
A VALORIZAÇÃO DOS EDUCADORES NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: ANTECEDENTES E CONSEQUENTES

*João Antonio Cabral de Monlevade**

1. Introdução

As principais questões da educação escolar brasileira estão intimamente ligadas ao papel e ao valor dado pela sociedade ao trabalho dos seus professores.

Neste texto, limitamo-nos à educação básica pública, que compreende hoje as etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio, incluindo a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA), destinada aos que não completaram sua escolaridade na idade própria.

Os primeiros responsáveis pela educação básica pública – consideradas como tal as escolas gratuitas, financiadas pelo Estado e por ele controladas politicamente – foram os religiosos jesuítas, que fundaram seu primeiro colégio no Brasil em 1550, na cidade então nascente de Salvador, sede do Governo Geral da Colônia. Durante 210 anos, os jesuítas, professores e coadjuutores não docentes, gozaram de imenso prestígio social, graças a sua sólida formação, em nível superior, sua ação educativa de alta qualidade e do padrão de vida que levavam em seus colégios. Não havia que se falar de “valorização”, porque já eram sobejamente valorizados.

Exatamente porque constituíram uma verdadeira e bem sucedida empresa comercial, que vendia milhares de cabeças de gado criadas nas fazendas que ganhavam da Coroa, acabaram sendo vítimas da cobiça dos governantes portugueses, quando de uma crise financeira da metrópole. Os mais de 2.000 religiosos que, em 1759, trabalhavam em 17 colégios e 200 escolas de primeiras letras, foram presos, expulsos do Brasil e de outras colônias e embarcados para Roma nos porões dos seus próprios navios.

Diante do ocorrido, quem passou a exercer o magistério nas escolas primárias e secundárias do Brasil?

* **JOÃO ANTONIO CABRAL DE MONLEVADE** é Doutor em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). É Consultor Legislativo do Senado Federal e Professor voluntário da Faculdade de Educação da Universidade de Brasília (UnB).

Num primeiro momento, religiosos de outras Ordens, como franciscanos, carmelitas, dominicanos e até beneditinos, mais afeitos à vida contemplativa e à pastoral dos sacramentos. A partir de 1772, os “mestres régios”, autorizados pela Coroa e assalariados pelas Câmaras Municipais, que governavam as vilas e cidades. Nesse momento, começa a questão do “desvalor” do trabalho dos professores, tanto pelo seu despreparo científico e pedagógico, quanto, principalmente, pelos baixíssimos salários que recebiam, insuficientes para a subsistência pessoal e de suas famílias, conforme relatos de alguns constituintes do Império, em 1823.

A prática de pagar salários indignos perdurou por todo o século XIX, e adentrou o século XX, constituindo-se exceções somente os honorários dos professores de Liceus Secundários e Escolas Normais, entre 1870 e 1950. Os professores primários tinham vencimentos tão baixos que foram paulatinamente substituídos por mulheres, cujo sustento já era garantido pelas rendas do pai ou do marido, e que usavam o parco salário para despesas – dizia-se – do “pó de arroz”.

De 1930 em diante, com a acelerada urbanização do País, e conseqüente expansão do número de escolas, de matrículas e de funções docentes, a educação básica pública não mais dispôs de professores e professoras oriundos das classes altas e médias. Tornou-se, assim, o baixo salário um problema crucial das escolas públicas, obrigadas a multiplicar turnos de trabalho para garantir maior remuneração a seus profissionais, que, cada vez mais, dependiam dela para a sobrevivência.

Na década de 1950 e seguintes, aproveitando-se da inflação crescente que desvalorizava o cruzeiro, a moeda que então circulava, os governos estaduais – responsáveis por quase toda a rede de escolas secundárias – foram obrigados a pagar cada vez menores salários a seus professores, não obstante a destinação de 20% de seus impostos à manutenção e desenvolvimento do ensino, garantida pelas Constituições de 1934 e 1946. Despontaram nessa década os primeiros movimentos reivindicatórios dos professores, com greves, inclusive, em associações profissionais, já que lhes era proibido, como servidores públicos, constituir sindicatos.

