

# Municipalização do ensino e proximidade local: o outro lado da valorização docente no FUNDEF

***Municipal educational organization and local proximity: the other side of teacher valorization in the FUNDEF***

***Municipalización de la enseñanza y proximidad local: el otro lado de la valorización del profesor en el FUNDEF***

---

GÉSSICA P. RAMOS

**Resumo:** O texto discute a avaliação de professores de um município de São Paulo na dimensão dos efeitos da associação entre valorização docente e municipalização do ensino, no contexto da implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEF). Os resultados evidenciam a problemática local da implementação do Fundo na dimensão da valorização docente, que envolve, entre outros fatores, a não-isonomia de salários, diferentes vínculos de trabalho e reconcentração do poder local.

**Palavras-chave:** municipalização do ensino; valorização docente; FUNDEF; proximidade local.

**Abstract:** The article discusses teacher evaluation in the São Paulo municipal district, considering the effects of the association between teacher valorization and municipal educational organization in the context of the implementation of the Fund for the Maintenance and Development of Primary Schooling and the Valorization of Education Professionals (FUNDEF). The results reveal local problems in the implementation of this Fund in light of teacher evaluation, which involves, among other factors, salary differences, different work entailments, and re-concentration of local power.

**Keywords:** municipal educational organization; teacher valorization; FUNDEF; local proximity.

**Resumen:** El artículo discute la evaluación del profesor en un municipio de São Paulo a la luz de los efectos de la asociación entre valorización del profesor y municipalización de la enseñanza, en el contexto de la implementación del Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza Primaria y de Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEF). Los resultados destacan el problema local de la implementación del Fondo en la dimensión de la valorización del profesor, lo cual incluye diferencias de sueldo, desiguales vínculos de trabajo y reconcentración del poder local.

**Palabras clave:** municipalización de la enseñanza; valorización del profesor; FUNDEF; proximidad local.

Durante as últimas décadas, o pressuposto de que existiria uma relação muito estreita entre educação escolar e desenvolvimento econômico-social e entre valorização docente e qualidade do ensino tornou-se manifesto nos discursos das agências multilaterais e dos governos nacionais. Isso possibilitou que estes, ora perante a um magistério mobilizado, ora frente a um magistério desmotivado, abrissem espaços em suas agendas para que o problema da desvalorização docente fosse discutido fundamentalmente do ponto de vista de projetos político-econômicos.

No Brasil, uma das iniciativas mais marcantes da década de 1990 nesse sentido foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) pelo governo federal. Esse fundo foi sancionado em 1996, pela emenda constitucional n. 14, e regulamentado pela lei n. 9.424/96, tendo natureza contábil e composição de recursos extraídos de fontes de verbas estaduais (e do Distrito Federal) e municipais, com complementação de recursos pela União nos locais que não alcançassem o mínimo obrigatório de investimentos por aluno. Ele efetivou-se pela redistribuição de recursos entre os estados e seus municípios, conforme o número de alunos efetivamente matriculados anualmente nas escolas cadastradas das redes de ensino. Na prática, de acordo com Callegari e Callegari (1997), esse mecanismo redistributivo impulsionou que vários municípios do país, na tentativa de reaverem o máximo possível, ou até mais das verbas que destinaram ao Fundo, acabassem assumindo alunos estaduais, ou criassem escolas municipais, aderindo à política de municipalização do ensino. Foi dessa forma que a implementação de uma política de valorização do magistério acabou associando-se a uma política de municipalização do ensino para vários professores do país.

Entretanto, ao que tudo indica, os efeitos que *essa associação* trouxe à vida cotidiana de centenas de docentes no quesito valorização não foram suficientemente discutidos nos meios políticos e acadêmicos, de modo que, apesar da atual criação de um novo fundo, em substituição ao FUNDEF (o FUNDEB), e de sua extensão a toda a educação básica, muitas páginas da história do FUNDEF ainda não foram escritas.

Tendo em conta essa realidade, o objetivo deste artigo é trazer algumas contribuições iniciais para esse debate, discutindo o tema da “valorização” docente no FUNDEF, a partir da tríade “docência – municipalização do ensino – proximidade local”. O assunto é abordado aqui por meio de um estudo de caso efetivado no município paulista de Américo Brasiliense, durante os anos de 2001 e 2002, por meio de análise documental e bibliográfica e de entrevistas semi-estruturadas com professores da localidade (RAMOS, 2003). Essas entrevistas tiveram como etapas centrais: a elaboração e teste da entrevista-piloto; a revisão do instrumento testado e confecção do roteiro final; a aplicação do roteiro final com os professores selecionados. Para essa seleção, foi considerado aquilo que se mostrava uma das principais oposições de análise dentro da temática escolhida – a relação “professores estaduais-professores municipais” – no intuito de analisar os impactos, na valorização

docente, da não-isonomia salarial e do diferencial de contrato de trabalho gerados pela municipalização do ensino na localidade. Para uma melhor abordagem do tema, foram considerados como potenciais integrantes do grupo “professores estaduais” apenas aqueles que se encontravam cedidos pelo estado à prefeitura, via convênio, para atuarem nas escolas municipalizadas. Com base nesses critérios gerais, a seleção final dos integrantes municipais e estaduais da pesquisa foi aleatória, amparando-se na disponibilidade apresentada pelos professores para participarem da entrevista.

Dentre os 14 professores entrevistados, quatro faziam parte do grupo “professores estaduais”, representando 16,64% do grupo estadual – cedido por meio de convênio – e 10 integravam o grupo “professores municipais”, significando 9,62% do grupo municipal na localidade.

Assim, o debate que ora se apresenta fundamenta-se na avaliação desses profissionais sobre a associação valorização docente e municipalização do ensino, no contexto do FUNDEF, para a valorização do professor.

