elementares da vida contemporânea.

O Plano Decenal, entre outros aspectos, vem tratar da formação e remuneração do magistério apontando:

Embora venha crescendo o número de professores habilitados para o ensino, verifica-se ainda um comprometimento da qualidade de seu desempenho em

decorrência tanto do esgotamento dos sistemas de formação inicial e da escassez de formação continuada dos educadores, quanto da precariedade das práticas de seleção, de admissão e de lotação e, fundamentalmente, da política salarial e de carreira. O salário médio dos professores de primeiro grau não atinge US\$ 200 mensais. Apresenta, no entanto, grandes variações entre regiões e sistemas de ensino. Esses padrões de remuneração tornam pouco atraente a carreira, pois são, em geral, inferiores aos de outros segmentos profissionais que apresentam média de escolaridade inferior à dos professores. (PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO PARA TODOS, 1993, p. 18).

Um dos obstáculos a enfrentar para a melhoria da valorização docente define como estratégia a elaboração de “Planos de Carreira capazes de promover a efetiva profissionalização do magistério, com base em referencial comum de padrões de remuneração e qualificação.

Dentre os vários compromissos da Conferência Mundial de Educação, instituiu-se a “Década da Educação” que preconiza uma educação para todos. O município de Natal elabora um novo Plano Municipal de Educação, para o período de 1998 a 2001, substituindo o então Plano Municipal de Educação de 1993.

No contexto dessa política municipal educacional, cria-se, também, um Plano de Cargo, Carreira e Remuneração, constituindo, ambos os planos, uma política de valorização do magistério no município. Esses documentos trazem informações relativas ao sistema educacional, apresentados em forma de diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas para a formação dos profissionais da educação e valorização do magistério, bem como a gestão e o financiamento da educação municipal.

Considera-se que as diretrizes apresentadas pelos Planos Municipais de Educação da década de 1990 estão em consonância com as determinações da Lei que regulamenta o Fundef, nº 9.424/96<sup>8</sup>. Essa lei, em seu Artigo 9º, responsabiliza os estados, o Distrito Federal e os municípios a dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo que assegure: a remuneração dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério; o estímulo ao trabalho em sala de aula; a melhoria da qualidade do ensino; e a capacitação (habilitação) de professores leigos, os quais permaneceriam em um quadro de pessoal em extinção, no prazo de cinco anos, quando do término da sua

---

<sup>8</sup> A criação do Fundo, pela Emenda Constitucional nº 14/1996, procura acabar com as distorções motivadas pelas distinções de responsabilidades pela educação fundamental entre um estado e outro. Prevê-se que, durante dez anos, 15% das receitas fiscais, inclusive transferências de Estados e municípios, devem ser aplicados exclusivamente no ensino fundamental (1ª a 8ª série); esse percentual deve ser redistribuído entre cada estado e seus municípios de acordo com o número de alunos efetivamente matriculados nas redes estadual e municipal. Cada fundo assegurará um investimento mínimo por aluno/ano, fixado pelo governo federal e, no caso dos estados mais pobres, quando não houver recursos para se atingir esse mínimo, a União complementará (CASTRO, 1999, p. 115).

capacitação. Com relação ao Fundef, como mecanismo redistributivo e corretor de distorções principalmente voltado para a valorização do magistério, Castro (1999, p. 115) esclarece que:

O Fundo estabelece que 60% dos 15% de recursos do ensino fundamental devem-se destinar obrigatoriamente aos salários dos professores em efetivo exercício e, nos primeiros cinco anos de vigência do Fundo, também a programas de capacitação de professores leigos. Espera-se que essa redistribuição de recursos permita a cada unidade da Federação promover ações que respondam às necessidades de seu sistema de ensino, bem como dar remuneração condigna a seus professores do ensino fundamental.

Considera-se, portanto, que a implantação do Fundef, no que diz respeito à valorização do magistério – remuneração e planos, na rede municipal de educação do município de Natal, no estado do Rio Grande do Norte, acarretou transformações, tendo em vista os Planos Municipais de Educação e os Planos de Cargo, Carreira e Remuneração regulamentados pelas Leis nº 16, de 2 de julho de 1998 e nº 058, de 13 de setembro de 2004, respectivamente.

### **3.2.1 As diretrizes municipais sobre a valorização do magistério**

A expectativa traduzida nos Planos Municipais de Educação da Secretaria Municipal de Natal seria a política de valorização do magistério, além de melhorias salariais, outras vantagens, como a perspectiva de um trabalho autônomo e criativo, estabilidade no emprego, carreira com progressão de vencimentos e aposentadoria com salário integral, fatores esses que podem contribuir para a melhoria das condições de vida e trabalho de uma ampla parcela do professorado e para maior eficiência e eficácia da ação educacional.

O Plano Municipal de Educação - 2005-2014 (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NATAL, 2005) apresenta objetivos e metas, a saber: a) Garantir a implementação do Plano de Carreira, Remuneração, Salários e Estatuto do Magistério; b) Assegurar 20% da carga-horária dos educadores para o planejamento de aulas, de avaliações e reuniões pedagógicas; c) Garantir o afastamento para cursos de pós-graduação strictu sensu, sem prejuízo nos vencimentos dos profissionais; d) Instituir, a partir de 2006, gradativamente, o regime de tempo integral para os educadores da rede municipal de ensino; e) Instituir a avaliação de desempenho e qualificação dos profissionais da educação, garantindo o



cumprimento do dispositivo do Plano de Carreira, Remuneração e Estatuto do Magistério, (NATAL, 2005, p.36).

A proposta de valorização do magistério na rede municipal de Natal já se fazia presente no Plano Municipal (1998-2001) anterior à implantação do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração nº 058/2004, visto que a Secretaria Municipal de Educação (SME), focalizada na perspectiva de garantir um processo democrático, sistematizou o Plano Municipal de Educação para o quadriênio (1993-1996), definido a partir de uma discussão coletiva, com os segmentos ligados à educação. O Plano foi norteado para viabilizar quatro diretrizes: universalização das oportunidades educacionais; valorização dos profissionais da educação; equalização das oportunidades educacionais e melhoria dos padrões de gestão educacional. Visando materializar as metas propostas nesse Plano, foram implementados os programas de Combate à Repetência e Evasão; o projeto cogestão escolar Escola Cidadã, com a participação efetiva dos Conselhos de Escola e o Programa de Valorização do Profissional da Educação, através da capacitação permanente.

O município de Natal elaborou um novo Plano Municipal de Educação previsto para o período 1998 a 2001. Esse Plano sistematizou uma política educacional centrada em quatro linhas de ação: universalização da escola básica; melhoria da qualidade da escola; valorização profissional e melhoria dos padrões de gestão.

Para o período (2002 a 2005), a SME assumiu o compromisso de consolidar a política educacional nacional direcionada no Brasil, estabelecendo objetivos e metas que priorizaram ações voltadas a: a) modernização da Secretaria Municipal de Educação; b) o fortalecimento da escola, com ênfase no processo de democratização; c) a valorização do magistério; d) a avaliação institucional; e) a qualidade do processo de ensino.

Para a política descrita nos PME do município de Natal, a valorização da educação deve ser um direito social básico, no qual exige que a formação dos profissionais seja adquirida em nível superior e complementada com programas de qualificação que possibilitem a construção da competência profissional. Associam-se a essas necessidades o concurso para o ingresso no sistema de ensino público, a concepção de remuneração como o conjunto dos vencimentos e das vantagens pessoais e uma política de financiamento para os proventos dos aposentados, viabilizada com fundos de pensão, que assegurem a integridade da remuneração desses educadores.

A política de valorização do magistério implica promover adequadas condições de trabalho e remuneração condigna, havendo, portanto, necessidades de assegurar escolas que

disponham de biblioteca; sala de multimeios; laboratório; espaço para esporte, arte, cultura e salas de aulas ventiladas e iluminadas, com equipamentos adequados e bem conservados. Nessa perspectiva, faz-se necessária a extinção do turno intermediário, bem como a construção coletiva do projeto político-pedagógico das escolas. Todas essas condições vêm sendo viabilizadas, gradativamente, inclusive a revisão do Plano de Cargos, Carreira e Salários (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 2005, p. 33).

A diretriz política pautada nos documentos educacionais do município visa assegurar a valorização do magistério, considerando a humanização do ambiente e das relações de trabalho, a formação permanente e continuada e a formulação e implementação do Plano de Cargos, Carreira e Salários.

No que é relativo ao financiamento da educação, o referido PME aponta o que é determinado com o Fundef, considerando o custo anual do aluno relativo ao padrão mínimo de qualidade e tendo em vista o desenvolvimento do ensino, as condições de trabalho, o Plano de Cargos, Carreira e Salários e a formação permanente e continuada dos profissionais da educação.

A partir da política de financiamento, e conseqüentemente, a política de Fundos delinea-se um processo que resultou na implementação do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração como um dos mecanismos de valorização profissional do magistério da educação básica do município de Natal.

Diante desses aspectos, ressalta-se que o impacto dos Planos Municipais é mais positivo, em termos de resultados educacionais, com a implantação do Plano de Carreira, Remuneração e Estatuto do Magistério – PCCR/Lei Complementar nº 058, de 13 de setembro de 2004 (NATAL, 2004), oriundo das discussões do Plano Municipal de Educação para o quadriênio (2002-2005).

Sobre esse instrumento de valorização do magistério público do município de Natal, surge a discussão a seguir.

### 3.2.2 Planos de Cargo, Carreira e Remuneração – PCCRs (1998 e 2004)

#### *PCCR- Lei Complementar nº 16/1998*

A Lei Complementar nº 16, de 2 de julho de 1998 (SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, 1998), dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Salários e o Estatuto do Magistério público do ensino fundamental e da educação infantil do município de Natal e dá outras providências.

Publicada no Diário Oficial do município em 3 de julho de 1998, a lei teve como objetivo reformular o estatuto regulamentado pela Lei nº 3.535 que vigorou de 1988 a 1998 e instituir o plano de cargos, carreira e salários dos profissionais do magistério, de acordo com as Leis Federais nº 9.394/96 – LDB (BRASIL, 2001a) e 9.424/96 – Fundef (BRASIL, 1996b), que estabelecem a obrigatoriedade de os estados e municípios elaborarem os planos de carreira do pessoal do magistério.

A partir dessa legislação, a carreira docente no município de Natal, estava estruturada em 10 níveis (A a J) e duas classes (PE-1 e PE-2). O professor estatutário, classe 1, refere-se ao docente com habilitação em nível médio, na modalidade normal; já o professor estatutário, classe 2, refere-se ao docente com licenciatura de graduação plena, com habilitação específica em área própria ou pós-graduação na área de educação, em nível de mestrado. Conforme quadro 03:

Quadro 03 - Pessoal do magistério – Professores Estatutários.

