

ARTIGO

O piso salarial como insumo da valorização docente nos governos de FHC e Lula: da política de fundos à Lei do Piso

The basic wage as instrument in favor to teachers' appreciation during FHC's and Lula's governs: from the funds policies to the basic Wage Law

El salario mínimo como una inversión de valoración a los maestros en el gobiernos de FHC y Lula: de la política de los fondos a la Ley de Sueldo

Eliara Cristina Nogueira da Silva Teixeira
Rede Estadual de Educação de Pindai – Brasil

Cláudio Pinto Nunes
Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – Brasil

Resumo

Este estudo tem como objetivos: analisar como e com quais intencionalidades as políticas de valorização docente foram efetivadas nos governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, observando as políticas de Fundos - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) –; e, analisar o espaço ocupado pelo Piso Salarial Profissional

Práxis Educacional	Vitória da Conquista	v. 12, n. 23	p. 251-270	set./dez. 2016
--------------------	----------------------	--------------	------------	----------------

Nacional (PSPN) nas agendas dos governos citados, verificando se as políticas implementadas por estes, corroboraram para a melhoria salarial dos professores brasileiros. Os resultados a que chega este artigo evidenciam que o piso salarial nacional como insumo de valorização docente teve tratamento diferenciado nas agendas dos governos de FHC e Lula: o Fundef, embora tenha provocado melhoria salarial dos educadores, a ausência de uma referência nacional para o início de carreira fez com que este Fundo não atingisse o seu objetivo de valorizar o magistério da educação básica pública no Brasil; e, o Fundeb, por sua vez, além de manter o mínimo de 60% dos recursos para pagamento dos profissionais do magistério, determinou a implantação de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração para o magistério e instituiu o prazo de um ano para criação do Piso Salarial em lei específica, o que culminou na Lei n.º11.738/2008.

Palavras-chave: Fundeb. Fundef. Piso salarial nacional. Valorização docente.

Abstract

This work has the objective to analyze how was established and which were the meanings of teachers' appreciation policies during the Fernando Henrique Cardoso's and Luiz Inácio Lula da Silva's governs, looking at the following funds policies: FUNDEF (Support and Development Funds to Elementary Education and Teachers' Appreciation); FUNDEB (Support and Development Funds to Basic Education and improve the Professional Education). Moreover, it analyzes the importance of the PSPN (National-Basic-Professional Wage) at the agenda of those governs in order to check if the policies had contributed to improve the Brazilian teachers' wages. The result of this research shows that the basic wage was an instrument to improve the teachers' appreciation, and it had different approaches at the FHC's and Lula's governmental agendas. Despite of the improvement of basic wage, the absence of a national term to establish the requirements of FUNDEF made the career and appreciation of the teachers no institutionalized in public schools in Brazil. On the other hand, the FUNDEB keeps the minimum of 60% of this fund to pay professional education, established the obligation of the plans of career, positions and wages to the professional education, and approved the term of one year to create the basic wage law. It happened with the national law n. 11,738/2008.

Key-words: Fundeb. Fundef. National basic wage. Teachers' appreciation.

Resumen

Este estudio tiene como objetivos: analizar cómo y con qué intenciones las políticas de valoración del profesorado se efectuaron en los gobiernos Fernando

Práxis Educacional	Vitória da Conquista	v. 12, n. 23	p. 251-270	set./dez. 2016
--------------------	----------------------	--------------	------------	----------------

Henrique Cardoso y Luiz Inácio Lula da Silva, observando las políticas de Fondos – el Fondo para el Desarrollo de la Educación Primaria y del valoración del profesor (FUNDEF) y el Fondo de Mantenimiento y Desarrollo de la Educación básica y Valorización de Profesionales de la Educación (Fundeb) -; y analizar el espacio ocupado por el Piso Salarial Profesional Nacional (PSPN) en las agendas de los gobiernos citados, asegurándose de que las políticas implementadas por estos corroborado para la mejora salarial de los profesores brasileños. Los resultados alcanzados por este artículo muestran que el salario mínimo nacional como inversión de valoración a los maestros tenía un tratamiento diferente en las agendas de FHC y Lula: Fundef, aunque ha causado mejora salarial de los educadores, la ausencia de una referencia nacional para el comienzo de carrera hizo que este Fondo no logró su objetivo de valorizar el magisterio de la educación básica pública en Brasil; y FUNDEB, a su vez, además de mantener un mínimo de 60% de los recursos financieros para el pago de los profesionales de la enseñanza, se determina la implantación del Plan de Posiciones, Carrera y Remuneración para la enseñanza y estableció en el plazo de un año para crear la Ley específica de sueldos, que culminó con la ley n.º11.738 / 2008.

