

VALORIZAÇÃO X IDENTIDADE: UM PARADOXO DA QUESTÃO MUNICIPAL NA VALORIZAÇÃO DOCENTE COM O FUNDEF¹

Géssica Priscila Ramos²

RESUMO: Esse texto é baseado em *parte* da pesquisa “O outro lado da valorização no FUNDEF”, cujo objetivo foi buscar a análise que os professores faziam sobre a associação municipalização do ensino e valorização do magistério, possibilitada pelo FUNDEF, para a valorização docente. Fundada em um estudo de caso com professores do ensino fundamental (1^a à 4^a série) do município de Américo Brasiliense/SP, teve como um de seus recursos metodológicos as entrevistas semi-estruturadas. Constam, aqui, somente alguns resultados referentes ao *processo de fragmentação da categoria docente proveniente da referida associação*. No caso estudado, essa associação gerou a convivência de professores de diferentes vínculos profissionais (*estadual* -cedido ao Município pelo Estado, por meio de Convênio- e *municipal*), na mesma rede municipal de 1^a à 4^a série, possibilitando a diversificação entre suas vivências e entre os “pesos e medidas” de suas valorizações.

PALAVRAS-CHAVE: valorização docente; FUNDEF; municipalização do ensino; identidade profissional.

VALORIZATION X IDENTITY: A PARADOX OF THE MUNICIPAL SUBJECT IN THE TEACHER VALORIZATION WITH THE FUNDEF

ABSTRACT: This text is based on part of the research " The other side of the valorization in the FUNDEF ", whose objective was to find the analysis that the teachers did about the association municipalization of the teaching and teacher valorization -supported by FUNDEF - for the teacher valorization. Based on a study case with fundamental teaching teachers (1st to 4th series), in the Américo Brasiliense city, São Paulo state, had as methodological resources semi-structured interviews. Here it is possible to find only some related results from the *process fragmentation of the original educational category from the referred association*. In the studied case, this association generated the teachers' of different professional entails

¹ Trabalho apresentado no VIII Congresso Estadual Paulista sobre Formação de Educadores realizado em Águas de Lindóia-SP, em maio de 2005.

² Doutora em Educação pela UFSCar. Professora da Faculdade de Ciências, Letras e Educação - UNOESTE. E-mail: gessicaramos@yahoo.com.br

coexistence (state, given in by the State agreement, and municipal), in the same municipal work area, from 1st to 4th, allowing the diversification among their existences and between the "weights and measures " of their valorizations.

KEY-WORDS: educational valorization; FUNDEF; municipalization of the teaching; professional identity.

INTRODUÇÃO

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 um magistério mobilizado, ora frente a um magistério desmotivado, passassem a abrir 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.º 14 (EC 14) e regulamentado pela Lei n.º 9.424/96, tendo natureza contábil e composição de recursos extraídos de fontes de verbas estaduais - e do Distrito Federal - e municipais, com possível complementação da União nos locais que não alcançassem o mínimo obrigatório de investimentos. Ele funcionava pela redistribuição de seus recursos entre os Estados e seus Municípios, conforme o número de alunos efetivamente matriculados anualmente nas escolas cadastradas das redes estaduais e municipais de ensino. Na prática, de acordo com Callegari e Callegari (1997), esse seu mecanismo redistributivo contribuiu para que vários Municípios (inclusive os do Estado de São Paulo), na tentativa de reaverem o máximo possível (ou até mais das verbas que destinaram ao Fundo), acabassem assumindo alunos estaduais e 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 reais que essa

associação trouxe à vida cotidiana de dezena de milhares de docentes, no quesito valorização, ainda não foram suficientemente discutidos ou questionados nos meios políticos e acadêmicos, apesar do final do FUNDEF. Questões triviais como se “a municipalização do ensino foi de fato um instrumento positivo para se associar a uma política de valorização do magistério?”, se “existiram impeditivos advindos da política de municipalização do ensino para a valorização do professor?”, se “foram percebidas lacunas na lei federal de regulamentação do Fundo para sua implementação local?”, se “o FUNDEF, os docentes (ou cada membro do magistério), o Poder Público Municipal e o Poder Público Estadual possuíam a mesma concepção de valorização do magistério e quais as implicações práticas disso?”, “que efeitos teve a proximidade local para a (des)valorização do professor?” etc., foram deixadas para trás ou não foram ainda devidamente discutidas, possibilitando o avanço das atuais políticas de valorização docente e financiamento da educação (como o FUNDEB, por exemplo) sobre páginas em branco da pesquisa sobre a história recente da educação brasileira.