GRUPO OCUPACIONAL	CLASSE	NÍVEL	CARGA HORÁRIA BÁSICA	HABILITAÇÃO
PROFESSOR	PE-2	A, B, C, D, E, F, G, H, I, J.	15, 20, 25, 30	Licenciatura de graduação plena com habilitação específica em área própria ou pós-graduação, em nível de mestrado.
	PE-1	A, B, C, D, E, F, G, H, I, J.	30	Nível médio, na modalidade normal.

Fonte: Lei Complementar nº 016, de 2 de julho de 1998.

O capítulo II, no título IV, trata do regime de trabalho e da remuneração, sendo esses definidos da seguinte forma:

Art. 29 – A jornada de trabalho do professor estatutário classe 1, será de trinta horas semanais, sendo vinte por cento destinadas à atividades extra sala de aula, ou seja, em período reservado a estudos, planejamento e avaliação do trabalho didático, reuniões pedagógicas, articulação com a comunidade.

Art. 30 – A jornada de trabalho do professor estatutário classe 2, será de quinze, vinte, vinte e cinco e trinta horas, sendo vinte por cento destinadas para as horas atividades extra sala de aula.

Art. 34 – Fica extinta a vantagem denominada remuneração pecuniária, bem como o direito de redução da carga horária, proveniente dos tempos de serviços de quinze, vinte, vinte e cinco e trinta anos, contemplada no art. 60 da Lei nº 3.586/87 e alterações posteriores.

Art. 37 – O vencimento do pessoal do magistério será calculado à razão de cinco semanas-mês.

No que diz respeito à remuneração docente, o PCCR - nº 016/98 trata desse item em apenas quatro dos seus 83 artigos, não expressando de maneira clara e objetiva o vencimento-base do professor em início de carreira.

Contudo, aponta a porcentagem de gratificação para os cargos de diretor e vice-diretor lançados sobre o vencimento-base, conforme o quadro abaixo:

Quadro 04 - Nível de gratificação de diretor e vice-diretor.

TIPO DE ESCOLA	FUNÇÃO	INCIDÊNCIA SOBRE O VENCIMENTO-BASE
A	Diretor	90% (noventa por cento)
	Vice-diretor	80% (oitenta por cento)
B	Diretor	80% (oitenta por cento)
	Vice-diretor	70% (setenta por cento)

Fonte: Lei Complementar nº 016, de 2 de julho de 1998.

De acordo com essa lei, a promoção dos cargos das várias classes de professor somente seria efetivada sob o exclusivo critério de antiguidade, como mostra o quadro 05.

Quadro 05 – Critério de promoção dos professores dos níveis “B” a “J”.

NÍVEL	TEMPO
Para o nível B	4 a 6 anos de serviço
Para o nível C	6 a 8 anos de serviço
Para o nível D	8 a 10 anos de serviço
Para o nível E	10 a 12 anos de serviço
Para o nível F	12 a 14 anos de serviço

Para o nível G	14 a 16 anos de serviço
Para o nível H	16 a 18 anos de serviço
Para o nível I	18 a 20 anos de serviço
Para o nível J	Mais de 20 anos de serviço

Fonte: Lei Complementar nº 016, de 2 de julho de 1998.

O plano, portanto, apesar de ser uma iniciativa de valorização do magistério com base na Lei nº 9.424/96 que regulamenta o Fundef, apresenta uma breve estrutura da carreira docente e passa por um processo de reestruturação o qual resulta na criação do PCCR de 2004.

#### *PCCR - Lei Complementar nº 058/2004*

A Lei Complementar nº 058, de 13 de setembro de 2004, dispõe sobre o Plano de Carreira, remuneração e Estatuto do magistério público municipal de Natal, e dá outras providências. Entra em vigor na data de 1º de março de 2005 e revoga a Lei Complementar nº 016 de 1998.

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

No município de Natal/RN, o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração foi aprovado pela Lei Complementar nº 058/2004. O plano está estruturado em quatro títulos que abordam, carreira, deveres, direitos, restrições, remuneração, níveis e classes dos profissionais do magistério<sup>9</sup>, de acordo com as diretrizes nacionais estabelecidas pelas Leis Federais nº 9.394/96 e 9.424/96.

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

---

<sup>9</sup> Para os efeitos dessa lei, entende-se por Profissionais do Magistério, os professores que exercem funções no ensino fundamental, educação infantil e ensino médio, em suas diferentes modalidades, nas escolas da rede municipal ou no órgão central do sistema municipal de ensino.

implica uma revisão de sua jornada e condições de trabalho e remuneração condigna com sua dedicação à atividade educativa.

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

O quadro de Carreira do magistério que integra o Quadro Geral de Pessoal do Município é constituído por professores estatutários que exercem a docência ou suporte pedagógico, garantidos a partir das prerrogativas da Lei Complementar nº 058/2004 que dispõe sobre o Estatuto, Plano de Carreira e Remuneração do Magistério da rede municipal de Natal. A estrutura da carreira está pautada em dois Níveis e quinze Classes, bem como no enquadramento dos profissionais do magistério em nível médio e licenciatura curta, ambos em extinção, conforme explicitado nos quadros a seguir:

Quadro 06 – PCCR: Categoria Funcional do Magistério Público do município de Natal

CATEGORIA FUNCIONAL	NÍVEL	CLASSE	FORMAÇÃO
Professor	N 1	A a P	Curso superior de licenciatura plena, com habilitação específica para o magistério.
	N 2		Curso superior de licenciatura plena, com habilitação para o magistério e diploma de pós-graduação na área de educação, em nível de especialização, mestrado ou doutorado.

Fonte: Lei Complementar nº 058/2004.

Quadro 07 – PCCR: Categoria Funcional do Magistério Público do município de Natal.

CATEGORIA FUNCIONAL	NÍVEL	CLASSE	FORMAÇÃO
Especial	NE1	A a P	Profissionais do magistério com formação em nível médio enquadrados no Nível Especial 1, em extinção.
	NE2		Profissionais do magistério com habilitação em licenciatura curta enquadrados no Nível Especial 2, em extinção, com vencimento básico correspondente ao coeficiente 1.25 do fixado para o Nível Especial 1-NE1.

Fonte: Lei Complementar nº 058/2004.

A Lei Complementar nº 058/2004 (NATAL, 2004) estabelece a progressão funcional do profissional do magistério e a elevação do Nível 1 para o Nível 2, mediante requerimento administrativo devidamente instruído com o comprovante de nova titulação, de acordo com o artigo 10 dessa lei. A progressão ocorreria a partir do mês seguinte ao da comprovação pelo professor requerente. Cada título referente à qualificação – especialização, mestrado ou doutorado – só poderá ser utilizado uma única vez, seja para contagem de pontos em concurso de admissão, ou para fins de progressão ou de concessão de vantagem, sendo permitida a apresentação de, apenas, um título por nível acadêmico.

A remuneração do professor corresponde ao vencimento relativo à sua posição no Nível e na Classe da carreira, acrescido das vantagens pecuniárias. Considera-se vencimento básico inicial da carreira do magistério o fixado para o Nível 1 na Classe A, e o Nível 2 da carreira correspondente ao coeficiente 1.20 do fixado para o Nível 1.

O valor dos vencimentos referente às Classes da carreira do magistério será obtido pela aplicação do coeficiente 1,05 sobre o valor do vencimento da Classe anterior do Nível correspondente. A remuneração da carga suplementar será proporcional ao número de horas adicionadas à jornada de trabalho do professor, calculadas sobre o seu vencimento. O quadro 08 apresenta a remuneração básica dos professores do magistério público municipal para a carga horária de 20 e 40 horas.

Quadro 08 – Vencimento do professor do Magistério Público Municipal de Natal quando da implementação do PCCR, de 2004.

NÍVEL	N- 1		N-2		NE-1		NE-2	
CLASSE	20 h	40 h	20 h	40 h	20 h	40 h	20 h	40 h
A	681,2	1.362,40	815,88	1.631,76	505,44	1.010,88	624,62	1.249,25
B	715,26	1.430,52	856,67	1.713,35	530,71	1.061,42	655,85	1.311,70
C	751,02	1.502,05	899,5	1.798,99	557,25	1.114,42	688,64	1.377,27
D	788,58	1.577,16	944,5	1.889,00	585,1	1.170,21	723,07	1.446,15
E	828,01	1.656,02	991,32	1.982,63	614,37	1.228,73	759,23	1.518,45
F	869,4	1.738,80	1.040,87	2.081,74	645,09	1.290, 17	797,19	1.594,37
G	912,87	1.825,75	1.092,91	2.185,82	677,34	1.354,68	837,04	1.674,09
H	958,52	1.917,03	1.147,55	2.295,10	711,2	1.422, 41	878,89	1.757,78
I	1.006,45	2.012,89	1.204,92	2.409,84	746,76	1.493,52	922,83	1.845,66
J	1.056,77	2.113,54	1.265,16	2.530,32	784,11	1.568,22	968,97	1.937,68
L	1.109,60	2.219,20	1.328,42	2.656,84	823,3	1.646,61	1.017,41	2.034,81
M	1.165,09	2.301,17	1.394,84	2.789,67	864,46	1.728,92	1.068,29	2.136,58
N	1.223,40	2.446,81	1.464,57	2.929,13	907,67	1.815,35	1.121,69	2.243,60
O	1.284,50	2.569,01	1.537,78	3.075,57	953,06	1.906,11	1.177,80	2.355,60
P	1.348,72	2.697,45	1.614,67	3.229,33	1.007,13	2.001, 40	1.236,69	2.473,38

Fonte: Lei Complementar nº 058/2004.

De acordo com os dados do quadro 08, o professor no nível 1, ou seja, em início de carreira, fará jus ao vencimento-base de R\$ 681,20 (seiscentos e oitenta e um reais e vinte centavos), com carga horária de 20 horas, enquanto o professor no nível 2 receberá o vencimento-base de R\$ 815,88 (oitocentos e quinze reais e oitenta e oito centavos), com a mesma carga horária, apresentando, pois, um aumento de R\$ 134,68 (cento e trinta e quatro reais e sessenta e oito centavos, para os professores especialistas, mestres e doutores.