Com a Ditadura Militar, os professores foram submetidos a um regime de dócil contemporização com o “fato consumado” de sua desvalorização e compensados com alguns privilégios, tais como a aposentadoria especial, com cinco anos menos de trabalho que os demais cidadãos, e outras “vantagens” corporativas. Além disso, os mais talentosos e ambiciosos tiveram a oportunidade de migrar para as carreiras do ensino superior federal e estadual, em franca ascensão, ou tornarem-se empresários da educação escolar privada.

Em 1960 fundou-se a Confederação dos Professores Primários do Brasil e em 1972, com a Reforma do Ensino de 1º e 2º Graus, ela passou a congregar todos os docentes do País, à exceção do ensino superior. Difundiou-se, então, a consciência de “classe desvalorizada” e aos poucos amadureceram propostas de “revalorização”.

2. As discussões na Constituinte

Em 1986, realizaram-se as eleições para o Congresso Nacional – Senado e Câmara dos Deputados – com a missão de redigir uma constituição democrática para o Brasil. Foram eleitos alguns senadores e deputados que tinham um passado de lutas pela educação pública, e pela valorização do magistério. Entre eles, o Senador João Calmon, a quem se devia a revinculação de impostos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em 1983 (agora 25% da receita dos estados e dos Municípios), os deputados Florestan Fernandes, baluarte na defesa da escola pública após o falecimento, em 1970, de Anísio Teixeira, Hermes Zanetti, presidente da Confederação de professores do Brasil (CPB), e Gumercindo Milhomem, diretor da mesma confederação e presidente da Associação dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP), maior e mais aguerrida associação de professores, a esta altura já envolvida em greves e mobilizações de massa naquele estado.

A Constituinte foi organizada em oito comissões e 24 subcomissões. Entre estas, a Subcomissão de Educação, Cultura e Esporte foi presidida por Hermes Zanetti, tendo João Calmon como relator.

Os senadores e deputados constituintes sabiam que a valorização dos professores da educação básica pública, a partir do texto legal, não seria tarefa fácil. Primeiro, porque houvera um movimento histórico de desvalorização salarial dos educadores públicos, na medida em que aumentava o tamanho das redes e a arrecadação de impostos não acompanhava este ritmo de crescimento. Segundo, porque a maioria dos professores detinha, naquele momento, uma formação frágil, raramente superior ao nível médio, numa sociedade que passara a valorizar o diploma de educação superior. Terceiro, porque os professores pertenciam a milhares de carreiras municipais e a dezenas de carreiras estaduais, com disponibilidades financeiras desiguais, e na composição de seu salário não tinham a contribuição do Tesouro da União, como acontecia com os docentes das universidades federais e com algumas carreiras civis e militares. Quarto, porque tinha nascido um setor ao qual interessavam a desvalorização salarial dos professores públicos e sua jornada parcial: os donos de escolas privadas contavam com isso para recrutar mão de obra mais barata para seus estabelecimentos, a esta altura já tidos pela sociedade como “de melhor qualidade”.

Todos na subcomissão – pelo menos em público – concordavam em que os professores precisavam ser mais valorizados, e que isso compreendia o pagamento de melhores salários. O problema era o “como”. O Senador Calmon já estava “calejado” de sua perseverante luta em conseguir a vinculação de impostos para a MDE, e sabia que era preciso uma participação da União para garantir melhores salários nos estados e municípios onde esses “percentuais vinculados” não eram suficientes. Os deputados sindicalistas, oriundos ambos de estados mais ricos, achavam que seria necessário um mecanismo legal não somente para financiar como para obrigar os governadores a pagar uma quantia “mínima” aos professores, que lhes servisse de base na progressão da carreira. A carreira profissional, que garantisse estabilidade e melhoria salarial progressiva, era um ponto de concordância de todos os constituintes, bem como o ingresso nela por meio de concursos de provas e títulos acadêmicos. Chegou-se então à ideia de um “piso salarial nacionalmente unificado”, a que correspondessem salários financiados, em parte, pelo respectivo governo, e em parte por recursos suplementares da União. Para isso, era preciso abrir o caixa do Tesouro mais em direção à educação básica e menos – relativamente – às universidades. De 13%, o Senador Calmon propôs subir para 18% o percentual dos impostos da União destinados à MDE. E, a modo de proposta mais definitiva, o texto da subcomissão indicava a carreira nacional do magistério como horizonte de valorização de todo o magistério da educação básica, independentemente de que ente federado financiasse suas remunerações.