## O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO NA LOCALIDADE

Conforme destacado anteriormente, o caso estudado refere-se ao município de Américo Brasiliense. Américo, como é usualmente chamado, pertence à região central do estado de São Paulo e conta com uma área territorial de 127 km<sup>2</sup> e mais de 30 mil habitantes. Até o início de 1997, ele possuía uma rede de ensino estadual formada por seis escolas. Foi nesse ano que a política de municipalização começou a ser efetivada no ensino fundamental da cidade por meio do “Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município”, tendo em vista sua adesão ao FUNDEF. A função desse programa seria permitir a transferência de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros entre as referidas instâncias, por intermédio de convênio, possibilitando-lhes a devida transferência dos recursos do fundo proporcional ao número de matrículas assumidas.

No caso de Américo, vale frisar que, dentre outros acertos, ficou acordado pelo convênio que a secretaria estadual da educação deveria prestar assistência técnica e apoio financeiro ao município, bem como colocar à sua disposição pessoal docente, técnico e administrativo (por tempo determinado e sem prejuízo dos vencimentos e vantagens, co-reponsabilizando-se por sua capacitação) e acompanhar e avaliar a execução do acordo. Para o município ficaram definidas como funções centrais a realização de um concurso público para composição de quadros próprios de profissionais do magistério, pessoal técnico e administrativo; a elaboração de um plano de carreira para o magistério municipal; o pagamento dos profissionais do magistério municipal, num valor nunca inferior àquele pago pelo estado; o ressarcimento ao estado dos valores salariais pagos aos professores estaduais cedidos ao município; a prestação de contas mensais à secretaria da educação, sobre a aplicação dos recursos financeiros transferidos pelo estado à localidade.

Sustentado por esse convênio, com prazo de vigência de cinco anos, o processo de municipalização na localidade ocorreu entre os anos de 1997 e 2000, de forma gradativa, contando com a municipalização de suas escolas estaduais de 1ª a 4ª série, a construção de duas escolas municipais e a ampliação de algumas escolas já existentes.

Antes do processo de municipalização, a rede tinha docentes efetivos do estado e professores “admitidos em caráter temporário (ACTs)”. No final de 1998, após a realização de concurso público municipal para professores do ensino fundamental de 1ª a 4ª série, foram mantidos apenas os professores ACTs aprovados no mesmo. Já os professores efetivos, em razão da municipalização, passaram a prestar serviço ao município. Esses profissionais continuaram com vínculo estadual, recebendo pela secretaria de educação paulista – embora, como destacado, o município ressarcisse esse gasto ao estado.

Em 2001, o município possuía 128 professores em sua rede de ensino fundamental de 1ª a 4ª série. Desse montante, 96 eram professores municipais (contratados por concurso público), 8 eram professores substitutos (aprovados em concurso público e contratados temporariamente a cada ano letivo) e 24 eram professores estaduais cedidos pelo estado à prefeitura.

Os professores municipais recebiam um salário de R\$ 665,00 por uma jornada de 32 horas semanais. Esses docentes foram contratados pelo regime da CLT, tendo em vista que o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal só seria aprovado no final do ano de 2002. Já os professores estaduais cedidos atuavam em um regime de 30 horas semanais, com salário base mensal de R\$ 597,00, variando esse valor conforme o tempo de serviço e a progressão na carreira, segundo os critérios do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Estadual.

Todos os profissionais do magistério que atuavam na rede municipal de Américo Brasiliense dividiam, no final de ano e de acordo com a proporção de horas trabalhadas e do cargo/função, os resíduos das verbas que sobravam do FUNDEF, sendo esse evento conhecido na localidade como “rateio”.

Até 2002, aproximadamente 70% dos docentes municipais de Américo Brasiliense tinham formação em nível superior. Dos professores estaduais cedidos, 100% já possuíam formação em nível superior.

Com essa base, no ano de 2000 o ensino fundamental de 1ª a 4ª série de Américo Brasiliense apresentava as seguintes taxas de rendimento escolar: 96,1% de aprovação, 3,1% de reprovação e 0,8% de abandono (BRASIL, 2002a).

## OS DOCENTES E O OUTRO LADO DA VALORIZAÇÃO NO FUNDEF

Os docentes estaduais cedidos compreenderam como aspecto positivo do convênio estado-município a possibilidade de continuar trabalhando em Américo Brasiliense. Do contrário, a maior parte desses profissionais teria que retornar às suas

sedes localizadas em cidades mais distantes, o que geraria gastos com transportes e deslocamentos. Além disso, mesmo na hipótese de eles serem dispensados pelo município, esses professores continuariam vinculados ao estado e, portanto, manter-se-iam empregados.

Os professores municipais, diferentemente de parte dos professores estaduais, tinham ingressado na rede de ensino municipal de Américo Brasiliense por intermédio de concurso público, realizado no final do ano de 1998 e, a partir daquele momento, passariam por três anos de experiência em serviço. De acordo com os entrevistados desse grupo, esse prazo de experiência havia sido associado, no município, ao reforço constante da idéia de instabilidade profissional, contribuindo, na época, para um contínuo sentimento de medo da perda do emprego entre eles. Tal não era a situação dos professores estaduais, que não se percebiam afetados pela instabilidade profissional, em razão da consciência de seus vínculos empregatícios com o estado. Sobre esse assunto, é bom lembrar que o convênio estado-município estipulou que “a suspensão ou a cessação do afastamento do pessoal docente” dependeria da “solicitação expressa do Chefe do Poder Executivo do município”, que seria “*responsável pela sua reposição*, a fim de garantir a execução das ações do Plano de Trabalho que integra” o convênio (SÃO PAULO, 2002, grifos meus). Isso, na prática, implicaria que o município assumisse mais funcionários no quadro municipal, num contexto de incertezas quanto às condições financeiras após término do FUNDEF, previsto para ocorrer em 31 de dezembro de 2006.