Ao final da carreira, o professor do Nível 1 receberá o valor referente a R\$ 1.348,72 (hum mil, trezentos e quarenta e oito reais e setenta e dois centavos), o que significa o aumento de R\$ 667, 52 (seiscentos e sessenta e sete reais e cinquenta e dois centavos), em relação ao início da carreira. Já o professor no Nível 2 receberá 1.614,67 (hum mil, seiscentos e quatorze reais e sessenta e sete centavos) e portanto, terá o aumento de apenas R\$ 798, 79 (setecentos e noventa e oito reais e setenta e nove centavos) em relação ao início da carreira. Por outro lado, a diferença entre os níveis N1 e N2, ao final da carreira corresponde ao valor de 265, 95. Isso demonstra aumentos desprezíveis para professores com diferentes níveis de titulação, bem como com considerável tempo de serviço, tendo em vista que, para alcançar o



final da carreira, o professor deverá cumprir os diversos itens que compõem a avaliação de desempenho, a qual exige participação em projetos relevantes, comissões em grupos de trabalho, assiduidade, rendimento e qualidade do trabalho, entre outros fatores que podem ser considerados subjetivos para uma avaliação de carreira.

As vantagens acrescidas na remuneração do professor são: gratificação de titulação em mestrado ou de doutorado, correspondente a 20% e 40%, respectivamente, do vencimento do professor; gratificação de dedicação exclusiva, no valor correspondente a 50% do vencimento do respectivo professor; e gratificação pelo exercício da função de diretor e vice-diretor.

A promoção da carreira (mudança de um professor de uma classe para outra imediatamente superior) dar-se-á por avaliação de desempenho em face da sua qualificação profissional, que poderá ser concedida ao titular de cargo de professor que tenha cumprido o interstício de quatro anos na classe A e de dois em dois anos nas demais classes de carreira, tendo alcançado o número mínimo de pontos estabelecidos no regulamento das promoções.

*Avaliação de Desempenho- Decreto nº 8.558, de 08 de outubro de 2008.*

Na rede municipal de Natal, a avaliação de desempenho para a promoção horizontal do magistério público está amparada pela Lei Complementar nº 058, de 13 de setembro de 2004, mas somente é regulamentada pelo Decreto nº 8.558, de 08 de outubro de 2008. Esse é um instrumento que está colocado a disposição dos profissionais do magistério, o qual possibilita a sua promoção através de suas atividades laborais.

O processo de avaliação de desempenho dos profissionais do magistério dar-se-á em dois momentos: o primeiro acontecerá nas escolas/instituições; e o segundo ficará a cargo de uma comissão de avaliação.

A avaliação será realizada anualmente, enquanto a pontuação por desempenho e de qualificação ocorrerá a cada dois anos. Nesse sentido, na avaliação de desempenho, serão considerados o cumprimento dos deveres, a eficiência no exercício do cargo, o permanente aperfeiçoamento e atualização. Junto a estes, outros fatores serão considerados na pontuação, como: I – rendimento e qualidade do trabalho; II – cooperação; III – assiduidade e pontualidade; IV – tempo de serviço na docência; V – contribuições no campo da educação: a) publicações de livros e trabalhos, inclusive de pesquisas, na área da educação e da cultura; b) realização e desenvolvimento de projetos e pesquisas, produção de material didático de

interesse da educação, relacionados à área de atuação ou habilitação do professor, no âmbito da escola ou órgãos do sistema municipal de ensino. VI – participação em: a) órgãos colegiados do sistema municipal de ensino ou de outras áreas sociais, oficiais ou reconhecidos, como membro efetivo ou colaborador; b) conselho de escola e caixa escolar, como membro efetivo; c) projetos relevantes na área artística, cultural ou assistencial; d) comissões ou grupos de trabalhos específicos, de interesse da educação, como membro efetivo designado em portaria pelo poder público municipal.

A avaliação de desempenho na rede municipal prima por critérios relacionados a: funções de magistérios; produção intelectual; qualificação profissional e rendimento obtido pelos alunos através da prática do professor, desconsiderando, assim, a formação que as redes investem nesse profissional, as condições físicas das escolas, as possibilidades da manutenção e desenvolvimento do ensino em cada instituição. Constata-se, pois, que a legislação referente à avaliação de desempenho não traz considerações sobre tais aspectos quando avaliam a cada dois anos (tempo irrisório sobre resultados de uma prática, ou de mudanças numa concepção metodológica), o que demonstra que o desempenho de cada instituição fica sujeito ao desempenho profissional do material humano.

A Lei Complementar nº 058/2004 (NATAL, 2004) municipal destaca, ainda, que o resultado das promoções será divulgado, anualmente, no dia do professor — 15 de outubro — sendo as vantagens salariais pagas a partir de 1º de janeiro do ano seguinte de sua concessão pelo poder Executivo.

De acordo com o Decreto municipal nº 5.558/2008, a avaliação de desempenho obedecerá à seguinte estrutura: caberá às comissões que trabalharão o primeiro momento da avaliação pontuarem os seguintes fatores: rendimento e qualidade do trabalho; assiduidade e pontualidade, enquanto sob a competência da comissão central será feita a pontuação dos demais fatores.

Este determina que a formação das comissões escolares obedecerá à seguinte composição: a) para avaliação do desempenho da função docente: o diretor, o vice-diretor, o coordenador-pedagógico do seu turno, o inspetor escolar e um membro do conselho escolar; b) para avaliação do desempenho do coordenador pedagógico: o diretor, o vice-diretor, o inspetor escolar, um professor do seu turno de atuação e um membro do conselho escolar; c) para a avaliação de desempenho do inspetor escolar: o diretor, o vice-diretor, um coordenador-pedagógico, um professor e um membro do conselho escolar; d) para a avaliação de desempenho dos gestores escolares: o conselho de escola; e) avaliação de desempenho dos

ocupantes na diretoria da entidade de classe do magistério: cinco membros escolhidos pelo seu conselho diretor; f) avaliação de desempenho dos professores que atuam no órgão central será efetuada por comissões específicas: cinco membros, entre os quais o seu chefe imediato; g) avaliação de desempenho da função docente e/ou de suporte pedagógico dos professores cedidos às entidades que atendem com necessidades educativas especiais: comissão formada na própria instituição.

O documento que regulamenta a avaliação de desempenho enfatiza, ainda, que não serão avaliados professores com: desvio de função; cedidos a instituições não incluídas na rede municipal de ensino; que se encontra em gozo de licença para trato de interesse particular, e ainda no que se encontra no exercício de mandato eletivo federal, estadual ou municipal.

A carreira na rede municipal de Natal/RN, expressa que a organização da sua estrutura é pautada em níveis e classes divididos entre licenciatura plena e licenciatura com habilitação específica para o magistério da educação básica e diploma de pós-graduação na área de educação, em nível de especialização, mestrado ou doutorado e classes com desempenho e qualificação da letra A a P.

O regime de trabalho garante carga horária destinada exclusivamente à realização de atividades de planejamento, estudo, reuniões pedagógicas, pesquisa, extensão, como também a progressão, no exercício do seu cargo, de uma remuneração mais justa e condizente com a dedicação ao trabalho.

Nesse sentido, a legislação para a educação municipal trouxe melhorias nas condições de trabalho, e na formação continuada dos professores da educação básica. No entanto, o preceito legal não garante, por si só, a realização de práticas sociais democráticas que proporcionem a valorização do profissional do magistério da educação municipal da rede de Natal. Com relação à estrutura de elevação da remuneração com base na qualificação e na experiência acumulada (níveis, classes e letras), ocorre, na implementação do PCCR, a mudança de nível apenas com a avaliação de desempenho.

Portanto, o PCCR aprovado, em 2004, é o plano vigente no município de Natal atualmente e define-se como um instrumento relevante na progressão e promoção da carreira do magistério público da educação, todavia sob a perspectiva da avaliação de desempenho, sendo estes elementos considerados vantagens na remuneração docente, o que consequentemente, não caracteriza aumento no vencimento básico dos professores. As diferenças entre vencimento e remuneração serão abordadas no capítulo a seguir.

É importante ressaltar que, no município de Natal, existe, também, um Plano de Cargo para os professores da educação infantil regulamentado pela Lei nº 5.794 de julho de 2007, a qual cria cargos de educador infantil no quadro de pessoal efetivo do município e dá outras providências.

### 3.3 A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE CARGO, CARREIRA E REMUNERAÇÃO (2004)

Os professores do magistério público municipal de Natal tiveram alguns benefícios a partir do Plano de Cargo, Carreira e Remuneração de 2004, entre eles merece destaque a estrutura da carreira, quando no artigo 8º define-se que a carreira do magistério público municipal será estruturada em 2 níveis e 15 classes, sendo a progressão automática (evolução da carreira por titulação) para o nível N-1 – graduação em curso superior, de 689 professores – PE-1, dos quais 285 já recebiam 1/3 do salário como gratificação, 394 professores que não recebiam, gerando para esses últimos um ganho real de 35% na base do salário e o enquadramento de 2 professores da categoria VI, totalizando 681 professores.

A progressão automática para o nível N-2, graduação em nível superior, com pós-graduação na área de educação, de 454 professores que recebiam na forma de gratificação de 15%, 20% e 25% respectivamente aos cursos de pós-graduação em especialização (330 professores), mestrado (98 professores) e doutorado (17 professores), correspondendo a um ganho real de 20% na base do salário e na gratificação dos professores com doutorado que passa a ser 40%.

Ademais, constitui um benefício para a promoção na carreira docente a avaliação de desempenho considerando o desempenho, a qualificação e os conhecimentos do professor que poderá resultar, a médio prazo, em professores mais bem qualificados e dedicados ao seu desempenho profissional e, conseqüentemente, a melhoria na qualidade do ensino. Contudo, é válido atentar para o fato de que não necessariamente a avaliação é um recurso que causa de imediato a melhoria no desempenho do profissional.

Acerca do regime de trabalho, destaca-se como aspecto positivo a determinação de 20% da carga horária destinada a atividades de preparação e avaliação de trabalhos didáticos, à colaboração com a administração da escola e aperfeiçoamento profissional em serviço.

Determina-se, ainda, que a jornada de trabalho do professor será parcial de 20 horas ou integral de 40 horas, transformando a carga horária de 30 horas semanais em 20 horas, sem prejuízo do salário.

Por outro lado, o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério de 2004 aponta algumas desvantagens como por exemplo, a extinção do direito que o professor tinha de após quinze anos, reduzir a carga horária sem diminuição do salário ou receber um acréscimo salarial de 20%.