Desbravar essa temática foi o objetivo da pesquisa “O outro lado da valorização no FUNDEF”, realizada entre os anos de 2001 e 2003, cuja questão central buscava verificar qual a análise que os professores faziam sobre a associação municipalização do ensino–valorização do magistério, possibilitada pelo FUNDEF, para a valorização docente. Fundada em um estudo de caso com professores do ensino fundamental (1^a à 4^a série) do município de Américo Brasiliense/SP, ela utilizou-se metodologicamente de análise bibliográfica, de análise documental e de entrevistas semi-estruturadas com professores.

Os dados aqui apresentados são baseados nas entrevistas semi-estruturadas realizadas com 14 professores da rede de ensino fundamental de 1^a a 4^a série do município de Américo Brasiliense, de acordo com as categorias “professor municipal” e “professor estadual cedido” (professores do Estado cedidos temporariamente à prefeitura via Convênio Estado-Município). Para tanto, foram realizadas entrevistas com 10 professores municipais da rede de Ensino Fundamental de 1^a a 4^a da localidade, no período de abril a dezembro de 2002. Ainda, objetivando não desprezar o que se mostrava uma das principais oposições de análise dentro da temática escolhida (a contraposição entre Professores Municipais e Professores Estaduais cedidos), foram entrevistados 04 professores do Estado, no período de novembro a dezembro de 2002.

Pela amplitude do tema, a exposição a seguir pretende apresentar e discutir apenas os resultados dessa pesquisa referentes ao

processo de fragmentação da categoria e da identidade docente, com o FUNDEF, naquela cidade.

OS DIFERENTES VÍNCULOS PROFISSIONAIS

A associação entre valorização do magistério e municipalização do ensino, no Município pesquisado, possibilitou que professores de diferentes vínculos profissionais trabalhassem nas mesmas escolas municipais de 1ª a 4ª série do ensino fundamental da localidade: conviviam em iguais escolas professores contratados pelo Município e professores cedidos pelo Estado ao Município por meio do “Convênio de Parceria de Ação Educacional” paulista. Na prática, o que poderia ter significado um acréscimo na união e na troca de experiências entre esses profissionais, acabou tornando-se um espaço para a fragmentação da categoria e da identidade docente em diferentes vivências da municipalização e da “valorização”, com o FUNDEF, pelos professores.

As diferenças entre as vivências por esses grupos iniciaram-se desde seus ingressos na referida cidade. Os docentes do Estado já trabalhavam nas escolas estaduais de Américo Brasiliense e interpretavam a possibilidade de continuidade no Município, após a municipalização do ensino fundamental de 1ª a 4ª série, como um aspecto positivo permitido pelo Convênio Estado-Município. Caso contrário, a maior parte deles teria que retornar às suas sedes localizadas em Municípios mais distantes, o que geraria mais gastos com transportes e deslocamentos. Além disso, mesmo na hipótese de eles serem dispensados pelo Município (por qualquer que fosse o motivo), eles continuariam vinculados ao Estado e, dessa forma, manter-se-iam empregados. Vale lembrar que o “Convênio de Parceria de Ação Educacional” havia estipulado que a suspensão ou cessação do afastamento desses profissionais 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 este convênio” (SÃO PAULO, 2002, s/p). Isso, na prática, implicaria para o Município em assumir mais funcionários dentro do quadro municipal, apesar das incertezas de condições financeiras de manutenção do quadro após o término do FUNDEF, em 31 de dezembro de 2006.

Os professores municipais, diferentemente dos professores estaduais, tinham ingressado na rede de ensino municipal de Américo Brasiliense por intermédio de um concurso público realizado na localidade, no final do ano de 1998 e, a partir desse momento, passariam por três anos de experiência em serviço. Segundo os entrevistados municipais,

esse período de experiência havia sido associado ao reforço constante da idéia de instabilidade profissional do docente municipal, que estava sendo constantemente observado. Isso havia ocasionado entre eles a existência do medo constante da perda do emprego e, por conseqüência, teria os tornado mais vulneráveis em relação à proximidade local.

Assim, as diferentes condições de ingresso que se colocavam para os distintos grupos de docentes possibilitavam que cada qual vivenciasse diferentemente a municipalização do ensino, bem como a política de valorização do FUNDEF, implementada na cidade.