3. O texto conforme promulgado

Como era de se esperar de um Congresso de maioria conservadora, não obstante os ventos de democratização que sopravam no País, “carreira nacional” e “piso nacionalmente unificado” foram expressões expulsas do texto final, principalmente depois da ação dos constituintes do “centrão”, agrupamento majoritário de perfil conservador, que se opôs a tendências “esquerdizantes” e “socializantes” que viessem das comissões temáticas.

Conforme se poderá perceber pelas palavras consagradas nos artigos de 205 a 214, que tratam da educação, prevaleceu um “compromisso” entre possíveis conquistas dos que defendiam a solução pública das demandas educacionais e os interesses privatistas ou clientelísticos, cobertos pela legislação então vigente. Em geral, pode-se dizer que os avanços se concentraram nos textos conceituais ou de “princípios”, incluindo o que trata do plano nacional de educação, e as amarras se fizeram em detalhes desses próprios artigos e em dispositivos mais “práticos”, que respaldavam costumes arraigados, como o do acúmulo de cargos e o de concessão de bolsas para escolas privadas com verbas públicas. Além disso, a

subvinculação, por dez anos, de metade dos recursos de MDE da União, dos Estados e dos Municípios à erradicação do analfabetismo acabou regulada por um texto que desobrigava cada ente federado a investir nesta política, o que inviabilizava qualquer controle no uso dos recursos. Vinte anos depois, ainda temos cerca de 10% da população analfabeta.

Registramos abaixo, com chamadas em negrito, os principais dispositivos constitucionais que envolveram avanços e retrocessos no texto, e, sublinhados, os que têm relação direta com o tema da valorização dos educadores:

Art. 205. A educação, **direito de todos** e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

I – **Igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;**

II – **liberdade de aprender**, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;

III – **pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas** e **coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;**

IV – **gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;**

V – **valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;**

VI – **gestão democrática do ensino público**, na forma da lei;

VII – **garantia de padrão de qualidade.**

Art. 207. **As universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial, e obedecerão ao princípio de indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão.**

Art. 208. O dever do estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I – **ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;**

II – progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;

III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, **preferencialmente na rede regular de ensino;**

IV – atendimento em creche e pré-escola, às crianças de zero a seis anos de idade;

V – **acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;**

VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII – atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º **O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.**

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola.

Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:

- I – cumprimento das normas gerais da educação nacional;
- II – autorização e avaliação de qualidade pelo poder público.

Art. 210. Serão fixados conteúdos mínimos para o ensino fundamental, de maneira a assegurar formação básica comum e respeito aos valores culturais e artísticos, nacionais e regionais.

§ 1º O ensino religioso, de matrícula facultativa, constituirá disciplina dos horários normais das escolas públicas de ensino fundamental.

§ 2º O ensino fundamental regular será ministrado em língua portuguesa, assegurada às comunidades indígenas também a utilização de suas línguas maternas e processos próprios de aprendizagem.

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

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, e prestará assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória.

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e pré-escolar.

Art. 212. A União aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, **compreendida a resultante de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.**

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para o efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no *caput* deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

§ 4º Os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde previstos no art. 208, VII, serão financiados com recursos provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários.

§ 5º O ensino fundamental público terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida, na forma da lei, pelas empresas, que dela poderão deduzir a aplicação realizada no ensino fundamental de seus empregados e dependentes.

Art. 213. **Os recursos públicos serão destinados às escolas públicas**, podendo ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, definidas em lei, que:

- I – comprovem finalidade não lucrativa e apliquem seus excedentes financeiros em educação;
- II – assegurem a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional, ou ao poder público, no caso de encerramento de suas atividades.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo poderão ser destinados a bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio, na forma da lei, para os que demonstrarem insuficiência de recursos, quando houver falta de vagas e cursos regulares da rede pública na localidade da residência do educando, ficando o poder público obrigado a investir prioritariamente na expansão de sua rede na localidade.

§ 2º As atividades universitárias de pesquisa e extensão poderão receber apoio financeiro do poder público.

Art. 214. **A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do poder público que conduzam à:**

I – erradicação do analfabetismo;

II – **universalização do atendimento escolar;**

III – **melhoria da qualidade do ensino;**

IV – formação para o trabalho;

V – promoção humanística, científica e tecnológica do país.

