UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

RICARDO JOSÉ SENNA

A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOCENTE E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE (MS): IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB (2007-2012)

CAMPO GRANDE – MS
2014

Senna, Ricardo José
A política de remuneração docente e valorização do magistério no município de Campo Grande (MS): impactos da implantação do FUNDEB (2007-2012).
147 pag; 30cm

Orientadora: Profa Dra. Maria Dilnéia Espindola Fernandes
Tese – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Centro de Ciências Humanas e Sociais, Programa de Pós-graduação em Educação.

1. Política educacional; 2. Valorização do magistério; 3. FUNDEB; 4. Financiamento para MDE no município de Campo Grande. I. Fernandes, Maria Dilneia Espindola. II. Título.

RICARDO JOSÉ SENNA

A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOCENTE E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE (MS): IMPACTOS DAIMPLANTAÇÃO DO FUNDEB (2007-2012)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul como requisito final à obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Profª Drª Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

CAMPO GRANDE – MS
2014

RICARDO JOSÉ SENNA

A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOCENTE E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE (MS): IMPACTOS DA IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB (2007-2012)

Trabalho apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Educação,
do Centro de Ciências Humanas e Sociais, da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul,
como requisito final para a obtenção do título de Doutor

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Profa. Dra. Elisângela Alves da Silva Scaff

Profa. Dra. Silvia Helena Andrade de Brito

Profa. Dra. Carina Elisabeth Maciel

Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi

Campo Grande - MS, 03 de outubro de 2014

EPÍGRAFE

“O investimento na primeira infância é uma das raras políticas públicas que é eficiente e ainda reduz a desigualdade. Intervenções na primeira infância podem ser usadas como uma ferramenta poderosa para reduzir uma gama de problemas sociais como crime, desemprego, baixa renda e comportamentos de risco.”

(Rodrigo Pinto, economista da Universidade de Chicago)

DEDICATÓRIA

Aos meus pais, Lulu e Augusto Senna *(in memorian)*, por realizarem um esforço, que eu não consigo dimensionar, para proporcionar a melhor educação possível para mim e meus irmãos e nos mostrar o quanto ela pode ser transformadora...

Para Ângela, minha esposa, por seu amor, carinho e companheirismo...

Para Luca e Matheus, meus filhos, por me inspirarem e me fazerem sorrir a cada novo dia...

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos iniciais são para a Universidade Federal de Mato Grosso do Sul por me oportunizar realizar minha graduação e mestrado em economia e, agora, o curso de doutorado.

À Profª Drª Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, minha orientadora, meus especiais agradecimentos pela confiança, pela liberdade concedida e por me permitir navegar em mares distintos da minha formação com segurança. Muito mais do que um agradecimento formal e obrigatório, quero deixar registrado que, sem sua orientação, apoio e amizade, minha formação teria sido mais penosa.

Aos membros da banca de qualificação, professores Silvia Helena Andrade de Brito, Carina Elisabeth Maciel, Elisângela Alves da Silva Scaff e Marcos Bassi, pelas críticas que me ajudaram a reconduzir os rumos da minha pesquisa.

Agradeço aos demais professores e técnico-administrativos do Programa de Pós-graduação em Educação pelo convívio, pelas reflexões acerca do conhecimento e pelas gentilezas. Da mesma forma, agradeço aos meus colegas de curso, especialmente, a José Luiz Finocchio que tem minha admiração desde os tempos do Centro Universitário de Corumbá.

Agradeço, em especial, a Jacqueline Mesquita por sua irreverência, pela sua amizade, pelo seu imenso apoio para que eu realizasse e concluísse o curso de doutorado.

Meus agradecimentos também se estendem aos dirigentes, colegas professores e técnico-administrativos do então Departamento de Economia e Administração pelo suporte para que eu pudesse realizar o doutoramento.

Aos colegas da Agricon Consultoria, em especial, ao economista Luiz Tanahara pelas oportunidades que me foram dadas para que eu pudesse me tornar um profissional sempre em movimento em busca do melhor. Agradeço também aos economistas Bruna Maciel, Ezequiel Resende e Áureo Torres pela ajuda na coleta de dados.

Quero agradecer à Maria Cecília Amêndola Motta pela sua disponibilidade e pelo apoio na realização desta tese de doutorado. Sua paciência em relatar sua experiência à frente da SEMED/Campo Grande e me explicar o "funcionamento da máquina" foram importantes para o entendimento de como a política educacional foi materializada no município.

Agradeço também a Adriana Banar pela sua disponibilidade, ajuda e envio de material.

À minha mãe, Lulu Senna, outrora professora de corte e costura, por me ensinar, juntamente com Augusto Senna, meu falecido pai, o valor da educação e seu poder de transformação nas

nossas vidas. Meus agradecimentos também se estendem a cada um dos meus irmãos, irmãs, sobrinhos e sobrinhas por, indiretamente, me ajudarem na elaboração da tese me nutrindo de boas risadas e fartas mesas de comida.

Mas devo agradecer em especial (meus demais irmãos e irmãs certamente entenderão), minha Ester Senna. Educadora respeitada nos meios acadêmicos, excelente professora, mas para a família... uma pessoa muito especial. Não há ninguém da família que não tenha sido beneficiado com sua enorme generosidade. No meu caso especificamente, Ester colaborou intelectual e materialmente desde a minha graduação, mestrado e agora no doutorado. A você Ester, meus sinceros agradecimentos e minha admiração.

Finalmente, meus agradecimentos à minha família – Ângela, Luca e Matheus – que me nutrem com seu amor, com alegrias, com companheirismo, com momentos de gastronomia, com conquistas e que me confortam e me acalmam pela certeza de estarem ao meu lado nessa caminhada proporcionada pela experiência da vida humana. A vocês, todo meu amor e carinho.

Obrigado!

RESUMO

Este trabalho se insere na Linha de Pesquisa "História, Políticas e Educação" do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. Integra-se à Pesquisa Nacional em Rede "Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do Fundeb e do PSPN", financiada pelo Edital n. 049, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior (CAPES), Programa Observatório da Educação. O objetivo proposto para investigação é o impacto da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) sobre a remuneração docente e valorização dos profissionais do magistério no município de Campo Grande (Mato Grosso do Sul, Brasil). O argumento aqui defendido é o de que o FUNDEB, apesar dos avanços conquistados para a política educacional, é um mecanismo paliativo de financiamento da educação, em especial, por ter caráter temporário de vigência. Além disso, o FUNDEB insere-se dentro do quadro de crise fiscal do Estado que impõe aos governos a não priorização da educação e, consequentemente, da remuneração docente e da valorização do magistério. O pacto federativo brasileiro impôs uma série de responsabilidades aos municípios que, no entanto, a maioria não possui autonomia financeira para oferta dos serviços públicos que estão sob sua responsabilidade. A educação infantil e o ensino fundamental devem ser oferecidos pelos municípios, mas somente com a implantação do FUNDEB é que se criam as condições para o seu financiamento. Argumenta-se aqui que a política educacional insere-se dentro de um quadro geral de crise fiscal do Estado, cujos contornos são de inspiração liberal e, portanto, predomina ainda uma visão economicista sobre a educação. A tese foi elaborada com base na pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados mostram que, apesar de observados alguns avanços a partir da sua implantação, do ponto de vista da política de remuneração docente e valorização do magistério, o FUNDEB contribui para que a política seja implementada, mas revela a necessidade de um mecanismo de financiamento mais efetivo, pois mantém a questão sob a ótica da política de governo e não se alinha com as conquistas da política educacional materializadas na legislação que a torna uma política de Estado.

Palavras-chave: Política Educacional; Valorização do magistério; FUNDEB; Financiamento para MDE no município de Campo Grande.

ABSTRACT

This work is inserted in the Research Line "History, Politics and Education" of Postgraduate Program in Education of the Federal University in Mato Grosso do Sul. It integrates the National Research Network "Teacher's Remuneration of Public School on Basic Education in the context of Fundeb and PSPN", funded by the Public Notice no. 049, the Coordination of Improvement of Higher Level (CAPES), Observatory Education Program. The proposed aim is to research the impact of the implementation of the Fund for the Maintenance and Development of Elementary School Education and Valorization of Teaching (FUNDEB) on teacher's remunetarion and valorization of professionals in education of Campo Grande (Mato Grosso do Sul, Brazil). The argument defended here is that FUNDEB, despite the advances made for educational policy, is a palliative mechanism of education funding, in particular, for having the character of temporary duration. Besides, FUNDEB falls within the framework of state fiscal crisis which requires governments the no prioritizing education, and consequently, the teacher's remuneration and valorization of teaching profession. The Brazilian Federal pact imposed a number of responsibilities to municipalities, however, mosto of them do not have financial autonomy to offer public services that are under your responsibility. Early childhood education and elementary education should be provided by the municipalities, but only with the deployment of FUNDEB is created the conditions for their financing. It is argued here that the educational policy falls within a general framework of a fiscal crisis of the state, whose contours are liberal-inspired and therefore still dominates an economistic view of education. This doctoral dissertation was developed based on documentary and bibliographic research. The results show that despite some advances seen from its deployment, from the point of view of teacher compensation and enhancement of teaching politics, FUNDEB contributes to the policy to be implemented, but reveals the need for a funding mechanism more effective, because it keeps the issue from the perspective of government policy and does not align with the achievements of educational policy materialized in legislation that makes it a state policy.

Keywords: Educational Policy; Valorization of the teaching profession; FUNDEB; Funding for MDE in Campo Grande.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Gastos públicos em educação: 1982 – 2005 (em % do PIB) 37
Quadro 2 – Remuneração média de dezembro, em reais, a preços de dezembro de 2010 38
Quadro 3 - Evolução da remuneração média dos empregados em microempresas, por grau de instrução no setor industrial - Brasil 2000-2008 (em R$) 39
Quadro 4 – Variação percentual da remuneração média por grau de instrução no setor industrial – Brasil 2000-2008 (em %) 39
Quadro 5 - Remuneração docente nos países selecionados (em US$ convertidos em PPP) 48
Quadro 6 – Brasil: Número de funções docentes na educação básica por quantidade de estabelecimentos de ensino em que lecionam – por etapa de ensino 60
Quadro 7 – Brasil: Número de funções docentes na educação básica por quantidade de estabelecimentos em que lecionam – por região 60
Quadro 8 - Evolução da participação percentual dos programas do MEC (2004-2007) – em % 86
Quadro 9 - Evolução dos Indicadores de Desempenho do Programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica (em %) 87
Quadro 10 – Gasto por aluno no ensino fundamental em 2006 (em US$ PPP) 96
Quadro 11 – Fonte dos recursos do FUNDEB 111
Quadro 12 – Valor do PSPN x Valor do SMNN (DIEESE) 114
Quadro 13 – Demonstrativo de receitas e despesas do FUNDEB em Campo Grande 119
Quadro 14 – Número de alunos matriculados na rede pública de educação infantil em Campo Grande: 2007-2012 120
Quadro 15 – Número de alunos matriculados no ensino fundamental em Campo Grande (2007-2012) 121
Quadro 16 – Percentual de aplicação das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino 123
Quadro 17 – Campo Grande: destinação dos recursos do FUNDEB 124
Quadro 18 – Campo Grande: Indicadores de dispêndio com pessoal da educação 125
Quadro 19 – Campo Grande – Total de Docentes da Rede Pública nas Modalidades de Ensino (2007-2012) 125
Quadro 20 - Campo Grande – Total de Docentes da rede escolar privada nas modalidades de ensino (2007-2012) 126
Quadro 21 – Campo Grande: remuneração nominal dos professores da educação infantil: 2007 a 2012 (em R$) 127
Quadro 22 – Campo Grande: remuneração nominal dos professores do ensino fundamental -2007 a 2012 (em R$) 128
Quadro 23 – Campo Grande: reajustes salariais dos professores da Rede Municipal de Ensino (2008-2013) 130
Quadro 24 – Campo Grande: vencimento-base do professor com jornada de 40 horas semanais 132

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Arrecadação das receitas federais: 2003-2012 57
Figura 2 – Brasil: Evolução do total de matrículas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (2007-2012) 58
Figura 3 – Brasil: Evolução das funções docentes na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (2007 a 2012) 58
Figura 4 – Evolução do valor do piso salarial nacional dos professores da educação básica 59

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS 11
LISTA DE FIGURAS 14
INTRODUÇÃO 13
1 REMUNERAÇÃO DOCENTE E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E ECONOMIA 31
1.1 AS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E ECONOMIA DE MERCADO 31
1.2 AS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA 32
1.3 A REMUNERAÇÃO DOCENTE E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO 50
2 O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E A CRIAÇÃO DO FUNDEB 71
2.1 O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA 71
2.2 A EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA DA SILVA 77
2.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO 90
2.4 O FUNDEB 93
3 A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB E OS IMPACTOS SOBRE A REMUNERAÇÃO DOCENTE E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE (MS) 105
3.1 O FUNDEB E SUA OPERACIONALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS 105
3.2 O FUNDEB E A REMUNERAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO 111
3.3 A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE 114
CONSIDERAÇÕES FINAIS 134
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 137

INTRODUÇÃO

Este estudo insere-se na Linha de Pesquisa História, Políticas e Educação do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Feder al de Mato Grosso do Sul e integra a pesquisa nacional "Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN", financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), Ministério da Educação (MEC), Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais "Anísio Teixeira" (INEP) e, tem como objeto a remuneração dos professores da educação infantil e do ensino fundamental no município de Campo Grande (Mato Grosso do Sul), no período de 2007 a 2012, situando-se no campo da política pública de corte social.

A política pública é um mecanismo de intervenção do Estado na tentativa de se garantir os direitos sociais dos cidadãos por meio do uso e aplicação eficientes dos recursos públicos. Esta aplicação eficiente depende do modelo de gestão adotado pelo estado e das políticas econômicas e sociais elaboradas e implementadas pelos governos, bem como, da correlação de forças que se estabelece no âmbito das sociedades civil e política.

Em geral, as políticas públicas procuram responder às demandas da sociedade que não são atendidas pelo mercado. Tais demandas são as mais variadas, desde produtos e serviços até educação, saúde, segurança e proteção ambiental. Em razão dos problemas advindos do crescente movimento do mercado e seus mecanismos de valorização do capital, o estado tem a necessidade de promover intervenções para corrigir as falhas de mercado. O interesse do mercado recai, em especial, na área econômica, por essa razão, as demandas sociais têm sido atendidas por meio da formulação e implementação de políticas públicas.

Neste sentido, as políticas públicas têm sido derivadas das interfaces dos interesses comuns existentes entre o Estado e sociedade e, principalmente, da ação dos movimentos sociais e da pressão popular pela garantia de seus direitos sociais.

A Constituição Federal, em seu artigo 6º, assevera que direitos sociais são aqueles relacionados à educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, maternidade e infância e assistência social (BRASIL, 1988).

Por essa definição constitucional, as políticas públicas também podem ser entendidas como políticas sociais de Estado e que são colocadas em prática pelos governos por meio de programas e ações voltadas a cada segmento da sociedade que se tornou foco da intervenção estatal.

A universalização da educação e o combate ao analfabetismo são exemplos de políticas de Estado. A partir delas, os governos procuram atender à demanda da sociedade por meio de iniciativas como políticas que materializem o direito à educação.

Sobre as políticas de estado, Oliveira (2011, p. 239) tem o seguinte posicionamento: "As políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade".

Os programas de governo, que materializam a política de Estado, são planejados para um período de gestão vinculado ao mandato eletivo do chefe do executivo dos entes federados. Em geral, os governos desconsideram que a efetividade da política pública implica na continuidade das ações no atendimento das demandas da sociedade.

É importante também destacar o entendimento de política educacional adotado neste estudo e que tem como referência a concepção de Saviani (1998). Segundo este autor, a política educacional,

> Diz respeito às medidas em que o Estado, no caso o governo brasileiro, toma relativamente os rumos que se deve imprimir à educação no país. No âmbito do organograma governamental, essas medidas se situam na chamada área social, configurando, pois, uma modalidade de política social (SAVIANI, 1998, p. 1).

Essas medidas configuram-se em decretos, leis, resoluções, planos, programas e projetos que deverão nortear as estruturas governamentais e definir o perfil da educação no país.

É importante destacar que, dependendo dos critérios pelos quais se define a forma do Estado, deve-se considerar a presença de um componente ideológico sustentando as suas relações com a sociedade. Isso implica em dizer que não há como se entender o Estado sem considerar a vinculação com o poder. Especialmente nas sociedades capitalistas, o poder fundamenta-se na posse da propriedade privada e de bens econômicos, o que em última análise, significa que o poder econômico compõe o poder político que orientará a organização do Estado e da sociedade.

Como o Estado se constitui a partir de um arcabouço de leis e normas e por um mecanismo de representação política da sociedade (Estado democrático de direito), as demandas sociais só poderão ser garantidas por meio da submissão do Estado às normas legais que fundamentarão sua ação.

Dessa forma, o Estado, como representante legítimo da vontade popular, asseguraria o atendimento ao indivíduo nas suas necessidades mais fundamentais.

Para Bobbio (1986, p. 55) a representação democrática deve ser entendida como "a ocupação, pelas formas mais tradicionais de democracia, como é a democracia representativa, de novos espaços, isto é, de espaços até agora dominados por organizações de tipo hierárquico ou burocrático".

O sistema de representação democrática no Estado moderno, no entanto, guarda contradições importantes. Se se observa alguns contornos assumidos pelo Estado, como no modelo de Estado Liberal, verifica-se que o mesmo se funda na garantia dos direitos individuais e do mercado, na divisão entre os poderes e no respeito às normas legais (especialmente, preservação do direito de propriedade). Segundo esta concepção, o Estado deve apoiar a iniciativa privada e promover o mercado como vetor de indução do desenvolvimento.

As ideias que fundamentam o Estado Liberal foram forjadas a partir das teses de autores como John Locke, David Hume, Adam Smith, David Ricardo, John Stuart Mill, Friedrich August von Hayek e Milton Friedman (BRUE, 2005; FEIJÓ, 2007; FRIEDMAN, 1988). A partir dos anos 1980, um resgate dessas concepções liberais fez aflorar o Estado Neoliberal, cujo entendimento sobre a intervenção do Estado na sociedade só justifica-se se for para garantir o pleno funcionamento das livres forças do mercado (PEREIRA, 2003).

O neoliberalismo, antes de tornar-se predominante, especialmente no campo da economia, conviveu em paralelo com outras concepções, tais como o Estado de Bem-Estar Social ou Estado-Providência, defendido pela social-democracia e predominante em países europeus, cujas teses balizadoras foram concebidas por Karl Gunnar Myrdal, economista sueco; ou ainda, como o Estado Desenvolvimentista latino-americano, que defendia a intervenção do Estado como forma de indução do processo de desenvolvimento (BRUE, 2005; MYRDAL, 1997).

Tais concepções confrontam-se diretamente com as concepções de Estado Liberal por, dentre outros aspectos, defender a intervenção estatal para corrigir as falhas de mercado e promover a alocação eficiente de recursos.

Com base nessas concepções de Estado é que os governos formularão e executarão suas políticas. São os governos que materializarão ou não as políticas de interesse da sociedade. No entanto, a representação dos interesses da sociedade não expressa a coletividade, mas sim, interesses de grupos específicos em função do poder daquele segmento

ou classe social. Daí a existência de conflitos sociais e lutas civis pela garantia de direitos não contemplados plenamente pelas políticas de estado.

Oportuno nesse momento, resgatar o conceito de política de Weber (2002) citado por Kehrig (2006, p. 54): "[...] o conjunto de esforços visando a participar do poder ou a influenciar a divisão do poder, seja entre Estados, seja no interior de um único Estado". Segundo essa concepção, uma pessoa ou um grupo específico de pessoas poderia impor suas vontades em detrimento dos demais membros da sociedade.

Uma análise clássica importante está em Bobbio (1986, p.55) para quem uma vez conquistada a democracia política, "percebe-se que a esfera política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla que é a esfera da sociedade no seu todo e que não existe decisão política que não seja condicionada ou até mesmo determinada por aquilo que acontece na sociedade civil".

Dessa forma, podemos direcionar os olhares para a situação brasileira e buscar elementos para entender como as políticas públicas, em especial, às voltadas para a educação, construíram sua trajetória. Parte-se do pressuposto de que, na formulação das políticas governamentais, os interesses econômicos governam os demais interesses. Neste sentido, é importante apresentar um breve panorama do desempenho econômico brasileiro para se buscar subsídios que ajudem a compreender o contexto pelo qual as políticas públicas foram sendo gestadas.

O Brasil teve um longo histórico de instabilidade econômica que influenciou a definição de prioridades das políticas públicas. Desde finais dos anos 1960 a inflação tornou-se um dos principais gargalos ao nosso crescimento.

O problema agravou-se, em especial, nos anos 1980, pois além das altas taxas de inflação, o país parou de crescer, fenômeno que ficou conhecido como estagflação. Essa crise econômica ocorreu em grande medida pelos reflexos do segundo choque do petróleo, provocado por uma revolução fundamentalista ocorrida no Irã no final dos anos 1970 e que forçou o corte na venda e distribuição do petróleo produzido neste país ocasionando a alta dos preços dos barris. Outro elemento gerador dessa crise foi a alta da taxa básica de juros norte-americana no início dos anos 1980.

Como se não bastassem os efeitos da crise econômica, o Brasil ainda experimentou uma crise política, representada pelo fim da ditadura militar e a transição para o governo civil depois de vinte e um anos, período que denominamos de Nova República.

Tal crise política, em grande medida, ocorreu pela dificuldade do Presidente José Sarney em conduzir um governo cuja montagem foi conduzida por Tancredo Neves,

presidente eleito, mas que não assumiu o governo em decorrência de sua morte. Por essas razões, os anos 1980 ficaram conhecidos como a década perdida (SILVA JUNIOR, 2003).

Nos anos 1990 a luta pelo combate a inflação continuou sendo uma prioridade, no entanto, o ambiente político e econômico modificou-se[1]. Foram anos de implantação e consolidação de uma agenda liberal pautada nos preceitos do Consenso de Washington. Segundo a nova agenda, o estado deveria promover reformas voltadas para o mercado tornando-o assim, a mola propulsora do crescimento econômico.

O que se viu na referida década foi a adoção de políticas que buscavam fortalecer o papel do mercado em detrimento ao papel do estado na condução dos rumos da economia e da sociedade. Os elementos centrais do ajustamento macroeconômico proposto pelo Consenso de Washington foram: a busca pela disciplina fiscal, redução dos gastos do governo, adoção de uma reforma tributária que promovesse o aumento da produção, adoção de taxas de juros definidas pelo mercado, uma abrupta abertura comercial e financeira, a adoção do sistema de câmbio flutuante, eliminação de barreiras à entrada de investimentos estrangeiros, privatização de empresas estatais, flexibilização das leis trabalhistas, implantação de marcos regulatórios que favorecessem a valorização do capital e garantias dos direitos de propriedade intelectual (PEREIRA, 2003).

O fato é que as políticas econômicas se sobrepunham às demais políticas governamentais. A prioridade dos governos nos anos 1990 era a de estabilizar a economia, atrair investimentos estrangeiros em função do baixo nível de poupança nacional, redefinir o papel do estado por meio da adoção de um modelo gerencial e criar aparatos legais necessários à consolidação de garantias à valorização do capital.

Essa agenda, de inspiração neoliberal, foi adotada inicialmente em meados de 1970 no Chile, pelo General Pinochet e, depois, no início dos anos 1980, na Inglaterra com Primeira-Ministra Margaret Thatcher e Estados Unidos com o Presidente Ronald Reagan.

Em finais da década de 1980, Carlos Saúl Menem adotou os princípios neoliberais na condução da política econômica na Argentina e, em 1990, no Brasil, Fernando Collor de Mello assumiu o governo adotando a agenda em sua totalidade.

A nova agenda impôs necessidade de revisão do papel do Estado na economia e, consequentemente, a necessidade de seu redimensionamento. Esse fato está expresso nas análises de Oliveira (1988) que discute as razões da crise do Estado-Providência e as consequências para o Estado e para o capitalismo contemporâneo. Bueno (1992), também faz uma avaliação crítica na implementação do neoliberalismo no Brasil; Senna (2003) reúne os

[1] Uma discussão mais ampla sobre o período pode ser encontrada em Pochmann, Blanes e Amorim (2006).

principais estudos sobre as questões econômicas e políticas do *Welfare State* nas sociedades capitalistas avançadas; Oliveira (2003) discute as características do Estado de Bem-Estar Social, por oposição à concepção neoliberal de Estado, apontando a adesão dos governos brasileiros, na década de 1990, a essa última concepção de Estado e, Peroni (2003), analisa a política educacional dos anos 1990 no contexto de redefinição do papel do Estado e inserida em um movimento maior das crises do capital.

Nesse novo ambiente, o estado foca a promoção das chamadas reformas voltadas para o mercado e a política social é deixada em segundo plano ou vem a reboque dos interesses manifestados pelas necessidades do capital. Dito de outra forma, nas economias capitalistas a política social se subordina à política econômica.

No caso brasileiro, a política social tem sido de caráter focal sem articulação com as políticas sociais universais. Sobre a educação, importante destacar que:

> Historicamente, a ação governamental tem tido centralidade nas políticas educacionais, sobretudo as ações e os programas sem articulação com políticas mais amplas, que considerem a participação da sociedade como base constitutiva para a ação política de Estado. Em contraposição a essa lógica ressaltem-se os esforços evidenciados por alterações nas políticas públicas e na realização de conferências nacionais no governo Lula. No campo educacional ganha relevo, sobretudo, a Conferência Nacional de Educação (CONAE), em 2010, precedida por Conferências municipais e/ou regionais e estaduais". (DOURADO, 2011, p. 38).

As políticas neoliberais foram bastante contestadas em função dos seus efeitos econômicos e sociais sobre os países que a adotaram. O que se viu foi, basicamente, baixas taxas de crescimento econômico, elevação das taxas de desemprego, perda da capacidade de investimentos por parte do governo, dentre outras.

Mas, um dos principais reflexos dessas políticas foram as sucessivas crises financeiras internacionais ocorridas pela indiscriminada abertura comercial e financeira que muitos países implantaram: México em 1994, Ásia em 1997, Rússia em 1998 e Brasil em 1999. Em todos esses episódios de crise financeira os reflexos foram danosos à economia brasileira, pois o país elegeu como prioridade a estabilidade monetária, conquistada com a adoção do Plano Real no governo Itamar Franco e, a partir daí, o espaço para implantação de políticas de cunho social foi restringido dado à incapacidade fiscal do governo e por não ser uma prioridade.

Era necessária a superação dos limites impostos pela política neoliberal à condução das políticas de desenvolvimento, pois dessa forma, se poderia incluir a política social na agenda governamental. O sucesso do Plano Real permitiu ao Brasil a conquista da

estabilidade econômica e o tornou um importante *player* no cenário econômico internacional. E isso abriu caminho para que se pudesse, gradativamente, tornar o Estado capaz de pensar suas políticas retomando os preceitos do planejamento de longo prazo, mas ainda assim, o que foi feito representou apenas mudanças marginais dentro do escopo de atuação de um governo liberal.

A insatisfação com os parcos e duvidosos resultados das políticas neoliberais fez aumentar a pressão pela adoção de um modelo alternativo de desenvolvimento econômico. Uma das tentativas de mudança na condução das políticas econômicas e sociais foi expressa pela chamada Terceira Via[2], cujos principais teóricos são Anthony Giddens e Robert Putnam.

A Terceira Via se constituiu numa iniciativa socialdemocrata que se originou politicamente pela liderança do então primeiro-ministro britânico Tony Blair e pelo presidente norte-americano Bill Clinton. Esses líderes buscaram apoio de outros, entre os quais se destacam Fernando Henrique Cardoso (Brasil), Gerhard Schröder (Alemanha), Lionel Jospin (França), Massimo d´Alema (Itália) e Ricardo Lagos Escobar (Chile). Esse fato é relatado por Fiori (2010):

> Foi no dia 5 de fevereiro de 1998 que o ex-primeiro-ministro inglês, Tony Blair, anunciou, em Washington, junto com o presidente Bill Clinton, a decisão de convocar uma reunião internacional para discutir e atualizar a social-democracia, criando um movimento que foi chamado de "terceira via" ou "governança progressiva". Naquele momento, brilhava a estrela do novo líder inglês, que recém havia sido empossado e conseguiu reunir sucessivamente, em Florença, Washington e Londres, Bill Clinton, Lionel Jospin, Gerhard Schröder, Massimo D´Alema, Fernando H. Cardoso, Ricardo Lagos, entre outros governantes e intelectuais ligados de uma forma ou outra à social-democracia européia, ou ao partido democrata norte-americano.
>
> O projeto comum era construir um novo programa que adequasse a velha social-democracia às novas idéias e políticas neoliberais, hegemônicas nas últimas décadas do século XX. O resultado foi uma geléia ideológica, com propostas extremamente vagas e imprecisas, que mal encobriam o seu núcleo duro voltado para a abertura, desregulação e desestatização das economias nacionais, e para um "prologement vaguement social de la révolution thatcheriste" [prolongamento vagamente social da revolução thatcherista], como caracterizou, na época, a revista francesa *Nouvelle Observateur*.
>
> Goste-se ou não, as ideias e os partidos socialistas e social-democratas deram uma contribuição decisiva à história do século 20, em particular à criação do "estado do bem-estar social", depois da 2ª Guerra Mundial. Mas na década de 80, a social-democracia perdeu fôlego político e acabou perdendo a sua própria identidade ideológica, asfixiada pela grande "restauração" liberal conservadora, de Margerth Thatcher e Ronald Reagan. Isto aconteceu na Espanha, de Felipe Gonzalez, na França, de François Mitterand, na Itália, de Bettino Craxi, e também na Grécia, de Andreas Papandreu. Nos anos 90, entretanto, este movimento adquiriu outra

[2] Segundo Peroni, Oliveira e Fernandes (2009), a terceira via é uma forma de organização da sociedade que pressupõe a reforma do Estado e a parceria com o chamado terceiro setor.

> densidade e importância, com a vitória democrata, de Bill Clinton, nos EUA, e do trabalhismo de Tony Blair, na Inglaterra.

No Brasil, a despeito das tentativas do governo Fernando Henrique Cardoso em estabelecer as bases para a adoção da chamada Terceira Via, somente com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva é que o país pôde efetivamente rediscutir e resgatar as políticas de caráter social.

De acordo com Scaff, Oliveira e Senna (2011),

> A política social dos governos das últimas duas décadas procurou, em maior ou menor medida, atender as reivindicações pela ampliação da cidadania. Estes governos, dos anos 1990 e 2000, procuraram formular políticas estatais sob a ótica de seu potencial de transformação da cultura política e das relações entre estado e seus cidadãos. Na perspectiva de ampliação da cidadania as políticas educacionais têm focalizado os processos de descentralização, poder local, democratização da gestão, participação política, autonomia entre outros.
>
> Nessas condições, a política social no Brasil vem sendo pensada tendo em vista o lugar que ocupa na nova divisão internacional do trabalho, na tentativa de combinar o crescimento sustentado com a construção de uma sociedade justa e democrática.

Ainda refletindo sobre o impacto da agenda neoliberal sobre as políticas sociais, em especial, sobre a educação, Lampert (2003) observa que:

> A educação, inserida na política produtiva, de maneira geral, na última década, alcançou avanços quantitativos no que concerne ao número de alunos matriculados na pré-escola, no ensino básico e no ensino superior, porém, qualitativamente, deixa a desejar e problemas crônicos, de décadas, continuam a desafiar os governos. A barbárie neoliberal, através de reformas educativas impostas pelos países centrais, prioriza o custo-benefício e caracteriza-se pela maleabilidade e pela adaptabilidade do sistema educativo ao setor produtivo (LAMPERT, 2003, p. 458).

O que se percebe nas análises é que as sucessivas crises econômicas mundiais (especialmente a crise de 2008 nos Estados Unidos, considerada como crise do neoliberalismo) mostraram às economias de mercado a necessidade de se reorganizarem produtivamente caminhando para a adoção de sistemas produtivos mais flexíveis, onde os principais ativos não são mais a terra, as máquinas e equipamentos, mas sim, o conhecimento, a inovação, a criatividade e a tecnologia (BARBIERI, 1997).

Wood Jr (1992) denomina esse novo paradigma de flexibilidade criativa e o associa ao Sistema Volvo de produção. Isso impõe ao sistema produtivo a necessidade de se repensar a forma de produção e os ativos a serem valorizados.

Nesse sentido, a análise acima realizada por Lampert mostra que a educação adaptou-se às novas necessidades do novo sistema produtivo. Observa-se que essa trajetória alinha-se à concepção de Estado Neoliberal, cujos interesses do mercado e da iniciativa privada se sobrepõem aos dos demais segmentos da sociedade.

E mais: as pressões competitivas internacionais aumentaram de tal forma que as empresas buscaram espaços mais amplos de acumulação, reestruturação e organização da produção em bases flexíveis.

Para Harvey (2000) esta flexibilidade configura-se como:

> A flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores da produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2000, p. 140).

Para Harvey, a compreensão das mudanças na produção ajuda na elucidação das mudanças no campo da cultura, da economia e da política. A educação recebe influência dessa dinâmica complexa no mundo do trabalho e do capital.

Coincidentemente ou não, as conferências internacionais de educação que procuram resgatar a importância e a função da educação e dos professores são elaboradas no início dos anos 1990 e início dos anos 2000, período em que ocorreram as sucessivas crises financeiras internacionais e uma gradual mudança nos paradigmas produtivos, onde a intangibilidade passa o orientar a definição do valor dos produtos.

Após sucessivas crises financeiras ocorridas em diversos países ao longo dos anos 1990 e 2000 (México em 1994, sudeste asiático em 1997, Rússia em 1998, Brasil em 1999, Argentina e Turquia em 2001 e Estados Unidos em 2008), o capitalismo se deparou com a necessidade de se reinventar. O que se observa nesse período é um deslocamento dos trabalhadores do setor industrial para o setor de serviços, um aumento do trabalho autônomo em relação ao trabalho assalariado e a predominância de novos ativos, como conhecimento e tecnologia, como fontes geradoras de valor (SENNA, 2004).

Neste sentido, os novos paradigmas produtivos, baseados na oferta de serviços e na geração de valor a partir da intangibilidade, exigem novas habilidades do trabalhador, tais como, capacidade de liderança, conhecimento como ferramenta estratégica, capacidade de inovação, criatividade, disposição para aprender o novo, relacionamento interpessoal e outras características comportamentais.

Dessa forma, partindo-se do pressuposto de que a produção material define a forma de organização da sociedade, o capital passa a demandar do Estado políticas de suporte às economias de mercado, inclusive do sistema educacional.

No Brasil, pode-se citar como exemplo desse novo formato de captura do Estado pela iniciativa privada em relação às necessidades de qualificação da mão de obra, a inclusão do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) no sistema federal de ensino, o que ocorreu pela promulgação da Lei nº 12.513, de 26 de outubro de 2011, que instituiu o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego – PRONATEC- (BRASIL, 2011). Especificamente:

> Art. 20. Os serviços nacionais de aprendizagem integram o sistema federal de ensino na condição de mantenedores, podendo criar instituições de educação profissional técnica de nível médio, de formação inicial e continuada e de educação superior, observada a competência de regulação, supervisão e avaliação da União, nos termos dos incisos VIII e IX do art. 9º da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e do inciso VI do art. 6º-D desta Lei. (Redação dada pela Lei nº 12.816, de 2013)
>
> § 1º As instituições de educação profissional técnica de nível médio e de formação inicial e continuada dos serviços nacionais de aprendizagem terão autonomia para criação de cursos e programas de educação profissional e tecnológica, com autorização do órgão colegiado superior do respectivo departamento regional da entidade. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
>
> § 2º A criação de instituições de educação superior pelos serviços nacionais de aprendizagem será condicionada à aprovação do Ministério da Educação, por meio de processo de credenciamento. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
>
> § 3º As instituições de educação superior dos serviços nacionais de aprendizagem terão autonomia para: (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
>
> I - criação de cursos superiores de tecnologia, na modalidade presencial; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
>
> II - alteração do número de vagas ofertadas nos cursos superiores de tecnologia; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
>
> III - criação de unidades vinculadas, nos termos de ato do Ministro de Estado da Educação; (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
>
> IV - registro de diplomas. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)
>
> § 4º O exercício das prerrogativas previstas no § 3º dependerá de autorização do órgão colegiado superior do respectivo departamento regional da entidade. (Incluído pela Lei nº 12.816, de 2013)

Assim, para fazer frente a esse desafio provocado pela mudança do paradigma produtivo, agora baseado nos serviços e nos ativos intangíveis, o mercado apresenta novas demandas ao Estado e isso tem reflexos também sobre a política educacional.

No caso das políticas para a educação, um dos marcos regulatórios foi a aprovação da Lei nº 9394 de 20/12/1996, conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB – (BRASIL, 1996).

Segundo a LDB em seu artigo 8º, as três esferas governamentais deverão organizar, em regime de colaboração, o sistema de ensino.

Os artigos 9º, 10º e 11º da LDB estabelecem os critérios para a organização do sistema educacional e define as atribuições dos entes da federação. E de acordo com o artigo 11º, inciso V, da mesma lei, os municípios são incumbidos de:

> Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino. (BRASIL, 1996)

Quanto aos níveis escolares, a LDB define em seu artigo 21 que a educação escolar compõe-se da educação básica e da educação superior. Por sua vez, a educação básica constitui-se da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (BRASIL, 1996).

Nos anos finais do governo Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado o Plano Nacional de Educação (PNE) pela Lei nº 10.172 de 9/1/2001, e que se constituiu num dos principais marcos regulatórios da educação (BRASIL, 2001).

O PNE representa um avanço por se constituir numa tentativa de se planejar a área de educação visando o longo prazo, prática que havia sido suprimida da formulação de políticas em função dos problemas causados pela inflação e a consequente deterioração dos horizontes temporais de planejamento. No caso do PNE, o período de planejamento é de dez anos. Por essa razão, o plano é considerado como um instrumento de materialização de uma política de estado e não somente uma política de governo. Contudo, ao definir grandes metas, "indicando grandes desafios para a melhoria da educação nacional, o PNE configurou-se como plano formal, marcado pela ausência de mecanismos concretos de financiamento" (DOURADO, 2010 *Apud DOURADO,* 2012). E mais:

> Por configurar-se como plano nacional para toda a educação, o PNE sinalizou metas a serem efetivadas pelos diferentes entes federados e, desse modo, em função da lógica política de planejamento, gestão e financiamento e da não regulamentação do regime de colaboração, como previsto na Constituição Federal de 1988, apresentou limites na sua realização. (DOURADO, 2012, p, 29).

Foram estabelecidos como objetivos e prioridades do PNE (SENADO FEDERAL, 2001, p. 27):

> - A evolução global do nível de escolaridade da população;
> - A melhoria da qualidade de ensino em todos os níveis;
> - A redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e,
> - Democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

A elaboração do PNE foi motivada por força de lei e inspirado nas discussões e compromissos firmados pelos governos participantes da Conferência Nacional de Educação para Todos realizada em Jomtien no ano de 1990, da Conferência de Dakar realizada no ano 2000 e na Declaração de Cochabamba realizada em 2001 (SENADO FEDERAL, 2001).