Nesse contexto, as condições distintas de ingresso no município que se colocaram para os dois grupos (estadual e municipal) durante seus ingressos no município possibilitaram que cada qual vivenciasse diferentemente a municipalização e a “valorização” possibilitada pelo FUNDEF.

Segundo os professores de vínculo estadual, os docentes municipais haviam ficado vulneráveis à proximidade com o poder local com a municipalização do ensino. Em suas palavras:

Professor do município eles são inseguros porque eles são muito vigiados. Então eles têm medo (!), até de se colocar, você entendeu (?), com clareza. Às vezes, eles se omitem por medo de perder o emprego (...) (Entrevistada 14).

Esse pensamento foi confirmado na fala dos docentes municipais que, de fato, sentiam-se expostos à proximidade com o poder local. Eles destacaram vários aspectos negativos desta proximidade para a implementação de uma política de valorização como, por exemplo, o fato de facilitar a interferência do poder educacional local na prática pedagógica (teórica e metodológica) do professor. Acoplada a essa percepção do controle pedagógico gerado pela proximidade com os órgãos administrativos centrais, os professores municipais destacaram ainda o fator punição. Nesse sentido, alguns profissionais citaram várias situações em que a proximidade

local era percebida negativamente para a valorização docente, por fazer a organização do trabalho do professor mover-se, muitas vezes, com base na tentativa de evitar punições do tipo baixa classificação na atribuição de aulas, baixa nota na avaliação de desempenho, etc (RAMOS, 2003).

Os dois grupos coincidiram em apontar o problema da avaliação de desempenho como único fator negativo da proximidade com o poder local e vivenciado por ambos. Embora a avaliação de desempenho realizada anualmente no município não fosse utilizada para contagem de pontos na carreira do professor do estado, servia para a somatória dos pontos da classificação para a atribuição de classe. Além disso, esses professores diziam que a avaliação dava mais ênfase à participação nos cursos oferecidos pelo município e às faltas abonadas utilizadas pelos professores estaduais do que ao desempenho global docente.

Além de compartilharem dessas reclamações relativas ao tipo de utilização da avaliação de desempenho no município, os entrevistados municipais destacaram outras implicações negativas da proximidade local para a valorização docente como, por exemplo, a pessoalidade nas relações. De acordo com uma professora: “tem muito isso lá, né (?): ou vai com a cara ou você não vai com a cara” (Entrevistada 8). Por isso, segundo os entrevistados, eles temiam que questões de ordem profissional tomassem dimensão pessoal no município, ocasionando perseguições ou predileções. Aqui vale salientar que há muito tempo a literatura sobre municipalização do ensino (BORDIGNON e OLIVEIRA, 1989; DINON, 1987; FONSECA, 1995; NASCIMENTO, 1989) já afirmava que essa pessoalidade nas relações seria um dos aspectos negativos da municipalização, que poderia tornar as relações de proximidade reféns da falta de profissionalismo. Historicamente, esse era um dos motivos pelos quais as entidades do magistério paulista colocavam-se contra essa política.

Outro aspecto negativo salientado pelos professores municipais sobre a proximidade com o poder local foi o da supervisão do trabalho docente. Vários desses professores destacaram que a valorização foi prejudicada em sua implementação em razão da proximidade local ter facilitado o aumento da supervisão do trabalho docente, sob uma vertente controladora, invasiva e manipuladora. Conforme uma entrevistada:

(...) quando você está muito próximo, como você está numa cidade pequena (!), todo mundo se julga seu patrão! Todo mundo tem autoridade! É uma coordenadora, é a Secretária, é vereador (Entrevistada 10).

Os entrevistados vinculados ao estado, por outro lado, não fizeram referências a esse tipo de vivência, apenas destacaram que, pela experiência que estavam tendo na cidade, havia sido frustrada a expectativa de a proximidade local gerar maior possibilidade de diálogo entre os membros da administração educacional (agora instalada no município, na figura do departamento de educação) e os professores. De acordo com uma das entrevistadas, embora a relação fosse de proximidade, ela

ainda era de estranhamento. Nas palavras dela: “Embora perto, muito distante!” (Entrevistada 13).

Assim, ao que tudo indica, os professores estaduais viveram a municipalização e as adversidades trazidas por ela como uma nova condição do professor do estado, mas com a ciência de seu vínculo estadual. A municipalização pareceu ter sido vista por eles como uma continuidade da realidade do estado, já que o “diálogo” entre professores e administradores, apesar da proximidade, continuou distanciado, quase como se fosse uma extensão da vivência das relações entre esses professores e o estado. Embora frustrada a expectativa de aumento do diálogo, para esse grupo efetivou-se apenas a proximidade voltada para a participação das regras locais, mas sem grande poder coercitivo sobre eles.

Já para o professor do município, o tipo de vivência da proximidade local abriu espaço para que a “pessoa” do docente municipal, individualmente, experimentasse a municipalização de forma mais frágil e desprotegida de sua condição profissional. Conforme a interpretação hipotética de uma professora do Estado, essa situação sinalizaria tão somente a pressão maior a que ficou submetido o professor de contrato municipal no contexto da municipalização do ensino. Em suas palavras:

Eu acho que a [professora] do estado, a administração olha assim como que... Você não dá grande importância: “ah..., do estado...”. E as do município não. As do município elas olham assim “esse aqui é meu!”. Você entendeu? “Esse aqui é meu! Esse aqui eu posso fazer isso (!), eu posso fazer aquilo!” (Entrevistada 14).