Art. 60 do ADCT – Nos dez primeiros anos da promulgação da Constituição, o poder público desenvolverá esforços, com a mobilização de todos os setores organizados da sociedade e com a aplicação de, pelo menos, cinquenta por cento dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental.

Parágrafo único. Em igual prazo, as universidades públicas descentralizarão suas atividades, de modo a estender suas unidades de ensino superior às cidades de maior densidade populacional.

4. Valorização no contexto do FUNDEF

A educação básica, compreendendo o atendimento em creches e pré-escolas, o ensino fundamental e médio, inclusive para jovens e adultos, é tradicional tarefa dos governos subnacionais – Estados e Municípios. Daí os dispositivos da Constituição Federal não terem eficácia imediata, uma vez que deveriam ser confirmados e ampliados pelas Constituições Estaduais e pelas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios.

Em geral, foi isso que aconteceu nos anos de 1989 e 1990 nos entes federados, registrando-se grande mobilização dos professores e de seus sindicatos no sentido de tornar mais claros e mais amplos os direitos profissionais que garantissem sua valorização. Muitos Estados e Municípios, por exemplo, aumentaram os percentuais mínimos de vinculação de impostos à MDE. Outros explicitaram a presença de profissionais específicos para ensinar componentes do currículo que não estariam claros, antes da aprovação da lei de diretrizes e bases da educação nacional, prevista como tarefa da União no inciso XXIV do art. 22 da Constituição.

Ao mesmo tempo, agravava-se o problema da subsistência material dos professores das redes estaduais e municipais, vítimas da desvalorização crescente de seus salários, corroídos pela inflação entre 1989 e 1993.

Os planos de carreira que se construíam nas redes públicas de ensino eram objeto de intenso conflito entre governos e sindicatos de professores, a esta altura já consentidos e oficializados no novo estado de Direito. A Central Única dos Trabalhadores (CUT) atraiu a

CPB para seu campo, e esta se fortaleceu ao unificar a categoria dos professores às dos “especialistas em educação” (administradores, supervisores, orientadores, inspetores e planejadores educacionais) e aos funcionários de escolas públicas. Não só se reivindicavam melhores remunerações básicas, como ganhos progressivos e vantagens no decorrer do exercício profissional. Para unificar também a luta salarial, desponta vigoroso o projeto de um Piso Salarial Profissional Nacional, até então empalidecido pela formulação dúbia do inciso V do art. 206 da Constituição.

No Governo Itamar Franco, tendo à frente do Ministério da Educação o professor Murílio Hingel, procedeu-se à discussão de um plano decenal de educação para dar cumprimento ao art. 214 da Constituição. Sucederam-se encontros e seminários nos Municípios e Estados, em 1993 e nos primeiros meses de 1994. Percebeu-se, então, que o grande nó a ser desatado para requalificar a educação pública era a valorização (ou revalorização) do magistério, tanto no aspecto da formação geral e pedagógica, quanto na questão salarial. Em junho, instalou-se um Fórum de Valorização do Magistério da Educação Básica, com a participação dos principais atores em cena: MEC, Conselho Nacional dos Secretários Estaduais de Educação (Consed), União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Conselho dos Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), Associação pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope) e, novidade na cena brasileira, a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que, desde 1990, sucedera a CPB. Como desdobramento dos estudos e discussões desse Fórum, ainda no processo de construção do Plano Decenal de Educação, realizou-se, em fins de agosto, a Conferência Nacional de Educação, tendo-se celebrado logo após um Acordo e um Pacto Nacional, que previa ações na pauta da formação e da valorização salarial do magistério público, incluindo o compromisso de todos pela instituição de um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) no valor de R\$ 300,00 em 1995, para os professores com habilitação em nível médio, por uma jornada de quarenta horas semanais. O Acordo deixou claro que só seria viável o pagamento de salários iguais ou acima deste Piso se as finanças dos Estados e Municípios fossem reforçadas com suplementação da União, usando-se os 50% dos impostos previstos no art. 60 do ADCT.

Registre-se que, neste ano de 1994, ainda não havia sido aprovada a lei de diretrizes e bases da educação prevista na Constituição de 1988, cujo texto convivia “incomodamente” com os dispositivos da Lei nº 5.692, de 1971. Na verdade, a nova LDB, tramitava no Congresso desde dezembro de 1988, em razão dos conflitos de posições explícitos na Câmara

dos Deputados e no Senado – entre os quais se incluía a questão do Piso Salarial Profissional do magistério, que alguns defendiam que fosse nacional, e outros, que não.