Nas referidas conferências, além do esforço de se resgatar a educação como importante para o desenvolvimento da cidadania e desenvolvimento, o papel dos professores é apresentado e discutido como parte do compromisso dos governos para melhorar a educação em seus países.

Segundo a Declaração de Jomtien, em seu artigo 7º que trata do fortalecimento de alianças:

> "As autoridades responsáveis pela educação aos níveis nacional, estadual e municipal têm a obrigação prioritária de proporcionar educação básica para todos. Não se pode, todavia, esperar que elas supram a totalidade dos requisitos humanos, financeiros e organizacionais necessários a esta tarefa. Novas e crescentes articulações e alianças serão necessárias em todos os níveis: entre todos os subsetores e formas de educação, **reconhecendo o papel especial dos professores, dos administradores e do pessoal que trabalha em educação**; entre os órgãos educacionais e demais órgãos de governo, incluindo os de planejamento, finanças, trabalho, comunicações, e outros setores sociais; entre as organizações governamentais e não-governamentais, com o setor privado, com as comunidades locais, com os grupos religiosos, com as famílias. É particularmente importante reconhecer o papel vital dos educadores e das famílias. **Neste contexto, as condições de trabalho e a situação social do pessoal docente, elementos decisivos no sentido de se implementar a educação para todos, devem ser urgentemente melhoradas em todos os países signatários da Recomendação Relativa à Situação do Pessoal Docente OIT/UNESCO (1966).** Alianças efetivas contribuem significativamente para o planejamento, implementação, administração e avaliação dos programas de educação básica. Quando nos referimos a "um enfoque abrangente e a um compromisso renovado", incluímos as alianças como parte fundamental". (UNESCO, 1998). (Grifos do autor)

Na Declaração de Dakar, ainda no que tange ao papel dos professores, os governos participantes se comprometeram a "[...] melhorar o status, a autoestima e o profissionalismo dos professores [...]" (UNESCO, 2001).

Ainda segundo a Declaração de Dakar:

> "Os professores são atores essenciais na promoção da educação de qualidade, quer nas escolas, quer em programas comunitários mais flexíveis; são defensores e catalisadores da mudança. Nenhuma reforma educacional será bem sucedida sem a participação ativa e a preponderância dos professores. **Em todos os níveis da educação, os professores devem ser respeitados e adequadamente remunerados**; ter acesso à formação e ao desenvolvimento e ao apoio profissional permanente, inclusive mediante o ensino aberto e a distância; e ser capaz de participar; local e nacionalmente, das decisões que afetam a vida profissional e ambiente de ensino. Os professores devem também aceitar as responsabilidades profissionais e serem responsáveis perante os educadores e a comunidade". (UNESCO, 2001) (Grifo do autor).

O compromisso firmado pelos governos na Declaração de Cochabamba sobre os professores afirma:

> "[...] que o papel dos professores é insubstituível para assegurar um aprendizado de qualidade na sala de aula. As mudanças pretendidas com a reforma se baseiam na vontade e na preparação do magistério. Enfrentar e resolver o problema dos professores com uma abordagem compreensiva continuará a ser um fator urgente e fundamental nos próximos cinco anos. A função e a formação docente necessitam ser repensadas com um enfoque sistêmico que integre a formação inicial com a continuada, a participação efetiva em projetos de aperfeiçoamento, a criação de grupos de trabalho docente nos centros educacionais e a pesquisa numa interação permanente. A participação de novos atores e a introdução de novas tecnologias precisam atuar no sentido do reforço da função profissional dos professores. **Adicionalmente, precisamos considerar com urgência todos os outros temas que afetam a capacidade dos professores de realizar suas tarefas em condições de trabalho apropriadas, que abram oportunidades para o crescimento profissional contínuo: remuneração adequada, desenvolvimento profissional, aprendizado ao longo da carreira, avaliação do rendimento e responsabilidade pelos resultados no aprendizado dos estudantes**...". (UNESCO, 2001) (Grifo do autor)

Portanto, a partir da análise das declarações internacionais o que se observa é o desafio de se oferecer educação de qualidade para todos. Nesse sentido, o apoio ao trabalho dos professores é considerado essencial para que esse objetivo seja atingido. Eles são considerados como "insubstituíveis" e "catalisadores da mudança".

Dessa forma, recomenda-se que os países possam melhorar suas condições de trabalho, sua remuneração e promover o acesso à formação e ao desenvolvimento profissional contínuo.

No entanto, a discussão sobre a qualidade na educação é controversa e não será tratada aqui. Oliveira e Araújo (2005) fazem o alerta: "É muito difícil, mesmo entre especialistas, chegar-se a uma noção do que seja a qualidade de ensino".

O texto do PNE de 2001 afirma que a melhoria da qualidade de ensino só poderá ser conquistada por meio da valorização do magistério e que esta valorização passa pela definição de políticas que preconizem a formação inicial, as condições de trabalho, salário e carreira e a formação continuada (SENADO FEDERAL, 2001).

Neste sentido, um dos objetivos e metas do PNE para formação dos professores e valorização do magistério apontava a necessidade de:

> "Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº 9424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei. Garantir, 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, assegurando a promoção por mérito". (SENADO FEDERAL, 2001)

A Lei nº 9424 de 24/12/1996 mencionada acima dispõe sobre a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF – (BRASIL, 1996b). De acordo com o artigo 7º da referida lei:

> Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelos menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público (BRASIL, 1996b).

No entanto, os recursos alocados no FUNDEF permitiam apenas a cobertura do ensino fundamental. A promulgação da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) em substituição ao FUNDEF. O novo fundo passa a ter uma maior abrangência, incorporando a educação infantil, ensino médio, educação de jovens e adultos e outras modalidades de ensino (BRASIL, 2007b).

Para Martins (2009), o FUNDEB foi mais eficaz na promoção da equidade entre os entes federados e aponta como avanços a participação da União na complementação do fundo, a definição de um prazo para o estabelecimento do piso salarial nacional para o magistério e a criação de melhores instrumentos de fiscalização.

Analisando-se também outros marcos regulatórios da educação no Brasil, conclui-se que a educação é vista como essencial para se promover o desenvolvimento de um país. No entanto, Corbucci (2011) pondera que:

> Em que pese o reconhecimento de que a educação traz consigo inequívoco potencial transformador da sociedade, acredita-se que tal potencial vem sendo pouco explorado, entre outros, pelo fato de a política educacional ser concebida e executada sem levar em conta as demais políticas públicas. Com isso, reduzem-se as chances de incorporação daqueles que, ao longo de tantas gerações, estiveram alijados do acesso a padrões de consumo e cidadania tidos como os mínimos aceitáveis.
> (...)
> Portanto, não bastaria apenas oferecer "boas escolas", no que concerne à infraestrutura e às instalações, aos professores e materiais didáticos, em quantidade suficiente e com padrão mínimo de qualidade àqueles que ainda se encontram alijados desses direitos sociais, ainda que tais condições sejam requisitos imprescindíveis para o bom rendimento e desempenho de qualquer estudante. Para que haja o efetivo usufruto desses insumos, também se faz necessário assegurar mínimas condições de acesso e permanência na escola, o que implicará alterar não só a estrutura e forma de distribuição da renda, mas também dos demais bens e serviços públicos que interferem na qualidade de vida e no bem-estar (CORBUCCI, 2011, p. 582).

Para que essa relação entre educação e desenvolvimento possa ser social e economicamente vantajosa deve-se observar como um dos seus requisitos a valorização dos professores que passa, entre outras questões, pela melhoria nas condições salariais e de carreira.

No entanto, quando se analisa e compara a remuneração do professor, a necessidade de aprimoramento contínuo de seus conhecimentos para desempenho de suas funções com o exigido de outras profissões, percebe-se que, em geral, os professores são, na prática, profissionais pouco valorizados, tanto nas suas condições de trabalho como no seu desenvolvimento e na sua remuneração.

Dessa forma, o foco desta pesquisa será a análise da remuneração dos professores, especificamente, aqueles da educação infantil e do ensino fundamental no município de Campo Grande, Mato Grosso do Sul, a partir da instituição do FUNDEB. O período de análise será de 2007 a 2012 procurando analisar os primeiros anos de vigência do fundo, e também, os anos dos governos Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Roussef, considerados, *a priori*, neste estudo, como governos que avançaram na implantação de políticas sociais no Brasil.

A análise de Pochmann (2013) corrobora esta afirmação:

> Nesse sentido, a recuperação do papel do Estado com os governos Lula e Dilma se mostrou essencial para que o Brasil pudesse retornar a luta pela superação do subdesenvolvimento, e os resultados positivos começaram rapidamente a aparecer com o crescimento econômico duas vezes maior que na década de 1990 (com a consequente recuperação de posições no *ranking* do PIB mundial), combinado com a redistribuição da renda, sobretudo na base da pirâmide social, e a elevação da participação do rendimento do trabalho na renda nacional. Para isso foi necessário recompor as empresas e bancos estatais, ampliar o universo de funcionários públicos com a substituição dos terceirizados na execução das politicas de Estado e inovar no que diz respeito às ações publicas, como nos casos do PAC para a infraestrutura, do Programa Nacional de Habitação Popular (Minha Casa Minha Vida), da exploração do petróleo no pré-sal, da ampliação dos serviços de saúde, educação, eletrificação, entre tantos outros exemplos. O Brasil emergiu com vontade própria e a capacidade de se reorganizar em torno de um novo projeto de desenvolvimento nacional foi liderada por importante convergência politica conduzida pelo governo Lula (POCHMANN, 2013, p. 154).

A análise trata da remuneração dos professores da educação infantil e do ensino fundamental. Alguns estudos têm enfatizado a educação infantil, pois demonstram que investimentos nesse nível educacional refletem em indicadores de desempenho importantes no futuro (FELÍCIO & VASCONCELLOS, 2009; HECKMAN, J. J.; PINTO, R.; SAVELYEV, P. A., 2012).

Por fim, entende-se que a política educacional, incluindo-se a política de cargos, salários e carreiras dos professores, comporta dentro de si as relações antagônicas que se estabelecem entre governo, sociedade e mercado. Dada a correlação de forças e, pressupondo-se a predominância dos interesses do mercado sob os demais, significa dizer que, uma vez que o mercado necessite da educação para promover a sobrevivência do capital, a educação será valorizada, manifestando uma contradição importante da forma de funcionamento do capitalismo.

A intensificação do progresso tecnológico e a sua incorporação nos processos produtivos ou de oferta de serviços nos mais variados setores da atividade econômica têm demandado aumentos da produtividade do trabalho. Nesse sentido, a educação, a qualificação e o treinamento do trabalhador têm sido cada vez mais exigidos. Mas até que ponto essa visão economicista ofusca a concepção pedagógica da educação e impõe limites à política educacional?

Dada as mudanças dos paradigmas de produção, agora baseados na inovação, na tecnologia e na criação da riqueza a partir da intangibilidade, o mercado passa a exigir que o trabalhador tenha uma sólida formação educacional para fazer frente aos novos patamares da produtividade do capital.

Dessa forma, a hipótese deste estudo é a de que a remuneração docente é uma variável que expressa os conflitos de interesse entre Estado, sociedade e mercado e, tais conflitos,

impõem limites à implementação da política educacional, em especial, a voltada à valorização do magistério.

Diante disto, este estudo objetiva descrever e analisar o comportamento da remuneração docente dos professores da educação infantil e do ensino fundamental no município de Campo Grande no período de 2007 a 2012. O ano de 2007 marca a instituição do FUNDEB.

Campo Grande é a capital do estado de Mato Grosso do Sul e está localizada numa região considerada como novo espaço potencial para valorização do capital. A escolha do município pode ajudar na compreensão de como a política de remuneração docente foi implementada a partir do FUNDEB, pois observa-se uma certa autonomia administrativa-financeira ao mesmo tempo em que também se observa que o dinamismo de sua economia situa-se na média das demais capitais.

Em termos metodológicos, esta tese adota o método empírico, que busca a construção do conhecimento a partir da experiência e da observação empírica dos fenômenos. A estatística é utilizada para realização das análises, pois trata-se de uma ciência cujo conhecimento se processa pela coleta, análise e interpretação de dados e informações. O método aqui adotado é, portanto, empírico-analítico, pois o estudo é ainda novo no campo da política educacional no município de Campo Grande, daí seu caráter descritivo.

Foram adotados os seguintes procedimentos de pesquisa: a) pesquisa bibliográfica-documental sobre o tema remuneração docente, política de fundos, economia e desenvolvimento; b) seleção e estudos da legislação e documentos oficiais; c) análise estatística e construção de figuras e quadros de dados e informações correlacionadas aos temas de estudo; d) construção do estudo de forma descritiva e analítica.

A partir disso, estruturou-se o presente estudo da seguinte forma: na primeira seção procura-se apresentar uma revisão da literatura sobre o tema remuneração docente e valorização do magistério como resultantes das relações entre educação e economia no contexto de uma economia capitalista e liberalizante; na segunda seção, discute-se a política de fundos e a instituição FUNDEB; na terceira seção, procurar-se-á descrever como foi a implementação do FUNDEB no município de Campo Grande (MS) no período selecionado e busca-se descrever e compreender o comportamento da remuneração dos docentes da educação infantil. Por fim, procura-se compreender a remuneração como uma variável que expressa os conflitos de interesse entre Estado, sociedade e mercado.

Espera-se que este estudo possa contribuir para o debate sobre a remuneração docente, pois durante a pesquisa, identificou-se uma lacuna de estudos socioeconômicos relacionados ao tema. Além disso, espera-se também que o presente estudo possa contribuir para os estudos de políticas públicas do Estado.

1 REMUNERAÇÃO DOCENTE E VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO CONTEXTO DAS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E ECONOMIA

O objetivo desta seção é fazer uma revisão da literatura especializada para compreender as razões pelas quais a remuneração dos docentes e a valorização da sua prática profissional encontra muitos percalços na condução da política educacional.

Neste sentido, resgata-se o argumento defendido na introdução deste trabalho de que a política educacional reflete as disputas de poder que se travam no interior do Estado pelos diversos grupos de interesse social, em especial, o dos capitalistas, que defendem e cobram uma intervenção mínima do governo no mercado. No entanto, clamam pelo Estado na defesa dos interesses do capital.

Aceitando-se o argumento de que o Estado brasileiro assume a partir dos anos 1990 um contorno de inspiração liberal, como resultado tem-se que a elaboração e formulação de políticas de cunho social são relegadas ao segundo plano para que o Estado faça as chamadas reformas voltadas para o mercado, conforme o receituário proposto pelo chamado Consenso de Washington, que estabeleceu as bases da retomada das ideias neoliberais na condução da política governamental.

Para Mészáros (2009, p. 534), "Em sua tendência primária, a produção e a asserção do conhecimento em nossa sociedade são, compreensivelmente, orientadas para o – poder-se-ia até mesmo dizer: presa ao – serviço de interesses políticos e materiais profundamente arraigados".

Dessa forma, argumenta-se que a remuneração docente e a valorização do magistério estão subordinadas aos interesses do capital. Para melhor entender como isso ocorre, construiu-se uma argumentação pautada nas relações entre educação, economia e desenvolvimento capitalista e, dessa forma, procura-se compreender que a remuneração do trabalho, em particular a do docente, é parte das estratégias de sobrevivência do capitalismo.

1.1 AS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E ECONOMIA DE MERCADO

A compreensão das relações que se estabelecem entre educação e economia se faz necessária para que se possa compreender a discrepância entre o discurso corrente que valoriza a educação e destaca o papel dos professores e a situação concreta da área educacional e seu papel no desenvolvimento das economias capitalistas.

Parte-se do pressuposto de que em economias de mercado as relações sociais que se estabelecem entre os indivíduos e entre as instituições pautam-se pela perspectiva de se criar ambientes favoráveis à valorização do capital por meio da maior atratividade dos investimentos.

Nesse sentido, tal ambiente deve se caracterizar pela existência de mecanismos que assegurem o cumprimento dos contratos, que ofereçam infraestrutura social e econômica adequada, mão de obra qualificada, trâmites menos burocráticos que incentivem a abertura de empresas, dentre outras variáveis.

Por essa razão e, dada as correlações de forças que se estabelecem entre governo, mercado e sociedade na defesa de seus interesses, as políticas econômicas e sociais criadas e implantadas pelos governos se relacionam intimamente com objetivos de promoção da expansão de mercados, da dinamização das economias e outros elementos que permitam o aumento da lucratividade dos negócios.

As demandas sociais são formuladas e executadas pela política governamental, mas em geral, por meio de um amplo processo de reivindicação de movimentos sociais e outros setores defensores das áreas sociais. Em geral, as políticas governamentais refletem a predominância de interesses de grupos relacionados ao capital, ao mercado.

Por esses argumentos, observa-se aqui que a educação só é efetivamente importante se atender aos interesses do mercado. Conforme já se argumentou anteriormente, a promoção da liberdade individual e a do mercado são essenciais num Estado com configuração liberal.

1.2 AS RELAÇÕES ENTRE EDUCAÇÃO E DESENVOLVIMENTO CAPITALISTA

Uma discussão inicial que se deve fazer aqui é sobre o termo desenvolvimento. Cabe, antes de tudo, diferenciá-lo do termo crescimento econômico. Em geral, crescimento econômico está associado ao comportamento de variáveis estritamente econômicas, tais como: produto interno bruto, renda *per capita*, volume de exportações, produção industrial e nível de emprego.

O conceito de desenvolvimento engloba não somente a evolução do comportamento das variáveis econômicas, mas, também aborda aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida, elevação dos níveis de escolaridade, democratização do acesso à educação, à saúde, à habitação, aumento da participação social nos processos decisórios públicos, proteção e conservação do meio ambiente natural, respeito às etnias, entre outros.

Sandroni (1994) considera desenvolvimento econômico como crescimento econômico (incrementos positivos no produto) acompanhado por melhorias do nível de vida dos cidadãos e por alterações estruturais na economia. Para ele, o desenvolvimento depende das características de cada país ou região. Isto é, depende do seu passado histórico, da posição e extensão geográficas, das condições demográficas, da cultura e dos recursos naturais que possuem.

Milone (1998) argumenta que para se caracterizar o desenvolvimento econômico deve-se observar ao longo do tempo a existência de variação positiva de crescimento econômico, medido pelos indicadores de renda, renda *per capita*, PIB e PIB *per capita*, de redução dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade e melhoria dos níveis de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte.

Souza (1993) aponta a existência de duas correntes de pensamento econômico sobre o tema. A primeira corrente encara o crescimento como sinônimo de desenvolvimento, enquanto na segunda, crescimento é condição necessária para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. Na primeira corrente estão os modelos de crescimento da tradição clássica e neoclássica. Já na segunda corrente estão os economistas heterodoxos, formados na tradição marxista e cepalina[3], que conceituam o crescimento como uma simples variação quantitativa do produto, enquanto desenvolvimento é caracterizado por mudanças qualitativas no modo de vida das pessoas, nas instituições e nas estruturas produtivas. São exemplos dessa última corrente os economistas Raul Prebisch e Celso Furtado.

A partir do início dos anos 1970 as discussões sobre as questões ambientais e problemas climáticos ganharam força no debate acadêmico e nos fóruns mundiais. Desse debate surge o conceito de desenvolvimento sustentável. A ideia de desenvolvimento sustentável está focada na necessidade de promover o desenvolvimento econômico satisfazendo os interesses da geração presente, sem, contudo, comprometer a geração futura. Isto é, tem que atender "às necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das novas gerações atenderem às suas próprias necessidades" (CMMAD, 1991).

Pochmann (2011), buscando estabelecer as relações entre desenvolvimento e educação afirma que: "O desenvolvimento não é apenas a expansão da base material da economia,

[3] Economistas ligados às ideias sobre desenvolvimento da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe, instituição criada para a promoção da cooperação econômica de seus membros. São 44 países membros e 8 membros associados. Além de países latino-americanos e caribenhos são membros da CEPAL o Canadá, França, Japão, Holanda, Portugal, Espanha, Reino Unido, Itália, Alemanha e Estados Unidos. Foi fundada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. A principal ideia da CEPAL era a de que a industrialização era o caminho para superação do subdesenvolvimento latino-americano. (www.eclac.org).

temos hoje um processo de transição para uma sociedade para além do trabalho material, por isso a educação precisa ser vista em outra perspectiva". O conceito do autor reforça a percepção de que se tem buscado criar valor a partir da intangibilidade, onde os principais ativos não são físicos, mas sim, o conhecimento e a criatividade, por exemplo.

Sen (2000) assevera que "o desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam". Para o autor, o crescimento do produto e da renda pode contribuir para a expansão das liberdades, mas aponta outros determinantes "como as disposições sociais e econômicas (por exemplo, os serviços de educação e saúde) e os direitos civis (por exemplo, a liberdade de participar de discussões e averiguações públicas)".

Em termos econômicos, a elevação dos níveis de escolaridade tende a aumentar a produtividade do trabalho e, consequentemente, pode ocorrer uma elevação dos salários. É possível que, por conta desse efeito, os investimentos em educação, treinamento e qualificação profissionais sejam pontuais e fragmentados, pois assim o mercado cria uma forma de regular o valor da força de trabalho. Do contrário, medidas como a universalização da educação e a melhoria da sua qualidade implicariam em uma tendência de elevação de salários para todos os setores da economia, aumentando os custos de produção e, em última análise, na redução do potencial de lucratividade das empresas.

Paes de Barros e Mendonça (1997) buscando avaliar os impactos do aumento da escolaridade num dado período de tempo sobre o desenvolvimento socioeconômico futuro, afirmam que:

> [...] a educação tende a elevar os salários via aumentos de produtividade, a aumentar a expectativa de vida com a eficiência com que os recursos familiares existentes são utilizados, e a reduzir o tamanho da família, com o declínio no número de filhos e aumento na qualidade de vida destes reduzindo, portanto, o grau de pobreza futuro.

Segundo os mesmos autores, observadas as ressalvas metodológicas da pesquisa realizada, os investimentos em educação provocam impactos em várias dimensões, tais como, melhoria na qualidade de ensino e na quantidade ofertada de serviços educacionais. Mais precisamente, há aumento da taxa média anual de crescimento da renda *per capita*, aumento da taxa média anual de crescimento do salário na indústria, aumento da taxa média anual de crescimento das exportações, redução da taxa média anual de crescimento da população, redução da taxa média anual de crescimento da fecundidade total, redução da taxa média anual bruta de crescimento da natalidade por 1000, redução da taxa de mortalidade infantil,

aumento da expectativa de vida ao nascer, redução do atraso educacional do país e aumento do atendimento no nível secundário. Algumas conclusões do estudo são importantes destacar:

> "a eliminação do atraso educacional reduziria o crescimento populacional em 15% e a mortalidade em 20%; o desempenho educacional futuro seria melhorado em cerca de 20%. O fato de o impacto direto da educação sobre importantes variáveis não econômicas ser tão ou mais importante que o seu impacto sobre as variáveis econômicas revela que investimentos em educação têm importantes externalidades sociais que tornam o subinvestimento em educação ainda mais penoso para o desenvolvimento humano de uma sociedade". (PAES DE BARROS; MENDONÇA, 1997, p. 7).

Portanto, o desenvolvimento deve ser encarado como um processo complexo de mudanças e transformações de ordem econômica, política e, principalmente, humana e social. Daí surgem conflitos importantes que se manifestam nas definições das políticas de Estado e nas políticas governamentais.

Ainda que o conceito de desenvolvimento destaque, implícita ou explicitamente, o papel da educação no processo de sua construção, ainda há divergências sobre as evidências empíricas que justifiquem a existência de uma correlação entre os conceitos.

Nas conferências mundiais sobre educação relatadas neste estudo, a importância da educação para a melhoria dos níveis de desenvolvimento é considerada como dada. Nas declarações finais dessas conferências assinala-se claramente a importância da educação para a promoção do desenvolvimento. Por essa razão, os países tem buscado formular políticas que atendam as metas estabelecidas nessas conferências.

No entanto, entre a intenção e a execução há uma lacuna que se coloca pelos conflitos de interesses e por outros fatores que impõem limites à formulação, execução e implementação das políticas públicas.

O papel do estado, no caso da oferta da educação básica, implicou em transbordamentos gerados pela melhoria dos níveis educacionais na opinião de Sen (2000). A análise do autor mostra que é imprescindível a discussão da forma pela qual o estado promove os serviços da educação. Isso abre espaço para se discutir como as políticas educacionais são formuladas e implementadas.

Por essa razão, cabe investigar como a política governamental vem tratando a educação, inclusive, a questão da remuneração dos professores. Nas palavras de Sen:

> "[...] dados os benefícios da educação básica compartilhados pela comunidade, que podem transcender os ganhos da pessoa que está recebendo a educação, a educação básica pode conter também um componente de bem público (e pode ser vista como

> um bem semi-público). As pessoas que recebem educação obviamente se beneficiam com isso, mas, adicionalmente, uma expansão geral da educação e alfabetização em uma região pode favorecer a mudança social (até mesmo a redução da fecundidade e da mortalidade...), além de ajudar a aumentar o progresso econômico que beneficia também outras pessoas. O alcance efetivo desses serviços pode requerer atividades cooperativas e a provisão pelo Estado ou autoridades locais. O Estado tem, com efeito, desempenhado um papel fundamental na expansão da educação básica em todo o mundo. A rápida disseminação da alfabetização na história dos países hoje ricos (no Ocidente, no Japão e no restante da Ásia) baseou-se no baixo custo da educação pública combinado a seus benefícios públicos compartilhados". (SEN, 2000, p. 154).

Nessa linha de argumentação sobre o papel do estado no fomento à educação Pochmann (2011) defende a ideia de que os gastos públicos geram um ciclo virtuoso sobre a sociedade. Defende ainda que a completa universalização do acesso à educação e a melhoria da sua qualidade dependem do aumento de recursos.

Pochmann apresenta o seguinte raciocínio: a destinação de 1% do PIB para gastos em educação gera aumento na demanda por pessoal (técnicos administrativos, professores e outros profissionais da área e correlatos) e aumento no consumo de bens intermediários. No primeiro caso, são gerados aproximadamente 2,9 milhões de empregos diretos pagando-se, na média, um salário mínimo. Isso geraria um efeito-multiplicador de 1,85% de crescimento do PIB. No segundo caso, o do consumo de bens intermediários, seriam produzidos 110 milhões de livros/ano, 7,3 bilhões de merendas/ano, remédios, material de escritório, de atendimento hospitalar e outros. Esse consumo intermediário geraria um aumento de 1,67% de crescimento da renda das famílias. O resultado final, estimado por Pochmann, é que 55% do incremento do gasto em educação retornam ao estado sob a forma de tributos e contribuições. O ciclo econômico virtuoso gera ainda maior crescimento econômico e reduz a desigualdade social.

Uma observação importante nas análises de Pochmann (2011) e Ferreira e Issler (1997) é que os gastos públicos com educação básica como percentual dos gastos públicos sociais (GPS) não se alteraram substancialmente, conforme se observa a seguir:

Quadro 1 - Gastos públicos em educação: 2001 – 2011 (em % do GPS)

Ano	Gasto Público em Educação (%)
2001	11,2
2002	10,8
2003	11,1
2004	11,2
2005	11,7
2006	13,5
2007	13,6
2008	14,8
2009	14,1
2010	14,8
2011	

Fonte: INEP. Elaboração do autor

O que se pode inferir é que somente com o incremento do gasto é que a sociedade poderia usufruir dos transbordamentos provocados pela melhoria da educação, conforme argumenta Amartya Sen (2000).

No entanto, Ferreira e Issler (1997) apresentam um contraponto sobre a necessidade de se incrementar os gastos em educação. Segundo os autores,

> Esse percentual gasto com educação no Brasil não é baixo. O problema brasileiro refere-se à eficiência dos gastos em educação (o que é mais grave) e à composição desses gastos (que não é tão grave). O problema da eficiência é fundamental (...)
>
> Em termos de educação, a prioridade não é aumentar os gastos. Como o sistema é improdutivo, o aumento de gastos pode não gerar ganhos em termos de bem-estar para a população e em termos de crescimento. O problema será solucionado oferecendo-se estrutura para os professores lecionarem, através de reciclagem, aumento de salários, direitos e, também, cobrando mais dos professores. Enfim, o que é preciso é aumentar a eficiência do ensino básico, diminuir a repetência e, talvez, aumentar gastos" (FERREIRA; ISSLER, 1997, p. 306-307).

A argumentação dos autores é controversa. Está implícita na análise a defesa da intensificação do trabalho docente. Cabe questionar se o aumento da eficiência dos gastos proposto pelos autores melhora o desempenho geral do sistema educacional ao mesmo tempo em que traz externalidades positivas para os trabalhadores.

Outros estudos têm mostrado, por exemplo, que as taxas de crescimento econômico de um país guardam relação com o número de anos de estudos dos trabalhadores, o que implica dizer que, quanto maior os anos médios de estudo de um país, maior será o seu nível de crescimento.

Para ilustrar esse argumento, o quadro a seguir mostra a evolução das remunerações médias no Brasil a partir do grau de instrução. Constata-se que, de fato, há uma correlação

direta que estabelece que quanto maior o nível de escolaridade e, consequentemente os anos de estudo, maior é a remuneração.

Quadro 2 – Remuneração média de dezembro, em reais, a preços de dezembro de 2010

Grau de instrução	2009			2010		
	Masculino	Feminino	Total	Masculino	Feminino	Total
Analfabeto	782,67	651,47	758,38	808,69	680,74	785,09
Até o 5º ano incompl. Do ensino fundamental	1.008,53	754,74	953,72	1.037,70	776,04	981,59
5º ano completo do ensino fundamental	1.115,82	759,94	1.022,82	1.156,52	791,42	1.060,34
Do 6º ao 9º ano incompl. Do ensino fundamental	1.115,71	767,57	1.019,86	1.150,29	794,17	1.051,91
Ensino Fundamental Completo	1.222,48	880,25	1.113,09	1.248,22	896,56	1.136,66
Ensino Médio Incompleto	1.126,23	830,10	1.024,83	1.144,11	847,07	1.042,11
Ensino médio completo	1.554,22	1.088,26	1.345,77	1.571,25	1.104,00	1.363,42
Educação superior incompleta	2.438,69	1.600,26	2.004,34	2.463,24	1.628,70	2.028,85
Educação superior completa	5.344,01	3.108,77	4.024,15	5.416,66	3.207,28	4.125,06

Fonte: RAIS 2010
Elaboração: CGET/DES/SPPE/MTE (Adaptado pelo autor)
Nota: série deflacionada pelo INPC

O quadro seguinte mostra uma comparação da evolução da remuneração média dos empregados em microempresas por grau de instrução e setor da atividade econômica. A análise completa compara a remuneração média nos setores da indústria, construção, comércio e serviços. Optou-se por apresentar aqui apenas os dados para o setor industrial por ser o setor com maior potencial dinamizador da economia. O estudo compara a remuneração média nas micro e pequenas empresas, no entanto, optou-se aqui por apresentar apenas os dados das microempresas, pois estas representam aproximadamente 94% do número total de estabelecimentos empresariais no Brasil e são, potencialmente, as maiores geradoras de emprego. A comparação dessas remunerações com a recebida pelos professores pode parecer inadequada.

No entanto, abstraindo-se as qualificações necessárias para o exercício da profissão e a complexidade das tarefas realizadas, observa-se que o que há de comum é o uso da força de trabalho pelo capital, direta ou indiretamente.

Quadro 3 - Evolução da remuneração média dos empregados em microempresas, por grau de instrução no setor industrial - Brasil 2000-2008 (em R$)

Setor	Grau de Instrução	2000	2002	2004	2006	2008
Indústria	Analfabeto	342,00	414,00	443,00	535,00	630,00
	Até o 5º ano incompleto	326,00	394,00	492,00	593,00	690,00
	5º ano completo	368,00	443,00	549,00	647,00	760,00
	6º ao 9º ano incompleto	361,00	437,00	542,00	634,00	749,00
	Fundamental completo	391,00	470,00	577,00	670,00	782,00
	Médio incompleto	382,00	449,00	550,00	640,00	750,00
	Médio completo	510,00	571,00	667,00	754,00	864,00
	Superior incompleto	898,00	998,00	1.107,00	1.186,00	1.321,00
	Superior completo	1.860,00	2.200,00	2.453,00	2.616,00	2.786,00

Fonte: Adaptado de SEBRAE (2010). Elaboração do autor.

O quando a seguir mostra a variação percentual da remuneração média ao longo dos anos da série.

Quadro 4 – Variação percentual da remuneração média por grau de instrução no setor industrial – Brasil 2000-2008 (em %)

Setor	Grau de Instrução	2000	2002	2004	2006	2008	Média
Indústria	Analfabeto						
	Até o 5º ano incompleto	-4,7	-4,8	11,1	11,0	9,5	6,3
	5º ano completo	13,0	12,4	11,6	9,1	10,1	11,2
	6º ao 9º ano incompleto	-2,0	-1,3	-1,8	-2,0	-1,44	-1,0
	Fundamental completo	8,3	7,5	6,4	5,7	4,4	6,5
	Médio incompleto	-2,3	-4,5	-4,7	-4,5	-4,1	-3,1
	Médio completo	33,5	27,2	21,3	17,8	15,2	23,0
	Superior incompleto	76,1	74,8	66,0	57,3	53,0	65,4
	Superior completo	107,1	120,4	121,6	120,6	111,0	116,1

Fonte: Elaboração do autor.

A análise acima revela que o valor da remuneração média aumentou ao longo dos anos da série. Revela ainda claramente que a remuneração aumenta de acordo com o nível de escolaridade. Além disso, a análise da variação percentual mostra que as maiores variações

ocorrem nas passagens do ensino médio para a educação superior e mostra ainda que em todos os anos analisados os trabalhadores que possuem o curso superior completo recebem as maiores remunerações médias.

O aumento da produção se dá pela combinação de três fatores: acumulação de capital (aumento dos níveis de investimento), crescimento populacional e progresso tecnológico. A maior escolaridade induz ao aumento da produtividade do fator trabalho nas empresas. Quanto mais se tem uma população educada mais se aumenta os níveis de produtividade. Esse aumento, associado às mudanças dos novos paradigmas tecnológicos adotados pelas empresas, exigem ainda maiores níveis de escolaridade e, consequentemente, maiores níveis de produto e renda.

Menezes-Filho, Fernandes e Picchetti (2007), em estudo sobre as relações dos níveis de educação e desigualdade de renda, destacam a importância da educação na dinâmica de distribuição dos salários:

> Em um determinado momento, num país, o nível e a dispersão dos salários dependem, em geral, da distribuição das características dos seus trabalhadores, como educação, esforço, experiência, outras habilidades observadas e não observadas, bem como dos retornos a essas características. Os retornos, por sua vez, dependerão da distribuição da demanda por essas características. Fatores institucionais, como sindicatos e salário mínimo, também podem afetar a estrutura de salários. No Brasil, assim como em outros países menos desenvolvidos, a educação é frequentemente apontada como a maior fonte da desigualdade. Menezes-Filho (2001), por exemplo, mostra que a distribuição da educação e seus retornos explicam cerca de 40% da distribuição dos salários no Brasil.

A educação é, portanto, um determinante importante dos salários. Isso impõe um dilema ao capital: o aumento da produtividade do trabalho é essencial à sobrevivência do capital e a educação contribui decisivamente para esse aumento, mas, ao mesmo tempo, induz o aumento das remunerações médias recebidas pelos trabalhadores, o que significa dizer que seus custos de produção devem aumentar.

Mas qual o problema, já que a elevação da produtividade induzirá fases de prosperidade econômica? A dinâmica de funcionamento das economias de mercado não permite que o crescimento ocorra de igual forma, no tempo e no espaço, nem entre as diversas atividades produtivas de uma economia, nem mesmo entre as nações. Não há padrões que possam caracterizar o processo de crescimento econômico, a não ser, a sua natural instabilidade decorrente da volatilidade do comportamento de suas taxas de variação.

Caso se pudessem reunir evidências de que os investimentos em educação tenderiam a suavizar ou eliminar essa volatilidade das taxas de crescimento e, consequentemente, permitir um processo mais duradouro de valorização do capital, talvez se pudesse despertar um maior interesse do mercado para a área educacional, no entanto, é uma área que onde o Estado tem garantido a oferta. Uma das evidências disponíveis é a de que nações que possuem maiores anos médios de estudo são as que também apresentam maiores taxas de produtividade e são as mais desenvolvidas (FIESP, 2010).

Se a educação possui essa importância, deve-se inferir então que o professor deveria ser um dos profissionais mais bem remunerados em função do papel que exerce na formação educacional dos trabalhadores. No entanto, isso ainda não é uma realidade.

O Brasil possui cerca de 1,7 milhões de professores vinculados com a rede de ensino básico e a média nacional de salários é de R$ 1.527,00 considerando-se uma jornada de quarenta horas semanais. Dos vinte e sete estados da federação, apenas o Distrito Federal, Rio de Janeiro, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Roraima, Rio Grande do Sul, Paraná, Acre, Amapá, Sergipe e Amazonas possuem salários acima da média. Outros dezesseis estados mantêm salários abaixo da média nacional[4]. Pernambuco é o estado com a menor média salarial, R$ 982,00, ou seja, uma diferença de aproximadamente 242% em relação à melhor média.

A média nacional cresceu 53% no período 2003 a 2008, segundo dados do Ministério da Educação. No entanto, a enorme diferença entre os salários pode ser um dos fatores que tornam a carreira do magistério pouco atrativa[5]. Se os salários dos professores da educação básica forem comparados com os salários de outras categorias profissionais que não exigem a mesma qualificação, pode-se perceber que as discrepâncias podem ser ainda maiores.

A despeito da importância da educação reconhecida por fóruns internacionais e materializada em políticas governamentais, alguns estudos, baseados em métodos econométricos, não encontram evidências que justifiquem o papel atribuído à educação (DIAS & DIAS, 2007).

É possível que essa falta de evidência possa ser atribuída ao fato de que a educação é um serviço e seu produto é intangível e, portanto, de difícil mensuração. Além disso, os efeitos do conhecimento adquiridos na escola são cumulativos e se manifestam ao longo dos anos.

---

[4] http://www.correiodoestado.com.br/?conteudo=noticia_detalhe&idNoticia=50113 e http://noticias.terra.com.br/educacao/noticias/0,,OI4046619-EI8266,00.html

[5] Disponível em <http://noticias.terra.com.br/educacao/noticias/0,,OI4047441-EI8266,00-Salario+de+professor+da+escola+publica+cresceu+em+cinco+anos.html>.

Menezes-Filho (s.d), entretanto, mostra que há relações que precisam ser consideradas para se definir com mais precisão o papel da educação. Analisando os determinantes do desempenho escolar dos alunos da 4ª e 8ª séries do ensino fundamental e da 3ª série do ensino médio nos testes de proficiência em Matemática a partir de dados do Sistema de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), o autor conclui:

> Os exercícios econométricos mostram que as variáveis que mais explicam o desempenho escolar são as características familiares e do aluno, tais como educação da mãe, cor, atraso escolar e reprovação prévia, número de livros, presença de computador em casa e trabalho fora de casa. **Uma variável importante é a idade de entrada no sistema escolar: os alunos que fizeram pré-escola têm um desempenho melhor em todas as séries do que os que entraram a partir da 1ª série. Isto indica que investimentos públicos na pré-escola têm chances maiores de terem sucesso**.
>
> As variáveis ao nível de escola, tais como número de computadores na escola, processo de seleção do diretor e dos alunos, escolaridade, idade e salário dos professores têm efeitos muito reduzidos sobre o desempenho dos alunos, como ocorre nos EUA, por exemplo. O salário dos professores só explica o desempenho dos alunos na rede privada. (Grifo do autor).