Palavras clave: Fundeb. Fundef. Piso salarial nacional. Valoración del profesorado.

Introdução

Passados alguns anos após a sanção da Lei n.º 11.738/2008 que regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN), os embates em torno da mesma continuam em alta, principalmente no tocante à inviabilidade de pagamento alegado por alguns estados e municípios, de acordo a cada reajuste anual dado.

O piso dos professores passou de R\$ 950,00, em 2009, para 1.024,67, em 2010, e R\$ 1.187,14 em 2011, conforme valores informados no site do Ministério da Educação (MEC). Em 2012, o valor vigente era de R\$ 1.451; em 2013, passou para R\$ 1.567; e, em 2014 foi reajustado para R\$ 1.697,39. O maior reajuste foi 22,22%, em 2012.

Em 2015, o reajuste de 13,01% dado, elevou o piso para R\$ 1.917,78, o que de acordo Paulo Ziulkoski, presidente da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), significará no total, um aumento de cerca de 7 bilhões nos gastos dos municípios. A presidenta da União dos Dirigentes Municipais (Undime), Cleuza Repulho, afirma que este fato, certamente implicará em dificuldades no cumprimento do mesmo por alguns estados e municípios, haja vista a arrecadação destes ter sido menor do que a esperada.

Diante do cenário exposto, no qual muitos ainda indagam a constitucionalidade e legitimidade do PSPN, faz-se necessário um estudo aprofundado sobre as ações e/ou eventos que corroboraram para elaboração da Lei 11.738/2008, de modo a desnudar as intencionalidades das políticas de valorização docente, instituídas a partir da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com destaque para a política dos Fundos (Fundef e Fundeb), criados nos governos de Fernando Henrique Cardoso (FHC) e de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), e que provocaram impactos significativos na história da desvalorização salarial dos profissionais do magistério público brasileiro que perpetua há quase dois séculos no país, desde a primeira Lei sobre a instrução pública nacional do Império do Brasil, em 1827, quando já se falava em “ordenados” justos para os professores.

Assim, o presente artigo organiza-se de modo a evidenciar, inicialmente, o cenário político que antecedeu a criação dos Fundos de financiamento da educação brasileira: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), no governo FHC, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) no governo de Lula. Posteriormente, serão debatidas as políticas de valorização docente nas agendas desses governos e suas intencionalidades, tendo em vista a criação dos Fundos citados, bem como, será discorrida a importância que cada um deu a instituição de um piso salarial nacional para os professores da educação básica brasileira. E,

finalmente, serão avaliados os impactos desses Fundos e da Lei do Piso na remuneração dos professores no contexto nacional.

A valorização docente e o Piso salarial na legislação brasileira que antecedeu a criação da Política de Fundos: a CF/1988 como marco

A valorização do magistério público foi reconhecida como importante condição para a melhoria da qualidade da educação brasileira no texto da Constituição Federal de 1988, ao apontar no seu artigo 206, inciso V, a necessidade urgente de se estruturar o ensino com base em alguns princípios que deverão ser incorporados ao estatuto do magistério de modo a proporcionar condições dignas e de melhor remuneração profissional com vistas a reverter o processo social de desvalorização do professor.

Três caminhos para a conquista da valorização profissional foram indicados pelos constituintes no artigo 206 da CF/88: a necessidade de titulação acadêmica de qualidade que habilite para a superação de provas no ingresso; enquadramento profissional de uma carreira que supõe estabilidade e progressão; a proteção e valorização salarial através de um piso profissional para o magistério público.

Entretanto, necessário se faz conhecer o cenário político e econômico vivenciado nesta década para compreender as intencionalidades desta constituinte, no que se refere principalmente, a instituição do piso salarial.

No final da década de 1970, de acordo com Gadotti (1987), os professores recebiam os piores salários e em contraposição a docência estava entre as profissões que sofriam os maiores índices de neuroses. Para piorar, o período de 1981 a 1986 foi marcado por um processo inflacionário que chegou a 4.226% colaborando, conseqüentemente, para ampliar a desvalorização dos salários. Esse fato levou a Confederação dos Professores do Brasil (CPB) a desencadear um duplo movimento de reivindicação, que de um lado organizava greves por reajustes salariais

e recuperação de perdas; e, de outro lado, mobilizava a procura de um denominador comum, de uma reivindicação nacional que não só unificasse os salários pela isonomia, carreira única ou PISO NACIONAL [...] (MONLEVADE, 2000, grifos do autor).