A verdade é que a solução para o conflito proveio da entrada em cena de outras forças, representadas pelas autoridades financeiras e educacionais do novo governo, do então Presidente Fernando Henrique Cardoso. O novo Ministro da Educação – o Sr. Paulo Renato Sousa – economista e ex-reitor da Unicamp, bem como ex-secretário de educação do Estado de São Paulo, com assessoria próxima da professora Eunice Ribeiro Durham, secretária de política educacional do MEC, e de Barjas Negri, presidente do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), arquitetou um mecanismo de valorização do magistério, não por meio de um valor mínimo nacional para seu salário (piso salarial), mas pela via de um valor mínimo anual de financiamento por aluno, baseado em fundos estaduais, que concentravam 15% dos impostos vinculados à MDE e os redistribuíam para a rede estadual e para os governos municipais na proporção de suas matrículas no ensino fundamental, complementados por um recurso da União proveniente do art. 60 do ADCT, na hipótese de o custo médio do fundo estadual ser inferior à média nacional da nova criatura, o FUNDEF – criado pela Emenda Constitucional (EC) nº 14, de 1996.

Para a compreensão deste verdadeiro “golpe” no Pacto pelo PSPN, é preciso entender que foram necessários vários “ajustes” políticos e institucionais, concretizados na EC nº 14, de 1996, na nova Lei de Diretrizes e Base da Educação, Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e na regulamentação do Fundef, pela Lei nº 9.424, de 24 do mesmo mês e ano.

O primeiro ajuste consistiu em se garantir a aplicação, por parte dos Estados e Municípios, dos impostos vinculados na MDE (introdução no art. 34 da Constituição do dispositivo de intervenção nos Estados e no Distrito Federal quando não aplicasse o mínimo na MDE). Já o segundo foi a reorganização da partilha de responsabilidades dos entes federativos quanto à educação:

Art. 211.

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

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

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

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

O terceiro ajuste, diretamente ligado ao tema da valorização do magistério, guarda relação com o próprio mecanismo do Fundef:

- a) subvinculação – dentro dos 25% dos impostos estaduais e municipais à MDE – de 60% para o ensino fundamental, incluindo a EJA;
- b) constituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um fundo contábil que reúne a receita de 15% (portanto, 60% dos 25%) de cinco impostos e os redistribui para a rede estadual e as municipais em proporção às suas matrículas no ensino fundamental, apuradas no Censo escolar do ano anterior;
- c) destinação de 60% dos 60% a que se referem os itens “a” e “b” à remuneração dos professores do ensino fundamental em efetivo exercício do magistério.

O que resultava de tais arranjos? Todos os Estados e Municípios, além do Distrito Federal que já dispunha de significativa suplementação de recursos federais, passam a contar com quantia mínima anual para dividir entre seus professores, como que garantindo um “salário médio anual”, maior em alguns Estados, menor em outros, mas nunca inferior ao que assegurava a complementação da União. Feitas as contas, o “valor mínimo anual por aluno” de R\$ 300,00 em todos os Fundos Estaduais, garantiria em 1997 um salário médio anual por aluno também de R\$ 300,00, desde que cada rede organizasse sua oferta de ensino fundamental na média de 25 alunos por professor, e que as carreiras profissionais tivessem uma amplitude tal entre a remuneração inicial e final que o “ponto médio” coincidissem com a média de receita por professor.

O Fundef tinha, na origem, uma complicação e uma “descomplicação”. A complicação é que ele se cingia ao ensino fundamental regular, no sentido do atendimento a crianças e adolescentes e não à EJA. O atendimento dos Municípios à educação infantil e dos Estados ao ensino médio ficavam fora das regras do Fundef, ao sabor dos 10% que restavam a cada ente federado. No caso de entes federados com pouca arrecadação, ao “Deus dará”. A descomplicação era que a União se isentava do compromisso de aplicar 50% na “erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental” e, principalmente, afastava o fantasma do PSPN, que era interpretado pelas autoridades do PSDB como um convite à iminente greve geral nacional dos professores estaduais e municipais, que forçariam a negociação com o governo central.