Não obstante as várias percepções pessimistas sobre o contexto da municipalização do ensino para a valorização docente no âmbito do FUNDEF, todos os entrevistados acreditavam que na cidade havia um movimento da administração educacional local para implementação dos itens da valorização do magistério trazidos pelo fundo. Segundo eles, no tocante à remuneração, era investida parte das verbas do FUNDEF para o pagamento do magistério; sobre o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF, ele já estava em funcionamento; em termos de capacitação-formação do professor, eram oferecidos freqüentemente cursos para o grupo; sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, ele já estava em processo de elaboração. Todavia, uma diferença muito marcante apareceu nas entrevistas em relação à “valorização” trazida para os professores por intermédio da implementação local desses itens, por conta dos contrastantes efeitos que ela teve entre os docentes de distintos vínculos de trabalho (estadual e municipal).

Um dos principais destaques no item da remuneração docente foi o da isonomia salarial. Conforme dito anteriormente, a não-isonomia era resultado do fato de que o salário do professor estadual (cedido à prefeitura) continuava sendo realizado segundo as determinações do estado, variando de acordo com as orientações do plano de carreira estadual. Já o salário do professor municipal era

estabelecido pelo município, não sofrendo variações (salvo pelas horas-extras), uma vez que a localidade ainda não possuía um plano de carreira para o magistério. Ambos os grupos de professores discordavam dessa diferenciação salarial, pois ela ocorria entre profissionais de igual função, atividade e local de trabalho. Isso ocasionou que cada grupo percebesse o outro como financeiramente mais valorizado: o grupo do estado apontava que o salário-base do professor municipal era mais alto do que o deles; o grupo do município pautava-se na constatação de que o salário-base do professor estadual acrescia-se dos benefícios da evolução na carreira presentes em seu plano.

Outro destaque importante quanto à remuneração foi o da prática do “rateio” de final de ano das sobras das verbas do FUNDEF. Essa prática foi ressaltada como um fator negativo para a valorização dos profissionais municipais, visto que, de acordo com esses professores, ela descaracterizava o salário regular, bem como contribuía para que o piso salarial ficasse estacionado. Diferentemente disso, para a maioria dos professores estaduais entrevistados, a distribuição das sobras das verbas do fundo via rateio acabou sendo positiva, já que ela teria sido o único meio pelo qual eles se beneficiaram da política de remuneração possibilitada pelo FUNDEF.

Não obstante essas diferentes avaliações entre os grupos, todos os entrevistados ressaltaram que a falta de isonomia salarial (associada à prática do “rateio”) contribuiu para o estabelecimento de discórdias entre os grupos, afetando inclusive suas relações pessoais e profissionais (até em termos de trocas de experiências pedagógicas), incidindo negativamente na valorização dos professores.

No tocante ao Conselho do FUNDEF, o aspecto mais relevante foi o da visão crítica dos docentes municipais sobre o funcionamento desse órgão colegiado na cidade. Para eles, esse Conselho era, muitas vezes, omissos perante as decisões da prefeitura e do departamento de educação do município e compunha-se de professores desinformados (e sem poder de voto) ou temerosos de possíveis problemas de ordem pessoal gerados pela atuação. Os entrevistados estaduais, por outro lado, não fizeram esses destaques sobre o Conselho. Entretanto, assim como os professores municipais, acreditavam que seus membros deveriam ter poder deliberativo para que, efetivamente, fosse valorizada a participação do professor por esse mecanismo de controle social do FUNDEF.

No que diz respeito à formação-capacitação docente, um dos principais destaques também foi referente ao alto grau de crítica expresso pelos entrevistados municipais em sua avaliação. Foi destacada por eles a negatividade do caráter impositivo da participação nessas atividades, da cobrança da utilização prática de seus conteúdos, da não participação do professor na escolha dos temas e da tendência dos cursos seguirem modismos educacionais. Segundo os entrevistados, isso fazia com que essas atividades gerassem resistência por parte do professor e perdessem o sentido de aprimoramento profissional e de valorização.

Ainda nesse item, um aspecto interessante comum aos dois grupos foi a avaliação negativa quanto aos horários em que os cursos eram oferecidos. Os



professores interpretaram que os horários dos cursos promovidos pelo município geralmente não respeitavam os horários de folga do docente, intensificando o seu trabalho. Os entrevistados municipais demonstraram também insatisfação quanto ao fato de o município só considerar os cursos promovidos pela Prefeitura na contagem de pontos para atribuição de aulas. Já os professores estaduais disseram sentir-se prejudicados pelo convênio estado-município, em razão de que os cursos oferecidos pelo município não serviam para evolução na carreira do estado, uma vez que não somavam pontos aos seus prontos.

Em relação à formação inicial, em nível superior, os professores estaduais afirmaram que essa havia sido uma cobrança do estado, em 2001, que ofereceu gratuitamente aos seus docentes o “PEC-Formação Universitária”. No caso dos professores municipais, foi avaliado que o município demorou muito tempo para tocar no assunto e que, naquele momento, apenas estava realizando um convênio com uma faculdade privada, sem que fossem consideradas as possibilidades financeiras do professor e a qualidade dos cursos.

O tema do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério foi um dos itens mais contrastantes nas análises dos diferentes grupos, isso porque os professores estaduais colocaram-se completamente à margem do processo de elaboração do plano de carreira municipal, já que possuíam um plano de carreira em âmbito estadual. Os professores municipais, ao contrário, mostraram-se altamente preocupados com esse tema. Destacaram sentir no município um movimento contrário à valorização docente, pelos indícios do próprio processo de elaboração. De acordo com eles, os professores haviam sido inicialmente excluídos da participação no processo de sua elaboração; posteriormente, foram incluídos na discussão, mas sem sucesso quanto ao objetivo de garantir suas aspirações no documento. Tudo isso, para eles, contribuía para que esse item não significasse uma efetiva valorização do magistério.

Assim, do que foi dito até aqui, é possível claramente perceber que a municipalização do ensino acabou influenciando até mesmo a forma de vivenciar a implementação dos itens de valorização do magistério previstos nas regras do FUNDEF pelos diferentes grupos de professores. Com isso, para além da efetivação de um sentimento de valorização entre os profissionais, reforçou-se a sensação de mal-estar generalizado, para e entre eles.