Neste contexto, foi que a valorização salarial do magistério, associada à qualificação do ensino público e principalmente aos aspectos de financiamento, tornou-se um dos temas mais debatidos na Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988. Assim, em face da demanda quantitativa e qualitativa de mais ensino público para milhões de crianças e adolescentes brasileiros, os constituintes não duvidaram em confirmar o princípio da vinculação percentual para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Os termos presentes na Constituição Federal de 1988, Artigo 212, passaram a determinar, anualmente a União devesse aplicar 18%, e os Estados, Distrito Federal e os Municípios 25% dos recursos (receita resultante dos impostos), na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Essas considerações de contexto demonstram que o ambiente pré-Constituição continha de forma explícita uma pressão sindical em favor de transformações que colaborassem para a garantia de políticas de Estado que valorizassem o magistério público. Isso ficou ainda mais evidente na conquista da aprovação no texto oficial da Carta Magna da previsão de um Piso salarial profissional.

Todavia, muito embora, o texto final da CF/88 verse sobre o Piso Salarial para o Magistério, muitos entraves ocorreram no processo de sua construção. Segundo Machado (2010), alguns deputados, principalmente os ligados à CPB (atual Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação – CNTE), defenderam a ideia de que se acrescentasse à expressão Piso Salarial Profissional o termo Nacional, ou Nacionalmente Unificado. Por uma suposta invasão que isso causaria na autonomia dos entes federados, a proposta teve forte rejeição por parte do chamado centrão, contrário ao movimento sindical. Para Monlevade (2000), na realidade, por detrás de uma possível ilegalidade do Piso estava a questão da sua inviabilidade financeira, derivada da visão então prevalecente de

que os estados e municípios eram tão díspares em suas arrecadações e encargos educacionais que tornava impraticável um tratamento isonômico de salários, tal como acontecia com os professores das universidades federais, ou inviável a fixação de um Piso que ao mesmo tempo agradasse aos professores dos estados e municípios ricos e fosse pagável pelos estados e municípios pobres.

Desse modo, de acordo afirma Vieira (2007), além da ausência de um termo que viria comprometer a aplicabilidade de um Piso obrigatório em todo o território nacional, alguns parlamentares argumentaram que era praticamente impossível aprovar, em conjunto, a carreira, o Piso e o regime jurídico dos educadores ficando evidente que a resistência dos governos falou mais alto e a intencionalidade nunca foi materializada.

Naquela época, o real motivo do impasse e da resistência à implantação do Piso era, segundo Abicalil (2008), a ausência de um esquema de distribuição de encargos e de financiamento que propiciasse a todos os estados e municípios pagarem salários dignos aos profissionais da educação; tornando-se inócuo e ineficaz fixar um PSPN. Portanto, além dos entraves políticos, o Piso nacional possuía esse grande desafio que era a desigualdade na capacidade de arrecadação dos estados e municípios brasileiros, tornando o texto constitucional sem aplicabilidade direta.

Ainda nos anos 1988, foram iniciados os debates para elaboração da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN N.º 9.394/96). Segundo Monlevade (2000), a tramitação da LDBEN se dá por iniciativa de alguns deputados e senadores, com a apresentação do primeiro Projeto de Lei de autoria do deputado Octávio Elyseo (PMDB-MG), cujo texto tinha sido fruto de discussões no Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (AnDES) e trazia no seu bojo a valorização dos educadores como prioridade. Todavia, outros doze projetos foram pensados ao do deputado Octávio Elyseo, que foram tratados demoradamente através de “consultas a entidades educacionais e especialistas de todas as tendências ideológicas e interesses políticos e econômicos” (MONLEVADE, 2000), por um grupo de trabalho que tinha como relator Jorge Hage (PSDB-BA).

O texto final de relatoria do deputado Jorge Hage, aprovado na Comissão de Educação, versava no que tange a carreira do magistério, sobre diversos fatores, dos quais depende sua relevância na valorização salarial dos professores, dentre eles, o ingresso exclusivamente por concurso público, a progressão na carreira, a formação continuada, a carga horária e o piso salarial, apresentado da seguinte forma, no artigo 100, inciso II: “piso salarial profissional, nacionalmente unificado, fixado em Lei Federal, com reajuste periódico que preserve o seu valor aquisitivo”. Ao termo Piso salarial profissional, fora adicionado o complemento, *nacionalmente unificado*.