O Fundef, indubitavelmente, jogou “água na fervura” do movimento “por baixo” para a valorização salarial dos professores. Não só. Estancou também a vontade política de um maior investimento federal na educação básica pública. Basta dizer que, em valores de 1996, os 50% do art. 60 original do ADCT significavam R\$ 4 bilhões, sendo que o valor destinado à

complementação do Fundef de 1998 a 2006 oscilou de R\$ 500 milhões a R\$ 200 milhões, distribuídos no início para oito e no fim para dois Estados, Pará e Maranhão. Mas, ao mesmo tempo, o Fundef inaugurou uma política de equalização de financiamento, de superação dos desníveis abissais que separavam Estados de Estados, Municípios de Municípios e Municípios de seu próprio Estado, o que pavimentou o caminho para a viabilização de um piso salarial nacional, não somente para o ensino fundamental, mas também para toda a educação básica, tanto para os professores quanto para todos os profissionais da educação.

5. O esgotamento político do Fundef

Não se deve pensar que o Fundef foi aprovado por consenso. O Governo FHC teve que enfrentar não somente a oposição da CNTE como a de vários parlamentares, que apresentaram emendas a suas propostas, insistindo em um fundo abrangendo toda a educação básica, e capaz de garantir um piso salarial para os professores. Em 1999, pouco mais de um ano após a implantação do Fundef, os deputados do Partido dos Trabalhadores protocolaram na Câmara a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 112, que instituiu o FUNDEB, comprometendo 25% dos impostos estaduais e municipais para as matrículas de toda a educação básica, e arquitetando uma forma de garantir o Piso Salarial para todos os profissionais da educação, mediante o uso de 80% destes recursos, mais a suficiente complementação da União.

Mas não foi por causa dessa PEC que a situação evoluiu na perspectiva da valorização dos educadores e da fixação de seu piso. O fato crucial foi a eleição de Luis Inácio Lula da Silva para Presidente da República, depois de oito anos das políticas do PSDB no poder. Tanto o Fundeb quanto o Piso Nacional eram parte integrante de sua plataforma de governo e, logo depois da posse, o MEC recebeu a missão de viabilizá-los.

Entretanto, não teria sido possível avançar na discussão da valorização dos educadores via Fundeb e Piso se o Fundef não tivesse se esgotado e o seu pretendido “salário médio” não tivesse entrado em crise estrutural.

Como se pontuou anteriormente, o Fundef constrangeu os Estados e Municípios a duas formas de financiamento e duas formas de remuneração dos professores: o ensino fundamental e seus professores regiam-se por uma lei equalizadora, que garantia uma forma de financiamento e de pagamento dos professores, digamos, menos indigna. Já a educação infantil – creches e pré-escolas – nos Municípios, e o ensino médio nos Estados viviam o descompasso da política fiscal e viram aprofundada a distância de sua situação, bem como a de seus professores, em relação ao mundo do ensino obrigatório. Assim, para exemplificar,

Estados como o Maranhão e o Pará, e outros de pouca arrecadação *per capita*, dispunham do dobro de recursos por aluno no ensino fundamental, em relação aos do ensino médio. A tal ponto que foi necessário instituir-se uma suplementação emergencial para alguns deles. E, nos Municípios, as creches e pré-escolas públicas só existiam onde as receitas de impostos próprios, não integrados ao Fundef, eram realmente significativas; na maioria dos sistemas de ensino municipais, cresceu a privatização da oferta da educação infantil, provocando o movimento inverso do que acontecia na etapa do ensino fundamental.

Por essas e outras razões, a proposta do Fundeb caminhou sem maiores tropeços no interior do governo e no Congresso Nacional, onde a PEC chegou em junho de 2005. A maior oposição veio da área econômica, sempre propensa a diminuir ou inibir os gastos governamentais com a educação básica. O MEC viu-se constrangido a aceitar três “cortes” no projeto original: a não-inclusão das creches, a não-inclusão dos funcionários de escola na subvinculação destinada à remuneração dos educadores (a proposta original era de 80% para todos) e a não-inclusão da garantia do piso salarial nacional.