Também pode ser considerada uma desvantagem, a mudança de letra, que, antes, era definida por tempo de serviço, independente de desempenho, e a partir do atual plano de cargo passa a depender da avaliação de desempenho, que apesar de necessária, apresenta alguns equívocos, já que valoriza ações extraclasse, como produção acadêmica, ao invés de considerar como mais essencial os aspectos pertinentes a um bom docente em sala de aula.

#### 3.4 AS IMPLICAÇÕES DO FUNDEF NA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL

O Fundef apresentava-se, pois, como garantia real de mais recursos para a educação e como instrumento para solucionar os graves problemas que têm impedido os estados e municípios de alcançarem o nível de qualidade desejada nos seus sistemas de ensino.

No município de Natal, esse Fundo deveria proporcionar melhorias das condições de trabalho dos docentes, tendo em vista a criação de Planos de Cargo, Carreira e Remuneração os quais tratam da carreira desses profissionais. Ademais, permitir ampliar o atendimento a crianças e jovens no ensino fundamental.

O Fundef foi reconhecido como uma política pública bem-sucedida de redistribuição de recursos por estudiosos como João Monlevade<sup>10</sup>, tendo em vista que tal projeto significava uma distribuição dos recursos e o Norte e Nordeste seriam regiões beneficiadas. Portanto, pode-se considerar que esse Fundo permitiu, ainda, ao município de Natal melhor organização e distribuição dos recursos, mesmo ainda sendo insuficientes para a qualidade projetada ao ensino público, em especial a valorização do magistério.

---

<sup>10</sup> Pereira (2009, p. 217) diz que um secretário municipal de Belo Horizonte (PT) ressalta a participação de Monlevade dizendo que, “lá no congresso ele lutou muito por esta lei, ele defendia a lei com unhas e dentes, defendia muito este projeto, porque na opinião dele isso significaria, principalmente, uma distribuição dos recursos e o Norte e Nordeste seriam regiões beneficiadas”.

Vale salientar que, sobre a gestão municipal, o seu dirigente à época (titular da secretaria Municipal de Educação) era o ordenador de despesas, e assim, pôde aplicar os recursos conforme as prescrições legais.

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

Ao delimitar recursos, o Fundef contribuiu para a melhoria educacional e, consequentemente, para uma melhoria na remuneração do professor. Porém, ainda não foi suficiente, apesar de ser um passo necessário e possível ao contexto histórico em que se compreendia a necessidade de arregimentar recursos para a educação numa perspectiva de focá-los como era a perspectiva do neoliberalismo implementado no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995.

Com o Fundef, os professores passam a ter garantia de recursos mínimos destinados à sua remuneração, bem como suas condições de trabalho expressas em Plano de Cargo que permite melhorias, especialmente quando destina parte de sua carga horária ao planejamento de atividades. Por outro lado, faz-se necessário o conhecimento da receita do município de Natal para melhor compreensão da remuneração dos professores dessa rede de ensino, a partir desse Fundo.

#### **4 REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO NA REDE MUNICIPAL DE NATAL: AS IMPLICAÇÕES COM O FUNDEF**

Qualquer atividade desenvolvida implica uma determinada relação social estabelecida pelas pessoas envolvidas que, para isso, fazem uso de algum conhecimento. Assim, as diferentes atividades permitem diversas combinações entre diversas relações sociais e conhecimentos distintos. A atividade refere-se ao trabalho, ao conhecimento correlacionado à tecnologia e a relação social constitui-se no emprego. Assim, numa sociedade capitalista, existem diversas formas de relação para a realização dos trabalhos. A forma predominante de relação social de produção é o trabalho assalariado, que representa 60% dos trabalhadores brasileiros. A contratação se estabelece com carteira assinada no setor privado ou com contrato de trabalho por prazo indeterminado e jornada legal de, no máximo, 44 horas semanais, no setor público.

Ao longo da história, diversas são as formas de remuneração do trabalho, podendo ser efetuada na forma monetária ou em espécie (bens e serviços), como por exemplo, cestas básicas e serviço de creche para os filhos de mães trabalhadoras.

De acordo com estudiosos da área política como José Paulo Netto (2011, p.39), o trabalho é o que torna possível a produção de qualquer bem e é através dele que se pode compreender a sociedade. Ainda segundo esse autor:

Na base da atividade econômica está o trabalho – é ele que torna possível a produção de qualquer bem, criando valores que constituem a riqueza social. Por isso, os economistas políticos sempre concederam ao trabalho uma importância especial em seus estudos. [...] trata-se de uma categoria que, além de indispensável para a compreensão da atividade econômica, faz referência ao próprio modo de ser dos homens e da sociedade. [...] Categoria central para a compreensão do próprio fenômeno humano-social (PAULO NETTO, 2011, p.39).

Assim, o trabalho é concebido como uma atividade fundante da humanidade. E, sendo o trabalho a centralidade da atividade humana, se desenvolve socialmente, sendo, pois, o homem um ser social. O trabalho é, portanto, a base fundamental da evolução da humanidade, já que ele estabelece as relações de produção como centralidade da atividade humana, e consequentemente das relações sociais.

O trabalho assume duas dimensões distintas e sempre articuladas: trabalho como mundo da necessidade e trabalho como mundo da liberdade. O primeiro está subordinado às necessidades imperativas do ser humano enquanto um ser histórico-natural. É a partir da

resposta a essas necessidades imperativas que o ser humano pode usufruir do trabalho propriamente humano – criativo e livre. A segunda dimensão refere-se à promoção da liberdade por meio do trabalho. Liberdade essa que permite a transformação da natureza em bens necessários à sobrevivência do homem.

O princípio educativo de trabalho deriva da especificidade de ser, há muito, uma atividade necessária a todos os seres humanos. O trabalho constitui-se, por ser elemento criador da vida humana, num dever e num direito. Um dever a ser aprendido, socializado desde a infância. Trata-se de apreender que o ser humano, enquanto ser da natureza, necessita elaborar a natureza, transformá-la pelo trabalho, em bens úteis para satisfazer as suas necessidades vitais, biológicas, sociais, culturais, etc. Mas é também um direito, pois é por ele que pode recriar, reproduzir permanentemente sua existência humana. Impedir o direito ao trabalho, mesmo em sua forma de trabalho alienado sob o capitalismo, implica uma violência contra a possibilidade de produzir minimamente a vida própria.

Nesse contexto, ao discutir a valorização profissional e salarial do magistério, Ferreira (2009, p. 112) esclarece que: “os professores estão inseridos em uma sociedade capitalista, vendem sua força de trabalho, e o preço que custa o seu trabalho (salário e remuneração) deve ser igual ao preço que custa para a manutenção e reprodução dessa mesma força de trabalho”.

Com relação ao trabalho docente, Gatti (2011, p. 25) afirma que:

Cada vez mais, os professores trabalham em uma situação em que a distância entre a idealização da profissão e a realidade de trabalho tende a aumentar, em razão da complexidade e da multiplicidade de tarefas que são chamados a cumprir nas escolas. A nova situação solicita, cada vez mais, que esse (a) profissional esteja preparado (a) para exercer uma prática contextualizada, atenta às especificidades do momento, à cultura local, ao alunado diverso em sua trajetória de vida e expectativas escolares. Uma prática que depende não apenas de conhecimentos e de competências cognitivas no ato de ensinar, mas também de valores e atitudes favoráveis a uma postura profissional aberta, capaz de criar e ensaiar alternativas para os desafios que se apresentam.

O trabalho docente encontra-se permeado de responsabilidades e diante disso a remuneração configura-se como elemento da relação social de produção desse trabalho e o Fundef surge como estratégia de valorização do magistério através da aplicação de parte dos seus recursos na remuneração dos docentes.

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



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

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

Reconhecer a importância do trabalho docente exige atribuir ao professor um valor diferenciado, com uma remuneração e oferta de carreira digna, além de boas condições de trabalho. Essa discussão, porém, deve, também, contemplar as questões do financiamento. Conforme o entendimento de GATTI (2011, p. 139):

A maior parte do orçamento da educação, nos vários níveis administrativos responsáveis pela educação escolar, recai sobre pessoal, particularmente sobre o montante do salário dos docentes. Nas discussões sobre os ajustes e as adequações salariais, é sempre levantada a limitação orçamentária para atendimento às reivindicações da classe. Não se pode desconsiderar, por um lado, os limites orçamentários públicos quanto ao montante de verbas destinadas à educação e, por outro lado, a lei de responsabilidade fiscal<sup>11</sup> que também impõe limites ao gasto com pessoal.

Considerando esse contexto, apontam-se algumas reflexões acerca do vencimento e da remuneração enquanto aspectos da valorização do magistério, com o intuito de diferenciá-las e esclarecer a relação interdependente entre ambas. Analisam-se os dados salariais dos docentes do ensino fundamental do município de Natal, em início de carreira, bem como dados referentes aos recursos do Fundef — Receita e Despesa — com a manutenção do ensino fundamental, capacitação, habilitação<sup>12</sup>, bem como com o pagamento do pessoal docente, no período de sua vigência.

<sup>11</sup> A Lei de Responsabilidade Fiscal, foi regulamentada pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Na seção II – Das Despesas com Pessoal, a referida Lei define que a despesa total com pessoal, em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: I – União: 50% (cinquenta por cento); II – Estados: 60% (sessenta por cento); III – Municípios: 60% (sessenta por cento).

<sup>12</sup> Além do pagamento da remuneração dos professores do ensino fundamental, o Fundef permitia o pagamento de cursos de capacitação para professores leigos e demais profissionais do ensino fundamental com a parcela de 60% do Fundo, nos primeiros cinco anos de vigência da sua Lei (9.424/96).

#### 4.1 VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO: VENCIMENTO E REMUNERAÇÃO. O QUE OS DIFERENCIAM?

A compreensão do termo Valorização do Magistério implica o esclarecimento de alguns conceitos fundamentais, já que é um tema que abrange diversas conotações, a saber: vencimento, remuneração, formação inicial e continuada, condições de trabalho e jornada de trabalho do professor. Diante disso, aponta-se a remuneração enquanto elemento de suma relevância para a valorização do magistério e que permeia diversas discussões, entre elas, o esclarecimento de alguns conceitos fundamentais, como por exemplo, a diferença entre vencimento e remuneração.

Na Lei nº 9.424/96, que instituiu o Fundef, definiu-se que os recursos seriam aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino fundamental público, e na valorização do magistério, admitindo-se como valorização do magistério a remuneração dos professores a ser assegurada em Planos de Carreira e Remuneração, já que determina a aplicação de, no mínimo, 60% na remuneração condigna desses. Porém, a definição de remuneração condigna não se apresenta na citada lei. Somente na Lei nº 11.494/2007, que instituiu o Fundeb, esse termo vem a ser definido, quando no parágrafo único do artigo 22 diz que: remuneração será o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes.