A despeito disso, ainda assim a análise do autor aponta inicialmente que os salários dos professores tem pouco efeito sobre o desempenho dos alunos.

Do que se expôs na análise acima, argumenta-se que cada vez mais a educação se torna fundamental para o desenvolvimento econômico e social de um país. Trata-se aqui de, não somente buscar atender as necessidades do mercado ou da valorização do capital, mas também, de se refletir sobre os possíveis caminhos para a construção de um país menos desigual, socialmente justo e que valorize o homem além do seu papel enquanto mão de obra.

O avanço científico e tecnológico vivenciado nas últimas três décadas promoveu mudanças substanciais no campo social e político das sociedades modernas. Recentemente, alguns analistas se apressaram em dizer que a chamada Primavera Árabe[6] não teria sido tão intensa se não fosse pelo uso das mídias sociais, por exemplo.

É da lógica do capitalismo a apropriação desse avanço por parte dos sistemas de produção, criando novos e modernos paradigmas tecnológicos que provocam, a cada dia, a inserção de produtos com alto padrão tecnológico e de alto valor agregado. É o caso da Apple, que depois de um longo período de crise e ostracismo, em uma década lançou apenas três

[6] "[...] trata-se de um período de transformações históricas nos rumos da política mundial. Entende-se por Primavera Árabe a onda de protestos e revoluções ocorridas no Oriente Médio e norte do continente africano em que a população foi às ruas para tirar ditadores do poder, autocratas que assumiram o controle de seus países durante várias e várias décadas". Fonte: Pena, Rodolfo Alves. **Primavera árabe**. In: <http://www.brasilescola.com/geografia/primavera-Arabe.htm. Acesso em 22/08/2013>.

produtos (IPod, IPhone e IPad) que a tornaram uma das empresas de maior valor de mercado do mundo.

As tecnologias utilizadas na produção e no cotidiano das pessoas estão carregadas de todo conhecimento que tem sido gerado. Isso, dentre outras razões, aumenta a necessidade de se educar pessoas e de se promover democratização da educação em todos os níveis.

Conforme foi discutido e argumenta-se aqui que, para a melhoria do nível educacional é imprescindível, dentre outras coisas, a valorização do professor. Nesse sentido, boas condições de trabalho, modernas ferramentas de ensino, perspectivas de carreira e outros devem compor os requisitos para tal valorização.

No entanto, pressupõe-se que, dada a lógica do capitalismo, o trabalho do professor é retribuído da mesma forma que para outros trabalhadores: pelo pagamento de salário. Dessa forma, pressupõe-se que, valorizar o magistério e o trabalho do professor implica, necessariamente, em elevar os salários da categoria.

Seguindo essa linha de argumentação, não existiriam economistas, engenheiros, médicos ou qualquer outro profissional sem que tivessem passado pela escola e pelas mãos dos professores. Dessa forma, em tese, o professor deveria ser um dos profissionais mais valorizados do mercado e, quanto mais uma sociedade deseja se desenvolver, mais investimentos em educação seriam necessários e, consequentemente, as políticas de valorização do professor deveriam se intensificar.

No entanto, o produto do trabalho do professor é um ativo intangível e sua avaliação é subjetiva. Em função disso, determinar sua remuneração a partir da lógica do mercado cria necessariamente conflitos importantes entre professores, a escola, o governo e o mercado.

No entanto, conforme reflete Monlevade (2000), os salários dos professores da rede pública não estão sujeitos à determinação das forças de mercado como é para os professores da rede privada. Na rede pública o patrão é o governo que, por meio da arrecadação de tributos dos cidadãos, deve oferecer uma gama de bens públicos, ou seja, gratuitos, dentro os quais, proteção ambiental, segurança, mobilidade, acessibilidade, saúde, educação, dentre outros. O governo não pode gastar suas receitas apenas com a educação e tão pouco com a valorização dos professores.

Do ponto de vista da ação pública, o que se observa é a preferência dos governantes por obras tangíveis, visíveis e de fácil percepção pela comunidade de que suas vidas estão melhorando. É o caso de vias públicas asfaltadas e iluminadas, praças e outras que mostrem o acúmulo de ativos físicos.

No artigo de Rabelo (2010), comparando-se a situação de professores no Brasil e em Portugal, a remuneração docente é tratada com um dos fatores determinantes da escolha profissional e da satisfação pessoal e profissional:

> Promovemos um estudo empírico que analisou as motivações para a escolha profissional dos professores do sexo masculino que trabalham no ensino primário público do Rio de Janeiro - Brasil (RJ-BR) e em Aveiro-Portugal (AV-PT), a partir de questionários e entrevistas que efetuamos com os mesmos. Nesta apreciação, as justificativas presentes nos inquéritos demonstraram que a questão da remuneração da profissão docente é um dos aspectos que pode motivar (ou não) a escolha profissional, gerar satisfação profissional e pessoal, mas que, ainda mais, pode gerar insatisfação com o ofício.

A autora faz uma análise sobre os salários no Brasil e mostra que, historicamente os docentes vêm recebendo baixas remunerações e a profissão não tem recebido o devido prestígio. Cita ainda que a Constituição de 1967 aumentou o tempo de escolaridade para oito anos, mas desvinculando os recursos orçamentários. Isso implicou negativamente na atuação docente, pois houve redução de salários e aumento na jornada de trabalho.

O professor continua ganhando pouco em comparação com outras profissões que exigem nível de escolaridade menor. O salário do professor chega até mesmo a ser menor do que outros trabalhadores da educação. Isso se manifesta em elevados índices de insatisfação com a remuneração recebida.

Outro aspecto relevante analisado pela mesma autora trata da questão do gênero. Segundo o artigo, a docência era uma profissão considerada feminina. Um dos argumentos era a facilidade da mulher se relacionar com a criança dada sua condição ou aptidão à maternidade. Como consequência, não era uma profissão onde se encontravam homens.

Jesus apud por Rabelo (2010, p. 79) traz uma consideração importante sobre a remuneração docente e seus reflexos na qualidade do ensino e na valorização da profissão:

> [...] os salários de base dos professores deveriam ser aumentados substancialmente, sobretudo nos primeiros anos de docência, de forma a tornar a profissão docente "competitiva", comparativamente a outras profissões para as quais são necessárias as mesmas habilitações acadêmicas. Tal medida permitiria atrair candidatos com melhores resultados acadêmicos e, logo, provavelmente mais eficazes, podendo contribuir para a melhoria da qualidade do ensino e para o reconhecimento da importância da profissão docente na nossa sociedade.

Esta argumentação mostra indícios de que a remuneração docente é um fator importante na análise do desenvolvimento de um país ou região, pois além das condições de trabalho e níveis de satisfação pessoal e profissional, o tema impacta sobre a qualidade do

ensino e na formação dos indivíduos, seja para o mercado de trabalho ou para seu crescimento individual.

Cabe observar que a autora também defende maiores atenções para os professores das séries iniciais pelo impacto futuro da formação profissional dos estudantes, e também, por entender que nesses anos iniciais o sistema educacional precisa contar com profissionais devidamente capacitados e, por essa razão, sua remuneração também deveria ser diferenciada. Como vai-se discutir adiante, uma má formação na educação infantil, seja por questões materiais, infraestrutura física das escolas até o não reconhecimento sobre a necessidade de valorização do magistério, pode ser um elemento determinante para a transmissão da pobreza ao longo do tempo.

Curi e Menezes Filho (2009) analisam os retornos do investimento em educação e mostram que estes são decrescentes à medida que se avança a idade e são altos quando se trata da educação infantil. Segundo os autores, estudos para os Estados Unidos e América Latina mostram que investimentos na educação infantil proporcionam melhores condições de vida às crianças, altos desempenhos em testes de proficiência feitos em anos posteriores, baixas taxas de encarceramento, melhora de comportamento e rendimentos maiores (CURI e MENEZES FILHO, 2009, p. 812).

Os autores afirmam que não há estudos socioeconômicos no Brasil sobre a educação infantil e procuram relacionar a educação pré-primária com indicadores educacionais e socioeconômicos no Brasil. Segundo os autores:

> Segundo alguns pesquisadores de países desenvolvidos, o baixo nível de desenvolvimento cognitivo na infância, medido por testes aplicados aos 22 meses de idade é um importante prognóstico dos salários (Currie; Thomas, 1999; Robertson; Symons, 2003). Outros autores têm argumentado que a dimensão não cognitiva do desenvolvimento no início da infância é um importante determinante do sucesso futuro (Carneiro; Heckman, 2003; Cunha *et al.*, 2005). Assim, ambas, habilidades cognitiva e não cognitiva, podem contribuir para a transmissão da pobreza através das gerações.
>
> Segundo Heckman (2005), a interferência, cedo o suficiente, pode afetar o desenvolvimento dessas duas habilidades, cognitiva e não cognitiva. O autor, a partir do questionamento de por que a sociedade deve investir em crianças em desvantagem social, argumenta que intervenções iniciais nessas crianças promovem escolaridade, aumentam a qualidade da força de trabalho e a produtividade na escola, e reduzem criminalidade e a gravidez na adolescência.

A análise dos autores mostra a importância dos investimentos em educação dado os impactos futuros que a área traz aos indivíduos e para a sociedade. Entende-se que parte desses investimentos está na docência e passa pela valorização profissional, melhoria contínua

das condições de trabalho, formação continuada e pela remuneração. Afinal, as políticas educacionais se materializam no ambiente escolar e na sala de aula.

Oliveira e Alves (2005) analisam o contexto escolar e o papel do professor. Mostram que são vários os problemas escolares, tais como, falta de recursos materiais, más condições de trabalho, sobrecarga de trabalho, prática dissociada dos ideais pedagógicos e desestímulo dos profissionais. São fatores que se relacionam com a motivação dos professores e impactam no desenvolvimento de suas funções.

As autoras discutem pesquisas que procuram mostrar no que consiste um bom professor e, nesse sentido apresentam os seguintes resultados:

> Quanto aos fatores que influenciam a competência do "bom professor" foram identificados quatro aspectos: influências positivas e negativas que receberam ao longo de sua própria trajetória escolar; sua experiência profissional e reflexão sobre a docência; a formação pedagógica; e sua prática social mais ampla, ou seja, seu envolvimento social. Pode-se também falar das dificuldades enfrentadas no exercício da função; Cunha (1999) assinala três pontos: desvalorização do magistério, relacionada com a questão salarial; a estrutura do ensino, determinada pelo modelo de escola da legislação contemporânea; as condições de trabalho, como espaços físicos e materiais didáticos, que impossibilitam um ensino de melhor qualidade (OLIVEIRA & ALVES: 2005, p. 230)

Como se pode ver, a questão salarial aparece mais uma vez e, de novo, como fator limitante ao desenvolvimento da docência. Isso é refletido pelas autoras ao se reportarem às percepções que as professores pesquisadas têm sobre a profissão, que "relatam satisfação associada ao gosto pela profissão e pela realização obtida com o retorno das crianças, queixam-se da má remuneração, da desvalorização do magistério e do desrespeito por parte dos governantes" (Oliveira e Alves, 2005, p. 237).

Lapo e Bueno (2003) afirmam que o tema formação de professores levou tempo para ocupar as preocupações das políticas educacionais e as pesquisas acadêmicas. No entanto, mostram os autores, o tema apresenta uma tendência de crescimento manifestada pelos estudos das práticas de ensino e novos olhares sobre o professor.

Tais estudos mostram, por exemplo, a insatisfação dos professores e suas implicações sobre seu nível de envolvimento e dedicação com o trabalho, sobre o ensino das próximas gerações, sobre o reconhecimento e valorização dos professores por parte dos alunos, dos pais e da sociedade, sobre as condições de trabalho e sobre os salários recebidos.

Os autores analisam os motivos pelos quais os professores da rede estadual de São Paulo abandonaram a profissão. A baixa remuneração é motivo citado por dezessete dos vinte

e nove professores que responderam a pesquisa (58,6%). Destes dezessete, sete (41,2%) apresentam o pedido de exoneração tendo como motivo principal a baixa remuneração.

Lelis (2001), refletindo sobre a profissão docente a partir da experiência de vida de professoras do estado do Rio de Janeiro, afirma que "(...) os saberes dos professores trazem a marca de suas experiências pessoais, sendo, portanto, temporais, heterogêneos e situados". Isso leva à consideração de que a sua valorização profissional, incluindo sua remuneração, influenciam a sua prática cotidiana e comprometem o seu papel como agente de transformação social.

A mesma autora continua:

> Com baixo *status* socioeconômico, a dupla ou tripla jornada de trabalho tem repercussões sobre o cotidiano das professoras, como a diminuição de freqüência a museus, concertos musicais, cinemas, viagens. Nos depoimentos dados, salvo exceções, o sentimento manifestado é o da perda gradativa do gosto pela leitura, das restrições vividas em termos do acesso a bens culturais com desdobramentos sobre o estilo de vida e o trabalho destas profissionais (Lelis, 2001, p. 43).

O relato remete à percepção de que a combinação de baixos salários, baixa valorização profissional, e excessivas horas de trabalho, levam os professores a não se dedicarem a outras atividades que resgatam os seus valores pessoais e nem mesmo a sua própria qualificação, mesmo com programas governamentais de formação continuada. Certamente a rotina de sair de uma sala e entrar noutra, sair de uma escola e ir para outra, sobrecarrega os professores e os transforma em meros repassadores de conhecimento. Nessa rotina, não há espaço para estudo, aprendizado, inovação e criação. Não há espaço para a satisfação e realização pessoal.

Apesar de numerosa, a categoria profissional dos professores não adquiriu força política suficiente para negociar suas pautas de reivindicações nas esferas governamentais. Mesmo a promulgação do piso salarial profissional nacional ainda é uma medida paliativa, pois os entes federados encontram dificuldades para sua implantação efetiva como se discutirá adiante.

Barbosa Filho, Pessoa e Afonso (2009), analisando os diferenciais de remuneração dos professores da rede pública e da rede privada, afirmam que estudos sobre diferenciais de salários são vastos na literatura internacional. Entretanto, os estudos nacionais são restritos e pouco conclusivos.

Weber (2003) destaca que os professores passam a ter papel de destaque, sendo considerados "como um dos principais agentes de mudança, seja da qualidade do ensino, seja da democratização da própria sociedade brasileira". O autor destaca ainda que parte desse

reconhecimento foi materializado nas políticas educacionais e nas legislações norteadoras da educação, inclusive, na própria Constituição Brasileira de 1988.

O autor analisa ainda a importância do professor do ensino fundamental e afirma que "o docente dos anos iniciais do ensino fundamental passa a ser percebido, também, como um profissional que domina e organiza conhecimentos sistematizados, construídos e difundidos pela instância universitária, aos quais deverá expor-se durante processo regulado de formação ou de capacitação e cuja crítica e superação necessita acompanhar e aprofundar, perspectiva que lastreia o que foi estabelecido, em 1996, pela Lei n. 9.394 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional" (Weber, 2003, p. 1126).

Os dados a seguir, da The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), compara a remuneração docente de instituições públicas em países selecionados:

Quadro 5 - Remuneração docente nos países selecionados (em US$ convertidos em PPP)

	2011 or latest available year									
	Primary education			Lower secondary education				Upper secondary education		
	Salary			Salary			Years to top salary	Salary		
	Initial	15 years	Maximum	Initial	15 years	Maximum		Initial	15 years	Maximum
Argentina	16 567	19 442	25 062	13 500	17 819	21 643	25	13 500	17 819	21 643
Canada	35 534	56 349	56 349	35 534	56 349	56 349	11	35 534	56 569	56 569
Chile	17 385	23 623	31 201	17 385	23 623	31 201	30	18 034	25 027	33 002
England	30 289	44 269	44 269	30 289	44 269	44 269	12	30 289	44 269	44 269
France	25 646	33 152	48 916	28 653	36 159	52 090	34	28 892	36 398	52 352
Germany	47 488	58 662	63 286	53 026	64 491	70 332	28	57 357	69 715	79 088
Italy	27 288	32 969	40 119	29 418	35 922	44 059	35	29 418	36 928	46 060
Japan	26 031	45 741	57 621	26 031	45 741	57 621	34	26 031	45 741	59 197
Korea	27 581	48 251	76 528	27 476	48 146	76 423	37	27 476	48 146	76 423
Mexico	15 081	19 590	32 136	19 252	24 910	40 886	14	..	..	..
OECD average	28 854	38 136	45 602	30 216	39 934	48 177	24	31 348	41 665	50 119
United States	37 595	46 130	53 180	37 507	45 950	56 364	..	38 012	49 414	56 303

Fonte: OECD (2013). Elaboração do autor.

Gurgel (2006) apresenta as remunerações médias dos professores da rede pública de ensino a partir dos dados da OECD de anos anteriores. Para o autor, a média para o início de carreira era de US$ 4.732,00; para 15 anos de carreira, US$ 6.451,00 e, para o topo de carreira, US$ 15.522,00.

Como se pode observar, a diferença da remuneração no início de carreira do Brasil na educação primária é quase oito vezes menor se comparada com o melhor colocado e quase

seis vezes menor que a média dos países selecionados para a mesma modalidade de ensino. Este é apenas um dos aspectos da discussão.

O autor mostra que se considerados a remuneração, a jornada de trabalho semanal, o período de férias e os critérios de promoção, outros países latino-americanos apresentam remuneração superior à praticada no Brasil (GURGEL, 2006).

A lógica de funcionamento do capitalismo é a geração de valor e a educação deveria cumprir um papel importante no aumento da produtividade.

Pochmann (2008) afirma que com a expansão absoluta e relativa da população urbana e o desenvolvimento econômico, ganhou maior ênfase o direcionamento de crianças e adolescentes para o sistema escolar, com o adiamento de seu ingresso no mercado de trabalho, e a antecipação da saída da população idosa, sobretudo a partir da década de 1960, período em que se expandiu o sistema de aposentadoria e pensão para o trabalhador rural.

Isso pode implicar numa análise que denuncia os governos de adotarem políticas educacionais voltadas apenas para a regulação da quantidade de mão de obra disponível no mercado de trabalho, bem como, a sua remuneração. Ampliar o acesso à educação, longe de ser uma ação do Estado visando o desenvolvimento e a cidadania, pode ser apenas uma subserviência do governo às necessidades do mercado, ou seja, não se pode empregar a todos, vamos coloca-los nas escolas.

O debate realizado nesta seção objetivou mostrar que as políticas voltadas para a educação, a despeito de sua importância, sejam para o desenvolvimento de um país ou de seu mercado, sejam para a formação de um indivíduo e sua família, são resultantes da definição de prioridades estabelecidas a partir do confronto de interesses existentes entre a sociedade, governo e mercado.

No entanto, os governos têm privilegiado o atendimento daquelas demandas oriundas dos grupos de interesse que lhes permitem maior sustentação do poder e influência. Neste sentido, as políticas de cunho social, quando são implantadas, decorrem de pressão popular e, ainda assim, sua implementação pode falhar, por exemplo, pela definição clara de mecanismos de financiamento efetivos por parte do poder público.

Na próxima seção serão analisadas as relações entre economia e educação buscando-se subsídios para entender os limites para elaboração e execução da política educacional voltada à remuneração docente.

1.3 A REMUNERAÇÃO DOCENTE E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Inicialmente é importante definir o que vem a ser remuneração. Neste sentido, Camargo, Gouveia, Gil e Minhoto (2009, p. 342) fazem uma discussão balizadora sobre o conceito e que também será adotado neste estudo:

> Para esse início de conversa, faz-se necessário conceituar os termos "salário", "vencimento" e "remuneração", que têm sido utilizados de forma polissêmica e imprecisa, já que engendram diferentes responsabilidades profissionais e, a depender do caráter de cada um, apresentam bases de cálculo distintas. O salário é definido juridicamente como uma retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado. Assim, só o montante pago pelo empregador a título de retribuição é considerado "salário" – nos termos da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Já o termo "vencimento" é definido legalmente (lei n. 8.112, de 11/12/1990, art. 40) como "retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei". Os vencimentos dos cargos efetivos são irredutíveis e, para cargos de mesma atribuição ou de atribuição semelhante na mesma esfera administrativa, é garantida isonomia. O conceito de "remuneração", por sua vez, pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros. A remuneração é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles o salário, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador. O salário é, assim, uma parte da remuneração.
>
> No caso do magistério público, a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, em outras palavras, o salário (que chamaremos adiante de "salário base") mais as vantagens temporais, as gratificações, o auxílio transporte, etc.

O tema vem sendo tratado, segundo os mesmos autores, sob diversas abordagens, que vão desde as que enfocam as condições de trabalho e salário até as que tratam do padrão de financiamento no Brasil. O tratamento que será dado ao tema neste estudo aproxima-se desta última abordagem.

Segundo Bassi, Lourenço e Schlickmann (2011, p. 6914),

> A remuneração do magistério público da educação básica vem adquirindo crescente importância na política de financiamento da educação pública desde meados dos anos 1990, reconhecendo o histórico processo de desvalorização vivido pela categoria docente em período anterior. Sucessivas medidas de política pública a partir da esfera federal vêm tentando reverter esse processo, como a política de fundos e o piso salarial profissional nacional.

Segundo Abreu (2014), ao analisar o tema carreira docente, a legislação brasileira que trata da política educacional tem sido formulada a partir das disputas políticas, especialmente a partir do processo de redemocratização do país ocorrido na primeira metade dos anos 1980 e

que culminou com a promulgação de uma nova Constituição Federal em 1988. A autora destaca um dos movimentos de luta pela educação, como o Fórum Permanente de Valorização do Magistério, de Qualidade da Educação Básica, cuja iniciativa de debater a educação culminou no documento denominado Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação e assinado em 19 de outubro de 1994 pelo MEC e entidades representativas dos professores, movimentos que antecederam a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

No entanto, a deterioração do fundo público, resultante da crise fiscal do Estado, impôs limites aos avanços desejados na formulação das políticas públicas voltadas à área de educação.

A partir dessa argumentação, observou-se que o tema da valorização profissional é tratado no artigo 206, inciso V da Constituição Federal, que estabelece como princípio educacional a garantia de planos de carreira para o magistério, piso salarial para os profissionais da educação e ingresso por concurso público de provas e título (BRASIL, 1988).

A despeito da definição constitucional sobre carreira e remuneração docente, inclusive com a indicação do estabelecimento de um piso salarial profissional, há dificuldades para sua implementação. Duas dessas dificuldades são destacadas por Abreu (2014, p. 52),

> A dimensão continental do Brasil e a arrecadação díspar entre os entes federados fazem com que ainda em 2012 tenhamos uma diversidade na remuneração docente, uma vez que os entes federados praticam salários, formas de ingresso e acesso ao cargo e jornadas de trabalho bastante diversas para a carreira docente.

Outro marco regulatório importante a ser destacado é o artigo 67 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional:

> **Art. 67.** Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:
> **I** - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;
> **II** - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;
> **III** - piso salarial profissional;
> **IV** - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;
> **V** - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
> **VI** - condições adequadas de trabalho (BRASIL, 1996a).

As abordagens sobre a questão da valorização e da remuneração do professor passam pela discussão da sua atuação profissional, pela intensificação da jornada de trabalho e inclui a discussão sobre o padrão de financiamento da educação.

A discussão sobre remuneração tratada neste estudo a coloca aqui num campo ainda mais minado, que é a análise de como o tema vem sendo tratado pela política educacional, considerando-se que o contexto de crise fiscal do Estado e crises sucessivas, especialmente financeiras, das economias de mercado. Esta discussão implicará também numa reflexão sobre o papel da educação no processo de desenvolvimento capitalista do país.

A remuneração é um importante elemento da motivação para o trabalho. Na teoria econômica supõe-se que os indivíduos se deparam permanentemente com escolhas a serem feitas, uma delas é entre trabalhar ou permanecer em lazer (FEIJÓ, 2007).

Parte-se do pressuposto de que seja natural para a maioria das pessoas permanecerem em lazer, pois afinal, o trabalho assalariado é uma invenção do capitalismo e uma prática permanente nas economias de mercado. Sendo assim, trabalhar associa-se aos sentimentos de dor e sacrifício e, dessa forma, para se abdicar de suas horas de lazer o indivíduo deveria ter uma boa recompensa ou, dito de outra forma, quanto maior fosse a remuneração a ser recebida pelo trabalho, mais ele estaria disposto a trocar lazer por trabalho.

No caso exposto neste estudo, o indivíduo é um trabalhador cujas atividades não geram um produto tangível, mas sim, um serviço intangível e, portanto, de difícil mensuração e de controversa relação com a geração de valor para o capital. Este indivíduo é um professor da educação infantil.

Neste estudo, defende-se que o professor possui elevada importância para a sociedade pelo fato de ser o profissional que facilita o aprendizado e estimula a busca pelo conhecimento e auxilia na formação de outros profissionais.

Dessa forma, reconhecer a importância do professor implica em lhe propiciar condições adequadas de trabalho, ambiente criativo, remuneração, plano de carreira, direitos trabalhistas, educação continuada para aperfeiçoamento de suas práticas e, até mesmo, momentos para seu lazer, não apenas como um direito, mas também, como forma de buscar inspiração e conteúdos para uso na sua prática pedagógica, especialmente, se se considera os novos paradigmas produtivos baseados na flexibilidade criativa, que é um novo paradigma produtivo que privilegia como ativos geradores de valor ativos intangíveis como a criatividade, o conhecimento e a inovação (WOOD, 1992).

A legislação brasileira ampliou o conceito de educação infantil e tornou obrigatória para crianças a partir dos 4 anos de idade. Mas observa-se, tanto na rede pública como na rede privada, um aumento crescente de crianças entre os 0 e 3 anos de idades nas creches ou centros de educação infantil.

E a creche, num passado recente, era apenas um local onde as mães trabalhadoras deixavam seus filhos enquanto cumpriam com sua jornada de trabalho. No entanto, uma nova concepção sobre a função da creche a coloca como uma etapa da educação de um indivíduo igualmente importante como qualquer outra.

Ainda assim, deve-se destacar um gargalo: a diversidade de níveis educacionais dos professores que trabalham na educação infantil, que vai desde o ensino fundamental incompleto até a pós-graduação. Portanto, as mudanças nos paradigmas produtivos passam a exercer pressões adicionais sobre o papel da educação e sobre o trabalho exercido pelos professores.

O esforço que a política educacional voltada para a valorização dos professores tem realizado é para que os profissionais aumentem cada vez mais o seu nível educacional. Do ponto de vista econômico, quanto maior a qualificação, maior a produtividade do trabalho e maior o seu potencial de geração de riqueza.

Dessa forma, a tendência é que, numa economia capitalista, quanto mais qualificado o indivíduo é, maior será seu salário. Supõe-se que a maior qualificação implica numa maior produtividade e, dessa forma, o indivíduo tem mais opções de trabalho. O leilão invisível das forças de oferta e demanda que ocorre no mercado de trabalho acaba gradativamente elevando o salário dos mais qualificados. Isso já foi mostrado neste estudo quando se apresentou a relação entre o nível educacional e os salários. De fato, quanto mais anos de estudo um indivíduo possui maior é o seu salário.

Mas qual a implicação da política pública de remuneração e valorização profissional do docente para o processo de desenvolvimento capitalista?

Em A Riqueza das Nações, Adam Smith mostrou que uma nação é tanto mais rica quanto mais bens produz. No mesmo livro o autor considerava algumas profissões, como a do professor, improdutivas. A explicação para tal entendimento do autor pode estar na influência que os economistas franceses da escola fisiocrática exerceram sobre o pensamento de Smith (SMITH, 1983; FEIJÓ, 2007).

Segundo a fisiocracia, a riqueza se dá pela produção de bens e não pela posse de metais preciosos, como argumentavam os mercantilistas. No entanto, defendiam que o único setor onde a riqueza pudesse ser gerada era na agricultura.

Smith ampliou o conceito de riqueza argumentando que, na verdade, toda e qualquer produção física de bens aumentaria a riqueza das nações. Esse conceito permanece em uso até os dias atuais e se materializou no indicador denominado Produto Interno Bruto (PIB) ou Produto Nacional Bruto (PNB).

Riqueza gera prosperidade e, portanto, quanto mais produtiva é uma nação, mais rica e próspera ela é.

Aqui reside um paradoxo importante na relação entre educação e o desenvolvimento capitalista: se a educação, qualificação e treinamento do trabalhador o tornam mais produtivo e aumenta os níveis de riqueza de uma nação, por que não investir continuamente na educação (o que inclui a formação e a remuneração do professor)?

Não se tem muitos exemplos de países que priorizaram a educação e transformaram suas sociedades. Talvez os mais relevantes sejam os chamados tigres asiáticos (Hong Kong, Coréia do Sul, Singapura e Taiwan), que adotam um modelo de desenvolvimento baseado, dentre outros fatores, nos altos investimentos em educação e qualificação profissional (PESSOA, 2006).

Um modelo de desenvolvimento baseado no reconhecimento da importância da educação como mola propulsora da riqueza implicaria em abandonar a concepção dominante de uma economia da escassez por uma nova e alternativa baseada na economia da abundância ou mesmo na chamada economia popular solidária (TIRIBA e PICANÇO, 2004; FORMIGA, 2012).

Dessa forma, entende-se que para que a educação, em seus diversos níveis, atinja a excelência e qualidade desejada é imprescindível que se tenha também bons e bem pagos professores atuando nas escolas.

Mas com um processo contínuo de desvalorização profissional que não consegue transpor os limites da intenção manifestada nos documentos oficiais que norteiam a política educacional de valorização dos professores fica difícil tornar a carreira atrativa e recuperar o seu prestígio.

Monlevade (2000) é um dos trabalhos de referência sobre o tema valorização do magistério no Brasil. Sua tese de doutoramento traz um resgate histórico sobre as lutas das entidades de defesa do magistério e suas reflexões indicam que a desejada valorização do

magistério se materializará na política pública desde que se defina um piso salarial nacional para a categoria (o que ocorreu em 2008 pela aprovação da lei nº 11.738, de 16 de julho), formação continuada para melhoria permanente do trabalho docente e plano de carreira com definição de carga horária que permita que o professor possa ter tempo para planejar e se dedicar a atividades que o alinhem com os pressupostos de um ensino de qualidade.

Para o autor, a remuneração, por si só, não representa tudo que se espera acerca da valorização do magistério, mas além de ser um indicador, ajuda no sustento material do profissional (MONLEVADE, 2000).

O autor, discutindo os possíveis caminhos de sobrevivência ou revalorização profissional, expõe o seguinte:

> Três caminhos estão sendo trilhados. O primeiro é o de transformar-se em empresário da educação, travestindo-se talvez em pastor de máquinas, aproveitando-se de um espaço de oferta de escola privada em alguns nichos de mercado como a Educação Infantil, o Ensino Supletivo e os Cursinhos Pré-Vestibulares. O segundo é o de qualificar-se em nível de pós-graduação, na esperança de uma progressão funcional para os quadros da educação superior, de volta a um novo tipo de professor assalariado conspícuo. O terceiro, numa atitude de resistência, de professor que se identifica como trabalhador, na perspectiva de assumir uma nova identidade e valorização profissional como professor-pesquisador ou professor-mediador, é o de se inserir na luta sindical por melhor salário e condições de trabalho, negando sua "maquinicidade".
> O momento parece propício para esta terceira opção, por duas razões: primeiro porque cessou a pressão perversa de crescimento de matrículas superior ao potencial de arrecadação de recursos públicos para a educação que havia determinado arrocho salarial e multiplicação de jornadas; segundo, porque chegou-se a uma maturidade de consciência profissional e política que permite a um número crescente de trabalhadores da educação descortinar sua real situação e os papéis alternativos que pode assumir (MONLEVADE, 2000, p. 74).

Nessa linha de argumentação, recriar-se exigiria resgatar seu papel enquanto educador e, neste sentido, os bons profissionais seriam demandados permanentemente.

Mas o que é ser um bom professor?

Segundo o documento Evaluación del Desempeño y Carrera Profesional Docente publicado pela UNESCO em 2006, os sistemas educacionais devem selecionar sempre os melhores profissionais baseados nos critérios de conhecimento da matéria a ser ministrada, competências para ensinar e possuir "vocação para a docência". Por essa razão, os processos de seleção de docentes devem enfatizar não somente a posse de conhecimento e habilidades, mas também, atitudes e compromisso: "un buen docente no es aquel que sabe su materia y sabe enseñarla, es, fundamentalmente, un professional comprometido con su labor y su mejora" (UNESCO, 2006).

Ferreira e Hypólito (2010) citado por Gatti, Barreto e André (2011) argumentam que o trabalho docente é diferenciado das demais formas de trabalho porque envolve um elevado grau de subjetividade, mas ao mesmo tempo, não se podem precisar quais são os resultados dele decorrentes.

Isso coloca em discussão o papel do professor ou educador. Nesse caso, se a natureza do trabalho é subjetiva, infere-se que sua atuação seja complexa. O professor é um tipo de trabalhador que possui:

> "não só domínio de conhecimentos disciplinares e metodologias de ensino, mas também compreensões sobre o desenvolvimento cognitivo, afetivo e social das crianças e dos jovens, e compreensão e capacidade de lidar com diferenças (por exemplo, a heterogeneidade dos alunos quanto a estágios de desenvolvimento, vínculos familiares, religiosos, condições econômicas etc.)". (GATTI, BARRETO E ANDRÉ, 2011, p. 137).

De alguma forma, aceitando-se que esse seja o seu papel e as características de sua atuação, pode-se perceber que o professor é um trabalhador que, de fato, diferencia-se dos demais profissionais e alinha-se aos novos paradigmas de produção, caracterizado pelo gradual abandono da força física como principal ativo dos trabalhadores e uso crescente de ativos intangíveis como o conhecimento, a criatividade e a inovação, que passam a ser essenciais para se promover a valorização dos produtos[7] e dos mercados.

Da mesma forma, sua jornada de trabalho guarda especificidades em relação às demais: ela exige uma extensão do trabalho, que vai além do horário de aulas.

Portanto, tratar da remuneração docente vai além da sua determinação pelos mecanismos de mercado. Sua produtividade possui indicadores diferentes de um trabalhador da indústria, por exemplo.

Monlevade (2000) alerta que, diferentemente dos professores da iniciativa privada, cujos salários têm como fonte a cobrança de mensalidades escolares, os professores da rede pública são pagos por fundos públicos. Dessa forma, a receita para pagamento dos salários virá da arrecadação de impostos cobrados do cidadão. Portanto, a remuneração dos professores da rede pública de ensino não são determinados pela lógica das forças de mercado.

Sendo assim, não vale a relação entre salários e produtividade presente no setor privado, pois os entes federados são obrigados a cumprir com as exigências da política

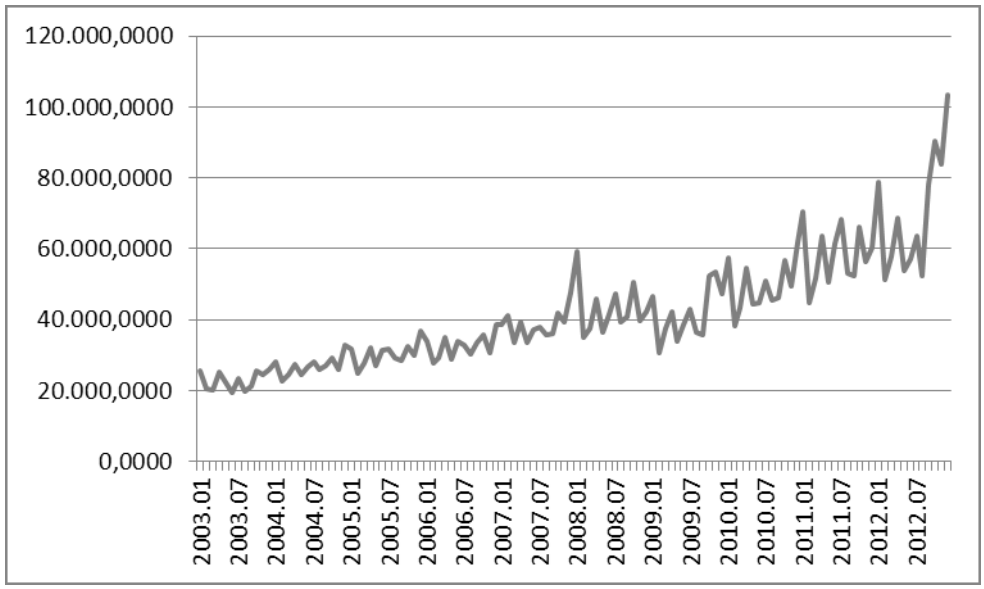
[7] Para uma discussão sobre o novo modelo econômico baseado na inovação empreendedora e a importância dos ativos intangíveis ver o capítulo primeiro de Dornelas (2011).

educacional que trata da universalização do acesso à educação. Quer dizer, em tese, nas escolas públicas, o aumento da quantidade de alunos não implicará no aumento dos salários dos professores dado a gratuidade da educação, mas sim, resultará na intensificação da sua jornada de trabalho.

No entanto, Monlevade (2000) afirma que há uma correlação positiva entre aumento da arrecadação de impostos, número de matrículas e salário dos professores: quanto maior a arrecadação, maior o salário. O mesmo autor também estabelece uma relação entre a quantidade de professores e seus salários: quanto menor o número de professores, maior será o salário.

A figura a seguir mostra a evolução das receitas federais. Como se pode observar, a evolução das receitas foi positiva no período analisado.

Figura 1 – Arrecadação das receitas federais: 2003-2012

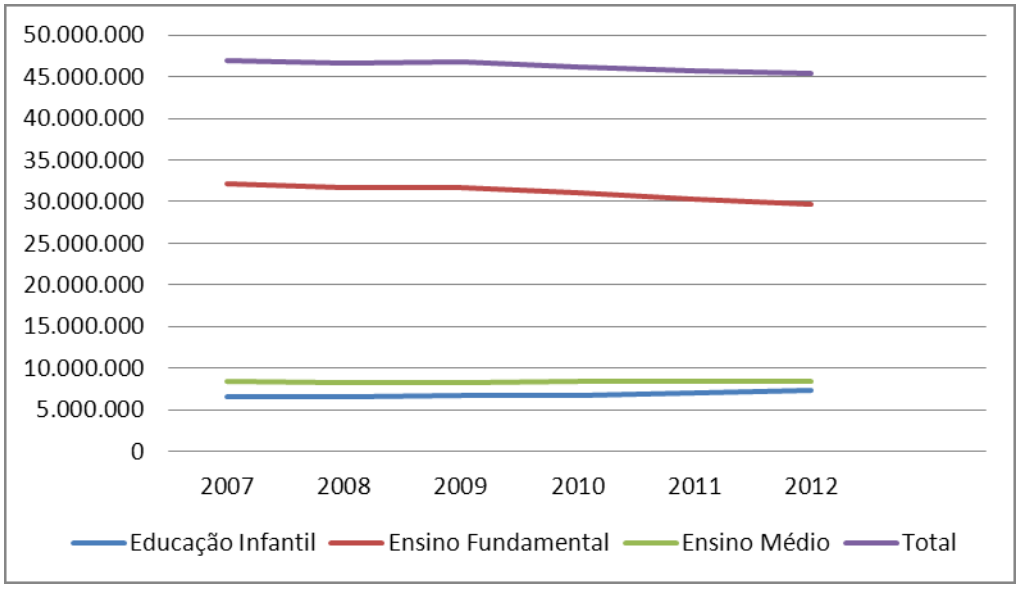


Fonte: Ipeadata (www.ipeadata.gov.br).