## ALGUMAS QUESTÕES TEÓRICAS EMERGENTES

A despeito de a municipalização do ensino ter sido induzida pelo governo federal como mecanismo para a implementação de uma política de valorização do magistério, foi notável, em várias entrevistas, uma percepção negativa quanto a essa associação. Várias vezes a valorização docente (em especial, a do professor municipal) foi percebida como prejudicada por conta de problemas advindos da própria proximidade com o poder local (a supervisão, o controle, a manipulação, a punição e

a pessoalidade nas relações) gerada pela municipalização. Para se pensar esse assunto, duas análises são emergentes.

A primeira. Usualmente a municipalização é interpretada como uma política de descentralização e a descentralização como uma política democratizante. Todavia, a descentralização do ensino não está necessariamente ligada à democratização, conforme mostra a literatura (ARRETICHE, 1996; BOVO, 1999).

Arretche (1996) diz que essa associação natural, comumente feita entre democracia e descentralização, tem sua origem na contraposição desses processos à relação existente entre centralismo e autoritarismo, historicamente construída no processo de formação dos distintos estados nacionais, das estruturas administrativas do governo central e das elites locais e ou regionais. Entretanto, de acordo com a autora, a expectativa de que a descentralização seria uma condição necessária para a democratização do veículo decisório constitui-se num mito, pois o caráter democrático do caminho decisório depende menos do âmbito no qual são tomadas as decisões e mais da natureza das instituições delas encarregadas. Assim, para Arretche, os comportamentos fortemente arraigados na cultura política da sociedade podem constituir-se num grande fator limitador da concretização dos comportamentos e princípios democráticos perseguidos.

Essas considerações alertam para o fato de que, fundamentalmente no caso brasileiro, toda política que se proponha democrática deve ser muito cautelosa no estabelecimento de mecanismos legais que auxiliem sua efetivação, uma vez que, como diz Faoro (1976), temos no país uma longa história política autoritária e patrimonialista, ilustrada pela cultura coronelista e de favores, que tende a contribuir para a perpetuação do poder de uma minoria, incapacitando a organização da população. Por essa razão, segundo Rosar (2001), a descentralização, muitas vezes, acaba não implicando no aumento da participação dos indivíduos em geral, mas no aumento da participação de apenas alguns indivíduos, grupos, instituições, instâncias governamentais. Ou seja, com a descentralização o que ocorre é o risco de eliminar a dominação dos recursos e poderes do centro e deslocá-la para o interior de um subsistema.

Todas as considerações expostas mostram que a descentralização do ensino constitui-se num processo contraditório e que não é, desse modo, naturalmente democrática tal como sugere a Lei de Diretrizes e Bases – lei n. 9.394/96 – no artigo 3º, VIII (LDB/96). Bovo (1999) explica que a contradição inerente à ação de descentralização é decorrente do privilégio que é dado ao legal, em detrimento das articulações políticas que envolvem os processos decisórios no tocante às políticas públicas. O autor chega, assim, à conclusão de que muitas vezes há a ilusão de que as normas legais sobrepõem-se às questões práticas e processuais, de modo a inferir que o caminho possa ser conhecido antes mesmo de ser percorrido.

A segunda dimensão de análise dentro dessa temática é a da fragilidade do conceito “municipalização”. Apesar de comumente ser classificada como um processo de descentralização, a municipalização ora é tratada com os pressupostos teóricos de um processo de desconcentração, ora da própria descentralização, ora de reconcentração, ora

de prefeiturização, não havendo um consenso sobre seu significado e aplicação prática. Em se tratando de um mecanismo altamente controverso em seus pressupostos e ações, a literatura (DINON, 1987; BORDIGNON e OLIVEIRA, 1989; FONSECA, 1995; NASCIMENTO, 1989) ressalta que a municipalização pode tanto ser implementada sob uma vertente democrática quanto pode ser concebida de maneira autoritária, em razão de contaminar as relações políticas com relações de amizade, tornando pessoais as relações profissionais, pouco objetivas e distanciadas do interesse público. A literatura indica outros riscos da municipalização: deixar o município à mercê de recursos humanos mal qualificados ou sem potencial gerencial; concentrar o poder nas mãos de autoridades locais; fazer com que a participação nos processos decisórios varie conforme as peculiaridades de natureza organizativa, dos arranjos institucionais, da cultura cívica e do interesse em foco etc. (BORDIGNON, OLIVEIRA, 1989; BORGHI, 2000; DINON, 1987; FONSECA, 1995; KERBAUY, 2001; MAIA, 1989; NASCIMENTO, 1989).

Talvez por isso, apesar de a municipalização ter sido possibilitada pelo governo federal como um dos veículos para a operacionalização da política de valorização do magistério com o FUNDEF, ela nunca havia sido apoiada pelos movimentos das entidades docentes paulistas como um dos caminhos possíveis para esse fim.

## LACUNAS LEGAIS PARA A VALORIZAÇÃO DO PROFESSOR

Do caso estudado, várias lacunas legais podem ser apontadas como impeditivos para o alcance do objetivo explícito do FUNDEF de valorização dos docentes, especialmente por intermédio de uma política de municipalização do ensino tal como efetivada na localidade.

Um dos aspectos destacados pelos entrevistados dizia respeito ao relacionamento tumultuado entre os professores estaduais (cedidos) e os professores municipais ocasionado pela falta de isonomia salarial e de regulamentação da lei 9.424/96 sobre essa situação. Como constatado anteriormente, vários professores comentaram a desunião que a falta de isonomia gerou entre esses grupos, especialmente por conta da divisão das verbas no “rateio” de final de ano.