A Lei do Fundef diz que os Planos de Carreira e Remuneração deverão ser elaborados pelos estados, distrito federal e municípios de acordo com as diretrizes emanadas do Conselho Nacional de Educação, no prazo de seis meses da vigência dessa lei. Tais diretrizes são definidas a partir do Parecer nº 03/97, em conformidade com os artigos 9º e 10 da Lei nº 9.424/96. No que diz respeito à carreira e remuneração, as diretrizes são tratadas nos artigos 6º e 7º, definindo que os novos planos do magistério deverão ser formulados com observância dos seguintes incisos:

- V - a remuneração dos docentes contemplará níveis de titulação, sem que a atribuída aos portadores de diploma de licenciatura plena ultrapasse em mais de 50% (cinquenta por cento) a que couber aos formados em nível médio;
- VI - constituirão incentivos de progressão por qualificação de trabalho docente:
  - a) a dedicação exclusiva ao cargo no sistema de ensino;

- b) o desempenho no trabalho, mediante avaliação segundo parâmetros de qualidade do exercício profissional, a serem definidos em cada sistema;
  - c) a qualificação em instituições credenciadas;
  - d) o tempo de serviço na função docente;
  - e) avaliações periódicas de aferição de conhecimentos na área curricular em que o professor exerça a docência e de conhecimentos pedagógicos.
- VII - não deverão ser permitidas incorporações de quaisquer gratificações por funções dentro ou fora do sistema de ensino aos vencimentos e proventos de aposentadoria;
- VIII - a passagem do docente de um cargo de atuação para outro só deverá ser permitida mediante concurso, admitido o exercício a título precário apenas quando indispensável para o atendimento à necessidade do serviço (BRASIL, 1997, p. 2).

Ressalva-se que a remuneração dos professores está atrelada ao nível de formação, podendo ser acrescida de algumas vantagens/gratificações com base na dedicação exclusiva do docente no sistema de ensino, e do seu desempenho que será avaliado de acordo com parâmetros definidos por cada sistema e tempo de serviço. Fica claro, nesse documento, que não poderá haver incorporação de gratificações aos vencimentos, nem mudança de função desde que haja concurso público, caso contrário o docente exercerá a função no regime precário, ou seja, temporário.

Porém, Gatti (2011, p. 144), ao discutir acerca da remuneração docente esclarece que “as constatações levam sempre à consideração de que as condições de remuneração dos docentes não correspondem ao seu nível de formação, à jornada de trabalho que têm e às responsabilidades sociais que carregam em sua atuação”. Ou seja, os estudos contradizem o que é definido em lei.

Assim, infere-se que o nível salarial dos docentes é relativamente baixo em relação às suas atribuições, bem como quanto às expectativas geradas nesses profissionais diante da função social que eles exercem. Ainda assim, não é difícil ver ou ouvir falar em pesquisas que relatam que os salários dos professores brasileiros são bem menores que os de outros profissionais com o mesmo grau de formação.

“Até o mês de dezembro de 1999, nenhum sistema de ensino, estadual ou municipal, havia cumprido com rigor, especialmente no item da remuneração, as Diretrizes da Resolução 03/97 - CNE” (MONLEVADE, 2000, p. 247). Nessa Resolução, a remuneração dos docentes do ensino fundamental deverá ser contemplada em uma escala cujo ponto médio terá como referência o custo médio aluno-ano de cada sistema estadual ou municipal. Com relação ao custo médio aluno – ano (BRASIL, 1997):

- I - o custo médio aluno-ano será calculado com base nos recursos que integram o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, aos quais é adicionado o equivalente a 15% (quinze por cento) dos demais impostos,

tudo dividido pelo número de alunos do ensino fundamental regular dos respectivos sistemas;

II - o ponto médio da escala salarial corresponderá à média aritmética entre a menor e a maior remuneração possível dentro da carreira;

III - a remuneração média mensal dos docentes será equivalente ao custo médio aluno-ano, para uma função de 20 (vinte) horas de aula e 05 (cinco) horas de atividades, para uma relação média de 25 alunos por professor, no sistema de ensino;

IV - jornada maior ou menor que a definida no inciso III, ou a vigência de uma relação aluno-professor diferente da mencionada no referido inciso, implicará diferenciação para mais ou para menos no fator de equivalência entre custo médio aluno-ano e o ponto médio da escala de remuneração mensal dos docentes;

V - a remuneração dos docentes do ensino fundamental, estabelecida na forma deste artigo, constituirá referência para a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino médio (BRASIL, 1997, p. 2-3).

Portanto, na referida Resolução do CNE, a remuneração apresenta-se no momento de surgimento do Fundef como item relevante para a valorização do magistério, porém privilegia, apenas, os docentes do ensino fundamental, sendo, portanto, referência para a remuneração dos professores dos demais níveis de ensino da educação básica.

Contudo, alguns autores questionam a garantia de valorização do magistério com a determinação do mínimo de 60% dos recursos do Fundef para a melhoria da remuneração. Sobre esse aspecto, Davies (2001, p. 29) assim expressa:

O governo federal tem apresentado o Fundef como a tábua de salvação do magistério, que teria a sua remuneração melhorada por conta dele. Se pensarmos no magistério como um todo, a alegação oficial não procede por várias razões. Uma é que, como o Fundef não traz recursos novos para a educação, mas apenas redistribui, entre o estado e seus municípios, uma parte dos recursos já existentes (15% de alguns impostos), ele não possibilita uma valorização dos docentes (DAVIES, 2001, p. 29).

À remuneração não é atribuído recurso novo, o que se define é, apenas, uma reorganização dos recursos já existentes que passam a compor um Fundo e parte dele é direcionado à remuneração.

Com as diretrizes do Fundef, alguns municípios mudaram as nomenclaturas dos diversos itens que compõem a estrutura e organização dos Planos de Cargo, Carreira e Remuneração, ou somente mudaram as tabelas salariais sobre remuneração dos profissionais do magistério. Ou seja, o que, antes, era gratificação passa a compor o vencimento, acreditando-se ter ocorrido aumento na remuneração.

A diferença entre vencimento e remuneração torna-se clara quando o primeiro constitui a base da remuneração dos servidores estatutários sobre a qual não incidem quaisquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie

remuneratória. O segundo refere-se ao conjunto pecuniário do qual o servidor efetivo ou temporário tem direito como contraprestação ao trabalho expresso e realizado mediante contrato com a administração pública. Englobam o vencimento (ou salário)<sup>13</sup>, as gratificações e quaisquer outras vantagens.

No ano de 2009, após a implementação do Fundeb, o Parecer nº 09/2009 do Conselho Nacional de Educação revoga o Parecer nº 03/1997 e aprova as Diretrizes Nacionais para os Novos Planos de Carreira e Remuneração. Nesse documento, define-se que vencimento é o termo que corresponde à remuneração básica do servidor público ocupante de cargo público ou aquele assemelhado que mantém com a administração pública relação estatutária de trabalho. É a remuneração do servidor público acrescida das vantagens pessoais, gratificações, adicionais, bonificações. Enfim, é a totalidade de rendimento auferida pelo servidor. Salário difere de vencimento, visto que este último se aplica ao servidor público ocupante de cargo público. O salário aplica-se ao empregado público, ou seja, aquele que se liga à administração através de contrato, tendo sua relação de trabalho regida pela Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (BRASIL, 2009, p. 33).

Portanto, de acordo com as Diretrizes de 2009, compreende-se vencimento e salário como a remuneração total inicial. No entanto, essa definição não condiz com a definição do Departamento Intersindical de Estudos Sócioeconômicos - Dieese (2009), tendo em vista que, de acordo com esse departamento, a remuneração é constituída de vencimento básico, gratificações e adicionais, conforme mencionado anteriormente.

Segundo Ferreira (2009, p. 111):

A definição desses conceitos que compõem a valorização salarial apresenta-se como importante para a garantia da valorização profissional do magistério, considerando, que, a definição da remuneração salarial pode ser o conjunto de todos esses elementos. O salário não é determinante da valorização do professor, mas ele expressa, simboliza, manifesta como que um grau de valorização, sustentando-o materialmente.

Sendo a educação um direito social, o trabalho então se torna um fator de inclusão e até acesso ao direito de educação. Nesse sentido, dos direitos e garantias fundamentais e sociais, o trabalho dos profissionais de educação merece proteção com maior oferta e condições de qualidade para sua realização, além de uma remuneração adequada capaz de proporcionar uma vida digna.

---

<sup>13</sup> Salário é semelhante ao vencimento. Porém, é designado aos servidores contratados sob a base jurídica do regime geral de previdência social (regime celetista).

Diante do exposto, considera-se que a remuneração não é o único item que garante a valorização docente, pois valorizar um professor pode ir muito além de uma boa remuneração. Pode-se considerar que um professor com boas condições de trabalho também está sendo valorizado. Contudo a remuneração pode representar a importância que o professor tem para a sociedade no município ou estado onde trabalha. A prioridade que é dada ao salário do professor pode expressar, ainda, a importância que a educação tem para o município ou estado.

Para Monlevade (2000, p. 260), “não é o salário em si que determina a valorização, mas ele expressa e sustenta uma valorização anteriormente dada”. Ou seja, o salário digno é consequência de uma valorização do profissional da educação. O mesmo autor discute a desvalorização salarial do professor numa perspectiva histórica e, assim, a define:

À medida em que a educação escolar, valorizada pela população até hoje como elevador social, se expande espetacularmente com a multiplicação das matrículas nos cursos primários e secundários públicos, os salários – que sustentavam o padrão de classe média dos professores e professoras – desabam e esta erosão salarial, combinada com os ingredientes de formação aligeirada que resulta na não-apropriação da ciência e da competência nos cursos “gerais” de pedagogia, combinada também com o novo papel do professor diluído na “instrução das massas”, resulta na atual desvalorização social e salarial da maioria dos professores (MONLEVADE, 2000, p. 261).

Monlevade (2000) argumenta, ainda, que, caso se queira uma educação de qualidade, é imprescindível atrair os jovens que escolhem os cursos universitários com salários acima da média, sob pena de a profissão do professor ir-se tornando uma “ocupação marginal” e até mesmo ser algo descartável, ou seja, um posto de trabalho ocupado enquanto não surge algo melhor.