Segundo Vieira (2007), em 1990, a CPB através do seu ex-presidente Gumercindo Milhomem, com base no texto constitucional e nas discussões para a elaboração da LDBEN, empreendeu a tentativa de uma proposta de lei por iniciativa popular fixando o Piso Salarial Nacionalmente Unificado no valor de NCz\$434,99, para uma jornada semanal de até vinte horas, nos termos do que dispõe o art.7º, V, e o art. 206, V da Constituição Federal”; porém, não chegou a vingar.

Nas eleições de outubro de 1990, de acordo Loureiro (2001), a Câmara Federal assume uma nova configuração, pois a maioria dos deputados defensores do projeto Jorge Hage, não foi reconduzida ao poder, o que corroborou para a retirada de várias partes do projeto original, pois aos privatistas não interessava a instituição de um PSPN. De 1991 a 1992, a LDBEN ficara praticamente estagnada, quando o então ministro da educação, o Professor José Goldemberg, sua assessora Eunice Durham numa articulação com o senador Darcy Ribeiro produziram um projeto alternativo de LDB que foi apresentado ao Senado, numa chamada “manobra regimental” (SAVIANI, 1999) da qual também estava envolvido o senador Fernando Henrique Cardoso.

Assim, contrariando ao que foi tratado no Substitutivo Jorge Hage, em que se fixava um “piso salarial profissional, nacionalmente unificado, fixado em Lei Federal, com reajuste periódico que preserve o seu valor aquisitivo” (BRASIL, 1990), nessa nova proposta o Piso salarial perdeu

suas especificidades. Remete-se aos sistemas de ensino a valorização dos profissionais da educação, tendo como instrumentos os estatutos e planos de carreira e como parâmetro para a definição do Piso uma espécie de isonomia com relação às demais categorias com nível de formação equivalente. A exclusão do termo nacionalmente unificado retira a obrigação de se ter um mesmo Piso salarial para os professores em todo o país, mantendo a possibilidade de haver quantos pisos fossem os sistemas de ensino.

Com a queda do presidente Fernando Collor de Melo, em 1992, devido a uma crise política no seu governo, o seu substituto Itamar Franco nomeia Murilo Hingel que apoiava o projeto Jorge Hage, como Ministro da Educação; todavia, apesar desse apoio, a Câmara Federal, em maio de 1993, aprovou um texto que não contemplava o que estava contido no referido projeto, não reduzindo muito no que tange aos itens componentes da valorização docente, mas dá um golpe certo no PSPN e nas horas-atividades (MONLEVADE, 2000).

Ainda segundo Monlevade (2000), o Projeto de LDB que tramitava na Câmara, denotava que o legislador não via como necessário, um Piso Salarial com caráter nacional. Assim, numa tentativa para reverter tão situação a CNTE, organiza um Grupo de Trabalho (GT) para estudar a viabilidade de um PSPN, com o aval do ministro Murilo Hingel, mas este só serviu de base para a elaboração do Pacto Nacional para a Valorização do Magistério em 1994.

Desse modo, o projeto de lei aprovado na Câmara Federal em maio de 1993, chega ao Senado tendo outro relator, o senador Cid Sabóia (PMDB – CE), que elaborou um substitutivo, o qual fora aprovado em novembro de 1994 na Comissão de Educação e posteriormente enviado ao plenário (SAVIANI, 1999). Porém, em 1995, com a posse do novo presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC), o projeto fora julgado inconstitucional pelo novo relator Darcy Ribeiro, que numa tentativa de acalmar “os ânimos dos setores organizados da sociedade que acompanhavam mobilizados a tramitação do projeto original”

(LOUREIRO, 2001), apresentou novas versões do projeto e em fevereiro de 1996 conseguiu aprova-lo no Senado com uma proposta de Piso Salarial que não se assemelhava com o substitutivo de Jorge Hage.

E, concluída então sua tramitação, em 20 de dezembro de 1996 foi sancionada pelo presidente FHC a Lei nº 9.394/96 estabelecendo as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, “um texto híbrido, com forte ascendência do Ministério da Educação” (VIEIRA, 2007) onde a valorização dos profissionais da educação foi tratada no Art. 67, e no inciso III, a necessidade de um “piso salarial profissional” (BRASIL, 1996).

A forma como o Piso salarial fora tratado na LDBEN, no inciso III do artigo citado, sem o termo nacional, remete a possibilidade de que cada ente federal possa estabelecer o seu; ou como afirma Monlevade (2000), “quantos padrões, tantos pisos”.