No caso das matrículas, a figura 2 a seguir mostrará que há um aumento de 12% no total de matrículas da educação infantil, entretanto, há uma queda de aproximadamente 7,5% nas matrículas do ensino fundamental.

Esses resultados podem ser explicados por alguns fatores. Na educação infantil a implantação do FUNDEB a partir de 2007 possibilitou ampliar o financiamento público para esta etapa do ensino. No ensino fundamental, a queda de matrículas pode ser explicada por variáveis demográficas, como a queda da taxa de natalidade e pelo esforço anterior de oferecer a educação às crianças.

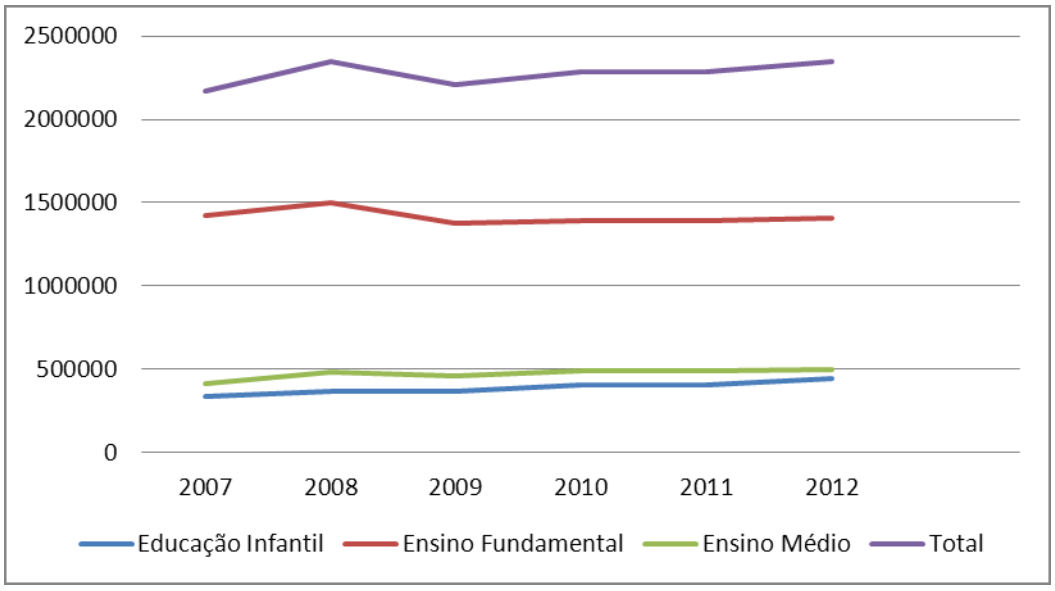
Figura 2 – Brasil: Evolução do total de matrículas da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (2007-2012)



Fonte: INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica (2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

A figura 3 mostra a evolução do número de professores para as etapas de ensino selecionadas. Acompanhando a evolução das matrículas, há um aumento de 31,8% no número total de professores da educação infantil. Também há um aumento de 20% no total de professores do ensino médio e um decréscimo de 1,1% dos professores do ensino fundamental.

Figura 3 – Brasil: Evolução das funções docentes na educação infantil, ensino fundamental e ensino médio (2007 a 2012)

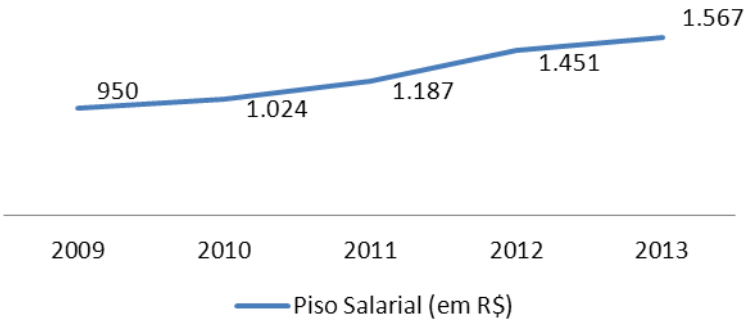


Fonte: INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica (2008, 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013).

Aparentemente, o confronto dos dados do número total de matrículas com o número total de professores faz cair por terra a argumentação da intensificação do trabalho docente.

No entanto, quando se analisa a relação entre arrecadação e salários e número de professores e salários os resultados também são contraditórios. No primeiro caso, tomando-se por referência a evolução do valor do piso nacional, há uma correlação positiva entre o total de receitas arrecadadas e a evolução de salários. Mas quando se confronta o total de professores, observa-se que este número diminui e, portanto, os salários também deveriam cair, mas não é isso que acontece. Tomando-se o piso salarial nacional dos professores da educação básica como referência dos salários docentes, a figura a seguir mostra a evolução desse valor instituído pela Lei nº 11.738:

Figura 4 – Evolução do valor do piso salarial nacional dos professores da educação básica



Fonte: Anuário Brasileiro da Educação Básica (2013).

A variação nominal do valor do piso no período analisado é de 65%. Muito superior do que os 48,4% da arrecadação de receitas. Mesmo considerando a inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), que no período acumulou um percentual de aproximadamente 32%, o valor do piso representou um aumento real do poder de compra da remuneração docente, pois se corrigido pelo IPCA o valor seria de R$ 1.252,95. Portanto, no período analisado houve aumento real no valor do piso de aproximadamente 25%.

O problema do piso salarial nacional dos professores da educação básica é que são poucos estados e municípios da federação que o implementaram.

Outro argumento que se contrapõe à tese da intensificação do trabalho docente é apresentado pelo número de professores por quantidade de estabelecimentos em que lecionam. Considera-se inicialmente, que a intensificação do trabalho docente esteja

relacionada à quantidade de estabelecimentos em que o professor leciona. O quadro abaixo mostra que em todas as etapas de ensino a maioria dos professores trabalha em apenas um estabelecimento de ensino:

Quadro 6 – Brasil: Número de funções docentes na educação básica por quantidade de estabelecimentos de ensino em que lecionam – por etapa de ensino

	Total de docentes	Quantidade de estabelecimentos		
		1	2	3 ou mais
Educação básica	2.045.351	77,8%	18,2%	4,0%
Creche	163.148	98,4%	1,5%	0,1%
Pré-escola	265.000	96,7%	3,1%	0,2%
EF – Anos Iniciais	724.542	91,3%	8,1%	0,5%
EF – Anos Finais	793.891	82,1%	15,4%	2,5%
Ensino Médio	488.528	84,7%	12,3%	3,0%
Ed. Profissional	68.200	93,3%	5,9%	0,8%
Ed. Especial	28.366	97,9%	2,1%	0,0%
EJA	259.367	95,0%	4,6%	0,4%

Fonte: MEC/INEP/Deed (extraído do Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2013).

Quando se mostra essa informação no contexto das regiões brasileiras os percentuais mudam ligeiramente, mostrando que há um número maior de professores lecionando em mais de um estabelecimento. O quadro a seguir apresenta os dados:

Quadro 7 – Brasil: Número de funções docentes na educação básica por quantidade de estabelecimentos em que lecionam – por região

Educação básica	Total de docentes	Quantidade de estabelecimentos		
		1	2	3 ou mais
Brasil	2.045.351	77,8%	18,2%	4,0%
Norte	176.195	80,9%	15,6%	3,5%
Nordeste	603.360	81,0%	16,1%	3,0%
Sudeste	820.375	75,5%	20,0%	4,6%
Sul	298.736	74,2%	20,4%	5,3%
Centro-Oeste	146.685	81,2%	16,0%	2,7%

Fonte: MEC/INEP/Deed (extraído do Anuário Brasileiro da Educação Básica, 2013).

Nas regiões Sudeste e Sul apresentam os menores percentuais de professores que lecionam em apenas um estabelecimento e os maiores percentuais de professores que lecionam em dois ou mais estabelecimentos de ensino. Muito provavelmente isso se explica pelo fato de que essas regiões possuem um custo de vida mais elevado do que nas demais.

As regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentam os maiores percentuais de professores que lecionam em apenas um estabelecimento e os menores percentuais de professores que lecionam em dois ou mais estabelecimentos. Esse fato não quer dizer, necessariamente, que os professores destas regiões possuem jornadas de trabalho mais adequadas, mas, ao contrário das regiões sul e sudeste, tem custos de vidas menores. Além disso, deve-se levar também em consideração a quantidade de estabelecimentos de ensino.

O que se deve considerar acerca da intensificação da jornada de trabalho é que a maioria dos professores concentra a totalidade das suas horas de trabalho ministrando aulas. O tempo para preparação de aulas, correção de provas e trabalhos e realização de cursos de qualificação é retirado das horas que deveriam ser destinadas ao seu lazer. E, nesse caso, o argumento econômico de que o trabalhador abdica de suas horas de lazer por uma melhor remuneração não se aplica. A jornada de trabalho do professor é intensificada e ele não recebe mais por isso. Para as professoras, em especial, esse fato é agravado pelos demais papéis que ela exerce no seu cotidiano. Se esses fatos forem aceitos, então há, de fato, necessidade de se discutir a adequação dos níveis salariais recebidos pelos professores em conformidade com a especificidade da sua jornada de trabalho.

O problema que se apresenta aqui é que, no caso dos professores da rede pública, sua remuneração é paga pelos entes federados por meio do uso dos recursos arrecadados pela cobrança de impostos.

Já se utilizou neste estudo o argumento de Oliveira (1988), segundo o qual, ele alerta para a crise do financiamento público a partir do momento em que é imposta ao Estado a necessidade de também garantir a reprodução do capital. Em sendo dessa forma, as empresas privadas passam a disputar os mesmos recursos que seriam destinados às áreas sociais e outras de atuação do setor público, incluindo aí, a remuneração dos professores da educação básica.

Além disso, conforme se argumentou na introdução deste estudo, a definição, formulação e implementação de políticas governamentais depende do jogo de interesse que é travado no interior do Estado e, sendo este de inspiração liberal, pode-se inferir que as políticas a serem priorizadas pelos governos devem ser aquelas que criem oportunidades de expansão dos mercados e da lucratividade das empresas.

Por essa razão, argumentou-se aqui que a crise fiscal do Estado resultou em subordinar as políticas de cunho social à condução da política econômica. Dessa forma, o financiamento da educação fica comprometido e eventuais mudanças ocorrem de forma marginal e são

limitadas pela definição de percentuais mínimos de aplicação dos recursos arrecadados. Segundo o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2013) e Bassi, Lourenço e Schlickmann (2011), a educação pública é financiada da seguinte forma:

- 18% da arrecadação do Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI);
- Pelo menos 25% dos recursos arrecadados pelo Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços;
- Salário-educação, recolhido das empresas pelo governo federal e gerenciado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Isso é um problema. Os direitos sociais têm sido conquistados por meio da mobilização social. Recentemente, houve uma reivindicação dos movimentos sociais pela destinação de 10% do PIB para a educação[8] e que foi incluída no novo Plano Nacional de Educação sancionado pela Presidência da República. Monlevade (2011), sobre esse tema, afirma que esse percentual foi consenso entre os educadores.

Mas, por que não 20, 30, 40 ou qualquer outro percentual? Em última análise, pode-se discutir que sociedade os cidadãos desejam, pois continuar reproduzindo um modelo excludente de desenvolvimento capitalista implica no cerceamento das liberdades individuais e na submissão do indivíduo ao estado e, portanto, na distorção do conceito de democracia.

Ao mesmo tempo em que a materialização dos direitos sociais como política pública é um avanço, os governos, no contexto da crise fiscal do Estado, atuam no limite da lei, até porque, precisam justificar seus gastos e o cumprimento da lei perante os órgãos de controle.

O que se tem como pano de fundo é uma crise do capitalismo que, nos anos recentes, vem se manifestando por meio de sucessivas crises financeiras internacionais, como as aqui já citadas, mexicana (1994/1995), asiática (1997), russa (1998), brasileira (1999), argentina e turca (2001), americana (2008) e europeia (2011).

Neste sentido, os interesses do mercado impõe ao Estado a necessidade de priorizar a criação do ambiente necessário à valorização do capital e, dessa forma, limitam-se os recursos destinados ao financiamento da educação pública, inclusive, da remuneração dos professores.

Por outro lado, a fragmentação dos trabalhadores em diversas entidades de representação revela a existência de lutas pelo poder mesmo entre os trabalhadores e não

[8] http://cspconlutas.org.br/wp-content/uploads/2011/07/Por-que-aplicar-ja-10.pdf

ajuda na busca por uma solução definitiva para o problema. Monlevade (2000, p. 78-79) corrobora com essa afirmação:

> Na realidade, o que tem acontecido em todas as sociedades capitalistas, seja pela ação dos patrões, seja pela organização do Estado, é que os assalariados formam-se como classe em diversas organizações independentes e com frequência competitivas. Além disso, o Estado burguês impõe a estrutura parlamentar da "representação", inclusive dos trabalhadores, o que dá origem a novas e mais complexas relações políticas dos assalariados".

O autor ainda argumenta que:

> No caso dos professores públicos [...] os conflitos de interesse não se dão somente entre cada professor e a categoria, mas entre grupos da categoria, intencionalmente criados pelos donos do poder para dividi-las [...].
> Assim, percebe-se que a categoria dos professores públicos se constitui ou não em uma classe trabalhadora ou mesmo em classe "tout court" à medida em que se organiza, em que se percebe em luta a favor de sua valorização e contra os que trabalham na direção oposta (MONLEVADE, 2000, P. 79).

O que se pode perceber é que a questão sobre a remuneração dos professores da educação pública não está associada aos mecanismos tradicionais de determinação dos salários, mas envolve outros elementos, como a priorização dos objetivos do governo, a luta entre os atores sociais no interior do Estado e o próprio grau de organização dos movimentos da categoria profissional. A complexidade de fatores na definição da remuneração docente dos professores acarreta outros impactos sobre a sociedade e, em especial, sobre a própria educação.

Para Becker (2008, p. 15), "a remuneração do professor pode ser considerada um instrumento capaz de atrair e reter profissionais qualificados neste mercado, além de motivá-los à realização de um bom trabalho". A mesma autora ainda afirma que a remuneração baixa acarreta numa desvalorização da profissão e na queda da qualidade de ensino.

Interessante destacar que o problema da baixa remuneração dos professores e da sua valorização não é um problema exclusivo do Brasil. Becker (2008) resgata a análise dos autores Hoxby e Leigh, que trata da queda da importância do professor de escolas públicas americanas na década de 1960, inclusive, com a compressão dos seus salários. Segundo a autora:

> As evidências apontam que a compressão do salário é responsável por três quartos do declínio na aptidão dos professores, enquanto o acréscimo de oportunidades de

> trabalho para mulheres em outras ocupações, apesar de diminuir o interesse dessas pela profissão de professor, não tem efeito significativo para explicar a diminuição da aptidão dos professores (BECKER, 2008, p. 24).

Ainda a mesma autora, agora citando Menezes-Filho e Pazello, afirma que a implantação do FUNDEF resultou num aumento de "32% na média dos salários dos professores de escolas públicas em relação ao salário dos professores de escolas privadas" e que a diferença de desempenho entre os alunos das escolas públicas e as escolas privadas no Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB) diminui (BECKER, 2008, p. 26).

Uma das conclusões de Becker (2008), analisando a remuneração de professores do ensino fundamental, é a de que a remuneração do professor influencia não somente a sua produtividade e motivações, mas também, a melhoria da qualidade do ensino e do desempenho dos alunos. Dessa forma, baixas remunerações implicam na perda de atratividade da profissão, reduzindo a produtividade do trabalho do professor e, consequentemente, a qualidade do ensino.

Aceitando-se a argumentação acima exposta, supõe-se que a remuneração docente possa representar um custo de produção considerável para o orçamento público. Não é de se estranhar que a quase totalidade dos recursos do FUNDEF, e também do FUNDEB, tem sido aplicada no pagamento dos salários dos professores, conforme se verá adiante.

Uma das razões para essa situação defendida aqui neste estudo é a de que os recursos públicos têm sido canalizados para enfrentar a crise fiscal do Estado e as crises do capitalismo. Governo e mercado, portanto, tem concorrido por esses recursos priorizando demandas que não atendam prioritariamente as políticas destinadas às demandas das áreas sociais. Por um lado, o governo impõe seus interesses para evitar o desequilíbrio das contas públicas e aparelhar o Estado e, por outro lado, o mercado reivindica ações públicas para se criar condições favoráveis à obtenção de lucros e expansão dos negócios empresariais.

Do ponto de vista do governo, mesmo ciente de suas obrigações constitucionais, a materialização das políticas públicas, especialmente a política educacional, na forma da lei e normas não é necessariamente um problema, pois o faz atuar no limite legal e, eventuais *superávits* orçamentários, são canalizados para obras públicas e outras ações que não se alinham plenamente com as demandas priorizadas pela sociedade.

Os resultados da pesquisa realizada pelo Sistema de Indicadores de Percepção Social do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) mostram que as prioridades da população são: 1) Melhoria dos serviços de saúde (87,64%), 2) educação de qualidade

(72,97%), 3) proteção contra o crime e a violência (61,44%), 4) Melhores oportunidades de trabalho (60,28%) e, 5) Governo honesto e atuante (59,85%), dentre outras (NERI, s.d.).

Sobre a relação do governo e a remuneração docente, Pinto (2009) afirma que, como o empregador dos professores da rede pública é o governo, a remuneração fica condicionada ao comportamento das receitas públicas (o que já foi anteriormente evidenciado neste estudo) e à capacidade de mobilização da categoria.

A não priorização da implementação das políticas públicas voltadas à educação, incluindo a falta de atenção à remuneração docente e a valorização do magistério, acarreta, dentre alguns problemas, a perda de atratividade da profissão.

No entanto, a remuneração dos professores das escolas públicas não perde tanta atratividade, segundo Becker (2008), em função dos ganhos previdenciários (por exemplo, tempo de aposentadoria menor do que outros trabalhadores) e férias superiores às demais profissões, o que a torna comparativamente mais elevada ao longo do tempo. No entanto, segundo a mesma autora, a motivação e a produtividade são elevadas apenas nos anos iniciais da carreira, o que traz implicações para a qualidade dos serviços educacionais prestados à população.

Barbosa Filho, Afonso e Pessôa (2009), analisando os diferenciais salariais dos professores das redes pública e privada, também argumentam que os salários não são tão baixos se considerados os ganhos previdenciários conquistados ao longo da carreira, como a aposentadoria integral e outras vantagens.

Essa discussão também vem à tona com o estudo de Bassi, Debovi e Sandrini (2012) sobre carreira e remuneração de professores da educação básica no estado de Santa Catarina. Segundo os autores:

> A descrição de aspectos da legislação específica que rege a carreira do magistério público estadual de Santa Catarina no que se refere à sua remuneração permitiu evidenciar como ela se constitui e se compõe. Sobressaiu-se o baixo valor do vencimento básico em paralelo a um conjunto de vantagens pecuniárias, como gratificações e prêmios, que, se de um lado, elevam o valor da remuneração final, por outro, encobrem os mecanismos de desvalorização e de precarização por que vêm passando o magistério público (BASSI, DEBOVI, SANDRINI, 2012, p. 74).

Novamente os benefícios previdenciários e vantagens definidas em planos de carreira induzem acreditar que a remuneração do professor não é baixa.

Pinto (2009) pondera que alguns estudos que buscam mostrar que a remuneração do professor não é tão baixa quanto se propaga incorrem em erro ao não considerar a

intensificação da jornada de trabalho, representada pelo tempo utilizado para o planejamento e preparação de aulas e atividades e o tempo gasto com correção de provas, trabalhos e participação de reuniões pedagógicas. O autor alerta que, em geral, considera-se a remuneração com base no tempo destinado somente às aulas, desconsiderando-se as demais atividades inerentes ao exercício da docência. Todas as demais atividades extraclasses desenvolvidas pelo professor tendem a não ser consideradas no cálculo da sua remuneração. O tempo que, idealmente deveria ser destinado às atividades extraclasse, é preenchido com mais aulas. Portanto, ele executa e desenvolve atividades pelas quais não é pago.

Gatti e Barreto (2009) discutindo a relação entre níveis salariais e atratividade da profissão alertam para o fato de que carreiras que perdem atratividade salarial tornam-se pouco procuradas pelas futuras gerações, especialmente para aqueles profissionais detentores de boa formação profissional. Essa argumentação revela um aspecto crítico da baixa remuneração docente que se relaciona com o comprometimento da qualidade da educação para as novas gerações.

Ao comparar os salários médios dos professores da educação básica com os de outras profissões, Gatti e Barreto (2009) concluem que os professores têm um rendimento médio muito menor.

Lapo e Bueno (2003) analisando os motivos da evasão docente no estado de São Paulo mostra que os principais motivos para a decisão sobre exoneração foram:

a) Baixa remuneração associada a péssimas condições de trabalho;
b) Baixa remuneração associada a oportunidade de emprego mais rentável;
c) Baixa remuneração.

Portanto, a baixa remuneração é o motivo mais frequente apontado pelos professores que se exoneraram na rede pública do estado de São Paulo. Mas pode-se observar também que o motivo foi associado a outros mais, como a falta de perspectiva profissional e más condições de trabalho (LAPO e BUENO, 2003).

Segundo Gatti e Barreto (2009):

> [...] a condição de remuneração de professores no Brasil vem sendo muito desigual, tanto no que se refere aos níveis de educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, como nas demais séries da educação básica, e também conforme a região e a dependência administrativa. Em média, ela não pode ser considerada atraente quando comparada a outras profissões com exigência de grau universitário. Ao se olhar o conjunto de dados relativos a salários, constata-se que há regiões em que a remuneração dos professores tem sido sistematicamente muito baixa. Claro

> que cabe considerar aqui a oferta de empregos. Porém, para certo conjunto de jovens o magistério não é uma carreira que estimula sua procura.
> Em estados e municípios economicamente mais desenvolvidos, os salários se mostram um pouco melhores. Porém, diante do contexto de opções de outros trabalhos nessas regiões, esses salários não são nada competitivos. Ainda, relativamente ao custo de vida regional, também são preocupantes. (GATTI e BARRETO, 2009, p. 240).

Argumentou-se anteriormente neste estudo de que a produtividade é a fonte de geração da riqueza de uma economia e que a mesma poderia ser obtida pela qualificação da mão de obra e intensificação do capital e progresso tecnológico. Aceitando-se o argumento também defendido neste estudo de que a educação favorece a maior produtividade da mão de obra, implica dizer que a baixa remuneração dos docentes associada à perda de atratividade da profissão comprometerá a geração de riqueza no futuro, criando um círculo vicioso de empobrecimento, constituindo-se numa fonte adicional de agravamento das crises capitalistas.

Mas, a elevação da remuneração dos professores não resolve os problemas tradicionais da educação pública brasileira e, muito menos, minimiza as crises do capitalismo.

Para Araújo e Vianna (2008) dizer que a elevação da remuneração docente melhora a educação pública do país é uma simplificação demasiada do problema. No entanto, ignorar as necessidades do professor e acreditar que investimentos em infraestrutura e criação de um aparato legal equacionam o problema também não é o caminho, pois o professor, como qualquer outro profissional, também tem suas ambições, suas necessidades e suas motivações para o exercício da carreira.

Dessa forma, como para todo trabalhador em uma economia de mercado, não resta alternativa ao professor senão engajar-se nos movimentos reivindicatórios da categoria para assegurar a melhoria das suas condições de trabalho e da sua remuneração.

Segundo Pinto (2009, p. 60), “o melhor indicador de prestígio de uma profissão é o salário pago àqueles que a abraçam como fonte de vida e sustento”.

No entanto, as políticas públicas voltadas à educação não têm conseguido dar o devido prestígio à profissão. Segundo Pati (2013), tomando por base pesquisa do IPEA, mostra que as profissões mais procuradas no período de 2009 a 2012 são: Analistas de TI, Enfermeiros, Relações Públicas, Secretários Executivos e Farmacêuticos.

Nem mesmo os indivíduos de classes sociais mais abastadas matriculam seus filhos nas escolas privadas, onde o professor ganha tão mal quanto o da rede pública, conforme se pode inferir do estudo de Barbosa Filho, Afonso e Pessôa (2009), que mostra que a diferença de salários é pequena.

A intangibilidade dos resultados da atividade docente cria elementos adicionais para a definição do valor de sua remuneração.

Segundo o artigo 21, inciso I, da lei nº 9394/96, a educação básica compõe da educação infantil, ensino fundamental e ensino médio e, segundo o artigo 22 da mesma lei, "a educação básica tem por finalidades desenvolver o educando, assegurar-lhe a formação comum indispensável para o exercício da cidadania e fornecer-lhe meios para progredir no trabalho e em estudos posteriores" (BRASIL, 1996a).

Cabe aos professores, em especial os da educação básica, na qual se insere a educação infantil, as responsabilidades de educar cidadãos e prepará-los para o exercício profissional.

Nesse sentido, é necessário que se criem condições adequadas ao cumprimento de suas atividades, incluindo sua remuneração, para que a profissão possa receber o devido reconhecimento social de sua importância para a formação educacional e cultural das gerações futuras. Isso é a essência do conceito de sustentabilidade: usar os recursos de forma que as gerações atuais e as futuras se beneficiem de seus produtos. Não se trata apenas de preservar e conservar o meio ambiente natural para benefício das gerações futuras, mas também, é importante criar as bases de formação dos futuros cidadãos, despertar neles a reflexão sobre seu papel social e, consequentemente, a sociedade que se quer construir.

Desde a Conferência de Estocolmo em 1972[9] quando o conceito de desenvolvimento sustentável foi criado, alguns conceitos e práticas foram disseminados e assimilados pelas sociedades capitalistas, como consumo consciente, responsabilidade socioambiental, comércio justo e outros, mesmo que ainda sob a égide do capitalismo.

Observa-se, dessa forma, que o profissional docente deve possuir e/ou desenvolver características específicas para o exercício de sua profissão. Neste sentido, adotar políticas de valorização da carreira é imprescindível. Por essa razão é que se tem defendido que o docente tenha uma remuneração diferenciada dos demais trabalhadores e condições adequadas ao desenvolvimento de suas atividades.

O Brasil buscou positivar a importância dos docentes por meio da aprovação da lei nº 11.738, de 16/07/2008. A lei regulamenta o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica. O valor inicialmente estabelecido pela referida lei é de R$ 950,00 considerando-se uma formação de nível médio e jornada de 40 horas semanais. Esse valor correspondeu a 2,3 salários mínimos vigentes naquele ano.

[9] Realizada pelas Organizações das nações Unidas de 5 a 16 de junho de 1972 para discutir as relações entre o homem e o meio ambiente.

No entanto, essa conquista ainda não se materializou e enfrenta importantes desafios para sua efetiva implementação. Um dos problemas é apontado por Pinto (2009, p. 51):

> Muito embora a primeira lei geral de educação do País, aprovada em 15 de outubro de 1827, dedicasse sete de um total de 17 artigos aos professores, definindo inclusive o valor de seus vencimentos, foram necessários 121 anos para que se criasse, no Brasil, um piso salarial para os profissionais do magistério, com a aprovação da Lei nº 11.738, de 2008. E, o que é mais grave, antes mesmo de entrar em vigor, esta lei, por decisão do Supremo Tribunal Federal, já teve suspensa, em caráter liminar, a vigência de preceitos fundamentais, em particular o § 4º do seu art. 2º, o qual determina que na composição da jornada de trabalho observar-se-á o limite máximo de 2/3 da carga horária para o desempenho de atividades de interação com os educandos, a chamada hora-atividade.

Segundo a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (2009) citada por Fernandes e Rodriguez (2011, p. 95), o estado de Mato Grosso do Sul é um dos estados que ingressou com recursos judiciais para suspender os efeitos da lei.

No entanto, talvez como uma tentativa de influenciar o resultado das eleições municipais em Campo Grande no ano de 2012, o governador anunciou o pagamento da hora-atividade a partir do ano de 2014 no estado (MATO GROSSO DO SUL, 2012). Mesmo assim, isso não permitiu a eleição do seu candidato.

Ainda de acordo com Fernandes e Rodriguez (2011), analisando o processo de elaboração da lei nº 11.738/2008, inserem a definição do piso salarial no contexto da redefinição do papel do estado e das relações entre o governo e a sociedade. As autoras consideram que a aprovação da referida lei representa um marco histórico dos movimentos sociais na luta por melhores condições de trabalho e remuneração adequada aos profissionais da educação.

O que está em jogo nesta disputa é a forma de financiar a agenda de compromissos sociais assumidos pelos governos. Conforme já se fez referência neste estudo, Francisco de Oliveira, discutindo o antivalor, revela as dificuldades de o Estado continuar financiando simultaneamente as reproduções do capital e do trabalho (OLIVEIRA, 1988).

Isso requer que os governos tenham que fazer suas opções políticas e estratégicas. Durante os dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, ao menos nos processos de planejamento materializados na elaboração dos Planos Plurianuais, ficou expressa a necessidade de se avançar na implementação de políticas de cunho social. Mas o desejo de mudança não se transformou em políticas consistentes e robustas capazes de superar os problemas diagnosticados e evidenciados pelo governo de esquerda, porém, liberal.

Sobre o piso salarial profissional nacional, no município de Campo Grande foi aprovada a Lei nº 5.189, de 24 de maio de 2013, que trata da revisão geral da remuneração dos servidores do poder executivo. O artigo 2º da referida lei trata, especificamente, da remuneração docente e estabelece as condições para o cumprimento do pagamento do piso nacional para a categoria:

> **Art. 2º** Os vencimentos dos cargos de Professor e de Especialista de Educação serão reajustados, com incidência sobre os valores vigentes em abril de 2013, a partir de:
> **I -** 1º de maio de 2013, em 8% (oito por cento), que corresponde a 82% (oitenta e dois por cento) do valor do piso nacional;
> **II -** 1º de outubro de 2013, corresponderá a 84,40% (oitenta e quatro vírgula quarenta por cento) do valor do piso nacional;
> **III -** 1º de maio de 2014, corresponderá a 92,20% (noventa e dois vírgula vinte por cento) do valor do piso nacional;
> **IV -** 1º de outubro de 2014, corresponderá a 100% (cem por cento) do valor do piso nacional. (CAMPO GRANDE, 2013).

Além disso, o artigo 4º da mesma lei mantém e reajusta uma complementação salarial instituída por lei anteriormente aprovada no município (CAMPO GRANDE, 2013).

Já o artigo 7º da referida lei municipal equipara o valor do vencimento do professor nível I, classe A e jornada de 20 horas semanais ao piso salarial nacional da categoria (CAMPO GRANDE, 2013). O município, portanto, passará, a partir de 1º de outubro de 2014, a cumprir com a Lei nº 11.738 (lei do piso nacional), pois o § 1º do artigo 2º desta lei estabelece que o piso é "o valor abaixo do qual a União, os 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".

Portanto, ao propor o pagamento do piso para os professores de 20 horas o município cumpre a lei federal e, mais do que isso, tende a avançar positivamente nos rumos da materialização da política educacional voltada para a melhoria da remuneração docente e da valorização do magistério. É o que será discutido posteriormente.

2 O GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA E A CRIAÇÃO DO FUNDEB

O objetivo desta seção é analisar a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no contexto das relações entre educação e economia estabelecidas durante o governo Lula.

A opção analítica é escolhida em função do argumento aqui defendido de que a educação e outras áreas sociais não são priorizadas pelo governo em função da predominância de um Estado com contornos liberais, inclusive, durante o governo Lula.

Como parte das análises, buscar-se-á identificar as concepções que este governo tem sobre o Estado e qual a importância dada à educação, em especial, à política de remuneração de professores a partir da criação do FUNDEB.

Neste sentido, inicia-se a seção com uma apresentação e discussão sobre o novo-desenvolvimentismo, que é a concepção do modelo de desenvolvimento capitalista adotado pelo governo Lula para, em seguida, tratar da criação do FUNDEB como política educacional voltada à valorização dos professores da educação básica.

2.1 O NOVO-DESENVOLVIMENTISMO DO GOVERNO LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

O governo Lula iniciou seu primeiro mandato com uma grande expectativa por parte da sociedade e do mercado, nacional e internacional, por se constituir no primeiro governo considerado de esquerda a assumir o poder no Brasil após sua redemocratização.

Avaliando os resultados da vigência da agenda neoliberal adotada de acordo com o Consenso de Washington nos finais dos anos 1980, Bresser-Pereira (2003) realiza uma caracterização do governo Lula e corrobora com o argumento de que se trata de um governo de esquerda:

> ... não surpreende que, quando se tornou evidente que o Consenso de Washington não estava provocando crescimento, mas, antes, instabilidade financeira e aumento das desigualdades, uma reação tomou conta da América Latina. Ela começou, a princípio no nível político, com a eleição de uma sucessão de líderes nacionalistas e de esquerda, que teve início na Venezuela e incluiu a Argentina, o Brasil, a Bolívia, o Equador, a Nicarágua, o Paraguai e Santo Domingo (BRESSER-PEREIRA, 2003, p. 42)

A despeito disto, do ponto de vista da política macroeconômica, não houve nenhuma alteração em relação ao que vinha praticando o governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Foram mantidos os mesmos instrumentos de política econômica de inspiração neoliberal, baseados no tripé da manutenção do regime de metas inflacionárias (como principal estratégia de combate à inflação), manutenção do regime de câmbio flutuante (no qual, o valor da taxa cambial é determinado pela livre oferta e demanda de moeda estrangeira) e, por fim, em uma política fiscal focada na obtenção de *superávits* primários. Dito de outra forma, o governo procurou mostrar solidez naquilo que o mercado chama de fundamentos fiscais e monetários que, em outras palavras, indica os esforços do governo para a manutenção de um ambiente de negócios favorável à expansão do capital.

Segundo Gonçalves (2013, p. 53), "a formação de uma economia nos marcos do liberalismo é evidente durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Lula (2003-2010)".

No entanto, a adesão do governo Lula da Silva à agenda neoliberal foi ainda mais ampla se se considera a manutenção da liberalização comercial, desregulamentação do mercado financeiro e de capitais, segurança dos direitos de propriedade, por exemplo.

Essa adesão é, no mínimo, instigante, pois em junho de 2002 o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva deu publicidade à chamada Carta ao Povo Brasileiro, na qual faz um duro diagnóstico do modelo brasileiro de desenvolvimento em curso:

> O Brasil quer mudar. Mudar para crescer, incluir, pacificar. Mudar para conquistar o desenvolvimento econômico que hoje não temos e a justiça social que tanto almejamos. Há em nosso país uma poderosa vontade popular de encerrar o atual ciclo econômico e político.
> Se em algum momento, ao longo dos anos 90, o atual modelo conseguiu despertar esperanças de progresso econômico e social, hoje a decepção com os seus resultados é enorme. Oito anos depois, o povo brasileiro faz o balanço e verifica que as promessas fundamentais foram descumpridas e as esperanças frustradas (SILVA, 2002, p. 1).

A partir disso, a Carta discute os principais problemas identificados e, ao mesmo tempo, propõe algumas soluções, como a adoção de um novo modelo de desenvolvimento, que deveria se dar por meio de uma "lúcida e criteriosa transição" e pelo "respeito aos contratos e obrigações do país" (SILVA, 2002, p. 2).

A Carta identifica como problemas a serem superados pelo novo modelo de desenvolvimento, o endividamento público, crise de confiança na economia do país, reversão

de expectativas, vulnerabilidade externa, baixa capacidade do investimento público e valorização artificial do real frente ao dólar.

Apesar da crítica feita por Lula e pelo Partido dos Trabalhadores, a política macroeconômica manteve seus pilares buscando avançar em áreas até então relegadas ao segundo plano, como as ações de cunho social. Resta dizer que alguns dos problemas identificados na Carta continuaram a persistir após a assunção de Lula ao governo brasileiro.

Os contornos do novo modelo de desenvolvimento adotado pelo governo eleito em 2002 foram cunhados de novo-desenvolvimentismo. Segundo Bresser-Pereira, o primeiro autor a cunhar essa nova proposta de desenvolvimento,

> O novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas por meio das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos. Não é uma teoria econômica, mas uma estratégia nacional de desenvolvimento, baseada principalmente na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica de desenvolvimento. É o conjunto de ideias que permite aos países em desenvolvimento rejeitarem as propostas de reformas e as pressões das nações ricas por políticas econômicas, como a liberalização da conta de capital e o crescimento da poupança externa, na medida em que essas propostas são tentativas neoimperialistas de neutralizar o crescimento econômico dos países concorrentes (...). É o meio pelo qual empresários, funcionários governamentais, trabalhadores e intelectuais podem juntos se constituir em uma verdadeira nação para promover o desenvolvimento econômico (...). (BRESSER-PEREIRA, 2003, p.42).

É necessário que se compreendam as diretrizes do novo-desenvolvimentismo para que se possa identificar os limites impostos pelo novo modelo para a formulação e execução de políticas públicas.

Neste sentido, deve-se observar que o novo modelo de desenvolvimento não apresenta nenhuma alteração substancial na forma de se conduzir a política governamental; ao contrário, de acordo com Sicsú; Paula; Michel (2005), no novo-desenvolvimentismo o papel do Estado seria o de regular a economia para tornar o mercado forte e estimular a concorrência, pois assim contribuiria para a maximização dos lucros empresariais, tornando o capitalismo dinâmico e revolucionário, lançando bases para estabelecer um sistema de remunerações e riquezas individuais definidos a partir de suas habilidades. Observa-se, portanto, que a priorização recai sobre as ações do Estado que possibilitem a garantia da expansão do capital.

Em relação às políticas sociais dentro do novo modelo de desenvolvimento adotado pelo governo Lula, os mesmos autores argumentam que:

> Um dos debates acalorados dentro da Economia diz respeito aos mecanismos para assegurar uma melhor distribuição da renda e da riqueza, colocando em oposição àqueles economistas que entendem que a qualificação da mão-de-obra e as políticas sociais são os instrumentos mais eficientes para se alcançar um melhor perfil distributivo com outro grupo de economistas que entende ser o crescimento econômico, a taxas elevadas e permanentes, que vai assegurar uma melhora no perfil distributivo A perspectiva novo-desenvolvimentista é de um meio termo entre as duas posições acima, pois entende-se que somente o crescimento econômico a taxas elevadas e continuadas pode minorar o problema da desigualdade na economia brasileira. Contudo, ela é condição necessária, mas não suficiente. As políticas sociais e educacionais são fundamentais para a inclusão econômica formal de segmentos da população com baixíssimos rendimentos e para a melhoria na distribuição de renda. Todavia, qualificação sem crescimento produzirá, por exemplo, uma gama de trabalhadores bem-educados subempregados ou desempregados. Políticas sociais também isoladas da retomada do crescimento podem se revelar incapazes de garantir uma maior igualdade e, talvez mais grave, podem se transformar em políticas assistencialistas, com todos os riscos políticos inerentes a estes processos (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. 5).