Pela lei 9.424/96, em seu artigo 3º, inciso IX, os estados e os seus respectivos municípios poderiam “celebrar convênios para transferências de alunos, recursos humanos, materiais e encargos financeiros” para os quais estaria prevista “a transferência imediata de recursos do Fundo correspondentes ao número de matrículas que o Município” assumisse, ou seja, a transferência de recursos não contempla o número de profissionais assumidos. Embora os 60% das verbas do fundo municipal parecessem legalmente servir apenas para remuneração dos profissionais municipais e para o ressarcimento do salário do docente estadual, em Américo Brasiliense, o seu rateio no final do ano abriu espaço para que os professores estaduais cedidos se beneficiassem da divisão, de modo que esses valores não fossem utilizados para aumentar o salário-base local. Pelo que parece, essa situação não havia sido legalmente prevista em suas conseqüências. Apenas havia sido estabelecido

pelo convênio, conforme visto, que seria responsabilidade municipal comprometer-se a não pagar menos do que o estado para os profissionais do magistério do município, “garantindo o princípio de equidade para todos” (SÃO PAULO, 2002).

A própria diferença de vínculo de trabalho (estadual e municipal) entre eles foi criticada, ao permitir que o mesmo tipo de profissional passasse a trabalhar em um mesmo ambiente, sob diferentes garantias e direitos profissionais. No caso dos professores do estado, eles já possuíam os direitos profissionais fixados em seu plano de carreira e no estatuto do magistério estadual, enquanto os professores municipais ainda estavam vivendo um processo de luta para garantir certos direitos dentro do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Municipal.

Os professores estaduais também avaliaram que a municipalização acabou trazendo várias situações negativas para seu grupo como, por exemplo, a perda de contato com as normas de seu empregador, o estado. Eles ressaltaram ainda alguns problemas de ordem funcional ocasionados por essa política, como o fato de as regras do município, às vezes, acabarem sobrepondo-se a certos direitos dos professores estaduais. Nesse sentido, foram destacados: o rebaixamento na nota da avaliação de desempenho no município por usufruírem faltas abonadas e licenças garantidas pelo estado; o impedimento de utilizar o afastamento concedido pelo estado para conclusão do “PEC-Formação Universitária”, por decisão da administração educacional local. Entretanto, vale lembrar que, segundo o convênio estado-município, seria parte das atribuições da secretaria estadual da educação, no que dizia respeito aos recursos humanos:

Afastar junto ao Município, por ato da autoridade competente, sem prejuízo de vencimentos ou salários e das demais vantagens, pessoal docente, técnico e administrativo, observada a legislação específica, mediante expressa solicitação do Chefe do Poder Executivo do Município (SÃO PAULO, 2002).

Os professores estaduais ressaltaram ainda a incerteza quanto ao futuro. Uma entrevistada estadual dizia que, embora naquele momento se sentisse estável em termos empregatícios, não sabia qual seria o futuro da municipalização do ensino, dos convênios realizados e do professor estadual, após as mudanças de governo e o fim do FUNDEF. Vale lembrar que o convênio realizado entre estado e município teria “a vigência de 5 (cinco) anos, a contar da data de sua assinatura”. Após esse prazo, ficava pouco claro se haveria ou não a continuidade da municipalização em todas as redes de ensino paulistas adeptas.

O grupo de professores municipais, por sua vez, salientou outras lacunas legais para a valorização docente, via FUNDEF, como a falta do estabelecimento de critérios objetivos para a ocupação de cargos administrativos e de coordenação no departamento de educação municipal. Assim, os docentes avaliaram como seqüela da vivência negativa da municipalização do ensino a falta de preparo dos membros do próprio departamento de educação para assumirem os cargos. Em acordo com essa última colocação, vários

autores (BORGHI, 2000; DINON, 1987; FONSECA, 1995; MAIA, 1989) confirmam que um dos graves problemas da municipalização seria o da possibilidade de se ficar à mercê de recursos humanos mal qualificados ou sem capacidade gerencial.

Como já observado, o convênio estado-município estabeleceu como responsabilidade do município que concursos públicos fossem realizados para o *ingresso* em quadros próprios de profissionais do magistério, pessoal técnico e administrativo municipal, em caso de expansão da rede ou reposição de pessoal. Contudo, não detalhou o caso dos cargos já ocupados por profissionais do estado antes do ensino fundamental ser municipalizado, abrindo espaço, na época, para permanência de profissionais não concursados pelo município para atuação na maioria dos cargos administrativos, incluindo o de diretor de escola. Sem saber o que isso implicaria na prática, tal situação possibilitou a continuidade de um corpo técnico e administrativo quase todo estadual frente a um corpo pedagógico quase todo municipal, num contexto de conflito.

No grupo de professores municipais também foi destacada como negativa a proximidade dos profissionais com a administração educacional para a valorização do docente. Como observado anteriormente, os professores municipais demonstraram que a valorização docente ficou prejudicada por sua própria associação a uma política de municipalização do ensino que, pelo fator “proximidade”, abriu espaço para a supervisão, o controle, a manipulação, a punição e a pessoalidade nas relações entre membros do departamento de educação e os professores.

Um dos entrevistados municipais acreditava que havia faltado para a implementação local do FUNDEF um ordenamento da municipalização do ensino, ou seja, uma regulamentação federal específica sobre o poder local dentro da educação nos municípios. Para ele, isso teria permitido que o município criasse simbolicamente uma “lei própria” sobre o assunto, justificando, assim, todas as suas ações no setor, inclusive as mais arbitrárias (Entrevistado 2). Isso demonstra que, apesar dos chamados processos descentralizadores no Brasil, as instâncias federais das quais o poder tem sido desconcentrado não têm aberto mão de seu dirigismo (MENDONÇA, 2000).