Na tramitação da PEC na Câmara, os três itens foram superados, dois dos quais com uma mudança no próprio corpo da Constituição. E, no Senado, dois dispositivos, aparentemente menores, acabaram “destravando” duas limitações originárias do Ministério da Fazenda. O primeiro foi a inclusão da expressão “no mínimo”, para regular o valor da suplementação da União ao Fundo, que de 2010 em diante será nunca menor que 10% da receita total; o segundo foi o aumento de 10 para 15% na proporção de recursos que cada Fundo poderá gastar com a oferta de EJA, cuja demanda potencial sempre representou um “fantasma” para as autoridades fazendárias. Com 15% se pode chegar, nas condições atuais, a aumentar de 5 milhões para 12 milhões o número de matrículas nas turmas de EJA das redes estaduais e municipais, com um gasto por aluno de 70% do valor despendido com estudantes dos anos iniciais do ensino fundamental. Como se verá na próxima seção, somente este dispositivo possibilita a criação de quase 300 mil novos postos de trabalho para professores, com remunerações que chegam a três vezes mais em relação ao que percebem os atuais 200 mil professores de EJA.

6. O FUNDEB e a valorização dos educadores

Quais foram, objetivamente, as mudanças constitucionais que incidiram na valorização dos professores e de outros profissionais da educação?

Elas concentram-se na Emenda nº 53, de 2006, embora seja necessário recorrer à Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, que a regulamentou, e à Lei nº 11.738, de 2008, que

instituiu o Piso Salarial Nacional para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica, para melhor compreender o seu alcance.

Aqui vamos expor e comentar o disposto na Emenda, deixando para outro momento a análise da legislação infraconstitucional.

Tal como aconteceu à época do Fundef, foram feitos alguns ajustes no texto constitucional, para acomodar com precisão o que seria disposto no ADCT, agora por catorze anos.

O primeiro, nos arts. 7º e 208, incisos XXIV e IX, respectivamente, foi para delimitar a nova faixa de idade para a educação infantil, que agora compreende as crianças de até cinco anos, entendendo-se que o ensino fundamental obrigatório começa aos seis anos e tem duração de nove anos letivos. Por coerência de redação, trocou-se o conceito de “pré-escolar” por “educação infantil” no inciso VI do art. 30.

O segundo e mais importante ajuste ocorreu no art. 206, para clarear os conceitos de valorização dos profissionais da educação, de planos de carreira e de piso dos profissionais da educação escolar pública, de forma a diferenciar o que será disposto no art. 60 do ADCT, para os profissionais do magistério público da educação básica:

Art. 206 O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

.....
V – valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concursos públicos de provas e títulos, aos das redes públicas;

.....
VIII – piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O terceiro ajuste de relevo tem a ver com a contribuição do salário educação. O § 5º do art. 212 passa a dispor que a “educação básica pública”, e não somente o ensino fundamental, terá como fonte adicional de financiamento o salário educação, e o § 6º explicita que a distribuição de sua receita nas cotas estaduais e municipais se baseará na proporcionalidade entre as matrículas nas respectivas redes de educação básica.

Com essas mudanças, e com a instituição do Fundeb no art. 60 do ADCT, nos termos que resumimos na seção anterior, ficou aplanado o caminho para a valorização dos professores da educação básica pública, por meio do Piso Salarial Nacional, explicitado na alínea “e” do inciso III do mesmo artigo.

Em 16 de junho de 2008, um pouco antes de a Constituição completar vinte anos de vigência, foi sancionada pelo presidente Lula a Lei nº 11.738. Com ela, a partir de 1º de janeiro de 2009, nenhum professor ou professora da educação básica pública do Brasil, incluindo os aposentados, perceberá, por 40 horas semanais de trabalho, dois terços dos quais em sala de aula, quando ativos, quantia abaixo de R\$ 1.000,00 ou, no limite, um pouco menos nas redes estaduais e municipais, cujas remunerações não alcancem o equivalente a dois salários mínimos, em 2006. Em 2010, o que se pode prever das ilações suscitadas pelos dispositivos legais, é que todos os salários já terão ultrapassado o valor nominal de R\$ 1.200,00.

Duas conclusões, portanto, impõem-se ao estudioso: por um lado, a sensação de que estamos ainda distantes de um salário obrigatoriamente digno para os professores, e por outro, a certeza de que muito já avançamos nesse emaranhado de repressões institucionais, políticas e legais à valorização do magistério.