OS DESCOMPASSOS ENTRE AS VIVÊNCIAS DA PROXIMIDADE LOCAL

Em razão de estarem vulneráveis à proximidade local, os professores municipais avaliavam-na negativamente para o objetivo de implementar uma política de valorização do magistério. Foram destacadas por eles questões como a:

- facilitação da interferência local na prática pedagógica do professor;

- permissão do uso de práticas oficiais punitivas (redução na porcentagem de participação no “rateio” das verbas do FUNDEF, a baixa classificação na atribuição de aulas, a baixa avaliação de desempenho etc.) pelo poder local;

- facilitação da supervisão do trabalho docente, sob uma vertente controladora, invasiva e manipuladora;

- permissão da pessoalidade nas relações entre administração e funcionários por meio da proximidade local.

Vários desses aspectos já haviam sido apontados pela literatura específica sobre municipalização do ensino (DINON, 1987; NASCIMENTO, 1989; FONSECA, 1995; BORDIGNON, OLIVEIRA, 1989) como sendo alguns de seus riscos. Eles também se constituíam, historicamente, em alguns dos motivos pelos quais as entidades do magistério paulista colocavam-se contra essa política.

Embora os professores estaduais quase não tivessem compartilhado dessas experiências assinaladas pelos docentes municipais, eles diziam-se frustrados com a proximidade, pois ela não tinha gerado um maior diálogo entre os membros da administração educacional local e os professores. Além disso, eles também avaliavam que essa política acabou trazendo várias situações negativas para o seu grupo como: a perda do acompanhamento das normatizações realizadas pelo Estado e a sobreposição de algumas regras estaduais por regras

municipais.

O único fator coincidente na fala dos professores estaduais e dos professores municipais foi o problema do uso da avaliação de desempenho no Município. O professor do Estado dizia que, a despeito da avaliação de desempenho realizada na cidade não ser utilizada para contagem de pontos na carreira do professor estadual (servindo apenas para somatória de pontos na lista geral de classificação para a atribuição de classe), ela era negativa, já que dava mais ênfase à questão da participação docente nos cursos oferecidos pelo Município e das faltas abonadas utilizadas pelos professores estaduais, do que, efetivamente, ao desempenho global docente no exercício de sua profissão. Já na visão do professor municipal, essa avaliação também não era bem vista, pois, conforme eles, ela era utilizada como um instrumento coercitivo do profissional.

Os professores municipais interpretavam ainda que a proximidade local não havia possibilitado o aprimoramento pedagógico docente, já que, conforme eles, a proximidade facilitava o tohimento de suas práticas educacionais consolidadas e os desmotivavam profissionalmente. Segundo esses professores, isso era resultado do modo como as relações de poder na área educacional do Município haviam sido conduzidas: dava-se grande dimensão àquilo que o docente não tinha conseguido alcançar com os alunos, em detrimento do que ele tinha alcançado. Esse reforço constante de uma imagem negativa sobre o professor municipal e sobre suas ações abalou profundamente sua autoconfiança profissional e pessoal, parecendo anular de suas aspirações o otimismo quanto à possibilidade de sua valorização e de sua atuação profissional positiva.

Nesse contexto, somente os entrevistados estaduais destacavam as contribuições pedagógicas materiais possibilitadas pela municipalização do ensino (coordenador pedagógico por escola, aula de inglês para alunos, materiais disponíveis, conservação do prédio escolar etc.), que representavam para eles um acréscimo ao trabalho pedagógico docente. Mediante ao turbilhão de emoções e experiências negativas vividas pelos professores municipais, eles sequer remetiam-se a esse assunto, mesmo aqueles que já haviam trabalhado em escolas estaduais.

Ao que tudo indica, no referido caso, a municipalização do ensino parece ter permitido que os diferentes vínculos de trabalho existentes entre os docentes (estadual e municipal) tomassem o formato de isonomias salariais, de distinções sindicais (o professor do Estado mantinha-se vinculado à APEOESP e o do município não tinha entidade sindical), de

diferenciações de carreira e de variações no tratamento do professor pela administração e coordenação local. Contudo, mais do que isso, ela possibilitou até mesmo a ocorrência de uma grande distinção entre as auto-imagens e as vivências pessoais e profissionais da docência pelos diferentes grupos. Essa fragmentação docente era outro medo histórico das entidades dos professores paulistas em relação à municipalização do ensino, que temiam o próprio esfacelamento da profissão em termos de cumplicidade nas vivências e lutas docentes.

OS DESCOMPASSOS DAS VIVÊNCIAS NOS ITENS DA VALORIZAÇÃO PELO FUNDEF

A despeito das divergentes percepções sobre o contexto da municipalização do ensino entre os dois grupos, todos os entrevistados acreditavam que no Município pesquisado havia um movimento da administração educacional local para implementação dos itens da valorização do magistério trazidos pelo FUNDEF. 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 na cidade; na questão da 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 (sendo aprovado somente no final de 2002). Todavia, novamente, professores de distintos vínculos demonstravam vivenciar diferentemente sua implementação, bem como seus efeitos.