A precária remuneração mensal dos docentes é uma prática comum nos sistemas educacionais e em destaque para o Nordeste. A exemplo da rede estadual da Paraíba, o professor de ensino fundamental atingiu, em junho de 1997, o vencimento de R\$ 104,00, considerado o menor valor nacional. Concomitantemente, o salário mínimo nacional era de R\$205,00 e a renda média do trabalhador brasileiro, representava R\$842,00, conforme informam dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), de 1997, ou seja, à época, o professor paraibano encontrava-se excluído do patamar mínimo indicado na média nacional. (Gurgel, 2006).

Conforme Ednir e Bassi (2009, p. 11): “Uma boa maneira de descobrir as reais prioridades de uma pessoa é verificar onde ela concentra seus gastos. Geralmente se investe mais naquilo que se considera necessário”.

Diante do quadro que se apresenta, no que se refere à financiamento da educação, em especial aos recursos destinados à remuneração do magistério, o projeto de educação pública de qualidade mostra a necessidade imprescindível de uma reversão do quadro salarial dos professores.

#### **4.1.1 (PCCR 2004) — Vencimento, promoção e progressão: elementos constituintes da remuneração**

De acordo com o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos professores de Natal, instituído pela Lei Complementar nº 058/2004, a promoção é a mudança de uma para outra classe imediatamente superior e dar-se-á por avaliação, levando em consideração o desempenho, a qualificação profissional, a ser disciplinada em regulamento proposto pela Comissão de Gestão do Plano de Carreira do Magistério Público Municipal e aprovado por ato Executivo, nos prazos previstos nessa lei.

A promoção poderá ser concedida ao titular de cargo de professor que tenha cumprido o interstício de quatro anos na classe A e de dois anos nas demais classes de carreira, tendo alcançado o número mínimo de pontos estabelecidos no regulamento das promoções. A promoção do professor só poderá ocorrer após a conclusão do estágio probatório. Assim, a promoção ocorre em sentido horizontal.

A progressão<sup>14</sup> funcional do profissional do magistério é a elevação do Nível 1 para o Nível 2 e ocorrerá, mediante requerimento administrativo devidamente instruído com o comprovante da nova titulação, de acordo com o artigo 10 dessa lei e vigorará a partir do mês seguinte ao da comprovação pelo professor requerente. Nesse caso, a progressão se dá no sentido vertical.

Nesse sentido, a promoção e a progressão são elementos que permitem aumento na remuneração dos professores do município de Natal, e não nos seus vencimentos, pois são

---

<sup>14</sup> Progressão vertical: é o deslocamento funcional na carreira proveniente de nova titulação ou concurso. Progressão horizontal: é o deslocamento na carreira proveniente de avaliação de desempenho ou de outros critérios previstos nos planos de carreira.

acionadas como gratificações/vantagens a que os professores fazem jus. Para melhor compreensão sobre as gratificações e/ou vantagens na remuneração docente, aponta-se o Plano de Carreira do município de Natal e os conceitos que definem tais elementos da remuneração.

#### **4.1.2 (PCCR 2004) — gratificações, vantagens e remuneração**

Gratificação é um acréscimo provisório e determinado às verbas do vencimento ou do salário, que compreende a remuneração (ex. gratificação em funções de direção). A gratificação pode ou não se incorporar ao vencimento ou salário do servidor para alguns efeitos.

O Adicional incide sobre direitos previstos em legislações paralelas aos planos de carreira. Trata-se dos adicionais noturnos, dos relativos ao local ou à natureza do trabalho, do adicional de férias etc., podendo ser incorporados ao vencimento ou salário depois de determinado período.

Abonos/prêmio é espécie de gratificação de caráter discricionário, eventual e condicional.

Tais itens correspondem ao que se pode denominar de vantagens na remuneração. De acordo com o Plano de Cargo, Carreira e Remuneração dos professores de Natal, instituído pela Lei Complementar nº 058/2004, os profissionais do magistério farão jus às seguintes vantagens:

I – gratificação pelo exercício da função de Diretor e vice-diretor, baseada na tipologia de cada escola;

II – gratificação de dedicação exclusiva, no valor correspondente a 50% do vencimento do professor;

III – gratificação de titulação de mestrado ou de doutorado no valor correspondente, a 20% e 40%, respectivamente, do vencimento do professor. (Estas, por sua vez, não são cumulativas).



## 4.2 FUNDEF: APLICAÇÃO DO MÍNIMO DE 60% NA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DO ENSINO FUNDAMENTAL (1998 – 2006)

Ao desenvolver o objeto de estudo, tornou-se necessária a análise da receita e da despesa do Fundef do município de Natal no período de 1996-2006. Porém, como esse Fundo teve sua implementação a partir de 1998 apesar da aprovação da Lei em 1996, nossa análise compreende o período de 1998 a 2006, conforme destaca-se na Tabela 04.

Tabela 04 – Recursos do Fundef arrecadados e aplicados com a manutenção do ensino fundamental, e a valorização do magistério pelo município de Natal, no período de 1998 a 2006.

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

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

A análise da tabela 04 permite inferir que, com relação à receita, há um crescimento gradativo ano a ano dos valores recebidos, visualizando um acréscimo proporcional a R\$ 4.320.580,29, entre o período de 1998 a 2006. A diferença maior recai sobre o ano de 2005, em que ocorreu um aumento médio de R\$ 7.670.956,48 em relação ao ano de 2004, implicando um acréscimo de 24, 05%. Em seguida, o ano 2000 apresenta uma diferença, também, a maior, em relação ao ano de 1999, no montante de R\$ 3.195.195,00, o que equivale a um aumento de 10,88%.

Em relação à aplicabilidade de, no mínimo, 60% em valorização do magistério e os outros 40% em manutenção do ensino fundamental, percebe-se uma grande diferença nas percentagens do período compreendido entre 1998 e 2003, variando de 83,28% no ano de 1998 para 102, 91% no ano de 2003. A diferença, a maior, na aplicabilidade dos 60% está no

ano de 2003, que, se comparado ao ano anterior, teve um aumento em torno de R\$ 5.058.076,00, equivalendo a 11,30% de acréscimo. Observa-se que a tendência é de crescimento entre 1998 e 2000, ocorrendo uma queda em torno de 10,75% quando comparado ao período entre 2001 e 2002. Em 2003, o índice tende a crescer na proporção de 10,40% em relação ao ano de 2002, ultrapassando o índice da receita. Justifica-se aí, provavelmente, um aumento de pessoal por contratação e/ou aumento do valor das remunerações (FRANÇA, 2005, p. 200).

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

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

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

Porém, vale chamar atenção para o saldo negativo resultante no ano de 2003, em que foi aplicado a mais, o valor de R\$ 839.567,00, ou seja, gastou-se mais que devia. Contudo, nos anos anteriores a 2003, o saldo foi positivo, ou seja, a prefeitura deixou de aplicar o valor de R\$ 4.401.233,00. Nesse caso, observa-se que a prefeitura municipal de Natal deixou de

aplicar o valor de R\$ 3.561.666,00, que se refere à diferença entre os valores não aplicados entre 1998 e 2002, deduzido do valor aplicado, a maior em 2003.

#### 4.3 RECURSOS DO FUNDEF NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL: OS DADOS SALARIAIS

No intuito de compreender a configuração da remuneração do magistério no município de Natal, a partir do Fundef, será feita, agora, uma análise dos dados salariais dos docentes, de acordo com o grau de formação destes, analisando todo o período de implementação do Fundef, (1996-2006), salientando que os anos de 1996 e 1997 não representam anos de aplicação dos recursos desse Fundo na rede municipal, o que ocorreu somente a partir de 1998. Esses anos serão, porém, analisados, visando identificar as possíveis mudanças na remuneração dos professores antes da implementação do Fundef.

Os dados salariais abordados, neste capítulo, foram retirados das folhas de pagamento do município de Natal, referentes ao mês de outubro de cada ano. A escolha do mês foi definida no grupo maior da pesquisa nacional por ser um mês em que não aparecem pagamentos de décimo terceiro e/ou férias.

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

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

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

As Gratificações apresentadas nas tabelas a seguir referem-se a gratificações por regência, tempo de serviço; local de trabalho; salário família, antecipação do piso e parcelas atrasadas, as quais foram somadas conforme dados encontrados nas folhas de pagamento do município.

A definição do salário-mínimo para comparação com a remuneração docente deve-se ao fato de que o salário-mínimo é o menor salário que uma empresa pode pagar a um funcionário, além de representar um indicador econômico da estrutura financeira de um país. Ele é estabelecido por lei e é reavaliado todos os anos com base no custo de vida da população, sua criação foi feita com base no valor mínimo que uma pessoa gasta para garantir sua sobrevivência.

Considerando o exposto, tratar-se-á agora da análise dos dados salariais de docentes com nível médio, em início de carreira, conforme demonstra a tabela 05.

Tabela 05 - Dados Salariais de professores do ensino fundamental, com nível Médio, em início de carreira, na rede municipal de Natal (1996-2006).

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

Fonte: Folhas de Pagamento do Município.

Os professores com nível médio de formação, no município de Natal, no ano de 1996 (ano de aprovação da Lei nº 9.424/96, a qual instituiu o Fundef) e 1997 recebiam o vencimento básico referente ao valor de R\$ 121,50 e, dependendo das gratificações que lhe fizerem jus, a remuneração desses profissionais passava a ser de R\$ 251,51 a R\$ 376,24. Estes

últimos valores, quando comparados ao salário mínimo nacional definidos nesse período, correspondem a dois ou três salários.

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

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

Nos três últimos anos de implementação do Fundef (2004, 2005 e 2006), o vencimento básico dos professores correspondeu, respectivamente a R\$ 388,80; R\$ 505,44 e R\$ 758,16. Verificou-se, então, um aumento nominal, neste período, em relação ao período de 1998-2003, no qual o vencimento permaneceu em R\$ 324,00 (média de 1,9 salários mínimos). Entretanto, no período 2004-2006, ao comparar o vencimento com o salário-mínimo pode-se induzir que o professor recebeu uma média de 1,7 salários, o que não representa aumento no poder de compra em termos reais, pois, analisando os valores nominais, tem-se um aumento significativo de R\$ 324,00 para R\$ 758,16, contudo, este reajuste não trouxe valorização no vencimento, pois houve uma redução no que diz respeito à quantidade de salários-mínimos.

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

Considera-se, ainda, que, o aumento salarial nominal docente ocorre em maior quantidade no vencimento e não na remuneração, o que pode ser atribuído a incorporação de

gratificações ao vencimento. Ou seja, o total recebido pelos professores não muda em relação à quantidade de salários mínimos.