Outro importante evento, que também merece destaque nessa discussão sobre o tratamento da valorização docente e do piso salarial nacional no contexto político brasileiro, que antecede à política de Fundos dos governos de FHC e Lula, foco principal desse texto, é o Pacto Nacional para Valorização do Magistério e Qualidade da Educação. Sobre o referido Pacto, Monlevade (2000) discorre que em junho de 1994, por ocasião da realização do Fórum Permanente de Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, onde estiveram reunidos o MEC, Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), CNTE, Ministério do Trabalho, entre outros, discutiu-se a necessidade de firmar um Acordo contendo um conjunto de medidas que assegurassem a valorização, inclusive salarial, do Magistério da Educação Básica Pública, que seria transformado num Pacto após a Conferência Nacional da Educação para Todos entre setembro e outubro do referido ano.

A Conferência Nacional de Educação para Todos reuniu centenas de educadores [...] estava na hora de se implantar um Piso Nacional, mas o grande problema era identificar o mecanismo de sua viabilização prática. [...] o papel do Governo Federal era crucial, análogo ao que já faz com os Fundos de Participação dos

Estados e dos Municípios. A Conferência seria o momento de se construir um Acordo sobre: 1. **instituição do Piso**; 2. **valor do Piso**; 3. papel da União para calibrar sua participação num sistema de “fundos articulados”. [...] (MONLEVADE, 2000, p. 162, grifos do autor)

O Acordo fora então firmado e previa a garantia de Estatuto do Magistério, Planos de Carreira e Piso Salarial Profissional Nacional. Reconhecia que a qualidade do ensino ministrado pela escola básica e seu sucesso na tarefa de formar cidadãos está estreitamente ligada à formação, à atualização, às condições de trabalho e à remuneração dos docentes.

O Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação foi firmado em 19 de outubro de 1994 e contemplou os termos do Acordo; porém, mesmo apresentando números favoráveis, “o Pacto pela Valorização do Magistério não resistiu à força das políticas neoliberais implementadas no Governo Fernando Henrique Cardoso” (VIEIRA, 2007).

O Governo de FHC e a atenção dada à valorização docente e ao Piso salarial nacional: Um olhar crítico sobre o Fundef

Os anos 1990 foram marcados pela política neoliberal ou neoliberalismo (reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar), que nasceu após a II Guerra mundial e propunha ao Estado a redução de gastos com os serviços sociais, a exemplo da educação, elevadas taxas de inflação e de desempregados, como solução para a crise do capitalismo (ANDERSON, 1996). E, a política educacional brasileira nesse período, segundo Peroni (2003), também estava inserida nesse movimento maior de crise do capitalismo e vivenciou um período de profunda efervescência reformadora que redefiniu o papel do Estado, diminuindo sua atuação para com as políticas sociais, passando as responsabilidades para a sociedade: para os neoliberais através da privatização (mercado) e para as organizações não-estatais, sem fins lucrativos (Terceira Via).

Foi no contexto apresentado que Fernando Henrique Cardoso, iniciou em 1995, o seu primeiro mandato na Presidência da República. FHC desde a campanha eleitoral destacou o tema educacional como uma das prioridades do seu governo e do país, por considerar a educação o grande vetor de transformação e desenvolvimento da sociedade. E, alcançar esse grau de desenvolvimento, segundo o presidente, exigiria focalizar na qualidade do ensino fundamental, que apresentava altas taxas de evasão e repetência, bem como, reduzir de desperdícios de verbas, etc.

Essa falta de qualidade no ensino estava ligada apenas ao discurso da má qualidade de formação do professor e da falta de uso de metodologias de ensino adequadas; e, quanto ao financiamento da educação, o diagnóstico era de que não se gastava pouco com a educação, mas sim que faltava fiscalização popular e ineficiência na gestão. Assim, como estratégias propôs a transferência de responsabilidades para os Estados e municípios, incorporando os pais e a comunidade como fiscalizadores da escola; e, focalizou no trabalho do professor propondo ações de valorização docente.

Assim, as mudanças propostas pelo governo de FHC para o modelo de financiamento da educação pública no Brasil não estava deslocado de um projeto que contemplava os objetivos das políticas determinadas por força de organismos multilaterais como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

A criação do Fundef, instituído pela EC nº 14, de 12 de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, foi uma das mudanças de maior impacto na década de 1990. O Fundef, constituído no âmbito de cada estado era composto por 15% do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) incluindo os recursos relativos à desoneração de exportações de que trata a Lei Complementar nº 87/1996, do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e, adotava as matrículas no ensino fundamental como critério de distribuição dos recursos, bem como

determinava a complementação da União aos fundos que não atingissem o valor-aluno mínimo definido a partir da média nacional.