O que se percebe é que a nova proposta de desenvolvimento busca conciliar desenvolvimento econômico e desenvolvimento social, demandas sociais e demandas de mercado. No entanto, o que se pode inferir da análise dos autores é que as políticas sociais são complementares às necessidades do mercado. As políticas educacionais são vistas como uma forma de inclusão econômica, ou seja, educação para o trabalho, para o mercado.

Gonçalves (2013, p. 57) apresenta uma análise crítica em relação ao novo modelo de desenvolvimento e o caracteriza como sendo Modelo Liberal Periférico (MLP). Segundo o autor, trata-se de um modelo caracterizado pelo liberalismo econômico, vulnerabilidade externa estrutural e dominância financeira.

É liberal porque se estrutura na promoção dos mecanismos de mercado, como a liberalização das relações econômicas e a flexibilização das leis trabalhistas. É periférico porque é a aplicação da doutrina liberal num país pouco relevante para o sistema econômico internacional.

Ainda segundo o autor,

> O MLP iniciou-se de forma truncada em 1990 com o Governo Collor; entretanto, o MLP só deslancharia efetivamente com o Governo FHC, a partir de 1995, e se consolidaria com o Governo Lula na primeira década do século XXI (...).
> No MLP, o liberalismo econômico tem como principais marcos a liberalização comercial, financeira e produtiva, desregulamentação e privatização (GONÇALVES, 2013: p. 61-62).

Num outro artigo, ainda analisando o modelo de desenvolvimento proposto pelo novo-desenvolvimentismo adotado por Lula, Gonçalves (2012) apresenta novas críticas e conclui que os governos que priorizaram a implementação de agendas neoliberais priorizaram

políticas de incentivos à expansão do capital e tiveram desempenho abaixo das expectativas da sociedade:

> [...] a experiência de desenvolvimento econômico brasileiro durante o governo Lula expressa um projeto que se pode denominar Desenvolvimentismo às Avessas; ou seja, é ausência de transformações estruturais que caracterizam o projeto desenvolvimentista. Durante o governo Lula os eixos estruturantes do nacional desenvolvimentismo foram invertidos. O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle da inflação. No que se refere ao desempenho macroeconômico, também se demonstrou que, se é verdade que no governo FHC a economia brasileira teve desempenho medíocre, também é verdade que no governo Lula este desempenho foi fraco, tanto pelos padrões históricos do país, como pelo padrão internacional contemporâneo (GONÇALVES, 2012: p. 638).

Gonçalves (2012) é ainda mais categórico ao afirmar que o novo-desenvolvimentismo é apenas mais uma versão do chamado liberalismo enraizado (*embedded liberalism)* que, segundo o autor "expressa o compromisso entre as diretrizes estratégicas do liberalismo e a intervenção estatal orientada para a estabilização macroeconômica". Essa argumentação é importante resgatar, pois o novo-desenvolvimentismo, na aparência, parece se contrapor ao neoliberalismo e outras concepções mais ortodoxas, mas não o é.

A ênfase do novo-desenvolvimentismo é no crescimento econômico com menor desigualdade social e, para tanto, as políticas de caráter econômico são prioritárias, especialmente, aquelas que promovam o crescimento das exportações, pois de acordo com o modelo, supõe-se que aja uma relação positiva entre aumento das exportações e amento da renda (GONÇALVES, 2012).

A priorização das políticas de caráter macroeconômico, obviamente, relegam as políticas sociais para o segundo plano ou as tornam não prioritárias. Ainda segundo Gonçalves (2012, p. 661), o novo-desenvolvimentismo "reconhece a necessidade de políticas de redução das desigualdades, porém não faz referência ou dá pouca ênfase às reformas que afetam a estrutura tributária e a distribuição de riqueza".

Fiori (2011) também apresenta um posicionamento crítico em relação ao novo-desenvolvimentismo adotado no Brasil. Segundo o autor, a proposta do novo-desenvolvimentismo é a de criar uma terceira via, de caráter conciliador, entre o populismo e a ortodoxia capitalista. No entanto, essa tentativa de conciliação tem trazido muito mais problemas do que oferecido respostas claras aos desafios da sociedade. Segundo o autor:

> Na prática, o "neo-desenvolvimentista" acaba repetindo os mesmos erros teóricos do passado e propondo um conjunto de medidas ainda mais vagas e gelatinosas do que já havia sido a ideologia nacional-desenvolvimentista dos anos 50. Passado a limpo, trata-se de um pastiche de propostas macroeconômicas absolutamente ecléticas, e que se propõem fortalecer, simultaneamente, o Estado e o mercado; a centralização e a descentralização; a concorrência e os grandes "campeões nacionais"; o público e o privado; a política industrial e a abertura; e uma política fiscal e monetária, que seja ao mesmo tempo ativa e austera. E finalmente, com relação ao papel do estado, o "neo-desenvolvimentismo" propõe que ele seja recuperado e fortalecido mas não esclarece em nome de quem, para quem e para quê, deixando de lado a questão central do poder, e dos interesses contraditórios das classes e das nações (FIORI, 2011).

Bastos (2012) prefere adotar o termo *desenvolvimentismo distributivo orientado pelo Estado* para identificar a corrente de pensamento que enfatiza o papel do mercado interno na dinamização da economia e na ação do Estado na distribuição da renda e dos investimentos. Segundo o autor, os representantes dessa corrente seriam Guido Mantega, Luciano Coutinho e a presidente Dilma Roussef. Para diferenciar essa corrente do desenvolvimentismo tradicional, Guido Mantega prefere chamá-la de social-desenvolvimentismo, cuja ênfase está na distribuição de renda, no resgate das políticas sociais e na redução da pobreza como estratégia de dinamização do mercado consumidor interno.

Cepêda (2012) considera que o novo-desenvolvimentismo é uma fase do desenvolvimentismo como um todo, mas que se associa à ideia de promoção da redistribuição de renda e da inclusão social por meio da formulação e conciliação de políticas de crescimento e políticas de distribuição. Ainda segundo a autora, neste modelo de desenvolvimento, a educação poderia "produzir uma mutação de longo prazo e de profundo alcance por gerar mobilidade social, inclusão política e simbólica, transformação das balizas cognitivas do conhecimento e da expressão da cultura" (CEPÊDA, 2012, p. 86).

Diante das análises acima, pode-se perceber que a nova proposta de desenvolvimento circunscreve-se nas variações dos modelos de Estado liberais, conforme já se adiantou no início deste estudo. Um dos argumentos é a busca pela conciliação entre crescimento e distribuição da renda: de um lado, políticas de estímulos aos investimentos, especialmente os privados, já que o Estado vive uma situação de crise fiscal; e de outro, políticas de cunho social, como a de distribuição de renda e as políticas educacionais.

Pelo que já se analisou até este momento, em Estados de inspiração liberal essa conciliação encontra uma série de dificuldades de se realizar. Os interesses do capital se sobrepõem aos demais interesses da sociedade. A visão economicista do processo de desenvolvimento capitalista encara o indivíduo como mão de obra e, neste sentido, sua formação educacional deve atender aos requisitos do mercado e o seu custo (remuneração)

deve ser adequada o suficiente para permitir a obtenção das margens de lucro estabelecidas pelas empresas privadas.

Diante disso, não é difícil compreender porque as conquistas sociais têm sido materializadas após processos reivindicatórios liderados por movimentos sociais, como é o caso do "Movimento das Fraldas Pintadas"[10], que garantiu a inclusão das creches no escopo de financiamento do FUNDEB.

Portanto, o foco desta seção recai sobre as formas pelas quais o governo Lula da Silva, adotando a concepção novo-desenvolvimentista (ou social-desenvolvimentista) do Estado, materializou a política educacional voltada à remuneração do professor e valorização do magistério tendo como principal instrumento jurídico-legal a lei de criação do FUNDEB.

2.2 A EDUCAÇÃO NO GOVERNO LULA DA SILVA

Para análise da política educacional durante o governo Lula da Silva deve-se considerar os possíveis elementos facilitadores ou limitadores para sua implementação. A sua eleição gerou grande expectativa na população e nos setores ditos progressistas, especialmente os relacionados aos movimentos sociais, pois era a primeira vez desde a redemocratização do país que um governo considerado de esquerda tinha sido eleito.

No entanto, conforme já se discutiu aqui neste estudo, as reformas engendradas pelo governo Lula da Silva foram marginais e não alteraram significativamente os problemas que o próprio candidato destacou na sua Carta ao Povo Brasileiro.

No entanto, a coligação de partidos que elegeram Lula da Silva não permitiu que a conciliação entre o capital e o trabalho apregoada pelo novo-desenvolvimentismo se realizasse[11]. Mas o quanto isso interferiu no cumprimento das agendas das demandas sociais tradicionalmente defendidas pelo Partido dos Trabalhadores?

Quando se avalia o Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente (2002), o primeiro capítulo é denominado Crescimento, Emprego e Inclusão Social. Nele, a educação

---

[10] Foi o ato fundador do movimento "Fundeb pra valer!", realizado em 31 de agosto de 2005 onde mães, crianças, entidades, parlamentares e outros subiram a rampa do Congresso Nacional empurrando carrinhos de bebês, usando chocalhos, mostrando cartazes e faixas com o tema "Direito à educação começa no berço e é pra toda vida". Os manifestantes instalaram um varal de fraldas pintadas no hall do Congresso Nacional como parte das manifestações que exigiam melhorias no texto que tratava da criação do Fundeb (NASCIMENTO, 2009).

[11] Lula da Silva escolheu como candidato a vice-presidente para sua chapa o empresário mineiro José Alencar, filiado ao então Partido Liberal (PL) numa coligação composta pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Partido Comunista Brasileiro (PCB), Partido Comunista do Brasil (PC do B) e Partido da Mobilização Nacional (PMN).

aparece como o quinto subitem, sendo que os três primeiros tratam de questões econômicas. A visão geral do Programa de Governo sobre a educação era a seguinte:

> Em grande parte do seu mandato, o atual governo voltou as costas para questões de primeira importância, como o investimento na educação. É preciso investir eficientemente no ensino, ampliando o acesso das crianças à escola. É vital recuperar a rede pública, tanto no nível fundamental quanto no médio e nas universidades, valorizando principalmente a qualidade. Uma boa formação da juventude colabora para a retomada do desenvolvimento sustentável, além de ser um diferencial para a competição do País no mercado internacional. A educação de qualidade é fator de emancipação e cidadania, contribui para que os jovens se integrem ao mercado de trabalho e evita a fragmentação social que alimenta a violência e o crime organizado (PROGRAMA DE GOVERNO, 2002, p. 15).

Quanto à política de educação, apesar de dizer que é um instrumento para a promoção da cidadania, o Programa de Governo (2002, p. 44) afirma que a educação é, sobretudo, "instrumento fundamental para o desenvolvimento e a inserção competitiva de qualquer nação no mundo".

Diante disso, não restam dúvidas que, desde as eleições, as forças políticas que levaram Lula ao poder entendiam que o foco era o crescimento da economia. Se aceita-se o argumento que a conjuntura tinha como um dos seus elementos a crise fiscal do Estado, obviamente, qualquer promoção do crescimento não passaria pela indução do governo, mas sim, pelos estímulos dados ao mercado. Como consequência, as demandas sociais seriam atendidas marginalmente pelo novo governo.

Outro argumento sobre as limitações do governo Lula em implantar as agendas sociais é apresentada por Arelaro (2007). Segundo a autora, é essencial considerar o aparato jurídico-legal consolidado durante o governo anterior do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Já se discutiu aqui que os pilares para a gestão macroeconômica foram mantidos. Mas, além disso, deve-se também considerar as novas diretrizes para a gestão pública delineadas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE) e a promulgação da Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal.

O PDRAE, dentre outras coisas, propõe a redefinição do papel do Estado, a discussão sobre o que vem a ser público e a adoção do modelo de administração pública gerencial.

Uma das implicações da reforma do Estado, proposta no governo Fernando Henrique Cardoso e idealizada pelo então Ministro Bresser-Pereira, foi a terceirização do gerenciamento dos equipamentos públicos (ARELARO, 2007).

Já a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece limites à expansão do aparelho do Estado para todos os entes federados. No caso dos municípios a instituição da LRF criou uma situação de desconforto em função do fato que eles passam a se responsabilizar pela oferta dos principais serviços públicos: saúde, educação, assistência social, cultura, habitação, esporte e lazer (ARELARO, 2007, p. 117).

Esse aparato jurídico-legal instituído a partir do governo Fernando Henrique Cardoso foi a resposta dada pelo governo para tentar superar a situação de crise fiscal do Estado. Como se pode observar, o governo impõe limites à sua própria atuação e prioriza as demandas do mercado.

Outra avaliação sobre a implementação da política educacional do governo Lula e seus reflexos no funcionamento das escolas é realizada por Libâneo (2008). O autor, de forma pessimista afirma que:

> (...) há uma distância considerável entre as políticas educacionais, a legislação educacional, a pesquisa acadêmica, e o que o acontece na realidade das escolas, isto é, no ensino, no trabalho cotidiano dos professores, na aprendizagem dos alunos. Esse distanciamento das questões mais concretas da sala de aula e do trabalho direto dos professores com os alunos é um forte indício da desatenção, do desapreço, com os aspectos pedagógico-didáticos que, em última instância, são os que efetivamente atuam na aprendizagem dos alunos e no trabalho dos professores. Paradoxalmente, é na ponta do sistema de ensino, nas escolas e nas salas de aula, que as coisas efetivamente acontecem, é lá que sabemos o que os alunos aprendem, como aprendem e o que fazem com o que aprendem (LIBÂNEO, 2008, p. 168)

O mesmo autor argumenta ainda que a explicação para tal distanciamento esteja na forma como a educação tem sido abordada, mas que raramente essa abordagem tem sido a pedagógica. Neste sentido, o autor conceitua educação como sendo,

> (...) uma prática social concretizada numa atuação efetiva na formação e desenvolvimento de seres humanos, em condições socioculturais e institucionais concretas, implicando práticas e procedimentos peculiares, visando mudanças qualitativas na sua aprendizagem escolar e na sua personalidade (LIBÂNEO, 2008, p. 169).

Qualquer abordagem da política educacional que desconsidere o conceito apresentado carece de solidez, pois o foco deve ser na formação do homem por meio das práticas de ensino e aprendizagem.

Esse argumento confronta as concepções que consideram que a educação deve relacionar-se com a formação para o trabalho e para o mercado.

Neste estudo tem-se mostrado que o predomínio dessa visão mercadológica da educação se dá pelo fato de que o mercado captura o governo na defesa dos seus interesses. Um exemplo disso, já foi aqui apresentado e trata-se da lei do PRONATEC, que insere o SENAI no sistema federal de ensino com o objetivo de ampliar a qualificação dos indivíduos para atender as demandas do mercado. Deve-se registrar aqui duas coisas implícitas na lei do PRONATEC: 1) a terceirização da gestão e oferta dos serviços públicos; 2) o enfoque mercadológico e economicista da educação.

Nesse contexto, é de se esperar que as questões relacionadas com a política de remuneração dos professores e da valorização do magistério possam encontrar dificuldades na sua implementação.

Para Libâneo (2008) a remuneração dos professores, os planos de carreira e os regimes de trabalho circunscrevem-se ao funcionamento interno das escolas. Neste sentido, a formulação da política educacional falha ao não considerar este aspecto. Para o autor, os eixos da política educacional do governo Lula são os seguintes:

- A redefinição da política de financiamento da Educação Básica pela instituição do Fundeb;
- A democratização da gestão escolar;
- A formação e valorização dos trabalhadores em educação – professores e funcionários da escola;
- A inclusão educacional;
- Ampliação do ensino fundamental para nove anos;
- A política do Livro Didático.

Para Libâneo (2008) as ações de implementação das políticas educacionais são fragmentadas e descoladas do sentido maior do conceito de educação. Para o autor, vem predominando na ação governamental o estabelecimento de políticas baseadas numa visão economicista, onde a avaliação externa induz as reformas educacionais.

Nesse modelo, as metas para a educação relacionam-se muito mais com a redução dos custos da oferta dos serviços educacionais do que com a formação dos alunos. Busca-se a melhoria dos indicadores educacionais sem que se tenha uma reciprocidade no aumento dos investimentos na educação. Impõe-se às escolas melhorias na produtividade sem que se tenha uma política clara de remuneração dos professores e demais trabalhadores da educação bem como a melhoria das suas condições de trabalho.

Libâneo (2008) afirma que:

> há sinais visíveis de que as reformas de inspiração liberal estão levando à mutação da instituição escolar em três direções ligadas entre si: desinstitucionalização, desvalorização e desintegração. Desinstitucionalizada, ela se transforma em prestadora de serviços, sujeitas a gerenciamento tipo empresarial e obrigação de atingir resultados. Desvalorizada (apesar dos discursos oficiais enobrecedores!), pois suas finalidades de transmissão de cultura e dos elementos simbólicos com função emancipadora são substituídas pelos imperativos da eficácia e produtiva e da inserção profissional. Desintegrada, em decorrências dos mecanismos de mercado nela introduzidos, distorcendo seus objetivos educativos (LIBÂNEO, 2008, p. 176).

Oliveira e Duarte (2005) apresentam uma argumentação que reforçam a afirmação deste estudo de que a análise das relações entre educação e desenvolvimento se tornam importantes para entender a formulação da política educacional. Segundo as autoras, o modelo desenvolvimentista, baseado no crescimento induzido pelo Estado focando a industrialização com políticas de cunho nacionalista, teve como resultado a submissão das políticas sociais às políticas econômicas.

Frigotto (2004) analisando as razões pelas quais o governo Lula frustrou as expectativas dos que se alegraram em eleger pela primeira vez no país um governo popular de esquerda, afirma o seguinte:

> O novo na política brasileira no governo Lula seria, ao mesmo tempo, enfrentar as reformas estruturais e a renegociação da dívida e dos juros da dívida externa e interna e ir efetivando as políticas distributivas emergenciais. Isto, contudo, não pode ser feito sem contrariar interesses dos organismos internacionais, guardiões da rentabilidade máxima do grande capital, mormente o financeiro, e dos interesses de grupos nacionais vinculados a este grande capital ou ao latifúndio e à escandalosa concentração de renda (FRIGOTTO, 2004, p. 103).

A partir dessa discussão, como tem sido materializada a política educacional, especialmente, as voltadas para a melhoria da remuneração dos professores e valorização do magistério?

Na análise de Freitas (2007):

> No que diz respeito às *condições de trabalho, salários e carreira*, não há política para seu enfrentamento e superação, em especial as metas do Plano Nacional de Educação (PNE) quanto à implementação gradativa da escola integral, a diminuição do número de crianças por sala de aula no ensino fundamental, o cumprimento da relação adulto-criança nos espaços de educação infantil, a implementação do piso salarial nacional, a implantação gradativa da jornada única, com a concentração do professor em apenas uma escola, e jornada compatível com as responsabilidades e os desafios que a sociedade e as necessidades de formação humana lhe colocam (FREITAS, 2007, p. 1204).

Analisando-se os instrumentos utilizados para a elaboração das políticas públicas, observa-se que a Constituição Federal, no seu Capítulo II, que trata das finanças públicas, na Seção II, relativa aos orçamentos, estabelece no artigo 165 que o plano plurianual (PPA) deverá ser instituído por meio de lei de iniciativa do poder executivo (BRASIL, 1988).

O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece "diretrizes, objetivos metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada", para um horizonte de planejamento de 4 anos.

O PPA é aprovado por lei e tem sua vigência a partir do segundo ano de um mandato até o fim do primeiro ano do mandato seguinte. Deve constar no PPA o detalhamento das políticas públicas propostas, bem como, suas metas físicas e financeiras, quem serão os beneficiados, os bens e serviços públicos que serão oferecidos à sociedade, dentre outros.

Apesar de sua importância para a materialização das políticas, programas e projetos propostos pelos governos, na prática, observa-se um descolamento entre sua proposição e sua execução. Os gestores públicos o fazem para cumprir com a exigência legal, no entanto, suas diretrizes não se alinham com a execução orçamentária.

Mesmo assim, o PPA é um instrumento essencial na gestão pública, pois nele devem ficar expressos como serão investidos os recursos públicos. Conforme descreve a lei, o primeiro PPA do Governo Lula, que assumiu a presidência no ano de 2003, foi elaborado para o período de 2004 a 2007 e foi chamado de Plano Brasil de Todos (BRASIL, 2004).

Sua elaboração pautou-se na materialização do chamado orçamento participativo, segundo o qual, a sociedade é chamada a participar da definição daquilo que será contemplado no plano. Para tanto, foram realizados os Fóruns de Participação Social nos 26 estados e no Distrito Federal.

De acordo com o PPA 2004-2007, o governo Lula se propõe a "promover profundas transformações estruturais na sociedade brasileira" (BRASIL, s.d., p. 3). O governo identifica como principais problemas a concentração de riqueza e renda, a exclusão social, a baixa capacidade de criação de empregos e as dificuldades de transferir ganhos de produtividade como aumentos dos rendimentos das famílias (BRASIL, s.d., p. 4).

Outro ponto importante para se destacar neste PPA é em relação ao papel do Estado, considerado como "condutor do desenvolvimento social e regional e como indutor do crescimento econômico". Neste sentido, a estratégia definida pelo plano foi:

> "inclusão social e desconcentração de renda com crescimento do produto e do emprego. Crescimento ambientalmente sustentável, redutor das disparidades regionais, dinamizado pelo mercado de consumo de massa, por investimentos e pela elevação da produtividade. E redução da vulnerabilidade externa através da expansão de atividades competitivas que viabilizem esse crescimento sustentado. As políticas e programas que darão substância a essa estratégia distribuem-se em cinco dimensões: social, econômica, regional, ambiental e democrática (BRASIL, s.d., p. 5)".

O entendimento sobre os rumos estratégicos da política governamental expressa no PPA é o de que as transformações desejadas pelo novo governo teriam como premissa um ambiente macroeconômico de estabilidade, estímulo à produtividade e à competitividade.

Para tanto, deveriam ser fundamentos desta estabilidade uma situação fiscal de equilíbrio, inflação estável e contas externas equilibradas. Uma vez que tais fundamentos fiscais e monetários fossem conquistados, criar-se-iam as bases para a implantação das políticas e ações que levariam às mudanças propaladas pelo governo.

Aqui já se revelam os elementos que promoveram o debate crítico sobre o governo Lula da Silva, em especial, sua adesão ao neoliberalismo. Seria possível iniciar as mudanças sem privilegiar a estabilidade do ambiente de negócios no estímulo à valorização do capital? Não se pretende iniciar uma discussão sobre ao assunto, pois não é foco deste estudo. Mas fica clara a opção estratégica de condicionar as demais políticas governamentais ao desempenho desejado da política econômica.

Essa escolha fica evidente quando se observam os princípios que balizarão as prioridades do PPA. As demandas sociais aparecem como último princípio. Ainda assim, o foco é na elevação da renda e do consumo das famílias mais pobres, secundado pelo desempenho do mercado:

> A definição de políticas voltadas à expansão da renda e do consumo dos mais pobres a um ritmo superior ao do crescimento da renda e do consumo dos mais ricos é dos pontos centrais da agenda do novo governo. Uma vez atingida a estabilização do investimento e do saldo comercial, em proporção do PIB, em níveis compatíveis com o crescimento sustentado, o espaço macroeconômico para a expansão do consumo de todas as classes sociais amplia-se e se fortalece a oportunidade para a rápida expansão do consumo popular (BRASIL, s.d., p. 12).

O mesmo princípio, no entanto, reconhece que a melhora na distribuição de renda ao longo do tempo só ocorrerá por meio da melhora dos seus determinantes, no PPA, identificados como a instrução e o grau de qualificação dos trabalhadores.

Mas tais determinantes são acompanhados de outros igualmente importantes como a ampliação dos programas de transferência de renda (que se constituiu no carro-chefe das

políticas sociais do governo Lula), redução de preços de bens essenciais por meio de medidas tributárias (que somente veio a ocorrer no governo Dilma), medidas de estímulo à concorrência, estímulo à formação de fundos de pensão (um claro reconhecimento da falência do fundo público destinado ao pagamento das aposentadorias), dentre outras.

De fato, o que se pode perceber ao longo do governo Lula foi uma combinação importante de fatores, como a estabilidade macroeconômica, estabilidade inflacionária, transferência de renda e ganhos reais de salários. Tais fatores culminaram num crescimento do PIB puxado pelo consumo das famílias e no fenômeno da chamada nova classe C. Mas não se pode afirmar que a instrução e o grau de qualificação dos trabalhadores contribuíram para essa melhora nos níveis de renda.

Quando se analisam as dimensões da estratégia de longo prazo definida pelo governo Lula no PPA, em especial, a dimensão social, destacam-se seus objetivos: a inclusão social e a redistribuição de renda. Tais objetivos da dimensão social pautam-se nos direitos fundamentais da cidadania e universalização do acesso aos serviços como a seguridade social e a educação.

O mega-objetivo I[12] do Plano Brasil para Todos trata da Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais e, como um dos seus desafios, a ampliação do nível e da qualidade da escolarização da população, por meio da universalização do acesso à educação e ao patrimônio cultural do país.

Para o governo, os programas destinados à consecução da estratégia de inclusão social e redistribuição de renda são prioritários no PPA pelo fato de implicarem na promoção da justiça social, acesso aos direitos fundamentais, aumento da eficiência do trabalho, aumento da produtividade e competitividade.

Listam-se a seguir os programas, sob responsabilidade do Ministério da Educação, que foram propostos pelo governo para atender aos objetivos da dimensão social no que tange aos aspectos educacionais:

- **Brasil Alfabetizado:** criar oportunidade de alfabetização a todos os jovens e adultos.
- **Brasil Escolarizado:** garantir, com melhoria de qualidade, o acesso e a permanência de todas as crianças, adolescentes, jovens e adultos na Educação Básica.
- **Democratização da Gestão nos Sistemas de Ensino:** promover e fortalecer a gestão democrática nos estados e municípios, assegurando a implementação de forma contínua e

[12] Define-se como um dos mega-objetivos (termo adotado no PPA) da dimensão social, ações de fortalecimento do acesso aos serviços sociais, de forma universal e com qualidade, como educação, capacitação, cultura, esporte e lazer, dentre outros (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2004).

eficaz das políticas educacionais em todos os níveis e modalidades de ensino com a adoção de novos mecanismos de participação e controle social.

- **Democratizando o Acesso à Educação Profissional, Tecnológica e Universitária:** ampliar a oferta da educação profissional, tecnológica e da educação superior, com melhoria da qualidade, incorporando novos contingentes sociais ao processo de formação profissional, tecnológica e universitária, visando democratizar o acesso às oportunidades de escolarização, formação, trabalho e desenvolvimento humano, promovendo inclusão social a amplas camadas da população brasileira e contribuindo para reduzir as desigualdades regionais.
- **Educação na Primeira Infância:** ampliar o atendimento à Educação Infantil de crianças de até 3 anos de idade.
- **Escola Básica Ideal:** oferecer atendimento integral e de qualidade em escolas de Educação Básica modelares e de referência.
- **Escola Moderna:** contribuir para a melhoria da qualidade do ensino, em todos os seus níveis e modalidades, por meio da oferta de práticas pedagógicas modernas, materiais didáticos atualizados, inovação tecnológica e infraestrutura física e instrumental necessários à aprendizagem.
- **Gestão da Política de Educação:** coordenar o planejamento e a formulação de políticas setoriais e a avaliação e controle dos programas na área da educação.
- **Universidade do Século XXI:** reformar a Educação Superior e estruturar as instituições federais de ensino, preparando-as para as tendências de futuro, ampliando com qualidade o acesso ao ensino de graduação e pós-graduação, à pesquisa e à extensão, disseminando o conhecimento e promovendo condições para o desenvolvimento sustentável do País, com vistas às transformações sociais pelas quais deve passar, necessariamente, nos próximos anos.
- **Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação:** oferecer oportunidades de capacitação e formação continuada aos professores, associadas a planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho.

Resta avaliar como foi a implementação dos programas e ações decorrentes da elaboração do PPA. Serão destacadas a seguir, por contribuir para a compreensão do objeto deste estudo, as ações propostas para o programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação.

O quadro a seguir mostra como foi a execução orçamentária dos recursos destinados ao Ministério da Educação para a implementação de seus programas constantes no PPA 2004-2007.

Quadro 8 - Evolução da participação percentual dos programas do MEC (2004-2007) – em %

Programa	2004	2005	2006	2007	Média	Rank
Brasil Alfabetizado e Educação de Jovens e Adultos	1,4	4,3	3,2	0,6	2,4	7
Brasil Escolarizado	27,8	10,6	14,2	15,7	17,1	2
Desenvolvimento da Educação Especial	0,0	0,4	0,4	0,3	0,3	10
Desenvolvimento da Educação Infantil	0,0	0,1	0,1	0,2	0,1	12
Desenvolvimento da Educação Profissional e Tecnológica	14,0	6,6	6,5	6,2	8,3	3
Desenvolvimento do Ensino da Pós-Graduação e da Pesquisa Científica	0,0	4,2	4,0	3,4	2,9	6
Desenvolvimento do Ensino Fundamental	0,0	6,4	7,2	6,7	5,1	4
Desenvolvimento do Ensino Médio	0,0	1,8	0,4	0,6	0,7	9
Educação para a Diversidade e Cidadania	0,0	0,4	0,3	0,1	0,2	11
Universidade do Século XXI	55,8	57,0	60,4	56,9	57,6	1
Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica	0,5	5,2	2,7	8,9	4,3	5
Gestão da Política de Educação	0,4	3,0	0,5	0,3	1,0	8

Fonte: MEC. PPA 2004-2007 – Avaliação 2008. (Adaptado pelo autor)

Vale lembrar que os programas relacionados acima partem do pressuposto estratégico do PPA 2004-2007 de que a educação é um dos principais vetores do desenvolvimento do país. Partindo-se disso, a inclusão social, a qualificação dos trabalhadores, a expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia foram relacionados à educação no referido PPA. Destaca-se ainda, que um dos objetivos na área de educação, segundo as orientações estratégicas do PPA, é o de "formar, valoriza e estimular os professores".

A despeito disso, o que se observa é que o programa que teve maior atenção do governo federal foi o Universidade do Século XXI que, na média dos quatro anos de vigência do PPA, obteve 57,5% do total de recursos destinados aos programas educacionais. Como resultado, foram criados 86 *campi* universitários em todas as regiões geográficas do país e 12 novas universidades.

O programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica ficou como o quinto na ordem de destinação de recursos da área educacional, o que

representou R$ 9.006.564,48 do total de recursos empenhados. Numa pior situação ficou o programa Desenvolvimento da Educação Infantil como último colocado. O que, para contrariar os argumentos defendidos neste estudo, segundo os quais, os investimentos em educação infantil tem, por exemplo, reflexos positivos sobre o desempenho posterior dos alunos nos níveis educacionais subsequentes e, que a maior valorização dos professores implica no reconhecimento da sua importância definitiva no processo de desenvolvimento.

É possível que, na operacionalização dos referidos programas tenha havido uma articulação entre os mesmos visando o atingimento dos objetivos propostos no PPA e, nesse caso, o *rank* aqui realizado não reflita a priorização das ações do governo.

Ainda assim, o programa não tratou da remuneração docente, ainda que seus objetivos o mencionassem: "Oferecer oportunidades de capacitação e formação inicial e continuada aos professores e trabalhadores da educação básica, associadas aos planos de carreira, cargos e salários, e promover acesso a bens culturais e a meios de trabalho".

A análise dos indicadores de desempenho do programa revela que o governo federal melhorou ano a ano os indicadores selecionados, no entanto, não atingiu nenhuma das metas propostas, como se pode observar no quadro a seguir:

Quadro 9 - Evolução dos Indicadores de Desempenho do Programa Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica (em %)

Descrição do Indicador	Valores Apurados					Meta do PPA
	2003	2004	2005	2006	2007	
Taxa Docentes com Nível Superior Atuando em Creche	17,70	23,80	29,00	34,00	-	35,00
Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando na Pré-Escola	31,30	35,00	40,00	45,60	-	46,00
Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Fundamental de 1ª a 4ª série	36,10	39,70	47,70	57,70	-	63,70
Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Fundamental de 5ª a 8ª série	77,10	78,80	83,20	85,40	-	91,20
Taxa de Docentes com Nível Superior Atuando no Ensino Médio	90,20	92,00	95,60	95,40	-	97,60

Fonte: MEC. PPA 2004-2007 – Avaliação 2008. (Adaptado pelo autor)

Será avaliado mais adiante se a melhora nesses indicadores refletiu-se na remuneração dos docentes, especialmente, os da educação infantil. Mas o programa de Valorização e Formação de Professores e Trabalhadores da Educação Básica apresentou como resultados:

- Aprovação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que amplia a política de financiamento da educação garantindo investimentos para o atendimento da educação infantil ao ensino médio.
- Como consequência da aprovação do Fundeb, o governo federal aumentou os repasses de recursos complementares.
- A meta de prover formação inicial e continuada aos professores e trabalhadores da educação básica foi alcançada:

> a) capacitação de 25.772 profissionais na Educação à Distância (EaD);
> b) formação continuada de 14.798 professores da educação infantil e do ensino fundamental;
> c) formação em serviço e certificação de 5.291 professores não-titulados dos ensinos fundamental e médio e formação em serviço e certificação de 2.877 professores não-titulados da educação infantil (MEC, 2008, p. 82).

Em função da reeleição do Presidente Lula, o PPA para o período 2008-2011 foi elaborador a partir dos mesmos princípios do anterior, buscando conciliar o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social.

Na Mensagem Presidencial enviada ao Congresso Nacional apresentando o PPA, o Presidente Lula afirma que a consistência dos fundamentos da economia proporcionou a criação de um ambiente favorável à realização de investimentos privados e públicos e que a inflação se estabilizou. Além disso, afirma que o país também realizou os investimentos em infraestrutura econômica e social e avançou na implementação de políticas públicas (BRASIL, 2007).

No entanto, o Brasil vem sistematicamente piorando sua posição no *ranking* de competitividade internacional: passou da 42ª posição em 2005 para a 51ª posição em 2013. Segundo o *ranking* do *Global Competitiviness Report*, a educação faz parte do item infraestrutura e está entre os piores indicadores avaliados e coloca o país na 56ª posição (WEF, 2012).

Isso é paradoxal, pois se argumentou aqui que, dados os contornos liberais do governo Lula, esperava-se que os interesses do mercado pudessem ser contemplados mais eficazmente, mesmo porque, deve-se recordar que na definição estratégica do PPA 2004-2007 o governo assume que a melhora do desempenho econômico proporcionará a base material para as mudanças sociais desejadas.

Na avaliação do governo federal, no entanto, o país avançou e, a partir disso, a estratégia definida é a de inclusão social e educação de qualidade. Para consecução desta estratégia, o novo PPA define três eixos de ações: crescimento econômico, agenda social e educação de qualidade.

No PPA 2008-2011 a educação é apontada como essencial na nova orientação estratégica para o desenvolvimento. Ainda no referido documento, o governo elege o programa como principal elemento de sua organização e o define como:

> [...] um conjunto articulado de ações orçamentárias, na forma de projetos, atividades e operações especiais, e ações não-orçamentárias, com intuito de alcançar um objetivo específico. Os programas estruturam o planejamento da ação governamental para promover mudanças em uma realidade concreta, sobre a qual o Programa intervém, ou para evitar que situações ocorram de modo a gerar resultados sociais indesejáveis. Os programas também funcionam como unidades de integração entre o planejamento e o orçamento (BRASIL, 2007).

No entanto, a despeito do reconhecimento da importância estratégica da educação, do total de 306 programas propostos no PPA, apenas 13 foram relacionados ao objetivo "Propiciar o acesso da população brasileira à educação e ao conhecimento com equidade, qualidade e valorização da diversidade", representando 4,2% do total de programas, constituindo-se no último colocado em número de programas entre os objetivos estratégicos do governo. O objetivo com o maior número de programas, 46 no total, foi o de "Promover o crescimento econômico ambientalmente sustentável, com geração de empregos e distribuição de renda".

Do total de recursos do PPA, 15% foram alocados para a área social (R$ 540,3 bilhões) e, dentro da área, os recursos foram assim distribuídos: 39,3% para a Saúde, 27,2% para o Trabalho, 16,6% para a Assistência Social, 13,7% para a Educação e, 3,2% para Demais.

Não se observa no PPA, dentre os programas para a área de educação, ações voltadas à valorização dos professores. A ação, do Programa Qualidade na Escola, identificada como relacionada ao tema foi a seguinte:

> - Apoio à Capacitação e Formação Inicial e Continuada de Professores e Profissionais da Educação Básica: objetiva ampliar a oferta de capacitação, formação inicial e continuada, na modalidade presencial, de professores e profissionais da educação básica, que atuam nas escolas públicas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, contemplando um conjunto amplo de iniciativas, entre as quais:

> - Programa Gestão da Aprendizagem Escolar - Gestar II
> - Projeto de Mobilização pela Qualidade da Educação – Pró-Letramento
> - Rede Nacional de Formação Continuada de Professores
> (BRASIL, s.d.)

É possível que a questão relativa ao tema valorização dos professores e sua remuneração tenha sido deslocada do PPA para outros instrumentos de política governamental.

Neste sentido, a política educacional voltada para a melhora da remuneração dos professores e da valorização do magistério será analisada a partir da implantação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Antes, porém, será feita uma breve apresentação e análise do Plano de Desenvolvimento da Educação, que é o instrumento balizador da política educacional.

2.3 O PLANO DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO

O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é o documento que baliza a execução das políticas educacionais e tem por objetivo a redução das desigualdades sociais e regionais no campo da educação por meio de uma conjunção das dimensões educacional e territorial.

Segundo a Mensagem Presidencial que apresenta a estratégia de desenvolvimento implícita no PPA 2008-2011 ao Congresso Nacional:

> O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) é elemento essencial dessa estratégia. Com o PDE, pretendemos construir o início de um novo tempo, capaz de assegurar a primazia do talento sobre a origem social e a prevalência do mérito sobre a riqueza familiar. A busca pela melhoria da qualidade da educação representa a conjugação dos esforços das Unidades da Federação atuando em regime de colaboração com as famílias e a comunidade (BRASIL, 2007c).

Na mesma Mensagem Presidencial há o reconhecimento de que a competitividade econômica, a equidade social e a cidadania são reflexos dos esforços realizados na educação, tornando-a um objetivo estratégico para se alcançar o nível de desenvolvimento desejado do país.

Neste sentido, o governo propõe a execução do Plano de Desenvolvimento da Educação, cuja prioridade é a melhoria da qualidade da educação básica, o que, para o governo, significava investir na educação profissional e na educação superior, envolver pais,

alunos, professores e gestores nas ações voltadas à melhoria do desempenho do aluno e da sua permanência na escola.

A concepção de educação que baliza o PDE entende como parte do processo de formação de indivíduos possuidores de uma postura crítica e, ao mesmo tempo, criativa diante do mundo. Além disso, o governo federal afirma no PDE o seu alinhamento com a Constituição Federal e se propõe a enfrentar problemas como a desigualdade de oportunidades educacionais.

Para tanto, o PDE formulou os seus programas e iniciativas em torno dos seguintes eixos norteadores: educação básica, educação superior, educação profissional e alfabetização.