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

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

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

A tabela 06 apresenta os dados salariais de professores com nível superior em início de carreira a partir de 1998, tendo em vista que não foram encontrados nas folhas de pagamento do município professores graduados que ingressaram na rede municipal nos anos de 1996 e 1997.

Tabela 06 - Dados Salariais de professores do ensino fundamental, com nível Superior, em início de carreira, na rede municipal de Natal (1996-2006).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	P2 A	P2 A	PE 2 A	PE 2 A	PE 2 A	PE 2 A	PE 2 A	PE 2 A	PE 2 A	N1 A	N1 A
<b>Vencimento (R\$)</b>	—	—	436,50	436,50	436,50	436,50	436,50	436,50	524,00	681,20	1021,80
<b>Gratificações (R\$)</b>	—	—	13,00	8,73	52,38	87,30	281,89	218,24	157,20	—	257,21
<b>Remuneração (R\$)</b>	—	—	449,50	445,23	488,88	523,80	718,39	654,74	681,20	681,20	1279,01
<b>VB/SM</b>	—	—	3,35	3,20	2,89	2,42	2,18	1,81	2,01	2,27	2,91
<b>Remuneração/SM</b>	—	—	3,45	3,27	3,23	2,91	3,59	2,72	2,62	2,27	3,65
<b>Salário Mínimo (R\$)</b>	112,00	120,00	130,00	136,00	151,00	180,00	200,00	240,00	260,00	300,00	350,00

Fonte: Folhas de Pagamento do Município

De acordo com os dados apresentados na tabela 06, os professores com nível superior, ao serem admitidos na rede pública municipal de Natal, recebiam o vencimento de R\$ 436,50 entre os anos de 1998 e 2003.

Considerando as gratificações (elemento variável conforme especificidades de cada professor e não fixo), a remuneração desses profissionais no mesmo período variou de R\$ 449,50 a R\$ 718,39. E nos anos de 2004 a 2006, o valor da remuneração foi de R\$ 681,20 a R\$ 1.279,01, expressando um aumento de R\$ 597,81, enquanto que o vencimento básico ficou entre R\$ 524,00 e R\$ 1.021,80, representando o aumento de R\$ 497,80. Ou seja, a diferença maior apresenta-se, na remuneração e não no vencimento, permitindo inferir que a implementação do Fundef não desencadeou valorização do magistério, especialmente no que diz respeito à remuneração desses profissionais quando se trata do vencimento dos professores do ensino fundamental, já que a remuneração total (gratificações + vencimento) não incide no valor a ser considerado na aposentadoria dos professores.

Quando se trata da comparação entre o vencimento básico e a remuneração, com o salário mínimo, vê-se que: o vencimento dos professores do ensino fundamental com diploma de graduação, no período de implementação do Fundef em Natal, corresponde ao total de um a três salários mínimos. E a remuneração, desses profissionais corresponde a dois e três salários.

Analisando os dados salariais de profissionais com nível médio e superior, constata-se que em ambos os níveis de formação o total de salários mínimos a que correspondem seus salários não vão além de três. Ou seja, apesar da diferença na formação desses profissionais, os seus salários não se diferenciam na mesma proporção, tendo em vista, que um professor com nível superior tem, no mínimo, dois anos a mais de dedicação aos estudos em relação a um professor que concluiu apenas o ensino médio. Ocorre, porém, uma aproximação entre os vencimentos do magistério e a licenciatura, de modo que a diferença, em valores reais, é de apenas um salário mínimo, demonstrando a falta de uma política de valorização para a carreira docente.

Esse fato desconsidera os estudos que tais professores precisam realizar para melhorar seu desempenho profissional, e aponta para uma desvalorização docente na medida em que, independente da falta de investimento financeiro direcionada a esses professores, na forma de remuneração, as exigências no exercício de suas tarefas estão presentes no seu cotidiano, cada vez mais intensificadas.

Evidencia-se a desvalorização do magistério público quando se observa o que destaca Gatti (2011, p. 145): “Estudo realizado por Alves e Pinto (2011), desdobrando microdados da pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2009 (PNAD), confirma a remuneração insatisfatória de professores, sobretudo na comparação com outros ramos profissionais”.

A pesquisa da professora Gatti compara a remuneração média mensal e a jornada de trabalho de 62 profissões e mostra ainda que o nível sócioeconômico e a remuneração do trabalho dos professores são inferiores aos dos outros profissionais com o mesmo nível de formação e até com nível de formação inferior. Compreende-se esse ser um dos motivos da carreira docente exercer baixa atratividade para os jovens.

A tabela 07 apresenta dados salariais de professores com pós-graduação *lato sensu* (especialização) em início de carreira a partir de 1998, tendo em vista que também não foram encontrados, nas folhas de pagamento do município, professores com o referido grau de formação, admitidos na rede municipal de Natal nos anos de 1996 e 1997.

Tabela 07 - Dados Salariais de professores do ensino fundamental, com nível superior e Pós-Graduação (Especialização), na rede municipal de Natal (1996-2006).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	P2 A	P2 A	PE 2 B	PE 2 B	PE 2 B	PE 2 B	PE 2 B	PE 2 B	PE 2 B	N2 A	N2 A
<b>Vencimento (R\$)</b>	—	—	463,50	463,50	436,50	291,00	436,50	463,50	366,80	815,88	1223,82
<b>Gratificações (R\$)</b>	—	—	—	13,90	31,38	93,12	152,76	268,41	165,06	40,79	135,00
<b>Remuneração (R\$)</b>	—	—	463,50	477,4	467,88	384,12	676,56	731,91	531,86	856,70	1358,82
<b>VB/SM</b>	—	—	3,56	3,4	2,89	1,61	2,18	1,93	1,41	2,71	3,49
<b>Remuneração/SM</b>	—	—	3,56	3,51	3,09	2,13	3,38	3,04	2,04	2,85	3,88
<b>Salário Mínimo (R\$)</b>	112,00	120,00	130,00	136,00	151,00	180,00	200,00	240,00	260,00	300,00	350,00

Fonte: Folhas de Pagamento do Município.

Entre os professores com nível superior e diploma de pós-graduação (especialização) na rede pública municipal de Natal, percebeu-se que, considerando toda a série histórica, há um aumento de R\$ 895,32 entre o ano de 1998 e 2006, quando se trata da remuneração. Já no que diz respeito ao vencimento, esse aumento cai para R\$ 760,32, em valores nominais.



Com relação ao comparativo desses dados salariais (vencimento e remuneração) com o salário mínimo, nota-se que ambos também não vão além do correspondente a um ou três e meio salários, o que representa uma aproximação dos valores entre os professores com níveis de formação, médio e superior.

A análise desses dados indica ainda que entre os profissionais do magistério com pós-graduação as gratificações não apresentam discrepâncias em relação às gratificações dos profissionais com nível superior, já que a maior delas é referente a R\$ 268,41 na tabela 07 e R\$ 281,89 na tabela 06. Ou seja, nem mesmo professores com pós-graduação apresentam uma remuneração expressivamente diferente daquela oferecida aos profissionais com menor nível de formação que eles.

Portanto, entre profissionais com níveis de formação diferentes percebe-se poucas diferenças nos seus salários, apesar delas existirem, porém, na sua maioria ocorrem em virtude principalmente, das gratificações e/ou incorporações de abonos.

Ao analisar a receita e a despesa do município de Natal, na tabela 04, constatou-se que há um crescimento nominal gradativo nos recursos arrecadados, assim como há um aumento nominal na remuneração e no vencimento dos professores, porém, em valores reais, ao transformar esse crescimento em quantidade de salários-mínimos, vê-se que, apesar do aumento anual no salário-mínimo, a remuneração e o vencimento dos docentes permanecem entre um ou três salários.

Logo, infere-se que o investimento na remuneração dos professores não apresenta crescimento considerável, ou seja, o Fundef não implicou uma melhor remuneração docente, mesmo que esses profissionais apresentem um elevado nível de formação, apesar do aumento nominal em quase 90% na despesa com remuneração e capacitação (conforme tabela 4) em alguns anos, isso não evidenciou aumento na remuneração. Pode-se atribuir esse fato ao aumento no número de professores que se identificou na tabela 02, entretanto, a lei do Fundef permitia que para a capacitação e contratação de professores, exclusivamente do ensino fundamental, podiam ser usados os 40% dos recursos de manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na perspectiva de evidenciar as afirmações acima, o quadro 09 ilustra a variação salarial dos professores do ensino fundamental (com diferentes níveis de formação) na rede pública municipal de Natal/RN entre os anos de 1996/1998 a 2006.

Quadro 09 - Variação salarial dos professores do ensino fundamental na rede municipal de Natal (1996-2006), com diferentes níveis de formação

NÍVEL DE FORMAÇÃO	VENCIMENTO E REMUNERAÇÃO <sup>15</sup>	1996/1998	2006	Δ %
Nível Médio	Vencimento	R\$ 121,50	R\$ 758,16	624 %
	Remuneração	R\$ 251,51	R\$ 893,15	355,12 %
Graduação	Vencimento	R\$ 436,50	R\$ 1021,80	234,09 %
	Remuneração	R\$ 449,50	R\$ 1279,01	284,54 %
Especialista	Vencimento	R\$ 463,50	R\$ 1223,82	264,04 %
	Remuneração	R\$ 463,50	R\$ 1358,82	293,17 %
Salário Mínimo	--	R\$ 112,00	R\$ 350,00	321,5 %

Fonte: Folhas de Pagamento do Município.

O quadro 09 é uma síntese que nos permite reafirmar que não houve valorização docente no que diz respeito à remuneração, durante a vigência do Fundef, pois, especialmente entre profissionais com graduação e especialização a variação do salário destes professores foi menor que a variação do salário mínimo. Já entre os profissionais com nível médio a variação foi maior, principalmente no vencimento básico, correspondendo ao total de 624%.

<sup>15</sup> A variação salarial (vencimento e remuneração) dos professores com graduação e com especialização foi calculada considerando-se os valores a partir de 1998, pois, não foram encontrados nas folhas de pagamento do município professores graduados e/ou especialistas que ingressaram na rede municipal nos anos de 1996 e 1997.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

A princípio, esse Fundo foi reconhecido como uma política pública bem-sucedida de redistribuição de recursos por estudiosos como João Monlevade, tendo em vista que tal projeto significava uma distribuição dos recursos, e o Norte e Nordeste seriam regiões beneficiadas. Porém, apesar de permitir ao município de Natal melhor redistribuição dos recursos<sup>16</sup>, ainda foram insuficientes para a qualidade projetada ao ensino público, especialmente no que diz respeito à remuneração docente, tendo em vista que a elevação na remuneração e no vencimento dos professores constituiu-se de um aumento nominal. Quando o aumento apresenta-se na remuneração, vê-se que esse fato ocorre a partir das gratificações e vantagens, concedidas pela promoção e progressão na carreira dos professores, porém, em valores reais, não percebe-se evoluções na remuneração dos professores, apesar do aumento gradativo que houve na receita arrecadada pelo município.