A valorização do magistério como objetivo do Fundef remete tanto à Emenda Constitucional 14/96 (que criou o Fundo) quanto à Lei nº 9.424/96 (que o regulamentou). Na referida Lei ela seria garantida apenas no artigo 7º que assegura, pelo menos, 60% dos recursos do Fundo para a remuneração dos profissionais em efetivo exercício no ensino fundamental e, no artigo 9º que determina que no prazo de seis meses os Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão dispor de no Plano de carreira, de modo a assegurar a remuneração condigna dos professores (BRASIL, 1997c).

Embora, tenha estabelecido que pelo menos 60% dos recursos do Fundo deveriam ser destinados à remuneração dos professores, o PSPN não fora contemplado no Fundef, permitindo oscilação de valores entre professores de acordo os salários estabelecidos pelas instâncias municipal e estadual. Monlevade (2000) avaliando os dois primeiros anos do referido Fundo, afirmou que foi possível observar que os salários dos professores municipais com formação de nível médio que ganhavam remunerações abaixo do salário mínimo foram reajustados até um limite de R\$ 250,00 nos estados cujo custo-aluno-médio do Fundef não alcançava o valor mínimo de até R\$ 300,00. Porém, nem sempre atingindo os professores da educação infantil e de EJA. Nos municípios em que os salários ultrapassavam a média nacional (R\$ 500,00, em 1998), com o argumento de estar perdendo dinheiro na redistribuição do Fundef, não se tinha aumento. Para Monlevade (2000), “só o PSPN, com sua força legal, simbólica e operacional, poderia ser um expediente eficaz para alavancar uma melhoria geral e contínua dos salários do magistério da educação básica brasileira”.

O Governo Lula e a Valorização docente: Breve análise do Fundeb e da Lei do Piso

O Fundef, embora tenha provocado algum tipo de melhoria salarial, principalmente se referindo às regiões norte e nordeste (MONLEVADE,

2006; VIEIRA, 2004) onde se praticava remunerações abaixo do salário mínimo, a ausência de uma referência nacional para o início de carreira fez com que este Fundo não atingisse o seu objetivo de valorizar o magistério da educação básica pública no Brasil, mesmo se restrito ao ensino fundamental.

Diante dessa situação, os dois últimos anos de vigor do Fundef, foram marcados por acaloradas discussões sobre o dispositivo que o substituiria e que procuraria corrigir suas deficiências. Dos tantos desafios pelo menos dois puderam ser fortemente evidenciados: a criação de um instrumento mais abrangente, que não se restringisse apenas ao ensino fundamental e a vinculação a ele de uma proposta de PSPN para os professores (FERNANDES, 2006).

Assim, a criação do Fundeb se deu através da Emenda Constitucional nº 53, aprovada em dezembro de 2006 que deu nova redação aos Arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal de 1988 e ao Art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). A nova redação dada ao Art. 60 do ADCT amplia a subvinculação de recursos constitucionais, que antes se destinava apenas ao ensino fundamental, para a manutenção e desenvolvimento da educação básica e a remuneração condigna dos trabalhadores da educação (caput).

Segundo Martins (2008), outro aspecto importante na criação deste Fundo foi a definição de conceitos e critérios para a complementação da União, esta passa a representar um dos instrumentos por meio dos quais a União exerce sua função supletiva e participativa do esforço federativo cooperativo, afirmando que somente assim seria possível corrigir as desigualdades regionais.

Outro dispositivo importante na EC nº 53/2006 foi a abertura de um caminho para uma nova etapa da valorização salarial dos profissionais da educação básica pública brasileira, através do Piso Salarial Profissional Nacional. No Art. 206, o inciso V é alterado e é acrescentado o inciso VIII, que fala do “piso salarial profissional nacional”.

Ficando assim definida (EC n.º56/2006), em junho de 2007 foi aprovada a Lei n.º 11.494, dispondo sobre a organização e funcionamento do Fundeb, e assim como já determinava a CF/88 1988 (Art. 206, inciso V), a LDBEN n.º 9.394/1996 (Art. 67) e a Lei n.º 9.424/1996 (Art. 9º), a referida Lei mais uma vez expressa em determinação federal, a implantação dos Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica. E, como já havia determinado a EC n.º 53/2006 na nova redação dada ao Art. 60 do ADCT, inciso III, alínea “e”, a Lei n.º 11.494/2007 estabeleceu o dia 31 de agosto de 2007 como prazo para o poder público fixar, em lei específica, o Piso Salarial Profissional Nacional do magistério público da educação básica (Art. 41). Após essa data, o Projeto de Lei n.º 619/2007 tramitou no Congresso Nacional por quase um ano e a Lei n.º 11.738/2008 só foi sancionada em julho de 2008. Sobre a trajetória percorrida para se chegar a Lei do PSPN é importante destacar como fora o Projeto de Lei n.º 619/2007 apresentado pelo Presidente Lula.