Essa recentralização do poder educacional ocasionou que a desconsideração das pessoas envolvidas e da cultura local dentro de políticas associadas ao FUNDEF (tendo em vista sua implementação municipal) fosse interpretada como uma de suas maiores lacunas. Endossando essa afirmação, vale lembrar Bovo (1999), para quem, de fato, não tem sido dada, no contexto nacional, a devida atenção às articulações políticas que envolvem os processos decisórios no tocante às políticas públicas, o que permitiria a ocorrência de situações como essas. Somando-se a esse problema, estaria ainda o da falta de clareza (inclusive da LDB/96) quanto ao conceito de qualidade do ensino em que se apoiava o FUNDEF. Isso, para os entrevistados, teria aberto espaço para que as atitudes arbitrárias tomadas na instância municipal fossem justificadas pela busca da qualidade do ensino, entrando na lógica de que os fins justificariam os meios (independentemente de quais fossem eles), distanciando-se cada vez mais do objetivo da valorização do professor.

Confirmando a falta de clareza do significado legal da palavra “qualidade”, a Emenda à Constituição 14/96 (art. 60, do ADCT, § 4º) e a lei 9.424 (art. 13) estabeleceram apenas que o padrão mínimo de qualidade do ensino seria definido nacionalmente. Já a LDB 9.394/96 (art. 3º, inciso IX) apesar de ter estabelecido como sendo um dos princípios da educação nacional a “garantia de padrão de qualidade”, definiu de forma pouco precisa que o padrão mínimo de qualidade de ensino seria “a variedade e quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino aprendizagem” (LDB 9.394/96, art. 4º, inciso IX). Nessa mesma linha de indefinição sobre a qualidade, o convênio estado-município estabeleceu como parte de seus objetivos:

Fortalecer a autonomia do Poder Local na busca de uma escola pública de qualidade para todos; Colaborar com a capacitação das redes municipais de ensino, visando à manutenção de um padrão de qualidade de ensino para todas as escolas (SÃO PAULO, 2002).

Nesse sentido, de acordo com a maioria dos entrevistados, essa “qualidade” era o que parecia estar sendo buscado pelo município. Mas a que custo para os professores?

### A DISTÂNCIA DA LEI NO TOCANTE À CONCEPÇÃO DOCENTE DE VALORIZAÇÃO

Todos os professores entrevistados reconheceram a importância dos mecanismos de valorização docente (remuneração, formação-capacitação, Plano de Carreira e Conselho) inerentes ao FUNDEF. Porém, verificou-se que as concepções sobre esses mecanismos diferenciaram-se entre os professores e a legislação.

Foi notável nas entrevistas o fato de que a valorização do magistério para os professores teria como um de seus aspectos principais a questão salarial. Entretanto, escrever na lei 9.424/96 que dos recursos do Fundo seriam “assegurados (...)”, pelo menos, 60% para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público” (art. 7º, grifo meu), não se reverteu na valorização salarial esperada pelo professor. Ao contrário. Por não ser especificada a vinculação a salários no texto da lei, parte da remuneração efetivou-se no município via “rateio”, descaracterizando-se para os docentes municipais seu significado de salário e de valorização. Além disso, a expressão “condigna” (utilizado como critério para a remuneração do magistério, segundo as leis 9.424/96 e 9.394/96) sequer foi utilizada pelos professores. Eles utilizavam a palavra “digna”, porquanto a questão salarial lhes apareceu atrelada à dignidade profissional e de justiça e merecimento *da profissão*, não ao merecimento de *cada professor*.

No item capacitação-formação, enquanto a lei 9.424/96 dizia em seu parágrafo único que nos primeiros 5 anos seria “permitida a aplicação de 60% (...) na

capacitação de professores leigos (...)”, para os entrevistados, a valorização não era pensada em termos de capacitação, mas de formação inicial e continuada no exercício do aprimoramento profissional. A formação docente era ainda interpretada como um fator fundamental para a valorização, já que, por seu intermédio, os professores viam assinaladas as possibilidades para criarem uma efetiva autonomia profissional, pelo conhecimento teórico de sua prática, sabendo justificá-la, conhecendo seus direitos profissionais, protegendo-se em ambos os casos das interferências de outros.

A formação docente também foi concebida como um direito profissional e, por isso, segundo os entrevistados, não poderia acontecer atrelada à intensificação do trabalho do professor e distanciada de suas reais necessidades. Ela deveria servir para o seu aprimoramento profissional e não apenas para o cumprimento de um dever municipal, distanciando-se de seu objetivo formativo.

Em relação ao plano de carreira, a lei 9.424/96 estabeleceu que deveria assegurar: “remuneração condigna”, “estímulo ao trabalho em sala de aula” e “melhoria da qualidade do ensino” (art. 9º), no contexto da valorização docente, o plano foi interpretado, pelos professores entrevistados, como um documento que deveria dar ao professor o estatuto de profissional, assegurando-lhe carreira, remuneração, direitos, estabelecendo normatizações e objetividade à sua vida funcional. Nesse sentido, para os entrevistados, o plano de carreira necessitaria não somente ser compreendido como uma exigência federal, mas como um documento voltado efetivamente para a valorização do magistério. Isso implicaria que fosse buscado entre os membros do magistério o significado da palavra valorização, bem como exigiria que esses profissionais fossem incorporados nos processos locais de elaboração.

Em relação ao Conselho do FUNDEF, enquanto a lei 9.424/96 havia proposto que sua atuação possibilitasse “o acompanhamento e o controle sobre a repartição, a transferência e a aplicação dos recursos do Fundo” (art. 4º), os professores interpretavam que a valorização por esse item viria com a participação e a deliberação pelo professor. Para eles, seria praticamente inócua para esse fim a abertura de um espaço de participação cuja atuação docente ocorresse mais em termos simbólicos do que práticos.