Para implementar o PDE, foi criado o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, de acordo com o Decreto nº 6.094, de 24 de abril de 2007, visando a mobilização social para a melhoria da qualidade da educação básica por meio da ação conjunta do governo (em todas as suas esferas), das famílias e da comunidade (BRASIL, 2007a).

O referido Plano de Metas ofereceu 28 diretrizes a serem obedecidas pelos entes federados para a consecução de seus objetivos. Dentre as suas diretrizes, destacam-se as seguintes diretrizes do referido plano: a) promover a educação infantil; b) implantar plano de carreira, cargos e salários para os profissionais da educação, privilegiando o mérito, a formação e a avaliação de desempenho; c) valorizar o mérito do trabalhador da educação, representado pelo desempenho eficiente no trabalho, dedicação, assiduidade, pontualidade, responsabilidade, realização de projetos e trabalhos especializados, cursos de atualização e desenvolvimento profissional.

No eixo da Educação Básica, foco estratégico do PDE, foi dada ênfase à formação e à valorização dos docentes, aos mecanismos de financiamento da educação e ao acesso à educação. Como principais ações do PDE destacam-se: a) formação de professores; b) definição do piso salarial nacional da categoria; c) aumento da arrecadação para repasses da União aos estados e municípios referentes ao salário-educação, que é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas à educação básica pública; d) substituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), com a consequente ampliação dos recursos do Fundo; e) criação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; f) apoio à gestão escolar por meio do Plano de Desenvolvimento da Escola; g) instituição do Plano de Ações Articuladas (PAR) e, h) inclusão digital.

Segundo Voss (2011, p. 44), “tem sido uma tendência e uma estratégia política adotada pelo Ministério da Educação (MEC), desde a última década do século XX, para legitimar o discurso oficial a favor das reformas no campo da Educação”. A mesma autora argumenta que:

> O discurso da educação como fator estratégico de desenvolvimento social e econômico é atualmente recontextualizado, pois a ênfase central das reformas educacionais contemporâneas não é a expansão da escolarização, mas a equidade, entendida como a oferta eficiente e eficaz do ensino, de modo a garantir condições de aquisição de habilidades e informações que permitam competir no mercado profissional (VOSS, 2011, p. 45).

Deve-se destacar que os PPAs foram elaborados de forma participativa, por meio do estímulo realizado pelo próprio governo federal aos diversos segmentos da sociedade civil. No entanto, no caso do PDE, sendo uma política pública importante para o setor, o processo não foi participativo, pois se trata apenas do esforço do MEC em reunir projetos da área de educação para adensar o Programa de Aceleração do crescimento (PAC).

Esse argumento é corroborado por Voss (2011). Segundo a autora,

> Ao decretar o PDE, o governo Lula rompeu com as propostas defendidas historicamente por seu partido (Partido dos Trabalhadores - PT) e com as práticas históricas de construção democrática de projetos e planos para a Educação, indo na contramão de outros movimentos históricos como os processos políticos de definição da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei n. 9.394/96) e do Plano Nacional de Educação (Lei n.10.172/01) nos quais houve intensa participação social.
>
> O PDE não nasceu de um movimento amplo e democrático de discussão das políticas educacionais que permitisse a participação efetiva dos segmentos sociais e educacionais, de entidades sindicais e representações dos educadores e demais profissionais da Educação. Tal situação gerou insatisfação e profundas críticas ao governo Lula e ao PDE (VOSS, 2011, p. 48).

No entanto, as argumentações apresentadas reforçam o que vem sendo defendido neste estudo, que é a submissão dos interesses sociais aos interesses do mercado e, nesse caso, apesar da já mencionada concepção de educação constante no PDE, o que se percebe é que as ações governamentais na área educacional são direcionadas para a busca da produtividade, da competitividade ou, como apontou a autora, para o mercado profissional. Dito de outra forma, num Estado liberal, deve prevalecer os interesses do mercado.

Aliás, o documento Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instrumento essencial para implementação do Plano de Desenvolvimento da Educação, tem seu nome inspirado em um movimento organizado por um grupo de empresários.

Saviani (2007, p. 1243) relembra esse fato:

> [...] o PDE assume plenamente, inclusive na denominação, a agenda do "Compromisso Todos pela Educação", movimento lançado em 6 de setembro de 2006 no Museu do Ipiranga, em São Paulo. Apresentando-se como uma iniciativa da sociedade civil e conclamando a participação de todos os setores sociais, esse movimento se constituiu, de fato, como um aglomerado de grupos empresariais com representantes e patrocínio de entidades como o Grupo Pão de Açúcar, Fundação Itaú-Social, Fundação Bradesco, Instituto Gerdau, Grupo Gerdau, Fundação Roberto Marinho, Fundação Educar - DPaschoal, Instituto Itaú Cultural, Faça Parte-Instituto Brasil Voluntário, Instituto Ayrton Senna, Cia. Suzano, Banco ABN-Real, Banco Santander, Instituto Ethos, entre outros.

Isso não seria um problema se ajudasse o país a superar definitivamente seus gargalos na área educacional mas, ainda assim, não resolveria as contradições resultantes da captura do governo pelo mercado. No caso do PDE e do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, a execução de ações em caráter permanente, caracterizando-se como política de Estado, nasce de uma iniciativa do mercado.

Este alerta serve apenas para resgatar a argumentação apresentada no início deste estudo sobre a predominância dos interesses do mercado sobre os demais interesses. O que se pretende neste momento é buscar elementos para entender a existência ou não de limites da ação governamental para materializar a política educacional voltada para a melhoria da remuneração docente e para a valorização do magistério.

2.4 O FUNDEB

Segundo Lima (2006) "os fundos para a educação se inscrevem entre as formulações mais relevantes do manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, particularmente do educador Anísio Teixeira". A autora afirma que o referido documento é de inspiração liberal, mas defende a escola pública, obrigatória, laica e gratuita e influenciou a formulação das políticas educacionais, inclusive a criação do FUNDEB.

Dessa forma, é de se observar que a ideia do financiamento da educação por meio da política de fundos não é nova, mas ganhará força a partir dos anos 1990.

Um dos problemas que se tem identificado ao longo deste estudo é o financiamento das áreas sociais por meio do fundo público. Conforme já se tem argumentado, numa situação de crise fiscal e predominância de políticas neoliberais, as políticas públicas de cunho social ficam limitadas às contabilidades criativas que o governo realiza para que possam ser atendidas.

O fundo é caracterizado por receitas específicas que são vinculadas para realização de fins específicos. Dessa forma, a utilização dos fundos tem se constituído numa alternativa para atender as demandas específicas de um determinado setor. No caso da educação, a proposta de criação de um fundo específico para o seu financiamento ressurgiu ao longo das discussões da elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos ainda nos anos 1990 (SILVA, 2010).

Essa discussão sobre criação dos fundos estava alinhada com as orientações de organismos internacionais que influenciaram a formulação de políticas públicas nos países em desenvolvimento. Essa influência ocorreu em função da aceitação da agenda neoliberal proposta pelo Consenso de Washington. Era um dos aspectos da contrapartida que os países que buscavam sua estabilização econômica tinham que cumprir para receber a ajuda necessária para retomar o crescimento.

No caso da educação, segundo o Banco Mundial, era preciso criar mecanismos de financiamento para se garantir os investimentos em carreira, formação e salários dos professores (SILVA, 2010).

Conforme se colocou anteriormente neste estudo, as conferências mundiais da educação deixaram explícita essa necessidade de criação de instrumentos para financiar a educação, inclusive, o tratamento adequado ao profissional docente, desde suas condições de trabalho até sua remuneração.

Apesar do aval dos organismos multilaterais, o que revela também o apoio dos países capitalistas desenvolvidos, as reformas desencadeadas pelos países em desenvolvimento pouco avançaram. No caso brasileiro, as mudanças ocorridas desde o governo Fernando Collor de Mello privilegiaram as chamadas reformas voltadas para o mercado, ou seja, aquelas que, segundo as concepções neoliberais, tornariam o mercado o indutor do crescimento e do desenvolvimento econômico; privatizações, abertura comercial e financeira, garantia dos direitos de propriedade, desregulamentação sobre as movimentações financeiras, dentre outras.

A adesão do Brasil à agenda neoliberal, mesmo com o apoio dos países desenvolvidos centrais e de suas instituições multilaterais e do respaldo obtido pelas eleições brasileiras, indicava que a população estava disposta a experimentar a nova agenda, mas ao mesmo tempo, criaram dificuldades para avançar.

Castro (2001) mostra que tratar do assunto revela interesses conflitantes, pois para sua materialização, as políticas sociais, incluindo a educacional, dependem de como será feito o tratamento das fontes de recursos fiscais e parafiscais que as financiarão. Segundo o autor,

> A discussão a respeito do financiamento para a área de educação tem a ver com as condições materiais e com os recursos financeiros que viabilizam a formulação, implementação e avaliação das políticas. Visto pelo lado jurídico-institucional, o estudo do financiamento implica a análise da esfera fiscal, cobrindo as características e o desenrolar histórico das principais fontes de financiamento tributário, assim como as contribuições sociais e demais fontes que se destinam à área. Com isso, busca-se um olhar integrado da amplitude do espaço fiscal e parafiscal que se destina ao financiamento da área. (CASTRO, 2001, p.11)

Em seu artigo, o autor mostra que o financiamento da educação ocorre fundamentalmente pela vinculação de receitas de impostos e contribuições sociais e, complementarmente, operações de crédito. O mesmo autor argumenta ainda que o Fundef se constituiu numa minirreforma tributária por alterar os critérios de alocação de recursos ao destacar o número de alunos como elemento central da distribuição dos recursos. No entanto, mostra que, apesar de incentivar a municipalização e priorizar a oferta do ensino fundamental, o Fundef não trouxe alternativas para o financiamento das demais modalidades de ensino (CASTRO, 2001).

Castro (2001) traz uma conclusão sobre o tema financiamento que ajuda na argumentação aqui defendida sobre os ganhos trazidos pela definição de percentuais a serem alocadas na educação:

> [...] deve-se entender que, apesar de a estrutura de financiamento ter conseguido proteger a área de educação, não há garantias de que, à medida que forem crescendo as responsabilidades dos entes federados, ou caso se evolua para uma concepção mais abrangente de proteção social, não será necessária a ampliação de recursos, além daqueles provenientes do crescimento econômico e dos ganhos com melhorias na eficiência do processo de arrecadação e gastos (CASTRO, 2001, p. 30).

Citou-se anteriormente neste estudo os esforços dos movimentos sociais em torno da reivindicação da destinação de 10% do PIB para a educação. Ao mesmo tempo, questionou-se aqui por que 10% e não qualquer outro percentual. A defesa que se faz neste estudo é que se

invista o que for necessário para que a educação cumpra com o seu papel, segundo a visão pedagógica e não a economicista.

As reivindicações são muitas: escolas de educação integral e não somente de tempo integral, condições adequadas de trabalho para os profissionais da educação, remuneração adequada, planos de carreira, educação continuada, jornada de trabalho decente, dentre outras.

Gemaque (2011) apresenta um posicionamento crítico em relação à política de fundos e financiamento da educação e o atendimento das demandas da educação:

> [...] considerando que a política de fundos na educação não consiste na ampliação dos recursos financeiros, avaliamos que essa estratégia apenas ameniza os problemas educacionais nos locais de muita pobreza, mas não os resolve. A magnitude dos recursos mobilizados nos fundos estaduais é definida pela capacidade fiscal dos mesmos e a complementação financeira da União não é o bastante, embora amenize o problema. O combate às desigualdades educacionais requer muito mais que "suplementos", uma vez que demanda a implementação de políticas consistentes que visem à descentralização do capital/riqueza dos grandes centros para os estados/municípios pobres, e a revisão dos critérios de coleta e distribuição de impostos, acompanhados de políticas capazes de reconstruir as bases sobre as quais se assentam as relações intergovernamentais, para qual o papel do estado é fundamental (GEMAQUE, 2011, p. 111).

Pinto e Alves (2011) fazem uma ponderação sobre o problema afirmando que o que se deve observar é a qualidade do gasto na educação. Os autores defendem que os recursos são mal gastos e oferecem uma comparação do gasto por aluno em diferentes países medido segundo a Paridade do Poder de Compra ou Purchasing Power Parity (PPP), que é uma ferramenta para se avaliar o real poder de compra entre as moedas de diferentes países. O quadro abaixo reproduz os dados informados pelos autores:

Quadro 10 – Gasto por aluno no ensino fundamental em 2006 (em US$ PPP)

Países	Valor (US$ PPP)
Estados Unidos	9.709,00
Média dos países da OCDE	6.437,00
Chile	2.088,00
México	2.003,00
Brasil	1.566,00

Fonte: OCDE, extraído e adaptado de Pinto e Alves (2011).

Não resta dúvida que, aceitando-se esse indicador, o Brasil está muito distante de atingir o padrão dos países desenvolvidos e, até mesmo, dos vizinhos latino-americanos em desenvolvimento.

Isso tudo considerado, qual o montante de recursos necessários para a oferta de uma educação pública de qualidade? Qual o melhor instrumento de financiamento? Qual o modelo de gestão da educação que permitirá atingir aos objetivos desejados? Quais os elementos necessários para se garantir um pacto federativo adequado aos entes federados?

Não se pretende oferecer aqui neste estudo as respostas a todos esses questionamentos, mas parte-se deles para se avaliar a implementação do Fundeb e seus impactos sobre as políticas de remuneração dos professores e da valorização do magistério.

Conforme já se fez referência, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. O FUNDEB substitui o FUNDEF, redirecionando o volume de recursos repassados para toda a educação básica e não somente para o ensino fundamental (BRASIL, 2006 e BRASIL, 2007B).

Destaca-se que o FUNDEB amplia o atendimento à educação infantil (artigo 8º, parágrafo 1º, inciso I e artigo 10º, incisos I, II, III e IV). O artigo 2º da referida lei assegura que os recursos do Fundo serão destinados "à manutenção e ao desenvolvimento da educação básica pública e à valorização dos trabalhadores em educação, incluindo sua condigna remuneração...". O artigo 22 define como os recursos serão aplicados para garantir o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério:

> Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.
> Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:
> I - remuneração: 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;
> II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;
> III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

O FUNDEB criou condições orçamentárias para que os municípios pudessem cumprir com as obrigações legais em relação à oferta da educação infantil, mesmo com valores inferiores aos demais níveis de ensino.

Uma das alternativas para a gestão da educação infantil nos municípios foi a possibilidade das prefeituras firmarem convênios com entidades filantrópicas, religiosas ou organizações não-governamentais para garantir a oferta dos serviços.

Esse modelo alinha-se aos preceitos de uma economia neoliberal, pois o Estado deve intervir o mínimo possível e, ao mesmo tempo, deve garantir a reprodução e/ou expansão do capital. Essa terceirização da gestão dos serviços públicos foi possível depois da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, promulgado em 1995 e que, ao rediscutir o conceito de público, possibilitou que o mercado ampliasse sua participação na oferta de bens públicos, como é o caso da educação (MARE, 1995).

Transferir parte da responsabilidade da oferta da educação infantil para entidades não-governamentais que adotam a lógica da iniciativa privada foi uma saída para a falta de recursos e para a falta de condições administrativas dos municípios assumirem a responsabilidade plenamente.

ARELARO (2007) faz um resgate histórico da criação do FUNDEB. Segundo a autora, a proposta de criação do FUNDEB em substituição ao FUNDEF foi elaborada, negociada e apresentada ao então Ministro da Educação, Tarso Genro, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). A partir disso, o governo federal passou a discutir e negociar a proposta com a União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME) e com o Conselho Nacional de Secretários Estaduais de Educação (CONSED).

Nessa proposta inicial, o FUNDEB deverá durar 14 anos e suas receitas seriam compostas por 20% dos 25% dos recursos constitucionais destinados à manutenção e desenvolvimento da educação, sendo que, destes, 60% deveriam ser destinados ao pagamento dos profissionais da educação.

Vale destacar que na proposta apresentada não havia a previsão de recursos para a educação infantil, especialmente creches.

Borges (2007) relata que a disputa sobre a inclusão das creches no FUNDEB não foi facilitada. Segundo o autor, estados e municípios tiveram opiniões divergentes sobre essa inclusão. O CONSED chegou a sugerir a exclusão das creches defendendo que a educação de 0 a 3 anos deveria ser de responsabilidade dos municípios. Os estados poderiam admitir a inclusão das creches desde que parte dos impostos municipais passasse a compor as receitas do fundo, conforme defendia a UNDIME. Essa disputa fez com que o governo federal excluísse as creches do projeto que foi encaminhado ao Congresso Nacional em 2005.

Os recursos e a cobertura da oferta de 0 a 3 anos só foram incluídos no FUNDEB em função da pressão exercida no Congresso Nacional pelo Movimento das Fraldas Pintadas, liderado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação em conjunto com a Fundação Abrinq, Marcha Mundial de Mulheres, Articulação de Mulheres Brasileiras, Frente Parlamentar da Criança e do Adolescente e movimento Interfórum de Educação Infantil.

Esse movimento reuniu entidades de defesa da educação, professores e outros numa intensa mobilização no Congresso Nacional utilizando, inclusive, carrinhos de bebês, chupetas, fraldas pintadas que foram entregues aos parlamentares e outros artifícios para chamar atenção e sensibilizar o parlamento.

O slogan do movimento era "Direito à educação começa no berço e é pra toda vida" que, além da inclusão de recursos para as creches no FUNDEB, também reivindicava mais recursos para a educação, definição de um custo/aluno, qualidade da educação e piso salarial para a categoria (NASCIMENTO, 2009).

O projeto do FUNDEB foi aprovado pelo Senado e Câmara Federal por meio da PEC nº 9/2006, que balizou a aprovação da Emenda Constitucional nº 53, de 20 de dezembro de 2006. O projeto teve a aprovação das entidades UNIDIME, CONSED e CNTE (ARELARO, 2007).

No entanto, ARELARO (2007) avalia que a regulamentação do FUNDEB foi um problema, pois os critérios para destinação dos recursos para os níveis de ensino não eram precisos.

A despeito dos problemas com a regulamentação, Sena (2008) elenca alguns avanços:

> Entre os avanços significativos do novo fundo figura, em primeiro lugar, a abrangência da forma pela qual todas as etapas da educação básica passam a contar com um mecanismo de financiamento, bem como o encaminhamento satisfatório, como ponto de partida, da questão da participação financeira da União. No período de vigência do Fundef, o (legítimo) papel exercido pela União, de coordenação federativa da política pública para o financiamento da educação, fez-se com o sacrifício (ilegítimo) de seu necessário papel de exercício da função supletiva, o de proporcionar o aumento dos recursos disponíveis por aluno/ano, o que teria impacto positivo sobre a qualidade, mas principalmente sobre a redução das desigualdades regionais. Os governos do período omitiram-se em relação ao pacto federativo, que carece da reconstrução no setor educacional. A legislação do Fundeb – Emenda Constitucional – EC – n. 53/06 e a Lei do Fundeb – Lei n. 11.494/07 parecem contribuir para esse objetivo, na medida em que:
>
> a. foi constitucionalizada a regra de contribuição da União, via complementação ao Fundeb, e se definiu um patamar mínimo de alocação de recursos federais (10% do valor dos fundos), com a proteção de algumas fontes, de modo a trazer efetivamente recursos novos. Trata-se de avanço significativo, adequado ao federalismo cooperativo e que terá resultados concretos no que se refere à diminuição das desigualdades regionais;

> b. criou-se uma instância de formulação, debate e negociação federativa, a Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, que inclui a dimensão regional;
> c. possibilitou-se a setorização da lei complementar para disciplinar a cooperação entre os entes federados na esfera educacional, que passa a ser um dos desafios da agenda para a consolidação do Fundeb (SENA, 2008, p. 320-321).

O mesmo autor destaca ainda a melhoria dos instrumentos de controle social e do controle por parte do Ministério Público. Destaca ainda que a lei do Fundeb torna as instituições conveniadas que ofertam educação especial, creches e pré-escolas como beneficiárias dos recursos do fundo (SENA, 2008). Para tanto, tais instituições conveniadas deveriam cumprir com os seguintes requisitos:

> a. oferta em igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os alunos;
> b. ausência de fins lucrativos;
> c. serem caracterizadas como instituições comunitárias, confessionais e filantrópicas;
> d. assegurar a destinação do seu patrimônio a entidades congêneres em caso de encerramento de atividades;
> e. atender a padrões mínimos de qualidade, definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino. Inclusive aprovação de seus projetos pedagógicos;
> f. ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente;
> g. no caso das pré-escolas, pelo período de 4 anos;
> h. no caso da educação especial, atuação exclusiva na modalidade (SENA, 2008, p. 338).

O item f acima citado pode esclarecer os sombreamentos da gestão da educação infantil existentes na esfera municipal entre as secretarias de educação e as de assistência social. Em Campo Grande, capital do Mato Grosso do Sul, toda a gestão das creches e pré-escolas, gestão de contratos com conveniadas e outros eram de responsabilidade da secretaria de assistência social. No entanto, todos os recursos necessários para manutenção da educação infantil era de responsabilidade da secretaria de educação.

Mas antes de avançar nesse assunto, Abreu (2014) oferece outros argumentos para compreender as limitações para materialização da política educacional.

A autora relembra que as indefinições sobre os rumos da política educacional podem explicar a troca de ministros nos três primeiros anos do primeiro mandato do governo Lula. De um lado, Lula mantém o formato de gestão da educação idealizado pelo seu antecessor, Fernando Henrique Cardoso; por outro lado, seu próprio governo não consegue realizar as mudanças necessárias e desejadas desde seu plano de governo e PPA´s. Como resultado,

passaram pelo Ministério da Educação entre os anos de 2003 a 2006 os ministros Cristovam Buarque, Tarso Genro e Fernando Haddad (ABREU, 2014).

Ainda segundo a autora, a partir da gestão do ministro Fernando Haddad a política educacional começa a ser mais bem definida no governo Lula. Um dos pontos centrais foi a negociação e aprovação do FUNDEB que avançou em, pelo menos, três pontos: a garantia da implementação de planos de carreira, o ingresso por concurso público de provas e títulos e a exigência legal do piso nacional para a categoria que, apesar de sua aprovação em 2006, a lei que institui o piso nacional para a categoria foi promulgada em 2008[13] (ABREU, 2014).

Gaspar (2010) identifica que o FUNDEB permitiu o aumento da oferta da educação para crianças de 0 a 3 anos. No entanto, alerta que esse aumento ocorreu muito mais na rede privada do que na rede pública, tomando-se como parâmetro os dados dos estados do Amapá, Pernambuco, São Paulo, Rio de janeiro e Rio Grande do Sul. Destaca ainda que, no Distrito Federal, a cobertura de 95% das vagas é realizada pela rede privada.

Apesar de apontar esse avanço ocasionado pelo aumento da oferta, a autora alerta que há um tratamento diferenciado entre a creche e a pré-escola. Além disso, analisando os dados do INEP, a autora mostra que apenas 50,3% das instituições de educação infantil possuem um parque infantil, elemento importante da infraestrutura necessária para a oferta adequada da educação infantil. Além disso, 68,5% das escolas não oferecem banheiros adaptados para a educação infantil; outros 85,8% não possuem salas de leitura e 67% não possui biblioteca (GASPAR, 2010).

De novo: qual é o percentual adequado para a oferta de uma educação pública de qualidade? Pelo que se tem analisado neste estudo, os avanços ocorrem por pressão dos movimentos sociais, mas são, no entanto, paliativos e não dão conta de equacionar todos os problemas da educação.

No caso da educação infantil, do que adianta aumentar o número de vagas se isso ocorre por meio da terceirização dos serviços para a rede privada e traz, a reboque, a intensificação das jornadas de trabalho e a precarização das condições de trabalho? O que afinal fazem as crianças nas creches e nas pré-escolas sem a infraestrutura adequada para que os professores exerçam plenamente suas atribuições como educadores?

Pode-se justificar todos esses questionamentos pelo fato de que, apesar da LDB em 1996 incorporar a educação infantil como parte da educação básica, somente dez anos depois

[13] Lei nº 11.738 de 16 de julho de 2008.

a modalidade foi incluída no FUNDEB e, portanto, definiu-se a sua forma de financiamento (GASPAR, 2010).

A autora mostra que há ainda um longo caminho a percorrer:

> Dados do INEP relativos à Educação Infantil revelam que ainda existe uma grande demanda nacional de atendimento da faixa etária de zero a três anos em instituições públicas, o que implica investimentos no sentido de ampliar desde a infraestrutura até número de profissionais e qualidade oferecida. Nesse contexto/ novo cenário deve incidir o impacto do FUNDEB. Sem a efetiva participação dos governos federal e estadual, os municípios não terão como garantir o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, no qual o Governo Federal estabelece 28 diretrizes para a Educação Infantil que serão realizados pelo MEC (Ministério da Educação) ou que receberão apoio ao serem executadas por estados e municípios.
> Embora a garantia do repasse dos recursos financeiros para a Educação Infantil ser a característica mais evidente do impacto do novo fundo, o FUNDEB traz outras características fundamentais para a Educação Infantil. Destacam-se em relação a isso, a garantia da integralidade e a integridade da Educação Infantil, desde o nascimento, ao incluir a creche. Por muito tempo se argumentou sobre a importância do financiamento para dar à creche a relevância social, educacional e política como instituição que garanta o direito da criança de até três anos à educação, destituindo-a do *status* de assistência. Se a creche tivesse sido excluída do fundo, grande seria o risco de retrocesso na finalidade pedagógica. Ou seja, para cumprir uma das metas estabelecidas pelo Plano de Metas que visa a alcançar nota 6 no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), necessariamente ter-se-ia que começar pela Educação Infantil. (GASPAR, 2010, p. 131).

Militão (2011, p. 135) também argumenta que a criação do FUNDEB não resolve todos os problemas do financiamento da educação, em especial, não enfrenta "a histórica e extrema desigualdade de recursos disponíveis no âmbito das três esferas de governo (apenas parcialmente atenuada pelos referidos Fundos)". Além disso, o FUNDEB ampliou sua cobertura para toda a educação básica (e não somente o ensino fundamental como no FUNDEF), no entanto, não houve alteração das fontes de recursos para garantir essa nova cobertura.

Com relação à forma como o FUNDEB tratou a questão da remuneração docente e valorização do magistério, deve-se observar que a maioria dos trabalhos aqui analisados enfatiza os aspectos históricos de criação do FUNDEB, as comparações com o FUNDEF e a forma como os recursos foram distribuídos. Poucos trabalhos tratam da questão dos impactos sobre a remuneração dos professores e sobre a política de valorização do magistério. Uma das explicações reside no fato de que sua criação e implementação é recente e, do ponto de vista da pesquisa científica, estudar um objeto em movimento traz uma série de dificuldades.

Retomando a análise do FUNDEB, observa-se que a lei que o instituiu definiu que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo fossem destinados para o pagamento da remuneração dos

profissionais da educação básica, assim como, indicou a criação do piso salarial nacional para a categoria. O piso foi criado pela lei nº 11.738 que estipulou o valor inicial de R$ 950,00 para um profissional com formação mínima de nível médio e carga horária de 40 horas semanais (BRASIL, 2008).

Também é um avanço introduzido pelo FUNDEB a exigência legal para criação de planos de carreira e remuneração do magistério por parte dos estados e municípios já com a incorporação do piso salarial nacional.

Davies (2006) apresenta uma avaliação crítica em relação aos aspectos do FUNDEB relacionados à política de valorização:

> Com relação à suposta valorização dos profissionais do magistério, da educação ou dos trabalhadores da educação, conforme a variada nomenclatura da PEC, é bastante frágil a alegação de que isso acontecerá com a vinculação de pelo menos 60% para sua remuneração. Estes 60% não asseguram a valorização, pelo menos no sentido de melhoria salarial, mesmo nos governos que ganham com o fundo, pelo fato de *não* serem calculados sobre a totalidade dos recursos vinculados à educação, que são maiores do que a receita do fundo, sobretudo nos governos com receita própria significativa (alguns municipais) e/ou nos casos em que o percentual da Constituição Estadual ou Lei Orgânica municipal for maior do que os 25% dos impostos previstos na CF. Além disso, são nulas as chances de tal melhoria salarial ocorrer no caso dos milhares de governos que perdem com os fundos (DAVIES, 2006, p. 770).

Muito provavelmente a discussão sobre a remuneração docente e a valorização do magistério, a despeito de sua importância, é o tema mais controverso e o que apresenta mais dificuldades de solução. Apesar do aumento dos recursos a partir do FUNDEB, ainda assim, há uma lacuna importante a ser suprimida para a plena oferta da educação básica, pois há problemas na oferta de infraestrutura, na qualidade de ensino, na formação de professores e na sua remuneração, para citar alguns dos desafios a serem superados.

A luta pela valorização do magistério tem se pautado pela melhoria das condições de trabalho do professor, mas fundamentalmente, pela melhoria da sua remuneração e das perspectivas de carreira.

No entanto, as disparidades regionais apresentam contradições que impossibilitam a implementação de uma política efetiva e que contemple todas as reivindicações das entidades de defesa da educação.

Como já foi mencionado neste estudo, as conquistas têm sido marginais, no sentido de que não têm resolvido os problemas centrais da educação e, em especial, a melhoria definitiva das condições para remuneração docente e valorização do magistério. A exigência de um plano de carreira é um passo importante na direção da materialização da política de

valorização. No entanto, a instituição de planos de carreira esbarra nos limites orçamentários dos entes federados. Além disso, as conquistas trazidas pelos planos de carreira são paliativas e não resolvem o problema da remuneração de forma adequada e permanente.

Em geral, os benefícios oferecidos pelos planos de carreira melhoram a situação do professor enquanto o mesmo está em atividade e não são incorporados aos cálculos de benefícios previdenciários.

Também já se mencionou neste estudo as dificuldades de se estabelecer a remuneração de um professor em função da intangibilidade de suas atividades. Diferentemente de um trabalhador do setor industrial, como o da fábrica de alfinetes de Adam Smith, por exemplo, as medidas de produtividade do trabalho docente, aplicando-se a lógica economicista, não são tangíveis. Pode-se estabelecer como critérios o número de alunos em sala ou o número de turmas em que o professor leciona, mas ainda assim os critérios são imprecisos e não refletem a importância do trabalho do professor.

Um médico atende, em média, 15 pacientes por dia. O operário smithiano da fábrica de alfinetes faz várias pontas do produto, mas só faz isso. Um professor atende, ao mesmo tempo, turmas numerosas de alunos, cada um diferente do outro, em até três turnos de trabalho. Quem é mais produtivo? Quem possui a maior remuneração relativa?

Portanto, tratar da remuneração docente e da valorização do magistério por meio da política de fundos é lançar névoa sobre a questão fundamental que é a discussão sobre priorização das demandas sociais pelo governo e a valorização do trabalho em detrimento à valorização do capital.

Defende-se neste estudo que seja investido na educação o que for necessário para que a educação possa ser, segundo a concepção de Libâneo (2002), o processo pelo qual os indivíduos assimilam saberes, habilidades, atitudes, cultura para produzir também novos saberes, habilidades, atitudes, etc.

Para tanto, é necessário superar a visão economicista que entende que o indivíduo deve ser educado tão somente para o mercado de trabalho, constituindo-se como "mão de obra qualificada", como coisa, como insumo que combinado com máquinas e equipamentos produzirá lucro.

A seção seguinte abordará como O FUNDEB impactou a política de remuneração docente e de valorização do magistério no município de Campo Grande, capital do Estado de Mato Grosso do Sul.

3 A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB E OS IMPACTOS SOBRE A REMUNERAÇÃO DOCENTE E A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE (MS)

Esta seção tratará da análise dos impactos da implantação do FUNDEB no município de Campo Grande, capital do estado de Mato Grosso do Sul, sobre a remuneração e valorização dos professores da rede municipal de ensino. Os impactos serão avaliados sob os seguintes critérios:

- Remuneração: cumprimento da legislação (se o município aplicou, no mínimo, os 60% dos recursos com a remuneração dos profissionais do magistério);
- Valorização profissional: plano de carreira e qualificação profissional.

Para análise do gasto dos recursos do FUNDEB com a remuneração dos profissionais do magistério foram utilizados dados do Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE)[14], que é um sistema eletrônico de informações administrado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e tem por objetivo coletar, sistematizar e disseminar informações sobre os orçamentos da área educacional da União, Estados, Distrito Federal e municípios.

A análise das informações acerca da política de valorização profissional foi baseada nos decretos que instituem o plano de carreira e relatórios da Secretaria Municipal de Educação.

3.1 O FUNDEB E SUA OPERACIONALIZAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu no seu artigo 212 os parâmetros mínimos para investimentos na manutenção e desenvolvimento da educação pública que os entes federados deveriam cumprir: a União, no mínimo 18% e Estados, Distrito Federal e municípios 25% de suas receitas oriundas da arrecadação de impostos (BRASIL, 1988). Tais percentuais mínimos estabelecidos constitucionalmente se aplicam independentemente da capacidade de arrecadação do ente.

Os recursos arrecadados e destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino podem ser utilizados para a construção, reforma e para equipar escolas; para a contratação de profissionais da educação; para ações que promovam a valorização desses profissionais da educação; para ações que garantam a universalização da educação, a permanência do aluno na escola e a sua capacidade de aprendizado.

[14] Disponível em <www.fnde.gov.br>.

As principais fontes de recursos que financiam a manutenção e o desenvolvimento da educação pública são os recursos próprios (25% da arrecadação de impostos), os recursos subvinculados (recursos do FUNDEB) e as transferências (permanentes, automáticas e voluntárias) [15].

Os recursos subvinculados, onde se localizam os recursos do FUNDEB, são assim chamados conforme inciso I do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, pois só podem ser aplicados na educação (BRASIL, 1988).

O FUNDEB foi criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, para atender aos objetivos de universalizar a educação básica, melhorar a qualidade de ensino e valorizar os profissionais da educação. Sua regulamentação se deu pela aprovação da lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007 (BRASIL, 2006; BRASIL, 2007b; BRASIL, 2007a).

A EC 53/2006 estabeleceu a vinculação de 20% de alguns impostos e receitas oriundas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. A lei 11.494/2007estabelece quais são as receitas do FUNDEB (artigo 3º) e definiu a forma de distribuição dos recursos para cada conta do FUNDEB (BRASIL, 2006; BRASIL, 2007b).

O Fundo tem vigência por 14 anos, de 2007 a 2020, destinado exclusivamente ao financiamento da manutenção e do desenvolvimento da educação pública básica em todas as etapas e modalidades de ensino: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio.

Os recursos vinculados não entram diretamente na conta do FUNDEB do Estado ou do município. Eles são direcionados para um fundo contábil estadual que concentra a arrecadação dos 20% dos impostos e receitas do governo estadual e de cada um dos seus municípios. Somente depois de somadas as receitas é que se distribuem os recursos com base num cálculo que considera a quantidade de alunos (baseado no número de alunos do Censo Escolar do ano anterior) em cada rede de ensino (estadual e municipal) e o valor de cada tipo de matrícula existente. Essa sistemática constitui-se numa operação para dedução da arrecadação dos impostos e receitas dos 20% que serão destinados ao FUNDEB.

O fator de ponderação instituído pelo FUNDEB baseia-se no artigo 10 da Lei nº 11.494/2007, que definiu os dezessete diferentes tipos de matrículas existentes na educação básica:

[15] As transferências cumprem ao disposto no artigo 211 da Constituição Federal, que define que o governo federal deve prestar assistência técnica e financeira aos Estados, Distrito Federal e municípios que não conseguem atingir o percentual mínimo exigido no artigo 212 para desenvolvimento de seus sistemas de ensino e no atendimento à escolaridade obrigatória.

> Art. 10. A distribuição proporcional de recursos dos Fundos levará em conta as seguintes diferenças entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica:
> I - creche em tempo integral;
> II - pré-escola em tempo integral;
> III - creche em tempo parcial;
> IV - pré-escola em tempo parcial;
> V - anos iniciais do ensino fundamental urbano;
> VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo;
> VII - anos finais do ensino fundamental urbano;
> VIII - anos finais do ensino fundamental no campo;
> IX - ensino fundamental em tempo integral;
> X - ensino médio urbano;
> XI - ensino médio no campo;
> XII - ensino médio em tempo integral;
> XIII - ensino médio integrado à educação profissional;
> XIV - educação especial;
> XV - educação indígena e quilombola;
> XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo;
> XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo (BRASIL, 2007b)

Conforme Mato Grosso do Sul (2013, p. 35),

> [...] os valores de ponderação serão fixados anualmente, por uma Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, formada pelo Ministro da Educação, mais cinco representantes dos municípios indicados pela União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME e outros cinco dos estados indicados pelo Conselho dos Secretários de Educação – CONSED. Essa Comissão deve reunir-se até 31 de julho para definir as variações das ponderações para o ano seguinte.

Essa forma de operacionalização pode fazer com que os recursos a serem destinados a cada ente federado pode variar, pois depende da quantidade de matrículas em cada etapa e modalidade de ensino ofertada e o valor da ponderação.

No caso dos municípios, os recursos que comporão o FUNDEB devem vir das seguintes fontes: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados para Exportação (IPI-Exp), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), recursos oriundos da Lei Kandir[16] e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

Não entram como fontes de receitas para composição do FUNDEB o Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) e Imposto sobre Transmissão de Bens Inter-vivos (ITBI).

[16] Lei nº 87/1996, que trata da desoneração das exportações.

A União poderá complementar os recursos do FUNDEB para garantir o valor mínimo nacional por aluno/ano nas localidades que não atingirem esse valor com recursos próprios. Essa complementação com recursos federais deve ser equivalente a 10% do total de recursos dos entes federados aportados no Fundo. Desses 10%, 90% devem ser distribuídos com base no número de alunos e 10% por meio de programas voltados para a melhoria da educação básica.

Pela lei que instituiu o piso salarial nacional dos professores, esses 10% devem compor as receitas para pagamento do referido piso caso o ente federado não tenha dotação orçamentária suficiente para cumpri-lo. O que se tem verificado é que apenas os estados do norte e nordeste do país têm sido contemplados com os 10% complementares dos recursos federais.

Dessa forma, a partir da criação do FUNDEB, os municípios devem realizar um esforço adicional para aumentar o número de alunos matriculados na rede pública de educação básica, pois os recursos do FUNDEB serão distribuídos de acordo com uma proporção desse número. O número de alunos matriculados é apurado de acordo com o Censo Escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP).

Também são computadas para efeito da distribuição dos recursos do FUNDEB as matrículas realizadas nas creches, pré-escola e educação especial de instituições conveniadas com os municípios e que possuem cadastro no Censo Escolar (instituições comunitárias, confessionais, filantrópicas sem fins lucrativos).

Os recursos do FUNDEB devem ser aplicados nas atividades relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica pública. No caso dos municípios, os recursos só poderão ser utilizados nas modalidades educação infantil e ensino fundamental. De acordo com os artigos 70 e 71 da LDB:

> **Art. 70.** Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:
> 1. remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
> 2. aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
> 3. uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
> 4. levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
> 5. realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
> 6. concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

> 7. amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
> 8. aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.
> **Art. 71.** Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
> 1. pesquisa, quando não vinculada às instituições d ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
> 2. subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
> 3. formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
> 4. programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
> 5. obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
> 6. pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia a manutenção e desenvolvimento do ensino.
> (BRASIL, 1996a).