Segundo a CNTE, esse projeto não apresentou avanços significativos no que se refere à valorização salarial do magistério. A construção de uma proposta mais clara com relação aos benefícios destinados ao magistério se deu, de fato, no embate direto das entidades sindicais no tramitar da proposta no Congresso Nacional; isto é, a aprovação da Lei do Piso representa, na verdade, uma conquista objetivada pelos profissionais do magistério na luta dos vinte anos que sucederam a aprovação da CF/88.

Contudo, é importante destacar observando a própria história de construção desse instrumento enquanto política pública de valorização do magistério, que aprovar a lei foi apenas mais um passo rumo a essa intenção concomitantemente com a defesa do Piso: há que se garantir aos profissionais do magistério as condições necessárias para o afastamento da multijornada e do subemprego, período reservado para atividades de planejamento e avaliação das atividades escolares, dedicação exclusiva a uma única escola e carreira aliada a fatores como titulação, formação continuada e avaliação de desempenho.

Considerações Finais

A importância dada às políticas de valorização docente e à instituição do piso salarial faz entender que ambas (a valorização e o piso) são consideradas como importante insumo nas agendas dos governos de FHC e de Lula, especificamente na criação do Fundef e Fundeb, Fundos de financiamento da educação, também direcionados à valorização dos profissionais da educação.

Sobre a instituição do Fundef é possível afirmar que essa política contribuiu/repercutiu na remuneração do professor com estímulo financeiro ainda que mínimo, além de reduzir o número de professores leigos e aumentar significativamente o número de professores com ensino superior completo. Entretanto, um olhar mais crítico, através das lentes de autores renomados na área do Financiamento da Educação, tais como Monlevade (1998, 2000), Davies (1999), Arelaro (1999) e Pinto (2002), revela as seguintes conclusões sobre a real intencionalidade de FHC com a criação do Fundef: a) A política de FHC visava conter o aumento de qualquer despesa com a educação, para atender as determinações da cartilha do Banco Mundial, que afirma que o Brasil já tem recursos suficientes para a educação (MONLEVADE, 1998); b) o PSPN não fora contemplado no Fundef, permitindo oscilação de valores entre professores de acordo os salários estabelecidos pelas instâncias municipal e estadual (MONLEVADE, 2000); c) o governo federal apesar de ser o idealizador do Fundef, a União é a que menos contribui com o Fundo, sendo os Estados e municípios quem o assumia quase que na sua totalidade (DAVIES, 1999); e, o não cumprimento do governo FHC na forma de cálculo do valor mínimo a ser gasto com o aluno; com isso, o ensino fundamental deixou de receber dez bilhões de reais de recursos federais desde 1998 (ARELARO, 1999; PINTO, 2002).

Avaliando a política educacional no governo Lula, é possível afirma que apesar das críticas feitas durante a campanha eleitoral, à racionalidade técnica e financeira orientadoras das políticas sociais no governo FHC,

no primeiro mandato o presidente Lula apresentou mais permanências do que rupturas nesse sentido.

Segundo Oliveira (2009), as políticas educacionais ao mesmo tempo em que assiste, na matéria educativa, a tentativa de direitos e garantias estabelecidos na CF/88, adotam-se políticas que estabelecem nexos entre a elevação de padrões de desempenho educativo e a crescente competitividade internacional, a exemplo do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

Apesar disso, torna-se importante destacar a instituição do Fundeb, um importante avanço, tendo em vista a ampliação do seu atendimento à educação infantil e ao ensino médio, corrigindo as falhas do Fundef, que atendia somente ao ensino fundamental; a implementação de Planos de Carreira; e, o direito à capacitação profissional especialmente voltada para a formação continuada.

Sobre o PSPN, embora a trajetória de tensões e lutas para sua efetivação, com participação dos movimentos sociais, o MEC no governo Lula, estabeleceu uma firme defesa em relação à sua regulamentação, o que pode ser apontada como uma tentativa política de recuperação da tão sonhada valorização desses profissionais.