No que se refere à questão salarial, o salário do professor estadual (cedido à prefeitura) continuava sendo proveniente do Estado, variando seu valor básico de R\$ 597,00 mensais, para um regime de 30 horas semanais, de acordo com as gratificações e orientações do Plano de Carreira estadual (embora o Município ressarcisse para o Estado o seu valor). Já o salário do professor municipal era de R\$ 665,00 mensais para uma jornada de 32 horas, tal como fixado pela localidade, não sofrendo variações (salvo pelas horas-extras realizadas), uma vez que a localidade ainda não possuía um Plano de Carreira para seu magistério. Por essa razão, ambos os grupos de professores (estadual e municipal) discordavam dessa diferenciação salarial, pois ela ocorria entre profissionais de igual função, atividade e local de trabalho. Isso ocasionou que cada grupo pesquisado percebesse o outro como financeiramente mais valorizado: o grupo do Estado, com vistas ao fato de que o salário base do professor municipal era mais alto que o deles; o grupo do

Município, pautado no fato de que o salário base do professor estadual crescia-se mensalmente dos benefícios da evolução na carreira, presentes em seu Plano.

Tanto os docentes cedidos pelo Estado quanto os do Município (e os outros profissionais do magistério do ensino fundamental de 1^a a 4^a série de Américo Brasiliense) dividiam no final do ano (de acordo com a proporção de horas trabalhadas e o cargo/função), os resíduos das verbas que sobravam do FUNDEF, sendo esse procedimento conhecido na cidade como “rateio”. Segundo o professor municipal, essa prática local era negativa para a valorização do profissional do Município, uma vez que ela descaracterizava o caráter salarial de seus pagamentos, não garantindo as verbas como salário em suas carreiras e contribuindo para o estacionamento de seus valores. Diferentemente disso, para a maioria dos professores estaduais entrevistados, a distribuição das sobras das verbas do Fundo via rateio acabou sendo positiva, já que, conforme eles, ela era o único meio pelo qual os docentes estaduais (cedidos) acabavam beneficiando-se da política de remuneração no Município possibilitada pelo FUNDEF.

Apesar dessas diferentes avaliações entre os grupos, todos os entrevistados ressaltavam que a isonomia salarial existente entre eles (associada à prática do “rateio” municipal) 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 para a união e identidade entre os professores.

Na questão da formação-capacitação do professor, ambos os grupos participavam conjuntamente dos cursos oferecidos pelo Município. Entretanto, uma das principais diferenças de análise entre os entrevistados refletiu-se pelo alto grau crítico expresso pelos professores municipais, por conta de suas vivências do processo. Foi destacada por eles a negatividade do caráter impositivo de suas participações nessas atividades, da cobrança da utilização prática de seus conteúdos, da não participação do professor na escolha dos temas e da tendência desses cursos seguirem modismos educacionais. Esses professores demonstravam também insatisfação quanto ao fato de o Município somente considerar os cursos que ele próprio oferecia para a contagem de pontos na atribuição de aulas. Sobre esse assunto, os professores estaduais não faziam menção. Contudo, eles destacavam sentir-se prejudicados pelo próprio Convênio Estado-Município, em razão de que, com a municipalização do ensino, os cursos oferecidos pelo Município não

serviam para evolução na carreira do Estado, pois não somavam pontos aos seus prontuários estaduais.

Aqui, um aspecto interessante comum aos dois grupos foi o da negatividade dos horários em que os cursos eram realizados. De acordo com os professores, os horários dos cursos promovidos pelo Município geralmente não respeitavam os horários de folga do docente, intensificando seus trabalhos.

Em relação à formação inicial, aproximadamente 70% dos docentes municipais de Américo Brasiliense tinham formação em nível superior. Dos professores estaduais cedidos, os 100% possuíam formação em nível superior, tendo em vista o “Programa de Educação Continuada - Formação Universitária” (PEC - Formação Universitária) oferecido pelo Estado, no período de 2001/2002. Cabe lembrar que, com o Convênio Estado-Município, a Secretaria de Educação do Estado tinha que “co-responsabilizar-se pela capacitação do pessoal colocado à disposição do Município, pela Secretaria” (SÃO PAULO, 2002). Assim, os professores estaduais mostravam-se bastante satisfeitos nesse aspecto. Já no caso dos professores municipais, foi avaliado que o Município havia demorado muito tempo para tocar nesse assunto. Além disso, segundo acreditavam esses entrevistados, o Departamento de Educação apenas realizaria um convênio com uma faculdade privada, que cobraria preços mais reduzidos dos docentes que freqüentassem seus cursos, sem que fossem considerados pela administração o aspecto financeiro dos professores e a questão qualitativa dos cursos.