Com essas contraposições, ficou elucidado que a própria concepção de remuneração, formação-capacitação, plano de carreira e colegiado entre os entrevistados e a legislação do FUNDEF não foi coincidente, uma vez que ela mostrou-se muito aquém do que os professores demonstraram necessitar para serem valorizados com o referido fundo, no contexto da proximidade local.

## NOTA FINAL

Em quase todos os debates sobre escola e melhoria da qualidade do ensino, a “valorização” do professor sempre aparece com grande destaque, embora pouco se saiba e se discuta sobre esse conceito. O próprio FUNDEF foi um exemplo claro sobre isso. Apesar de ter sido inúmeras vezes chamado de “Fundo de valorização do

professor”, até mesmo pelo então presidente Fernando Henrique (BRASIL, 2002b), sua concepção de “valorização” mostrou-se bem menos alargada do que a presente entre os docentes, tal como apontou o caso estudado.

Por isso, especialmente agora que o atual governo federal lança um novo fundo que atinge todos os docentes da educação básica, questões como a proximidade local, a gestão democrática, os diferentes vínculos de trabalho, a sobreposição de regras de trabalho, a cultura e o poder local, a recentralização do ensino, o que diz a lei, o que pensam e vivem os professores, etc, deveriam ser resgatadas da história do FUNDEF e debatidas. A firmar isso não implica que se retroceda na história, negando processos como a municipalização e a descentralização do ensino, por exemplo. Ao contrário. O que se propõe é que se evite incorrer nas mesmas mazelas observadas nas percepções dos entrevistados do estudo de caso apresentado e que, em vários pontos, já foram demonstradas por outros estudos de caso referentes àqueles processos.

No momento em que se reavaliam as políticas sociais do país, que têm na educação pública um ponto estratégico, a valorização do magistério, tão reivindicada, necessária e considerada indispensável para tal fim não pode ficar à mercê das formas aqui expostas e examinadas neste texto. Assim, se muitos dos indícios aqui apontados (que até podem ser comuns a inúmeros municípios, eventualmente assemelhados) não forem devidamente examinados e discutidos nas diferentes instâncias da federação, a valorização do magistério promovida pela municipalização do ensino financiada pelo FUNDEF e por seus possíveis sucessores, como o FUNDEB, poderá não passar de mais uma quimera na história da educação.

## REFERÊNCIAS

- ARRETCHE, Marta. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.
- BORDIGNON, Genuíno; OLIVEIRA, Luiz S. de Macedo. A escola cidadã: uma utopia municipalista. *Revista Educação Municipal*, v. 2, n. 4, p. 5-13, 1989.
- BORGHI, Raquel Fontes. *A municipalização do ensino fundamental em processo: um estudo de caso em três municípios do interior paulista*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista de Araraquara, 2000.
- BOVO, José Murari. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. Araraquara: Fundação Editora UNESP, v. 1, 1999.
- BRASIL. *Emenda Constitucional* n. 14 de 12 de setembro de 1996a. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.
- \_\_\_\_\_. *Lei* n. 9.394 de 20 de dezembro de 1996b. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.
- \_\_\_\_\_. *Lei* n. 9.424 de 24 de dezembro de 1996c. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério.



\_\_\_\_\_. INEP. *Estatísticas*. Disponível em <[http://www.inep.gov.br/estatisticas/perfil/resp\\_municipio.asp?nome=Américo+Brasiliense&codmun=350502401707&coduf=35&sigla=SP](http://www.inep.gov.br/estatisticas/perfil/resp_municipio.asp?nome=Américo+Brasiliense&codmun=350502401707&coduf=35&sigla=SP)>. Acesso em 16/out/2002a.

\_\_\_\_\_. PRESIDENTE. *Palavra do presidente* – Fernando Henrique Cardoso. Brasília: Presidência da República, v. 1-16, 2002b.

CALLEGARI, César; CALLEGARI, Newton. *Ensino fundamental: a municipalização induzida*. São Paulo: Ed. SENAC, 1997.

DINON, Luiz Lorenzi. *Descentralização e educação nos municípios: potencialidades e limitações*. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1987.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*, v. 2. Porto Alegre: Ed. Globo, 1976.

FONSECA, João Pedro da. *Poder local e municipalização: em busca da utopia – um estudo no Município de Jacui*. Tese de Livre Docência. Universidade de São Paulo, 1995.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, Descentralização e Democracia. *Estudos de Sociologia: Revista Semestral do Departamento de Sociologia da Pós-Graduação em Sociologia da FCL/UNESP Araraquara*, v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001.

MAIA, Eny Marisa. *A municipalização no Estado de São Paulo. 1970-1987: democratização ou descompromisso*. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1989.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira*. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas, 2000.

NASCIMENTO, Jorge Carvalho do. Municipalização do ensino, debate e conjuntura. *Revista Educação Municipal*, v. 2, n. 5, p. 97-100, 1989.

RAMOS, Géssica Priscila. *O outro lado da valorização no FUNDEF*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual Paulista de Araraquara, 2003.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e desconstrução do sistema brasileiro. In. OLIVEIRA, Dalila Andrade. *Gestão democrática da educação: desafios contemporâneos*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2001, p. 105-140.

SÃO PAULO. Modelo do Termo de Convênio que entre si celebram o Estado de São Paulo, por intermédio da Secretaria da Educação, e o Município, objetivando a implantação e o desenvolvimento do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao ensino fundamental. De 22 de dezembro de 2002.

---

**📧 GÉSSICA PRISCILA RAMOS** é pedagoga, doutora em Educação pela Universidade Federal de São Carlos e mestre em Educação Escolar pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho). Atua como professora substituta do Departamento de Educação do Campus da UNESP de São José do Rio Preto. Email: [gessicaramos@yahoo.com.br](mailto:gessicaramos@yahoo.com.br); [gpramos@ibilce.unesp.br](mailto:gpramos@ibilce.unesp.br).

*Recebido em maio de 2008  
Aprovado em setembro de 2008*