No entanto, a Lei nº 11.494/2007, no seu artigo 22, determina que, no mínimo, 60% dos recursos anuais totais do fundo devem ser destinados para pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica da rede pública em efetivo exercício (BRASIL, 2007b). Segundo a mesma lei e artigo, considera-se como remuneração "o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função...".

O saldo dos recursos do fundo que não foi destinado ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério deve obedecer ao disposto nos artigos 70 e 71 da LDB.

Os recursos do FUNDEB devem ser gastos dentro do mesmo exercício de sua arrecadação. O parágrafo 2º, do artigo 21, da Lei nº 11.494/2007 permite que, no máximo, 5% desses recursos possam ser gastos dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte (BRASIL, 2007b).

Com a instituição do FUNDEB, a educação básica, em todas as suas etapas e modalidades, passou a contar com um mecanismo eficiente de financiamento, pois a lei que o aprova e as suas normas regulamentadoras estabelecem parâmetros objetivos para a aplicação dos recursos.

Ao focar a distribuição dos recursos na quantidade de alunos matriculados na rede pública de ensino, o FUNDEB estimula os entes federados a ampliarem atendimento educacional e, assim, promoverem a universalização da educação. Neste sentido, a tendência

é que as matrículas em etapas e modalidades cujo atendimento é insuficiente possam se elevar. Se esta tendência se confirma, haverá a necessidade de ampliação dos quadros de professores e outros profissionais do magistério para atender ao aumento do atendimento proposto.

Por ser de natureza meramente contábil, o FUNDEB não tem a necessidade de ter um órgão gestor específico para sua gestão, dessa forma, os recursos aportados nas contas estaduais não podem sofrer retenção.

Uma das preocupações sobre a política de fundos é que os mesmos possuem um caráter provisório. No caso do FUNDEB, sua vigência é para o período de 2007 a 2020. Significa dizer que a luta reivindicatória dos movimentos sociais e entidades de defesa da educação deve ser mantida para que a política educacional voltada à remuneração docente e valorização do magistério continue avançando, mesmo que marginalmente.

Para a maioria dos municípios, esse caráter temporário do FUNDEB deve ser debatido para se encontrar alternativas, pois não possui autonomia financeira e depende dos repasses de recursos dos governos federal e estadual para cumprir com as suas responsabilidades legais, especialmente, as relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino e o pagamento do piso salarial nacional da categoria.

A extinção do fundo ou a nova sistemática que poderá o substituir deverá levar em consideração essa situação de dependência financeira dos municípios.

A destinação dos 20% retidos dos impostos e receitas arrecadadas destinadas à educação e que comporão os recursos do FUNDEB deveriam ser atingidos plenamente a partir de 2009 ou, terceiro ano de sua implantação. O quadro a seguir mostra a origem dos recursos do FUNDEB e os percentuais adotados para sua constituição ano a ano:

Quadro 11 – Fonte dos recursos do FUNDEB

Fonte dos recursos	Percentual do volume de recursos		
	2007	2008	2009-2010
Fundo de Participação dos Estados (FPE)	16,66%	18,33%	20%
Fundo de Participação dos Municípios (FPM)			
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)			
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI-Exp)			
Lei Kandir (Lei Complementar nº 87/96)			
Imposto sobre Transmissão Causa *Mortis* e Doações	6,66%	13,33%	20%
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)			
Cota-parte de 50% do Imposto Territorial Rural devida aos municípios (ITR)			
Parcela de 20% do Imposto que a União vier a instituir em razão de sua competência residual			

Fonte: Madza e Bassi (2009)

Os recursos que compõem o FUNDEB vem de impostos e receitas já existentes, o que reforça o fato de que a sua instituição caracterizou-se como uma minirreforma tributária.

O que foi exposto acima é o modo resumido de operacionalização dos recursos do FUNDEB. Esse resgate do funcionamento do Fundo é importante para se tentar analisar como o mesmo foi utilizado na melhoria da remuneração dos professores e nas ações de valorização do magistério.

3.2 O FUNDEB E A REMUNERAÇÃO E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

A autonomia administrativa dos municípios é estabelecida pela Constituição Federal do Brasil. Apesar de possuírem suas leis orgânicas, a Constituição é a lei maior do país e nela são delegadas responsabilidades aos municípios que, para cumpri-las, dependem do aumento da sua capacidade financeira que, por sua vez, está relacionada com a sua capacidade de arrecadação de tributos, com o dinamismo de suas economias e dos repasses de recursos dos governos federal e estadual.

Dito de outra forma, suas condições de reprodução material determinam a qualidade da administração municipal e o uso eficiente dos recursos. Como a geração de riqueza não

possui distribuição uniforme pelo território nacional, são poucos os municípios que não dependem dos repasses de recursos para cumprimento de suas obrigações constitucionais. Não é o caso do município de Campo Grande, no entanto, é importante que se faça esse alerta, pois a falta de autonomia financeira pode ser um fator limitante para a implementação das políticas educacionais e outras das áreas sociais.

A política de fundos tem esse cenário como pano de fundo e, é a partir dele que o FUNDEB é instituído como forma alternativa de financiamento público da educação.

A lei de instituição do FUNDEB parece reconhecer que os principais gargalos na área educacional são a remuneração e a valorização dos profissionais do magistério. Neste sentido, o artigo 22 da Lei nº 11.494 que institui o FUNDEB determina que, pelo menos, 60% dos recursos anuais do fundo serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Além disso, a lei também determina que Estados e municípios implantem os planos de carreira, mas ao mesmo tempo, não estabeleceu prazo (BRASIL, 2007b). O referido prazo foi tratado pela lei do piso salarial nacional da categoria, que definiu a data de 31 de dezembro de 2009 para elaboração ou readequação dos planos de carreira à luz da definição do piso salarial (BRASIL, 2008).

O inciso II do referido artigo define como profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica. Incluem-se também os profissionais que estiverem cedidos para as instituições conveniadas cadastradas e que ofereçam a educação infantil e/ou a educação especial.

Mas a lei não estabelece critérios para alocação dos recursos entre os referidos profissionais, o que significa dizer que o município poderá ou não alocar os recursos somente para pagamento dos salários dos professores.

Para efeitos do cumprimento da lei, consideram-se como remuneração os vencimentos, as vantagens pecuniárias (gratificações, regências de classe, tempo de serviço, indenizações, diárias, vale-transporte, vale-alimentação, etc.) e encargos sociais.

A política de fundos, especialmente a instituição do FUNDEB, criou uma situação inédita na forma como o Estado trata os servidores públicos da educação, pois os demais servidores não possuem fundos que garantam o pagamento de suas remunerações. Isso pode ser visto como uma vantagem, como um indicador de valorização da categoria profissional dos professores, mas ao mesmo tempo, pode significar que a categoria possui tamanhas

fragilidades que são necessárias fontes de recursos asseguradas legalmente para pagamento de suas remunerações.

Fernandes (2013) faz uma observação a respeito da destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério. Surge um elemento de reflexão quando se define quem são os profissionais do magistério. Nesse caso, a Lei nº 11.494/2007 não delimita a destinação dos recursos para o pagamento das remunerações apenas dos professores, mas sim, de todos aqueles que são contemplados pela definição legal, por exemplo, diretores, coordenadores e servidores administrativos.

Esse fato ganha relevância, pois dessa forma, limita o aumento das remunerações pagas diretamente ao professor. Não se quer discutir aqui sobre a importância do papel exercido por cada tipo de servidor do setor educacional, mas apenas destacar a existência desse ponto da lei que não dá exclusividade ao uso dos recursos do fundo para o pagamento dos professores.

Esse dispositivo legal gera o risco que, gestões municipais desalinhadas e desarticuladas com as reivindicações dos movimentos sociais de defesa da educação, podem lotar servidores dentro das secretarias de educação, mas que, na prática, atendam outras secretarias e órgãos.

Portanto, além da crise fiscal do estado brasileiro, os problemas decorrentes das más gestões públicas também se constituem em fatores limitantes para efetivação plena da política de remuneração e valorização dos profissionais do magistério e, em particular, aos professores.

A Confederação Nacional de Municípios, no entanto, alerta que no período de 2009 a 2012, a partir da vigência do piso salarial nacional, não houve repasse de recursos federais para complementar o montante necessário para pagamento do piso salarial dos professores (CNM, 2014). Como se verá adiante, isso não se constituiu num problema para o município de Campo Grande, pois o mesmo não precisou de complementação do fundo. Mas, torna-se um complicador para que os municípios cumpram com suas obrigações.

Para efeitos de comparação, o quadro a seguir apresenta os valores nominais do piso salarial profissional nacional (PSPN) e os valores do salário mínimo nominal necessário (SMNN) calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

O SMNN é calculado com base no custo mensal com alimentação obtido a partir da pesquisa da Cesta Básica Nacional (Ração Essencial Mínima) realizada pelo DIEESE em 16

capitais brasileiras. Conforme se observa, os valores do PSPN estão muito aquém do sugerido pelo SMNN calculado. Destaca-se ainda que a pesquisa é realizada com 13 produtos de alimentação.

Quadro 12 – Valor do PSPN x Valor do SMNN (DIEESE)

Ano	Salário Mínimo Nominal Necessário	PSPN	Diferença
2008	2.141,08	-	-
2009	1.995,91	950,00	-52,4
2010	2.227,53	1.024,60	-54,0
2011	2.329,35	1.187,08	-49,0
2012	2.561,47	1.451,00	-43,3
2013	2.765,44	1.567,00	-43,3

Fonte: Elaboração do autor.

A diferença média é de 48,4%, deixando o valor do PSPN aquém do SMNN. Anteriormente foi apontado neste estudo que o valor do PSPN aumentou em termos reais. No entanto, também se observou que os entes federados estão com dificuldades em cumprir com a lei e implantar o piso. Uma das razões é a enorme desigualdade regional que se caracteriza pela existência de um expressivo número de municípios sem autonomia administrativa e financeira. Lembra-se ainda que o valor do SMNN refere-se apenas ao custo dos produtos alimentícios.

Sendo assim, a remuneração docente, baseada no piso salarial para a categoria, apesar da garantia legal, ainda está longe de proporcionar uma vida material digna aos professores e, muito menos, atingir os requisitos de valorização do magistério.

3.3 A IMPLANTAÇÃO DO FUNDEB NO MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE

A reflexão que se pretende fazer nesta seção é o quanto a política de fundos contribuiu para materializar as conquistas dos movimentos sociais acerca da política educacional. Mais especificamente, no caso do FUNDEB, se os recursos foram aplicados para a melhoria da remuneração e para ações de valorização dos profissionais do magistério.

O problema ganha relevância em função do argumento defendido anteriormente de que o país vem passando por uma crise fiscal, o que deteriora o fundo público e impõe limites à formulação e execução da política governamental voltada para a área social.

As demandas sociais têm sido subordinadas às necessidades de valorização do capital e às necessidades de equilíbrio fiscal. Neste sentido, a discussão sobre os percentuais de recursos oriundos das receitas de impostos relaciona-se às prioridades estabelecidas pelos governos. Mesmo que a educação venha sendo tratada como uma área prioritária enquanto política de Estado, os governos têm se limitado a cumprir com os percentuais mínimos estabelecidos na legislação vigente.

Recentemente foi sancionado o novo Plano Nacional de Educação e a meta é que se atinjam os 10% do Produto Interno Bruto pretendido pelas entidades ligadas à defesa dos direitos à educação[17].

No entanto, conforme se pode analisar na revisão da literatura, a destinação de um maior volume de recursos para a educação, por si só, não contribui para resolver os problemas relacionados à oferta da educação e garantir a universalização dos direitos à educação. Um dos pontos que precisa ser amplamente dialogado com a sociedade é sobre qual a visão sobre a educação que será adotada pelo Estado, se a visão economicista, pedagógica ou outra qualquer, pois a partir disso, é que se pode ter uma dimensão precisa do montante de recursos que deverão ser investidos na educação.

Se prevalecer a visão economicista, que entende que a educação deve formar e qualificar a mão de obra para o mercado de trabalho, o montante de recursos continuará sendo marginal, ou seja, incrementado gradativamente na medida desejada pelo mercado.

O movimento da economia não é padronizado, ao contrário, o que é comum no processo de desenvolvimento capitalista são as flutuações da atividade econômica. Neste sentido, a disponibilidade e o custo da força de trabalho funcionam como um regulador dos salários, pois a lógica de funcionamento do mercado é para que se criem condições para a expansão da lucratividade das empresas e, portanto, mão de obra escassa e cara pode representar um fator que tende a baixar as taxas de lucro e, consequentemente, desencadeia as crises do capital.

---

[17] BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

Conforme já se defendeu neste estudo, é uma tendência que trabalhadores mais qualificados recebam maiores salários. Se isso se alinha aos interesses do capital não há problemas. É o caso do aumento da produtividade derivado da maior produtividade do trabalhador obtida por sua maior qualificação ou condições físicas de trabalho.

No entanto, o que se tem observado é que a maioria dos trabalhadores é atendida pelos serviços educacionais na medida em que surgem as necessidades do mercado. Exemplo disso é o caso da lei que institui o PRONATEC. Conforme se discutiu anteriormente, dada a situação de expansão da economia nos anos recentes, maior dinamismo do mercado interno em função do aumento do crédito e consumo das famílias; e, mudanças nos paradigmas produtivos com a intensificação do uso da tecnologia, o mercado passou a entoar o mantra da falta de mão de obra qualificada. Na verdade, as limitações da política educacional não têm permitido garantir a universalização dos direitos à educação e, como consequência, muitos trabalhadores vão para o mercado de trabalho desqualificados, não por vontade própria, mas sim, pela falta de oportunidades de realização de seus estudos.

Uma das respostas do governo ao problema foi a inclusão do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) no sistema federal de ensino para que se ampliasse a oferta de cursos de qualificação profissional no país. Entretanto, avaliações preliminares dos impactos do PRONATEC mostram que a estratégia adotada pelo governo põe em risco os direitos de acesso à educação (LIMA, 2012).

O fundo público, além de ser cobiçado pelos gestores públicos municipais, também tem sido utilizado para atender aos interesses do mercado. A terceirização da educação para o mercado da forma como foi acima descrita implica no uso do financiamento público, cujos recursos poderiam ser canalizados plenamente para as instituições públicas.

A visão pedagógica da educação de Libâneo (2002), porém, a que mais encontra dificuldades de prevalecer nos processos de formulação de políticas públicas voltadas à educação. Ao enfatizar a formação do homem como um todo e promover a sua cidadania, as demandas dos movimentos sociais que vêm defendendo que a política educacional adote esta visão passam pela defesa da universalização dos direitos, pela oferta de escola em tempo integral, pela valorização dos profissionais do magistério, dentre outras.

Tais demandas conflitam com os interesses do mercado que, em geral, tem exigido qualificações imediatamente relacionadas às ondas tecnológicas da produção e, ao mesmo

tempo, conflitam com os interesses das esferas governamentais que querem equacionar seus desequilíbrios fiscais e definir outras agendas como prioridade.

Por essa razão, tem-se defendido neste estudo que as conquistas são marginais, paliativas, e refletem a não priorização da educação conforme os interesses da sociedade.

Esse problema se agrava quando se estabelece o pacto federativo na Constituição Federal de 1988. Houve aumento do repasse de recursos da União para os municípios, mas não no montante adequado ao pleno cumprimento das novas obrigações. Ao mesmo tempo, ampliaram-se as responsabilidades dos municípios, conforme capítulo IV da Constituição (BRASIL, 1988).

Além disso, outros fatores estruturais contribuíram para aumentar a pressão das demandas sob o setor público. É, por exemplo, o caso das mudanças demográficas observadas nos anos recentes, especialmente a vinda das pessoas do campo para a cidade, aumentando a taxa de urbanização, resultou em pressões adicionais pela oferta de serviços como educação, saúde e moradia.

A despeito do aumento das responsabilidades das administrações públicas municipais, a distribuição dos recursos tomou a direção contrária. Atualmente, a União fica com, aproximadamente, 68% dos recursos arrecadados, os estados com 26% e os municípios com 5% (CNM, 2014a).

Segundo Fernandes (2013, p. 64):

> O município como ente federativo, com todos os graus de autonomia previstos na legislação, é a terceira peça na estrutura do modelo de federação brasileira, único no mundo, surgido na Constituição Federal de 1988. Este reconhecimento jurídico fez com que ele chegasse ao mesmo patamar dos estados e da União em relação à autonomia, porém no nível fiscal, o município ainda se configura como o ente mais fraco da federação e, para a sua manutenção, necessita de complementação de receitas destes dois entes.

Diante desse quadro, faz-se necessário realizar uma análise de como o FUNDEB impactou a execução da política de remuneração e valorização dos profissionais do magistério no município de Campo Grande.

O FUNDEB permitiu conquistar avanços e melhorias importantes, como disciplinar as responsabilidades dos entes federados por meio de uma minirreforma tributária.

Essa melhora foi comemorada pela Secretaria Municipal de Educação (SEMED) de Campo Grande:

> A Rede Municipal de Ensino de Campo Grande tem sido motivo de orgulho para todos os cidadãos campo-grandenses, pois em tempos em que a sociedade brasileira se mobiliza em prol da melhoria da qualidade da educação, nossa gestão, além de garantir merenda de qualidade para os alunos, transporte gratuito, uniforme completo, material didático, acumula uma série de experiências bem sucedidas no âmbito educacional, tais como a formação continuada aos profissionais da educação, valorização salarial e profissional dos docentes, implantação de escolas de tempo integral, sistema de matrícula on line, ampliação dos laboratórios de informática nas unidades escolares, aumento no número de vagas oferecidas pelos Centros de Educação Infantil/CEINFs, entre outras (SEMED, 2011, p. 9).

No entanto, não há menção sobre os impactos da implementação do FUNDEB. Segundo a SEMED (2011: 9), para que esses resultados fossem possíveis, "foi necessário investir em um sistema de planejamento eficiente, capaz de analisar um conjunto de variáveis e definir as ações prioritárias para melhorar o sistema de educação do Município". Mas menciona que o planejamento realizado está alinhado com a política nacional para a educação. A SEMED afirma ter aderido ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, instituído pelo Decreto nº 6.094 de 24 de abril de 2007, assumido compromissos que tratam da melhoria da educação.

Os dados a seguir ilustram alguns dos indicadores do município de Campo Grande com o objetivo de captar os impactos da implementação do FUNDEB e da adesão aos novos instrumentos da política educacional.

3.3.1. INDICADORES DE IMPLEMENTAÇÃO DO FUNDEB EM CAMPO GRANDE

O quadro a seguir traz um demonstrativo das receitas e despesas do FUNDEB. Conforme se demonstra no referido quadro, não houve complementação de recursos para o fundo por parte do governo federal. Houve, no período, um aumento nominal dos recursos do fundo de, aproximadamente, 106%.

Esse aumento pode ser explicado pelo aumento do número de matrículas, que é um dos critérios adotados para a distribuição dos recursos do fundo entre os municípios. Conforme se observará logo adiante, de fato, houve incremento das matrículas nas modalidades da educação infantil e no ensino fundamental no mesmo período.

Quadro 13 – Demonstrativo de receitas e despesas do FUNDEB em Campo Grande

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Receitas do FUNDEB	Receitas realizadas	Receitas realizadas	Receitas realizadas	Receitas realizadas	Receitas realizadas	Receitas realizadas
1. Receitas	128.008.972,53	169.203.146,84	177.728.193,91	201.905.064,73	244.344.050,98	263.461.695,08
1.1. Transferências de recursos do FUNDEB	125.416.212,30	166.436.085,40	176.665.433,01	201.321.148,20	242.359.588,92	263.115.545,95
1.2. Complementação da União ao FUNDEB	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
1.3. Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB	2.592.760,23	2.767.061,44	1.062.760,90	583.916,53	1.984.462,06	346.149,13
Despesas do FUNDEB	Despesa empenhada	Despesa empenhada	Despesa empenhada	Despesa empenhada	Despesa empenhada	Despesa empenhada
2. Pagamentos dos profissionais do magistério	99.562.211,06	118.668.431,36	114.834.908,84	150.919.253,49	200.055.976,08	198.763.574,44
2.1. Ensino fundamental	91.540.889,68	108.476.972,52	114.834.908,84	134.775.696,79	172.324.140,53	160.902.147,95
2.2. Educação infantil	8.021.321,38	10.191.458,84	0,00	16.143.556,70	27.731.835,55	37.861.426,49
3. Outras despesas	27.342.635,70	50.534.715,48	62.892.905,06	49.472.147,17	42.736.841,70	54.294.693,56
3.1. Ensino fundamental	24.649.940,40	42.206.034,15	47.435.219,03	44.517.717,61	41.246.841,70	54.291.693,56
3.2. Educação infantil	2.692.695,30	8.328.681,33	15.457.686,03	4.954.429,56	1.490.000,00	3.000,00
4. Total de despesas do FUNDEB	126.904.846,76	169.203.146,84	177.727.813,90	200.391.400,66	242.792.817,78	253.058.268,00

Fonte: FNDE/SIOPE. Elaboração do autor.

O aumento médio da receita do FUNDEB nos anos observados foi de 15,9% e o das despesas, 15,3%. Os recursos destinados ao pagamento das remunerações teve um aumento nominal de 99,6% no período. Além disso, desse total de recursos para as remunerações, na média, 90% foram destinados aos professores do ensino fundamental, e o restante, para os professores da educação infantil. Conforme se mostrará adiante, a quantidade de professores do ensino fundamental é, de fato, superior à quantidade de professores da educação infantil, o que explica essa diferença na destinação dos recursos do FUNDEB para o pagamento das remunerações.

Conforme a legislação, a distribuição dos recursos do FUNDEB está condicionada à evolução das matrículas na rede municipal de ensino. Neste sentido, o quadro a seguir mostra o comportamento das matrículas na creche e na pré-escola, por dependência administrativa em Campo Grande no período de 2007 a 2012:

Quadro 14 – Número de alunos matriculados na rede pública de educação infantil em Campo Grande: 2007-2012

Município	Dependência	Educação Infantil											
		Creche						Pré-Escola					
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Campo Grande	Municipal	8.025	10.697	11.680	11.111	11.958	12.043	11.085	6.309	7.078	7.233	7.284	10.623
	Privada	3.238	3.670	4.039	4.467	5.091	5.207	5.742	4.756	4.437	4.698	4.620	4.805
	Total	11.263	14.367	15.719	15.578	17.049	17.250	16.827	11.065	11.515	11.931	11.904	15.428

Fonte: Censo Escolar/INEP. Elaboração do autor.

O aumento verificado no número de alunos matriculados nos centros de educação infantil (CEINFs) da rede pública municipal e na rede privada foi de 53% no período selecionado. Na pré-escola houve um decréscimo de 8,3%. Interessante observar que o financiamento da educação infantil foi introduzido no FUNDEB, mas sua efetivação plena ocorreu a partir de 2010, na forma da lei.

Destaca-se que a variação do número de alunos matriculados nas creches privadas (conveniadas) aumentou 72% no período ante um aumento de 42,4% nas creches da rede pública. Conforme se analisou anteriormente, a possibilidade de estabelecimento de um marco regulatório para as parcerias público-privadas criou as condições para que instituições privadas, por meio de convênios, passassem a oferecer a educação infantil. Além disso, segundo a Secretaria Municipal de Educação de Campo Grande:

> Dentre as principais causas do crescimento das matrículas nas creches está a inserção da mulher no mercado de trabalho, que gera a necessidade familiar de contar com uma instituição que se encarregue do cuidado e da educação de seus filhos pequenos, e também para favorecer os pequenos com as descobertas das

> pesquisas científicas que investigam o processo de desenvolvimento da criança (SEMED, 2011, p. 35).

Com relação às matrículas no ensino fundamental, a situação é demonstrada no quadro a seguir. O que se observa é que a variação das matrículas no ensino fundamental foi de quase 4% na rede municipal pública e de 6,5% na rede privada. No total, a variação das matrículas no período foi de, aproximadamente, 4,5%.

Quadro 15 – Número de alunos matriculados no ensino fundamental em Campo Grande (2007-2012)

Município	Dependência	Ensino Fundamental					
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
Campo Grande	Municipal	69.907	72.070	72.402	74.156	74.647	72.624
	Privada	17.629	18.280	18.271	18.117	18.591	18.791
	Total	87.536	90.350	90.673	92.273	93.238	91.415

Fonte: PLANURB (2013)

Dessa forma, o aumento das matrículas na educação infantil e no ensino fundamental pode ser considerado como uma evidência da implementação do FUNDEB no município, pois conforme a lei, a distribuição de recursos está condicionada à evolução das matrículas na rede pública de ensino e nas instituições privadas conveniadas.

Vale resgatar aqui que, dada a situação de crise fiscal do Estado, buscou-se alternativas para equacionar o problema que vão desde a redefinição do seu papel até o estabelecimento das parcerias público-privadas.

Numa situação de crise fiscal do Estado a oferta terceirizada da educação infantil é uma alternativa que alivia os investimentos públicos na infraestrutura e reduz os gastos com a folha de encargos sociais, pois os recursos são repassados para a conveniada, que faz a contratação dos professores e de outros profissionais da educação ao seu modo.

Além disso, a variação observada no total de matrículas a partir do ano de 2007 pode ser fruto da assinatura do Protocolo de Municipalização da Educação Infantil celebrado entre o Governo Estadual e a Prefeitura de Campo Grande, formalizando o chamado modelo de Gestão Compartilhada.

Tal pactuação foi necessária, pois a legislação previa repasse de recursos apenas para os entes federados que estivessem devidamente enquadrados no regime de colaboração.

Segundo Fernandes e Fernandes (s.d),

> Assim, por tal instrumento jurídico-legal, o município de Campo Grande recebeu as creches que estavam sob a responsabilidade da rede estadual de ensino e para sua regulamentação e normatização, instituiu o Decreto nº. 10.000, de 27 de julho de 2007, no qual dispôs sobre o funcionamento dos centros de educação infantil municipalizados e as obrigações das Secretarias Municipais de Educação e de Assistência Social (SEMED E SAS) como co-responsáveis pelos centros de educação infantil, no âmbito da Gestão Compartilhada (CAMPO GRANDE, 2007a).
>
> Assim, no modelo de Gestão Compartilhada, caberia à Secretaria Municipal de Educação coordenar a elaboração da proposta pedagógica, da escrituração dos documentos relacionados à vida escolar do educando, fazer o credenciamento dos centros de educação infantil junto ao Conselho Municipal de Educação, designar os professores para atuar nas atividades pedagógicas, formar e capacitar os recursos humanos em conjunto com as Secretarias Municipais de Administração e de Assistência Social, além de promover o suprimento de materiais escolares, didáticos, uniformes e a alimentação (CAMPO GRANDE, 2007a).

À Secretaria de Assistência Social caberia:

> [...] dar subsídios para a elaboração da proposta pedagógica, assegurar o cumprimento do calendário escolar e gerenciar aspectos administrativos como, por exemplo, cumprir normas e procedimentos de arquivos, escrituração da vida escolar, controle das atividades dos recursos humanos, solicitar pessoal docente à Secretaria Municipal de Educação, entre outros, complementar o suprimento dos materiais escolares, didáticos e de alimentação escolar e se responsabilizar pela conservação e manutenção da infraestrutura (FERNANDES e FERNANDES, s.d., p. 7)

Esse compartilhamento de responsabilidade da gestão da educação infantil entre a Secretaria de Educação e a Secretaria de Assistência Social implicou no amplo uso dos convênios com entidades filantrópicas, religiosas e assistenciais para prestar o devido atendimento à educação infantil municipal. Em função disso, o número de convênios celebrados entre a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Assistência Social e as entidades não-governamentais passou de 16 em 1999 para 25 em 2012 (FERNANDES e FERNANDES, s.d.).

Por conta da criação e operacionalização do FUNDEB, a Prefeitura de Campo Grande recebeu da Secretaria Estadual de Educação, no ano de 2007, a transferência de 29 centros de educação infantil, com 3.790 matrículas e a disponibilização de 503 servidores efetivos que estavam lotados na Secretaria Estadual de Trabalho, Assistência Social e Economia Solidária (FERNANDES e FERNANDES, s.d.).

No entanto, a maioria dessas matrículas estava sob responsabilidade da Secretaria de Assistência Social. Isso teve impactos diretos na forma da gestão dos recursos para o financiamento da educação infantil no município.

Ainda destacando os aspectos legais da implementação do FUNDEB, o quadro seguinte apresenta os indicadores de cumprimento da legislação.

Quadro 16 – Percentual de aplicação das receitas na manutenção e desenvolvimento do ensino

Indicadores legais	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Percentual de aplicação das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE (mínimo de 25% para estados, DF e municípios)	*	25,03	26,81	26,09	25,5	25,46

Fonte: FNDE/SIOPE. Elaboração do autor.
*Dado não informado

Como se pode observar, o município tem cumprido com as exigências constitucionais que determinam a aplicação de, no mínimo, 25% das receitas de impostos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Já o quadro seguinte mostra se o município cumpriu com o exigido pela lei do FUNDEB aplicando, pelo menos, 60% dos recursos no pagamento de remuneração dos profissionais do magistério. Ele é adotado aqui como referência para se avaliar o impacto do FUNDEB na política de remuneração dos profissionais do magistério em função das dificuldades para obtenção de dados sobre a folha de pagamento dos servidores da área educacional.

O que se pode observar é que, no período analisado, o município cumpriu com a exigência legal e aplicou mais de 60% dos recursos do FUNDEB no pagamento de remuneração dos profissionais do magistério. O ano de 2011 apresentou o maior percentual da série, 81,87%. As demais despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino totalizaram, em média, 25,57% dos recursos.

Observa-se ainda que a evolução do montante de recursos para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, na educação infantil e no ensino fundamental, aumentou, em média, 16% no período. Conforme se mostrará adiante, o número de professores também aumentou nesse período, o que pode justificar o crescimento do montante de recursos.

Quadro 17 – Campo Grande: destinação dos recursos do FUNDEB

Total aplicado	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%
Remuneração dos profissionais do magistério	76.805.383,51	77,77	101.521.888,10	70,13	106.636.916,34	64,61	121.143.038,83	74,74	146.606.430,58	81,87	158.077.017,04	75,44
Demais despesas com MDE	51.203.589,01	21,35	67.681.258,73	29,86	71.091.277,56	35,38	80.762.025,89	24,50	97.737.620,39	17,49	105.384.678,03	20,60

Fonte: FNDE/SIOPE. Elaboração do autor.

O quadro seguinte apresenta outros indicadores de dispêndio com pessoal do magistério no município de Campo Grande. Esses dados não estão diretamente relacionados com a aplicação dos recursos do FUNDEB, mas ajudam a entender como as despesas com pessoal foram administradas financeiramente pelo município. O que se pode observar é que a folha de pagamento do setor consome quase a totalidade dos recursos destinados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Além disso, os gastos exclusivamente destinados ao pagamento de remuneração dos professores aumentaram gradativamente ao longo da série e atingiu mais de 50% desde 2010.

Já os gastos com os profissionais não docentes caíram ao longo do período analisado, o que, no caso do município de Campo Grande, refuta a hipótese de que a educação poderia sofrer ingerências administrativas com a lotação de servidores que não fossem para atender a área.

Quadro 18 – Campo Grande: Indicadores de dispêndio com pessoal da educação

Indicadores de dispêndio com pessoal	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Percentual das despesas com aposentadorias e pensões da área educacional em relação às despesas totais com MDE	0	1,2	1,17	1,18	1,19	1,07
Percentual das despesas com pessoal e encargos sociais da área educacional em relação à despesa total com MDE	0	96,06	95,48	95,27	96,71	96,26
Percentual das despesas com professores em relação à despesa total com MDE	0	39,94	35,3	52,1	56,91	53,03
Percentual das despesas com profissionais não docentes em relação à despesa total com MDE	0	11,59	20,87	11,23	7,84	8,8

Fonte: FNDE/SIOPE.

Os dados a seguir procuram detalhar como as novas orientações da política educacional se materializaram nos aspectos relacionados ao comportamento do total de docentes.

Quadro 19 – Campo Grande – Total de Docentes da Rede Pública nas Modalidades de Ensino (2007-2012)

Modalidade	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.
Educ. Infantil	784	4	658	2	753	8	881	7	890	6	1166	9
Ens. Fund.	2617	111	3139	140	3162	152	3269	167	3724	87	3167	169

Fonte: PLANURB (2013).

O que se pode observar do quadro acima é que o número de professores da rede municipal aumentou ao longo da série analisada. A explicação está no fato de que a implementação da política educacional materializada no FUNDEB exigiu o aumento do número de alunos matriculados como parte dos critérios de distribuição dos recursos do Fundo. Nesse sentido, conforme já se mencionou neste estudo, ao expandirem as matrículas, também houve a necessidade da expansão do número de professores, o que foi facilitado pelo consequente aumento do volume de recursos repassados pelo FUNDEB.

Quadro 20 - Campo Grande – Total de Docentes da rede escolar privada nas modalidades de ensino (2007-2012)

Modalidade	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.	Urb.	Rur.
Educ. Infantil	591	-	577	-	589	-	600	-	638	-	663	-
Ens. Fund.	1225	-	1432	-	1399	-	1377	-	1243	-	1274	-

Fonte: PLANURB (2013).

Os dados mostram que também houve um aumento do número de professores da rede privada. Isso também pode ser considerado como resultado da implementação do FUNDEB, que permitiu a oferta da educação por meio de instituições conveniadas. Mas é de se destacar que não há professores da rede privada na zona rural. Apesar das exigências legais e do seu cumprimento pelas conveniadas, a lógica das unidades educacionais da rede privada obedece à visão economicista, pois os custos de manutenção de uma escola na zona rural são superiores aos de uma escola na zona urbana.

Tem-se, portanto, o seguinte panorama acerca da remuneração dos profissionais do magistério a partir de 2007:

- Aumento dos recursos do FUNDEB destinados ao pagamento dos profissionais da educação;
- Aumento do número de professores, na rede pública e na rede privada;
- Aumento do número de matrículas na rede pública e na rede privada;
- Aumento dos gastos com professores;
- Redução dos gastos com não professores

Os indicadores apresentados mostram, portanto, que o município administrou bem a educação, inclusive, aplicando em conformidade com a legislação, os recursos do FUNDEB.

Portanto, pode-se inferir que os impactos da implementação do FUNDEB sobre a remuneração docente foi positivo.

Segundo a SEMED,

> A valorização do trabalho do Professor, sempre tão almejada e exigida por lei, passa pelo respeito às atribuições do cargo e pela garantia de condições dignas ao desempenho de suas funções. É essencial, porém, que essa valorização esteja também expressa numa remuneração condizente com a complexidade das atividades docentes e com a importância do papel que o professor desempenha para o Estado e para a sociedade. A SEMED procura concretizar uma remuneração que traduza a importância do profissional da Educação, por meio de uma ampliação responsável e gradativa da remuneração docente (SEMED, 2011, p. 100).

O que se analisou anteriormente tratou da evolução dos recursos destinados aos pagamentos das remunerações dos professores.

A análise seguinte tratará do comportamento da remuneração em si. O quadro seguinte mostra a evolução da remuneração nominal dos professores de acordo com o grau de escolaridade entre os anos de 2007 e 2012.

Quadro 21 – Campo Grande: remuneração nominal dos professores da educação infantil: 2007 a 2012 (em R$)

ANO	REMUNERAÇÃO NOMINAL	
	PROFESSOR DE NÍVEL MÉDIO NA EDUCAÇÃO INFANTIL	PROFESSOR DE NÍVEL SUPERIOR NA EDUCAÇÃO INFANTIL
2007	602,20	911,23
2008	715,77	995,84
2009	797,82	1.190,16
2010	855,99	1.100,55
2011	981,62	1.266,09
2012	1.032,49	1.329,20

Fonte: RAIS

Quando se compara esses valores à evolução dos valores do piso salarial profissional nacional, observa-se que, em todos os anos, os professores com nível médio do município de Campo Grande receberam abaixo do PSPN. Já os professores com nível superior receberam acima do fixado para o PSPN, à exceção do ano de 2012.

O quadro seguinte apresenta os valores nominais da remuneração dos professores do ensino fundamental:

Quadro 22 – Campo Grande: remuneração nominal dos professores do ensino fundamental -2007 a 2012 (em R$)

ANO	REMUNERAÇÃO NOMINAL			
	PROFESSORES DE NÍVEL MÉDIO DO ENSINO FUNDAMENTAL	PROFESSORES DE NÍVEL SUPERIOR DO ENSINO FUNDAMENTAL (PRIMEIRA A QUARTA SERIES)	PROFESSORES DE NÍVEL SUPERIOR DO ENSINO FUNDAMENTAL (DE QUINTA A OITAVA SERIE)	PROFESSORES LEIGOS NO ENSINO FUNDAMENTAL
2007	R$ 741,62	R$ 1.949,37	R$ 961,02	R$ 748,30
2008	R$ 800,42	R$ 2.161,87	R$ 1.035,52	R$ 798,23
2009	R$ 869,24	R$ 1.782,44	R$ 1.099,94	R$ 846,03
2010	R$ 1.053,41	R$ 2.800,51	R$ 1.176,11	R$ 973,08
2011	R$ 1.272,05	R$ 3.086,77	R$ 1.248,84	R$ 825,97
2012	R$ 1.484,92	R$ 3.396,63	R$ 1.409,17	R$ 758,62

Fonte: RAIS

A análise dos dados da remuneração dos professores da educação infantil nos permite uma aproximação sobre o comportamento da remuneração dos professores no município de Campo Grande. Tomando-se por base a comparação com o salário-mínimo, apesar do crescimento nominal da remuneração, inclusive do valor do PSPN, os valores não mudam substancialmente.

Mesmo que as correções do PSPN tenham proporcionado ganhos reais ao seu valor, na maioria dos casos de remuneração de professores com ensino médio ou superior esse valor variou entre 1 e 2,3 salários mínimos. Conforme já se comparou anteriormente, a remuneração dos professores é mais baixa que as recebidas por outras categorias de trabalhadores cujas atividades não possuem o mesmo nível de complexidade.

Com relação à remuneração dos professores do ensino fundamental pode-se observar que a remuneração é superior e está próxima dos valores estabelecidos para o PSPN. A exceção ocorre para as remunerações dos professores leigos. Destaca-se, conforme se mostrou anteriormente, que os professores do ensino fundamental receberam, aproximadamente, 90% dos recursos do FUNDEB destinados ao pagamento de remunerações. Dessa forma, pode inferir que os recursos do FUNDEB foram canalizados a esses professores não somente por serem mais numerosos, mas também, por terem suas remunerações superiores aos da educação infantil e próximas ao piso salarial nacional da categoria.

Apesar dos recursos destinados ao pagamento da remuneração dos professores ter aumentado em relação às despesas totais com manutenção e desenvolvimento da educação, quando comparadas com o PSPN as remunerações mostram que ainda estão aquém do ideal pretendido pelos movimentos reivindicatórios e pelos próprios professores.

Quando se resgata a comparação do PSPN com o salário mínimo idealizado pelo DIEESE, a remuneração paga aos professores é ainda pior, considerando-se especialmente, que o referido salário só contempla os gastos com alimentação e, portanto, desconsidera as demais despesas que um trabalhador comum tem no seu cotidiano.