No que diz respeito ao tema do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, ele foi um dos itens mais contrastantes entre os diferentes grupos. Os professores estaduais possuíam um Plano de Carreira e Remuneração Estadual, enquanto que os professores municipais ainda estavam com seu Plano em processo de elaboração. Esses fatos ocasionavam que os professores estaduais se colocassem completamente à margem do processo de elaboração do Plano de Carreira municipal. Eles consideravam que essa era uma luta dos docentes municipais, visto que já haviam lutado por um Plano na esfera estadual. Já os professores municipais, ao contrário, mostravam-se altamente preocupados com esse tema, despendendo algumas observações sobre o referido item. Destacavam sentir no Município um movimento contrário à valorização docente por esse veículo durante seu próprio processo de implementação. Conforme eles, os professores haviam sido inicialmente excluídos de sua elaboração e, posteriormente, incluídos nela, mas sem sucesso no objetivo de garantir suas aspirações

no documento. Tudo isso, para eles, contribuía para que esse item não se efetivasse em sua esfera valorizadora na cidade.

Desse modo, o que se percebe é que apesar de o FUNDEF trazer como um de seus principais objetivos a valorização do magistério e mais especificamente, a do professor, ele permitiu várias lacunas em sua implementação local, fundamentalmente no que se refere à união e à identidade do grupo, bem como à possibilidade de existir profissionais em uma mesma rede com diferentes “pesos” e “medidas” para sua valorização.

NOTA FINAL

Dentro do contexto apresentado, pode se perceber que os professores estaduais vivenciaram a municipalização do ensino e suas adversidades como uma nova condição do professor do Estado, mas com a ciência de seus vínculos estaduais e de suas conquistas. Nesse sentido, ela pareceu ser para eles uma continuidade da realidade estadual, ou seja, uma extensão de suas vivências e relações com o Estado (inclusive em suas desventuras e “distâncias”). No caso do professor do Município, o seu vínculo municipal permitiu que ele vivenciasse a municipalização do ensino de forma exposta, fragilizada e desprotegida de sua condição profissional.

Por essa razão, professores do Estado e professores do Município experimentaram diferentemente a municipalização do ensino, a implementação dos itens de valorização do FUNDEF e os seus efeitos. Com isso, para além da efetivação de um sentimento de valorização entre a categoria, reforçou-se entre eles a sensação de um mal-estar generalizado, resultado do desequilíbrio entre suas experiências docentes.

Contudo, o que se pode concluir pela pesquisa é que, toda política educacional que se preocupe com a valorização do professor, precisa considerar a questão da unidade e da identidade da categoria docente como aspecto primordial para o seu funcionamento. A valorização passa necessariamente pela proteção do professorado enquanto um grupo profissional, em que se é focada e ou construída a identidade da profissão docente, a partir da cumplicidade nas vivências, nos benefícios e na resolução dos mesmos problemas educacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BORDIGNON, G.; OLIVEIRA, L. S. M. de. A escola cidadã: uma utopia municipalista. *Revista Educação Municipal*. São Paulo v. 2, n.4, p.05-13, maio/1989.

BRASIL. EMENDA CONSTITUCIONAL n.º 14 de 12 de setembro de 1996. [Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias]. Publicada no DOU de 13.09.96.

_____. LEI n.º 9.424 de 24 de dezembro de 1996. [Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério]. Publicada no DOU de 26.12.96.

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

DINON, L. L. *Descentralização e educação nos municípios: potencialidades e limitações*. Rio Grande do Sul, 1987. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Educação. Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

FONSECA, J. P. da. *Poder local e municipalização: em busca da utopia- um estudo no Município de Jacui*. São Paulo, 1995. (Tese de livre docência). Faculdade de Educação. Universidade de São Paulo.

NASCIMENTO, J. C. do. *Municipalização do Ensino, debate e conjuntura*. *Revista Educação Municipal*. São Paulo v. 2, n.5, p.97-100, nov/1989.

RAMOS, G. P. *O outro lado da valorização no FUNDEF*. Araraquara, 2003. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Ciências e Letras. Universidade Estadual Paulista.

SÃO PAULO (Estado). *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*. 2002. [Disponível na Internet: <http://www.imesp.com.br/cqj>]. Acessado em 22 de dezembro de 2002.

Recebido em março de 2007

Aceito em outubro de 2007