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

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

Porém, no município de Natal, a política do Fundef não representa valorização do magistério, especialmente no que se refere à remuneração, tendo em vista que, em relação ao salário-mínimo nacional, professores com nível médio de formação que ganhavam até três

---

<sup>16</sup> Apesar da redistribuição dos recursos com o Fundef, esse fato não implica recursos novos para a educação, além dos recursos já definidos constitucionalmente.

salários mínimos em 1997, passaram a receber menos de dois salários após a implementação do Fundef.

Percebeu-se que nem mesmo entre professores com elevados níveis de formação o Fundef implicou melhorias salariais consideráveis, quando se observou que, no período estudado, a remuneração desses docentes equivale a, no mínimo, um e, no máximo, três e meio salários mínimos, admitindo-se o salário mínimo como o menor valor a ser pago a um trabalhador pela sua força de trabalho exercida. Enquanto o professor é um profissional de indiscutível importância social e tido nos argumentos oficiais como prioridade dentre as políticas públicas, em face da qualidade da educação.

Observou-se, ainda, um aumento no vencimento dos professores em relação ao salário-mínimo, porém, chegou-se à conclusão de que esse fato não é referente à política do Fundef e sim, à incorporação das gratificações e abonos.

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

Portanto, tendo em vista o grau de formação e as exigências e responsabilidades que são atribuídas ao docente pela função social que esses profissionais exercem, a política de valorização do magistério apresenta, ainda, um distanciamento do ideal para se valorizar o profissional do magistério, especificamente no que diz respeito à remuneração, já que, com o Fundef, a remuneração dos professores do ensino fundamental da rede pública municipal de Natal/RN, em início de carreira, não apresenta uma evolução considerável. Professores com nível médio de formação que ganhavam até três salários mínimos antes da implementação do Fundef (1996-1997), passaram a receber menos de dois salários após a implementação do Fundef (1998). E, independente do nível de formação do professor, o total de salários mínimos a que correspondem suas remunerações não ultrapassam a três.

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

A valorização do magistério público está presente nas políticas públicas, porém se encontra distante da realidade do contexto escolar dos profissionais, tendo em vista que tais políticas, ao serem criadas, são ainda apenas textos/documentos prescritivos, que podem ou

não ser recriados na sua implementação. Trata-se pois, de um movimento circular de valorização e desvalorização profissional que deixa lacunas que podem servir de possibilidades e desafios à constituição de uma política de Estado. Os profissionais do magistério devem continuar engajados na luta pela conquista de novos direitos.

Após o Fundef, o Fundeb surge para completar as lacunas apresentadas pelo primeiro, abrindo, assim, espaços que possam questionar sobre a valorização do magistério e suscitar estudos com relação à remuneração.

## REFERÊNCIAS

BACHELARD, Gaston. **A formação do Espírito Científico**. Lisboa: Edições 70, 1996.

BRASIL. Congresso Nacional. **Emenda Constitucional nº 53/2006**. Brasília, 2006a.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Parecer nº10/97**. Aprovado em 3 de setembro de 1997. Brasília, 1997a. Disponível em: <[http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes\\_p0317-0330\\_c.pdf](http://www.crmariocovas.sp.gov.br/pdf/diretrizes_p0317-0330_c.pdf)>. Acesso em: 21 mar. 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Educação. **Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997**. Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 1997b. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

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

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de dezembro de 1996. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 set. 1996a.

BRASIL. **LDB**: Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Lei Nº 9.394, de 1996 que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. 2. Ed. Brasília: Câmara dos deputados, coordenação de publicação, 2001a.

BRASIL. **Lei Nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília 2000.

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 art. 60 do ADCT, e dá outras providências, 1996b.

BRASIL. Ministério da Educação. **Plano Decenal de Educação**. Brasília, 1993. Disponível em: <<http://www.educabrasil.com.br/eb/dic/dicionario.asp?id=91>>. Acesso em: 24 abr. 2011.

BRASIL. **Plano Nacional de Educação**. Ministério da Educação. Brasília, 2001b.

BRASIL. Presidência da República. **Emenda Constitucional nº 53 de 19 de dezembro de 2006**. Brasília, 2006b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001, revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências. Brasília, 2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 11.738, de 16 de julho de 2008**. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, 2008. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm)>. Acesso em: 26 abr. 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Lei nº 9.131 de 24 de dezembro de 1995**. Altera dispositivos da Lei nº 4.024, de 20 de dezembro de 1961, e dá outras providências. Brasília, 1995. Disponível em: <<http://www81.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1995/9131.htm>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Lei 4.024, de 20 de dezembro de 1961**. Lei de Diretrizes e Bases de 1961. Brasília, 1961. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/129047/lei-de-diretrizes-e-base-de-1961-lei-4024-61>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Plano de Desenvolvimento da Educação - PDE**. Brasília, 2007b. Disponível em: <[http://www.educacional.com.br/legislacao/leg\\_i.asp](http://www.educacional.com.br/legislacao/leg_i.asp)>. Acesso em: 25 abr. 2012.

BRZEZINSKI, Iria. Política de formação de professores: a formação do professor dos anos iniciais do ensino fundamental, desdobramentos em dez anos da Lei nº 9.394/96. In: BRZEZINSKI, Iria. (org.) **LDB dez anos depois: reinterpretção sob diversos olhares**. São Paulo: Cortez, 2008.

CABRAL NETO, Antônio; MACÊDO, Valcinete Pepino de. Os desafios da formação continuada de professores: uma reflexão sobre o programa Gestar. In: CABRAL NETO,

Antônio et al (orgs). **Política pública da educação no Brasil**: compartilhando saberes e reflexões. Porto Alegre: Sulina, 2006.

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

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

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

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

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

EDNIR, Madza. **Bicho de sete cabeças**: para entender o financiamento da educação brasileira/Madza Ednir, Marcos Bassi. – São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

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

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

GAMBOA, Silvio Ancízar Sanchez. A dialética na pesquisa em educação: elementos de contexto. In: FAZENDA, Ivani. **Metodologia da pesquisa educacional**. – São Paulo: Cortez, 1989.

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



GURGEL, Rogério Fernandes. **A (des) valorização do magistério potiguar nos anos de 1990: mapeando restrições na carreira e remuneração dos professores da educação básica.** 2006. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Paraíba, 2006.

KUHN, Thomas S. **A Estrutura das Revoluções Científicas.** 2ed. São Paulo: Perspectiva, 1978.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEFEBVRE, Henri. **Lógica Formal e Lógica Dialética.** São Paulo: Civilização Brasileira, 1972.

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

MELCHIOR, José Carlos de A. **Recursos financeiros e a educação.** In: MENESES, João Gualberto de C. Estrutura e funcionamento da educação básica – Leituras. São Paulo: Ed. Pioneira, 1998.

MINAYO, M. C. S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, M. C. S. (org.) Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 11. ed. Petrópolis: Ed. Vozes, 1999. p. 9-29. (Coleção Temas Sociais).

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **O piso salarial para a educação fundamental no Brasil.** Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Brasil. 2000.

NATAL capital do Rio Grande do Norte. Disponível em:<  
:http://pt.wikipedia.org/wiki/Natal\_(Rio\_Grande\_do\_Norte)>. Acesso em: 2011a.

NATAL e sua economia. Disponível em:<  
:http://pt.wikipedia.org/wiki/Natal\_(Rio\_Grande\_do\_Norte)>. Acesso em: 2011b.

NATAL. **Lei Complementar Nº 058**, de 13 de setembro de 2004. Dispõe sobre o Plano de Carreira, Remuneração e Estatuto do Magistério Público Municipal de Natal, e dá outras providências. Natal, RN 2004.

NATAL. **Lei Orgânica do Município de 3 de abril de 1990.** Natal, RN, 1990. Disponível em: <http://www.cmnat.rn.gov.br/arquivos/leiorganica.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2011.

NETTO, José Paulo. **Economia Política: uma introdução crítica**/ José Paulo Netto, Marcelo Braz. – 7. Ed. - São Paulo: Cortez, 2011. - (Biblioteca Básica de Serviço Social; v.1).

NÓVOA, António. **Os Professores na Virada do Milênio: do excesso dos discursos à pobreza das práticas**. Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 25, n. 1, p. 11-20, jan./jun., 1999.

OLIVIERA, Dalila. **Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes**. Belo Horizonte: Autêntica, 2003.

PEREIRA, Célia Maria Rodrigues da Costa. **Democratização da Política educacional brasileira e o Fundef: uma análise de suas práticas discursivas – do “dito feito” ao “feito não dito”**. Recife - Edições Bagaço, 2009.

PINTO, J. M. R. **Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília, DF: Plano, 2000.

POLITZER, Georges ; BESSE, Guy ; CAVEING, Maurice. *Princípios Fundamentais de Filosofia*. São Paulo: Hemus, s/d. (Primeira Parte: O Método Dialético).

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

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. IPEA. Financiamento da Educação: necessidades e possibilidades. Comunicados do IPEA, nº 124. Brasília, DF, 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NATAL. Plano de Carreira, Remuneração e Estatuto do Magistério Público Municipal - **Lei Complementar nº 016**, de 2 de julho de 1998. Natal, 1998.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DE NATAL. Plano Municipal de Educação – 2005/2014 – **Lei nº 5.650**, de 20 de maio de 2005. Natal, 2005.

UNESCO. **Programa Educação Para Todos**. 1990. Disponível em: <[http://www.unesco.pt/cgi-bin/educacao/programas/edu\\_programas.php](http://www.unesco.pt/cgi-bin/educacao/programas/edu_programas.php)>. Acesso em: < 20 mar. 2012. Esse programa nasceu em 1990, na sequência de uma Conferência Mundial realizada na Tailândia, tendo como objetivos proporcionar educação básica a todas as crianças e reduzir drasticamente o analfabetismo entre os adultos até ao final da década.

UNICEF. **Declaração Mundial sobre Educação para Todos**. Plano de ação para satisfazer as necessidades básicas de aprendizagem. Aprovada pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos. Jomtien, Tailândia, 1990. Disponível em: <[http://www.unicef.org/brazil/pt/resources\\_10230.htm](http://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10230.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2012.