O quadro a seguir mostra, no entanto, como que o município reajustou as tabelas de vencimentos dos professores por meio dos dispositivos legais. Tomou-se como referência o vencimento de um professor no início de carreira e com jornada de trabalho de 20 horas semanais, comparou-se com o valor do PSPN e identificou a diferença entre as remunerações. Pode-se observar que em 2008, quando a lei do piso foi sancionada, o vencimento do professor precisaria ser reajustado em mais de 80% para atingir o valor do PSPN. Gradativamente os reajustes das tabelas de vencimentos foram reduzindo essa diferença e, de acordo com a Lei Municipal nº 5.189, a partir de 1º de outubro de 2014 o município deverá pagar o piso salarial nacional para o professor com jornada de trabalho de 20 horas-semanais.

Quadro 23 – Campo Grande: reajustes salariais dos professores da Rede Municipal de Ensino (2008-2013)

ANO	LEGISLAÇÃO	DATA	DIOGRANDE	DATA	TABELAS	PH 1 PROF. 20H/A	PSPN	DIFERENÇA %
2013	Lei 5.189	24/05/13	3775	27/05/13	1º maio 8%	1.286,30	1.567,00	-21,8
					1º dezembro 8,22%	1.191,02	1.451,00	-21,8
					1º outubro 7%	1.110,92	1.451,00	-30,6
2012	Lei 5.060	03/04/12	3495	05/05/12	1º maio 7%	1.042,71	1.451,00	-39,1
2011	LC 173	03/05/11	3269	04/05/11			1.187,00	
2011	L 4.942	03/05/11	3269	04/05/11	Maio/outubro	946,11 = 974,49out	1.187,00	-25,5/-21,8
2010	LC 165	21/10/10	3140	22/10/10			1.024,00	
2010	L 4.835	30/04/10	3024	03/05/10	Maio/outubro	621,42	1.024,00	-64,8
2009	Correção	10/06/09	2805	10/06/09		575,39	950,00	-65,1
2009	L 4.727	12/05/09	2785	13/05/09			950,00	
2008	Correção	17/04/08	2524	17/04/08			950,00	
2008	Decreto nº 10.455	14/04/08	2522	15/04/08		523,08	950,00	-81,6
2008	L 4.619	03/04/08	2515	04/04/08			-	

Fonte: Pleutin (2012), adaptado pelo autor.

Com relação à questão da valorização profissional, analisando-se os dados de SEMED (2011) sobre a formação de professores com nível superior, percebe-se uma referência à política de valorização do magistério materializada pela implementação do FUNDEB:

> O esforço para reverter esse quadro insere-se na atual política governamental de valorização do magistério, que passa, necessariamente, pela melhoria salarial e pelo resgate do prestígio social da profissão. Na última década, em todos os níveis e modalidades de ensino, o percentual de docentes com formação superior vem aumentando, numa trajetória positiva, mas ainda insuficiente para a solução definitiva da questão em curto prazo (SEMED, 2011, p. 17).

Segundo a SEMED (2011), a formação dos professores vem sendo incentivada. Os dados da Coordenadoria Geral de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Educação para o ano de 2010 mostram que 49% dos professores da Rede Municipal de Educação (REME) possuem graduação, 47,60% possuem especialização e 1,39% possuem mestrado. São 5.651 professores, dos quais, 3.740 são efetivos e 1.911 são convocados. Desse total de professores, 4.114 são do sexo feminino e 1.537 do sexo masculino (SEMED, 2011).

O município realizou investimentos na oferta de cursos de pós-graduação para os professores da REME realizados pela SEMED. No período de 2005 a 2010 foram 13 cursos que beneficiaram 1.785 profissionais da educação. E a realização dos cursos foi vinculada à progressão funcional da carreira (SEMED, 2011, p. 97). Este é um exemplo de ação voltada à valorização do magistério e que, de alguma forma, impactará na melhoria da qualidade do ensino da rede pública municipal.

Do ponto de vista da carreira, em 22 de janeiro de 2008 foi aprovado o Decreto nº 10.343, que instituiu o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público da Prefeitura Municipal de Campo Grande. A data de publicação é anterior à definição da lei que institui o piso salarial nacional para a categoria (CAMPO GRANDE, 2008).

Mas, no artigo 3º do referido Decreto, no inciso II, a valorização profissional é mencionada e as alíneas detalham os instrumentos que a promoverão:

> a) ingresso, exclusivamente, por concurso público de provas ou de provas e títulos;
>
> b) aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim, decorrente de cursos de atualização, aperfeiçoamento ou especialização e capacitação em serviço;
>
> c) remuneração condigna, conforme a titulação;
>
> d) período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;
>
> e) condições adequadas de trabalho (CAMPO GRANDE, 2008).

O artigo 22 do mesmo Decreto trata da jornada de trabalho e os parágrafos 1º e 3º abordam a hora-atividade, que é o tempo destinado "à programação e ao preparo do trabalho didático, à colaboração nas atividades desenvolvidas pela escola, ao aperfeiçoamento profissional e à articulação com a comunidade". O que se percebe é que a norma contempla uma das pautas de reivindicações da categoria dos professores. Além disso, prevê que 50% das horas-atividade previstas podem ser cumpridas em local de livre escolha do professor (CAMPO GRANDE, 2008).

Quanto à remuneração, além de instituir uma tabela de vencimentos, o artigo 104 estabelece a Gratificação de Valorização do Magistério – GRATEF, cujo valor depende de ato normativo do executivo municipal determinando o seu percentual.

A progressão funcional está prevista e pode ser horizontal (que ocorrerá por merecimento ou tempo de serviço) e vertical (mediante comprovação de elevação do grau de escolaridade).

Apenas para ilustrar, mostra-se a seguir a tabela de vencimentos para o professor de 40 horas semanais:

Quadro 24 – Campo Grande: vencimento-base do professor com jornada de 40 horas semanais

	CLASSE						
NÍVEL	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**
PH-1	400,18	416,18	457,80	503,58	553,94	609,33	670,26
PH-2	520,23	541,03	595,13	654,65	720,11	792,13	871,34
PH-3	572,26	595,15	654,66	720,13	792,14	871,36	958,49
PH-4	624,29	649,25	714,17	785,59	864,15	950,57	1.045,62
PH-5	676,30	703,36	773,69	851,06	936,17	1.029,79	1.132,76

Fonte: Campo Grande (2008).

Os vencimentos de início de carreira estão abaixo do valor de R$ 850,00 que seria fixado no mesmo ano como piso salarial da categoria.

Essa conquista só foi efetivada no ano de 2013 com a aprovação da Lei nº 5.189, de 24 de maio, que revisa a remuneração dos servidores e estabelece o pagamento do piso salarial para o professor com jornada de trabalho de 20 horas a partir de 1º de outubro de 2014 (CAMPO GRANDE, 2013).

Os valores das tabelas de vencimento expressam o salário-base estabelecido na legislação municipal. Os dados da RAIS tratam da remuneração. Dessa forma, os reajustes salariais mostrados anteriormente procuraram atingir gradativamente o valor do PSPN.

Como já se mostrou anteriormente, há um alinhamento do município com o que se propõe pela política educacional formulada pelo governo federal. Do ponto de vista da remuneração do professor e valorização do magistério a Secretaria Municipal de Educação afirma que:

> A qualidade do ensino requer ações focadas na valorização profissional dos professores, programas sistemáticos e freqüentes de formação e aperfeiçoamento profissional, de atualização de conhecimentos e de práticas pedagógicas. Importante também é o nível de remuneração dos professores. Ao professor compete dedicar-se ao seu trabalho, estar preparado para desenvolvê-lo com competência satisfatória, fator preponderante de credibilidade. Para que o professor desempenhe com competência seu trabalho é essencial que tenha os conhecimentos necessários à função que lhe é atribuída. A revigoração do conhecimento requer a participação em programas sistemáticos de estudos e atualização profissional (SEMED, 2011, p. 97).

Portanto, considerando-se a instituição do plano de carreira e o pagamento do piso salarial nacional para a categoria, pode-se inferir que a valorização dos profissionais do magistério vem sendo materializada na política educacional do município de Campo Grande.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O propósito deste estudo foi analisar o impacto da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) sobre a remuneração e valorização dos professores da educação infantil e do ensino fundamental do município de Campo Grande.

A escolha do FUNDEB se deu em função do seu papel na política educacional buscando ampliar o financiamento da educação. Além disso, sua criação representou avanços na condução da política para a área de educação, contribuindo assim, para que os entes federados pudessem cumprir com as exigências estabelecidas nos marcos regulatórios. Mas uma das principais conquistas introduzidas pelo FUNDEB foi a cobertura do financiamento de todas as etapas e modalidades da educação básica.

Buscou-se foco na remuneração dos professores da educação infantil e do ensino fundamental por se defender que os investimentos nestas modalidades de ensino são mais eficazes e seus resultados são perceptíveis no longo prazo. Conforme foi analisado, investimentos na educação infantil e no ensino fundamental têm impactos mais significativos para o indivíduo e para a sociedade. Quanto mais se avança na idade escolar, os efeitos dos investimentos são menores. Isso sugere que a política pública para a educação deve concentrar seus esforços para promover investimentos nos anos iniciais da escolarização, dados os impactos futuros.

Dessa forma, defende-se aqui que os investimentos em educação são importantes, pois criam externalidades positivas que se manifestam na melhoria da qualidade de vida, no exercício da cidadania, na percepção do seu papel na sociedade, no aumento da remuneração média dos trabalhadores, enfim, contribuem para o desenvolvimento.

A escolha do município de Campo Grande foi necessária para que o autor, cuja formação vem das ciências econômicas, pudesse ter uma aproximação com a área de educação e, em especial, com a política educacional em função de sua participação no grupo nacional de pesquisa sobre salários. Ao longo da pesquisa pode-se observar que os municípios brasileiros têm realidades muito díspares e, muito provavelmente, o FUNDEB pode ter impactado cada um de forma também diferenciada. Essa ponderação deverá ser levada em consideração em pesquisas futuras.

Por fim, escolheu-se o tema remuneração por considerar que é uma das principais variáveis que expressam a tensão existente entre o capital e o trabalho numa economia capitalista.

Mesmo com a criação do FUNDEB, a remuneração docente, pelo menos no caso do município de Campo Grande, não apresentou melhoras significativas que pudessem expressar um novo tratamento à questão da valorização do magistério. O volume de recursos destinados ao pagamento das remunerações aumentou, foram criadas as condições para se pagar o PSPN, mas a remuneração em si, ainda está abaixo daquelas recebidas por outros profissionais. Mas, deve-se reconhecer que o município conseguiu aplicar os recursos em consonância com a legislação para melhorar a remuneração e a valorização dos profissionais do magistério. Se os vencimentos iniciais da categoria ainda não são suficientes para resgatar a atratividade da carreira, ao menos, gradativamente podem recuperar o prestígio da profissão.

No entanto, isso só ocorrerá se o Estado redefinir suas prioridades e, em especial, tornar a educação prioritária, pois a política de fundos contribui, mas como é temporária, cria tensões e inseguranças jurídicas que põe em risco as conquistas sociais.

O contexto escolhido para se discutir a questão da remuneração docente foi a relação entre economia e educação. Considera-se que a remuneração é resultado dessa relação. Neste sentido, considerando-se que a economia brasileira é capitalista, os salários e remunerações, se aumentados, tendem a reduzir o lucro das empresas.

Argumentou-se neste estudo que a política educacional faz parte das chamadas políticas sociais e que, num Estado liberal, tais políticas são submetidas aos interesses do mercado. Os governos privilegiam as ações que possam garantir a valorização do capital e a expansão dos mercados.

No caso brasileiro, o longo histórico de inflação e instabilidade macroeconômica impôs aos governos uma situação de crise fiscal, dado o elevado endividamento do setor público associado ao fato que o Estado passou a financiar simultaneamente a reprodução do capital e do trabalho. Na disputa pela imposição de interesses, o mercado captura o governo e o faz relegar as políticas sociais para o segundo plano.

Eventuais investimentos nas áreas sociais ocorrem marginalmente e, portanto, não contribuem para solucionar os problemas demandados pela sociedade.

Neste sentido, a política educacional enfrentará problemas crônicos para implementação das propostas que equacionem os problemas da área enquanto as prioridades do Estado não forem restabelecidas em favor da promoção do trabalho e em detrimento ao capital.

Tradicionalmente a política educacional tem sido materializada após intensas disputas e reivindicações dos movimentos sociais que defendem a educação. Num cenário de Estado

liberal e economia de mercado, a ação dos movimentos sociais tem enfrentado um terreno inóspito para dialogar seus interesses.

O Estado liberal ganhou força no Brasil a partir dos anos 1990 e esperava-se que pudesse haver mudanças com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, cuja origem política é o Partido dos Trabalhadores, considerado um partido de esquerda. No entanto, o governo Lula aderiu à agenda liberal ao adotar um modelo de desenvolvimento denominado novo-desenvolvimentismo que, em síntese, procura conciliar crescimento econômico com avanços sociais, mas a prioridade recai para os aspectos econômicos.

O fato é que nestas circunstâncias, implementar a política educacional de remuneração docente e de valorização do magistério de forma efetiva passa por uma discussão e negociação das prioridades do governo.

Em razão disso, defende-se neste estudo que a materialização das conquistas sociais na forma da lei pode representar, ao mesmo tempo, um avanço e uma limitação. Avanço porque os governos serão obrigados a cumprir, mas uma limitação porque eles cumprirão dentro do limite da lei.

No caso da educação, uma vez cumpridas as exigências legais, os governos podem aplicar eventuais superávits orçamentários em outras áreas.

Por essa razão, uma última defesa expressa neste estudo é que os governos devem investir o que for necessário para, não somente cumprir com as exigências legais, como também para permitir que a educação transcenda à visão economicista.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, D. C. de. **Concepção, regulação e gestão da carreira docente no Brasil e no Chile no contexto das reformas educacionais**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2014 (Tese de Doutorado).

ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, nº 143, maio/agosto, 2011.

ANUÁRIO BRASILEIRO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. São Paulo: Moderna, 2013.

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o perfil dos gastos educacionais dos municípios brasileiros. **Educação e Sociedade**, Campinas, volume 33, número 121, out.-dez. 2012.

ARAÚJO, R. S.; VIANNA, D. M. Discussões sobre a remuneração dos professores de física na educação básica. **Ciência em Tela**, volume 1, número 2, 2008.

ARELARO, L. As políticas de educação no governo Lula: cenários e perspectivas. **Universidade e Sociedade**, Distrito Federal, ano XVI, númer0 39, fevereiro de 2007.

AUGUSTO, M. H. O. G. **Trabalho docente e organização escolar na rede estadual de ensino de Minas Gerais**. Belo Horizonte: UFMG, 2004 (Dissertação de mestrado).

BANDEIRA, D. C. da C. **Os impactos do FUNDEB na valorização do magistério no município de Magalhães Barata – PA**. Belém: UFPA. Instituto de Ciências da Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação, 2013 (Dissertação de Mestrado).

BARBIERI, J. C. A contribuição da área produtiva no processo de inovações tecnológicas. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 37, nº 1, São Paulo, Jan./Mar. 1997.

BARBOSA FILHO, F. H.; PESSOA, S. de A.; AFONSO, L. E. Um estudo sobre os diferenciais de remuneração entre os professores das redes pública e privada de ensino. **Estudos Econômicos**, vol. 39, nº 3, São Paulo, jul/set/2009.

BASSI, M. E. A política de fundos no financiamento da educação básica e a formação docente. **Intermeio**: revista do Programa de Pós-Graduação em Educação, Campo Grande, Mato Grosso do Sul, volume 16, número 31, jan./jul. 2010.

BASSI, M. E. Financiamento da educação infantil em seis capitais brasileiras. **Cadernos de Pesquisa**, volume 41, número 142, jan./abr. 2011.

BASSI, M. E., DEBOVI, A., SANDRINI, N. M. S. Carreira e remuneração do magistério público da educação básica no sistema de ensino estadual de Santa Catarina. **Educação em Foco**, ano 15, nº 19, junho/2012.

BASSI, M. E., LOURENÇO, P. D. C., SCHLICKMANN, R. Financiamento da educação e valorização do magistério público: a política de fundos e a remuneração docente na rede estadual de ensino de Santa Catarina. **Anais do X Congresso Nacional de Educação (EDUCERE) e I Seminário Internacional de Representações Sociais, Subjetividade e Educação (SIRSSE)**, Curitiba, novembro/2011.

BASSO, I. S. Significado e sentido do trabalho docente. **Cadernos CEDES**, Campinas, vol. 19, nº 44, abr/1988.

BASTOS, P. P. Z. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. **Economia e Sociedade**, Campinas, volume 21, Número Especial, dez,/2012.

BECKER, K. L. **A remuneração do trabalho do professor no ensino fundamental público brasileiro**. Piracicaba: USP/ESALQ, 2008 (Dissertação de Mestrado).

BOBBIO, N. **O Futuro da Democracia:** uma defesa das regras do jogo. Trad. de Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BORGES, V. O. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB**: impactos financeiros junto aos governos estaduais e municipais, nos primeiros cinco anos da sua implantação. Brasília: Universidade de Brasília, 2007 (Dissertação de Mestrado, Faculdade de educação).

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Decreto nº 6.094**, de 24 de abril de 2007a. Dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007a**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 14**, de 12 de setembro de 1996a. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Emenda constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. . Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996a. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Lei nº 9424**, de 24 de dezembro de 1996b. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Lei nº 10.172**, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Lei nº 11.494**, de 20 de junho de 2007b. 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 nº10.195, 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. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Lei nº 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 profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007**: relatório de avaliação – exercício 2004. Brasília: MP, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Plano Plurianual 2004-2007. Orientação estratégica de governo**. Um Brasil para todos: crescimento sustentável, emprego e inclusão social. Disponível em http://www.defesanet.com.br/docs/ppa_2004_2007.pdf. (s.d.)

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2008-2011**: projeto de lei. Brasília: MP, 2007c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano plurianual 2004-2007:** relatório de avaliação – Ministério da Educação, Caderno 6, Exercício 2008. Brasília: MPOG: SPIE, 2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. Disponível em < http://www.bresserpereira.org.br/papers/2012/12.Do_antigo_ao_novo_desenvolvimentismo.pdf>.

BRUE, S.L. **História do pensamento econômico.** São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005.

BUENO, R. A visita da velha senhora. **Arche´typon**, Ano 1, nº 1, 1992.

CAMARGO, R. B. de; GOUVEIA, A. B.; GIL, J.; MINHOTO, M. A. P. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, nº 2, mai./ago., 2009.

CAMARGO, R. B. de; JACOMINI, M. A. Carreira e salário do pessoal docente da Educação Básica: algumas demarcações legais. **Educação em Foco**, Belo Horizonte, volume 14, número 17, 2011.

CAMPO GRANDE. **Decreto nº 10.343**, de 22 de janeiro de 2008. Institui o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público da Prefeitura Municipal de Campo Grande.

CAMPO GRANDE. **Diário oficial de Campo Grande**, Mato Grosso do Sul. Campo Grande, Ano XVI, nº 3.775, de 27 de maio de 2013.

CAMPOS, B. C.; CRUZ, B. de P. A. Impactos do Fundeb sobre a qualidade de ensino básico público: uma análise para os municípios do estado do Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, volume 43, número 2, mar./abr. 2009.

CASTRO, J. A. de. Financiamento da educação no Brasil. In: **Em Aberto**, Brasília, volume 18, número 74, dez. 2001.

CEPÊDA, V. A. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo – um balanço histórico. **Estudos Avançados**, volume 26, número 75, 2012.

CMMAD. COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1991.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Estudos técnicos CNM**. Brasília: CNM, 2014a.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Fundeb**: o que os municípios precisam saber? 2ª ed. Brasília: CNM, 2014b.

CURI, A. Z.; MENEZES-FILHO, N. A. A relação entre educação pré-primária, salários, escolaridade e proficiência escolar. **Estudos Econômicos**, São Paulo, v. 39, nº 4, p. 811-850, Outubro-Dezembro 2009.

DAVIES, N. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação e Sociedade**, Campinas, volume 27, número 96, out. 2006.

DAVIES, N. **O FUNDEF e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999. (Coleção Polêmica do nosso tempo)

DIAS, J.; DIAS, M. H. A. Crescimento econômico e as políticas de distribuição de renda e investimento em educação nos estados brasileiros: teoria e análise econométrica. **Estudos Econômicos**, vol. 37, nº 34, São Paulo, out./dez. 2007.

DORNELAS, J. **Empreendedorismo**: transformando ideias em negócios. 4ª edição. Rio de Janeiro: Campus, 2011.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. In: DOURADO, L. F. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020):** avaliação e perspectivas. 2. Ed. Goiânia: Editora da UFG; Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2011.

FEIJÓ, R. **História do pensamento econômico**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FELÍCIO, F. de; VASCONCELLOS, L. O efeito da educação infantil sobre o desempenho escolar medido em exames padronizados. **VI Seminário de Economia de Belo Horizonte**. Belo Horizonte, 2009. Disponível em < http://www.sebh.ecn.br/seminario_6/sebh_artigo_Ligia.pdf>.

FERNANDES, F. das C. Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica – FUNDEB. In: COELHO, R. de C.; BARRETO, A. R. (Orgs.). **Financiamento da educação infantil**: perspectivas em debate. Brasília: UNESCO 2004.

FERNANDES, M. D. E. Direito à educação na relação federativa: oferta e gestão municipal (1996/2009). **Retratos da Escola**, Brasília, volume 6, número 10, jan./jun. 2012. Disponível em < http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/view/174/331>.

FERNANDES, M. D. E. Gestão da educação infantil: entre a herança assistencial e o atendimento educacional tardio. **Anais do III Congresso Ibero Americano de Política e Administração da Educação**. Zaragoza, 2012.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J. **A gestão e o financiamento da educação infantil na esfera municipal em tempos de políticas de fundos**. s.l.; s.d.

FERNANDES, M.D.E.; RODRIGUEZ, M. V. O processo de elaboração da lei n. 11.738/2008 (Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para a carreira e remuneração docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR On-Line**. Campinas, nº 41, março/2011.

FERNANDES, M. D. E.; GOUVEIA, A. B.; BENINI, E. G. Remuneração de professores no Brasil: um olhar a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, vol. 38, nº 2, abr./jun., 2012.

FERREIRA, P. C.; ISSLER, J. V. **Educação e crescimento**. In: FONTES, R. (Ed.) Estabilização e crescimento. Viçosa: UFV, 1997.

FIESP. Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. **Relatório Educação**: gastos públicos e propostas de melhoria. São Paulo: FIESP/DECOMTEC, outubro/2010.

FIORI, J. L. A miséria do "novo desenvolvimentismo". **Valor On Line**, 30/11/2011.

FIORI, J. L. Requiescat in pace. Em: http://www.outraspalavras.net/2010/08/28/requiescat-pace/, publicado em 28/08/2010. Acesso em 07/09/2012.

FLEURY, M. T. L.; MATTOS, M. I. L. de. Sistemas educacionais comparados. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 5, nº 12, mai/ago/1991.

FORMIGA, M. **Desenvolvimento com escassez ou abundância?** Pronunciamento de abertura do 1º Congresso Internacional do Centro Celso Furtado. Rio de Janeiro, agosto/2012.

FREITAS, H. C. L. de. A (nova) política de formação de professores: a prioridade postergada. **Educação & Sociedade**, volume 28, número 100, Campinas, outubro/2007.

FRIEDMAN, M. **Capitalismo e liberdade**. 3ª ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

FRIGOTTO, G. Brasil e a política econômico-social: entre o medo e a esperança. **Observatorio Social de América Latina**, Buenos Aires, año V, número 14, may-ago/2004.

FUNDAÇÃO CARLOS CHAGAS. **Educação infantil no Brasil**: avaliação qualitativa e quantitativa. São Paulo: Fundação Carlos Chagas, 2010 (Relatório Final).

GASPAR, M. de L. R. Os impactos do FUNDEB na Educação Infantil brasileira: oferta, qualidade e financiamento. **Evidência**, Araxá, número 6, 2010.

GATTI, B.A.; BARRETO, E.S. de S. **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, B. A.; BARRETO, E.S.de S.; ANDRÉ, M. E. D. de A. **Políticas docentes no Brasil**: um estado da arte. Brasília: UNESCO, 2011.

GEMAQUE, R. M. O. Políticas de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb. **SER Social**, Brasília, volume 13, número 29, jul./dez. 2011.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas**: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GONÇALVES, R. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, número 112, out./dez. 2012.

GURGEL, R.F. **A (des) valorização do magistério potiguar nos anos de 1990**: mapeando restrições na carreira e remuneração dos professores da educação básica. João Pessoa: UFPB, 2006 (dissertação de mestrado).

HARVEY, D. **A condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 9ª ed. Trad. Adail Sobral e Maria E. Gonçalves. São Paulo: Loyola, 2000.

HECKMAN, J. J.; PINTO, R.; SAVELYEV, P. A. Understanding the mechanisms through which na influential early childhood program boosted adult outcomes. **NBER Working Papers Series**, Cambridge, Massachusetts, Novembro, 2012.

INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO (PLANURB). PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE. **Perfil socioeconômico de Campo Grande -** Mato Grosso do Sul. 20ª edição revista. Campo Grande: PLANURB/PMCG, 2013.

IPEADATA. www.ipeadata.gov.br.

JESUS, W. F. de. O financiamento da educação infantil não é brincadeira de criança: entre a ausência no Fundef e a insuficiência do Fundeb? **Inter-Ação**: Revista da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Goiás, Goiânia, volume 33, número 2, jul./dez. 2008.

KEHRIG, R. T. **Políticas públicas**. 3ª ed. Ver. Palhoça: UNISUL Virtual, 2006.

KRAMER, S. As crianças de 0 a 6 anos nas políticas educacionais no Brasil: educação infantil e/é fundamental. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 27, nº 96 (Especial), p. 797-818, out./2006.

LAMPERT, E. A política neoliberal e a educação superior na América Latina e Caribe. **Ensaio**: Avaliação e Políticas Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 11, nº 41, out/dez.2003.

LAPO, F. R.; BUENO, B. O. Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. **Cadernos de Pesquisa**, nº 118, março/2003.

LELIS, I. Profissão docente: uma rede de histórias. **Revista Brasileira de Educação**, nº 17, mai/jun/jul/ago/2001.

LIBÂNEO, J. C. Alguns aspectos da política educacional do governo Lula e sua repercussão no funcionamento das escolas. **Revista HISTEDBR On-Line**, Campinas, número 32, deze./2008.

LIBÂNEO, J. C. **Pedagogia e pedagogos para quê**? São Paulo: Cortez, 2002.

LIMA, M. Problemas da educação profissional do governo Dilma: PRONATEC, PNE e DCNEMs. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, volume 21, número 2, mai./ago. 2012.

LIMA, M. J. R. Origem dos fundos para a educação: breve histórico. In: LIMA, M. J. R.; DIDONET, V. **Fundeb**: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação: avanços na universalização da educação básica. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2006.

MACHADO, M. G. F. **A proposta de FUNDEB do Executivo Federal**: interlocuções na formulação da política. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007 (Dissertação de Mestrado, Programa de Pós-Graduação em Educação).

MADZA, E; BASSI, M. **Bicho de sete cabeças:** para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

MARIN, A. J. Com o olhar nos professores: desafios para o enfrentamento das realidades escolares. **Cadernos CEDES**, Campinas, vol. 19, nº 44, abr/1988.

MARTINS, P. de S. **O financiamento da educação básica por meio de fundos contábeis:** estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. Brasília: Faculdade de Educação, 2009 (Tese de Doutorado).

MARTINS, P. de S. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, volume 26, número 3, set./dez. 2010.

MATO GROSSO. **Lei Complementar nº 50**, de 1º de outubro de 1998.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei Complementar nº 165**, de 25 de outubro de 2012.

MATO GROSSO DO SUL. TRIBUNAL DE CONTAS. **(In)Sucesso escolar**: uma abordagem financeira. Campo Grande: DGGM, 2013.

MENEZES-FILHO, N. A. **Os determinantes do desempenho escolar**. São Paulo: Instituto Futuro Brasil, IBMEC-SP, FEA-USP, s.d. Disponível em <http://www.cepe.ecn.br/seminarioiv/download/menezes-filho.pdf>

MENEZES-FILHO, N.; FERNANDES, R.; PICCHETTI, P. **Educação e queda recente da desigualdade no Brasil**. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/desigualdaderendanobrasilv2/Cap25.pdf.

MÉSZÁROS, I. Reflexões e perspectivas das relações entre capital e Educação. **PERSPECTIVA**, Florianópolis, v. 27, nº 2, 533-540, jul./dez. 2009.

MILITÃO, S. C. N. FUNDEB: mais do mesmo? **Nuances**: estudos sobre educação, ano XVII, volume 18, número 19, jan./abr. 2011.

MILONE, P. C. Crescimento e desenvolvimento econômico: teorias e evidências empíricas. In: MONTORO FILHO, A. F. ET alli. **Manual de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO (MARE). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: MARE, 1995.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Política de educação infantil no Brasil**: relatório de avaliação. Brasília: MEC: Secretaria de Educação Básica, UNESCO, 2009.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. **Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil**. Brasília: MEC: Secretaria de Educação Básica, 2010.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Plano estratégico de desenvolvimento da região Centro-Oeste (2007-2020)**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, s.d.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano de gestão do PPA 2004-2007**. Brasília: Ministério do Planejamento, 2004.

MONLEVADE, J. A. C de. **Valorização salarial dos professores** – o papel do Piso Salarial Profissional como Instrumento de Valorização dos Professores da Educação Básica Pública. Campinas: UNICAMP, 2000. (Tese de Doutorado)

_____. Percentual de recursos públicos para a educação: compromisso irrevogável do PIB. **Jornal de Políticas Educacionais**, nº 9, janeiro-junho de 2011.

MORAIS, L.; SAAD-FILHO, A. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. **Revista de Economia Política**, vol. 31, nº4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011.

MYRDAL, G. **Aspectos políticos da teoria econômica.** São Paulo: Nova Cultural, 1997.

NASCIMENTO, I. **"Direito à educação começa no berço e é pra toda vida"**: a atuação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação na criação do Fundo da Educação Básica. Brasília, fevereiro/2009.

NERI, M. **Nossos Brasis**: prioridades da população. Brasília: IPEA, s.d.

OECD. Teachers' salaries, **Education: Key Tables from OECD**, No. 1.doi: 10.1787/teachsal-table-2013-1-em, 2013.

OLIVEIRA, F. de. O surgimento do antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, número 22, outubro de 1988.

OLIVEIRA, R. T. C. de. **O Estado brasileiro e o neoliberalismo**. In: Senna, E. (Organizadora). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003. (Estudos em Educação)

OLIVEIRA, C. B. E. de; ALVES, P. B. Ensino fundamental: papel do professor, motivação e estimulação no contexto escolar. **Paidéia**, vol. 15, nº 31, 2005.

OLIVEIRA, R. P. de; ARAUJO, G. C. de. Qualidade do ensino: uma nova dimensão da luta pelo direito à educação. **Revista Brasileira de Educação**, nº 28, jan/fev/mar/abr/2005.

OLIVEIRA, D. A. Das políticas de governo à política de Estado: reflexões sobre a atual agenda educacional brasileira. **Educ. Soc.,** v. 32, n. 115, p.323-337, abr.,-jun. 2011.

OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. Política educacional como política social: uma nova regulação da pobreza. **Perspectiva**, Florianópolis, volume 23, número 2, jul./dez., 2005.

PAES DE BARROS, R.; MENDONÇA, R. **Investimentos em educação e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IPEA, 1997 (Texto Para Discussão nº 525).

PATI, Camila. As profissões com mais oportunidades e as mais valorizadas. **Exame.com**, 25/07/2013. Disponível em: http://exame.abril.com.br/carreira/noticias/as-profissoes-com-mais-oportunidades-e-as-mais-valorizadas.

PEREIRA, J. M. **Finanças públicas**: a política orçamentária no Brasil. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PERONI, V. M. V. **As mudanças no papel do Estado e da política educacional nos anos 1990**. Senna, Ester (Organizadora). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003. (Estudos em Educação)

PERONI, V. M. V.; OLIVEIRA, R.T.C. de; FERNANDES, M. D. E. Estado e terceiro setor: as novas regulações entre o público e o privado na gestão da educação básica brasileira. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 30, nº 108, p. 761-778, out. 2009. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>.

PESSOA, S. de A. Perspectiva de crescimento no longo prazo para o Brasil: questões em aberto. **Ensaios Econômicos FGV/EPGE**, nº 609, janeiro de 2006.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação e Sociedade**, Campinas, volume 28, número 100 (especial), out. 2007.

PINTO, J. M. de R. Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**. Brasília, v. 3, nº 4, p. 51-67, jan./jun. 2009.

PINTO, J. M. de R.; ALVES, T. O impacto financeiro da ampliação da obrigatoriedade escolar no contexto do FUNDEB. **Educação e Realidade**, Porto Alegre, volume 36, número 2, maio/ago. 2011.

PLEUTIN, A. B. da S. **Quadro de reajuste salarial dos professores da REME a partir das publicações do DIOGRANDE Campo Grande.** Campo Grande, 2012 (1 arquivo digital, 86,0 k em Word 1997-2003).

POCHMANN, M. **O emprego no desenvolvimento da nação**. São Paulo: Boitempo. 2008.

POCHMANN, M. **Financiamento da educação para o desenvolvimento**. Palestra proferida na audiência sobre o Plano Nacional de Educação em Julho/2011.

POCHMANN, M. Palestra de encerramento da 2ª Conferência do Desenvolvimento. **Blog da CODE/IPEA**, 25/11/2011. Disponível em <http://blogdacodeipea.wordpress.com/tag/marcio-pochmann>

POCHMANN, M. BLANES, D.; AMORIM, R. (Coords.). **Inclusão social**: uma utopia possível: impacto das políticas públicas de Mato Grosso do Sul. São Paulo: Cortez, 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ. **Lei nº 5.367**, de 22 de dezembro de 2010.

PROGRAMA DE GOVERNO 2002 COLIGAÇÃO LULA PRESIDENTE. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

RAMOS, R. C.; DI GIORGI, C. A. Do Fundef ao Fundeb: avaliando o passado para pensar o futuro: um estudo de caso no município de Pirapozinho – SP. **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, volume 19, número 72, jul./set. 2011.

RIBEIRO, J. M. C. **O fazer docente: seus tempos e remuneração e os desafios de humanização da educação**. Simpósio ANPAE, 2011. Disponível em: http://www.anpae.org.br/simposio2011/cdrom2011/PDFs/trabalhosCompletos/comunicacoesRelatos/0261.pdf.

RODRÍGUEZ, M. V.; SIMÕES, C. H. A história de valorização docente da educação básica em Mato Grosso do Sul (1979-1996). **Fineduca – Revista de Financiamento da Educação**, Porto Alegre, v. 1, nº 10, 2011.

RODRIGUEZ, V. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. **Cadernos Cedes**, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

ROSAR, M. de F. F. Educação e movimentos sociais: avanços e recuos entre o século XX e o século XXI. **Educação em Revista**. Marília, v. 12, nº 2, jul./dez., 2011.

SANDRONI, P. **Dicionário de economia**. São Paulo: Atlas, 1994.

SAVIANI, D. **Da nova LDB ao novo plano nacional de educação:** por uma outra política educacional. Campinas: Autores Associados, 1998.

SAVIANI, D. O Plano de Desenvolvimento da Educação: análise do projeto do MEC. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 28, nº 100, Especial, outubro/2007.

SENADO FEDERAL. **Plano Nacional de Educação**. Brasília: Senado Federal, UNESCO, 2001.

SCAFF, E. A. da S.; OLIVEIRA, R. T. C. de.; SENNA, E. Educação, democracia e desenvolvimento nos planos do Governo Lula. In: Conferência do Desenvolvimento. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos** – CODE/IPEA, 2011.

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO (SEMED). SUPERINTENDÊNCIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA. **Indicadores educacionais da REME**. Campo Grande: SEMED, 2011.

SEBRAE (Org.). **Anuário do trabalho na micro e pequena empresa: 2009**. 3ª Ed. Brasília: São Paulo: SEBRAE; DIEESE, 2010.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENA, P. A legislação do Fundeb. **Cadernos de Pesquisa**, volume 38, número 134, São Paulo, mai./ago. 2008.

SENNA, E. “Welfare state e capitalismo: os problemas da política econômica e da política social”. Senna, Ester (Organizadora). **Trabalho, educação e política pública**. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2003. (Estudos em Educação)

SENNA, R. J. Transformações mundiais recentes e mercado de trabalho. MEZA, E. R. (Org.). **Políticas públicas de trabalho e renda**: caminhos para a gestão social. Campo Grande: UFMS, 2004.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F. de; MICHEL, R. Por que um novo-desenvolvimentismo? **Jornal dos Economistas**, nº 186, janeiro de 2005, p. 3-5.

SILVA, I. F. A “política de fundos” e os contornos federativos do Estado brasileiro. **Educação e Sociedade**, Campinas, volume 33, número 121, out./dez. 2012.

SILVA, L. I. L. da. **Carta ao Povo Brasileiro**. São Paulo, junho/2002. Disponível em < http://www.iisg.nl/collections/carta_ao_povo_brasileiro.pdf>.

SILVA JÚNIOR, J. dos R. Reformas do Estado e da educação e as políticas públicas para a formação de professores a distância: implicações políticas e teóricas. **Revista Brasileira de Educação**, número 24, set-dez, 2003. pp. 78-94.

SMITH, A. **A riqueza das nações**: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Coleção Os Economistas, volumes I e II).

SOUZA, A. R. de. O professor da educação básica no Brasil: identidade e trabalho. **Educar em Revista**, Curitiba, número 48, abr./jun. 2013.

SOUZA, N. de J. de. **Desenvolvimento econômico**. São Paulo: Atlas, 1993.

TIRIBA, L.; PICANÇO, I. (Orgs.). **Trabalho e educação**: arquitetos, abelhas e outros tecelões da economia popular solidária. São Paulo: Ideias & Letras, 2004.

UNESCO. **Declaração mundial sobre educação para todos**: satisfação das necessidades básicas de aprendizagem, Jomtien, 1990. Disponível em < http://unesdoc.unesco.org/images/0008/000862/086291por.pdf>. Acesso em 27/2/11.

UNESCO. **Evaluación del desempeño y carrera profesional docente**: un estudio comparado entre 50 países de América y Europa. Santiago de Chile, 2006.

UNESCO. **International Standard Classification of Education**. http://www.unesco.org/education/information/nfsunesco/doc/isced_1997.htm. Acesso em 13/09/2012.

VOSS, D. M. da S. O Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE): contextos e discursos. **Cadernos de Educação**. Pelotas, 38, janeiro-abril/2011.

WEBER, S. Profissionalização docente e políticas públicas no Brasil. **Educação e Sociedade**, Campinas, vol. 24, nº 85, p. 1125-1154, dezembro/2003.

WINCKLER, C. R.; SANTAGADA, S. O Fundeb: novos horizontes para a educação básica? **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, volume 35, número 2, out. 2007.

WOOD JR, T. Fordismo, Toyotismo e Volvismo: os caminhos da indústria em busca do tempo perdido. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 32, nº 4, São Paulo, set./out. 1992.

WORLD ECONOMIC FORUM (WEF). **The Global Competitiviness Report**. Geneva: World Economic Forum, 2012.