Referências

ABICALIL, Carlos Augusto. Piso salarial: constitucional, legítimo, fundamental. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, vol. 2, n. 2-3, p. 67-80, jan./dez. 2008.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. Financiamento e qualidade da educação brasileira: algumas reflexões sobre o documento “Balanço do Primeiro Ano do Fundef – Relatório MEC”. In: DOURADO, Luiz Fernandes (Org.) **Financiamento da educação básica**. Campinas, SP: Autores Associados; Goiânia: UFG, 1999.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo. **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

BRASIL. Congresso. Câmara Federal. **Projeto de Lei nº 619, de 28 de março de 2007**. Regulamenta o art. 60, inciso III, alínea “e”, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Brasília, DF, 2007a. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br>>. Acesso em: 05 fev. 2015.

BRASIL. Constituição (1988). **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. Diário Oficial da União, Brasília, DF: DOU, 2006a.

BRASIL. Constituição (1988). **Emenda Constitucional nº14, de 12 de setembro de 1996**. Modifica os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF: DOU, 1996a.

BRASIL. Constituição (1988). Senado Federal. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto promulgado em 05 out. 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em: fev, 2015.

BRASIL. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Diário Oficial da União. Brasília, DF: DOU, 1996b.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: DOU, 2007c.

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. Diário Oficial da União. Brasília, DF: DOU, 2008b.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º,

Práxis Educacional	Vitória da Conquista	v. 12, n. 23	p. 251-270	set./dez. 2016
--------------------	----------------------	--------------	------------	----------------

do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF: DOU, 1996c.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Fundamental. **Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação**: compromisso com a qualidade e a profissionalização do magistério por uma escola de cidadãos. Brasília, DF: MEC/SEB, 1994.

DAVIES, Nicholas. **O Fundef e o orçamento da educação**: desvendando a caixa preta. Campinas: Autores Associados, 1999.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço. In: LIMA, Maria José Rocha; DINONET, Vital (Org.). **Fundeb**: avanços na universalização da educação básica. Brasília, DF: Inep, 2006.

GADOTTI, Moacir. **Educação e poder**: introdução à pedagogia do conflito. 7. ed. São Paulo: Cortez, 1987.

LOUREIRO, Walderês Nunes. Os profissionais da educação. In: TOSCHI, Mirza Seabra; FALEIRO, Marlene de Oliveira L. **A LDB do estado de Goiás, Lei nº 26/98**: análises e perspectivas. Goiânia: Alternativa, 2001.

MARTINS, Paulo de Sena. O Fundeb em funcionamento: diretrizes, critérios, conceitos. **Ecos – Revista Científica**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 397-417, jul./dez. 2008.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Valorização Salarial dos Professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. 2000. 317 f. Tese (Doutorado em Educação). Unicamp, Campinas, SP. Orientador: Lucia Mercês de Avelar.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de; FRIEDMANN, Renato. Sobre a viabilidade financeira do Fundeb. In: LIMA, Maria José Rocha; DINONET, Vital (Org.). **Fundeb**: avanços na universalização da educação básica. Brasília, DF: INEP, 2006.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. As políticas educacionais no governo Lula: rupturas e permanências. **RBP**, v.25, n.2, p. 197-209, mai/ago. 2009.

PERONI, Vera. Breves considerações sobre a redefinição do papel do Estado. In: **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 1990**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FHC (1995 a 2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, SP, v. 23, nº 80, set. 2002.

SAVIANI, Demerval. **A nova lei da educação: trajetória, limites e perspectivas**. 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1999.

VIEIRA, Juçara M. Dutra. **Identidade expropriada: retrato do educador brasileiro**. 2. ed. Brasília, DF: CNTE, 2004.

VIEIRA, Juçara M. Dutra. **Piso salarial nacional dos educadores: dois séculos de atraso**. Brasília: CNTE, 2007.

Ms. Eliara Cristina Nogueira da Silva Teixeira

Rede Estadual de Educação de Pindaí – Brasil

Membro do Grupo de Estudos sobre Didática, Formação e Trabalho

Docente (Difort).

E-mail: edyaraegui@hotmail.com.

Dr. Cláudio Pinto Nunes

Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia – Brasil

Programa de Pós Graduação em Educação

Pós-Doutor em Educação; Professor Titular da Universidade Estadual do

Sudoeste da Bahia;

Líder do Grupo de Estudos sobre Didática, Formação e Trabalho Docente

(Difort).

E-mail: claudionunesba@hotmail.com.

Recebido em: 19 de março de 2016

Aprovado em: 27 de maio de 2016

Práxis Educacional	Vitória da Conquista	v. 12, n. 23	p. 251-270	set./dez. 2016
--------------------	----------------------	--------------	------------	----------------