MUNICIPALIZAÇÃO DO ENSINO E PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE.

Raquel Fontes Borghi

INTRODUÇÃO

A área educacional foi marcada, durante a década de 90, por um processo de descentralização via municipalização do ensino fundamental. O Estado de São Paulo, no que se refere à cobertura do ensino fundamental público, possuía, até então, uma condição singular pelo fato de a oferta estadual ser preponderante. Essa configuração começa a ser alterada após a criação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, quando tem início um rápido processo de descentralização dessa etapa de ensino, com a transferência de escolas estaduais para o âmbito municipal, além da contenção do crescimento estadual principalmente nas séries iniciais do ensino fundamental.

Em consonância com a orientação federal, o governador Mário Covas instituiu no Estado de São Paulo, em 1996, o Programa de Parceria Educacional Estado-Município. A partir de então, um grande número de convênios foi assinado entre o Estado e os Municípios paulistas. Alguns municípios municipalizaram todas as escolas de 1ª a 4ª séries. Outros foram além e se responsabilizaram, também, por classes de 5ª a 8ª séries. Outros, ainda, assumiram apenas parcialmente as matrículas de 1ª a 4ª séries, numa estratégia de aumentar gradualmente sua participação na oferta de matrículas de ensino fundamental. De acordo com dados da Secretaria de Estado da Educação de São Paulo, em 1995, dos 625 municípios paulistas apenas 72 municípios contavam com escolas municipais de ensino fundamental. Já em 2002 esse número passou a 543 dos 645 municípios existentes. A porcentagem de participação dos municípios passou de 10,9% a 37,1% nesse período.[1]

Tais alterações trouxeram implicações para as condições de trabalho dos profissionais da educação. A municipalização, em muitos

[1] Centro de Informações educacionais – CIE/SEESP.

casos, foi acompanhada de significativa perda de direitos trabalhistas e instabilidade empregatícia, revelando-se em um caminho para a precarização do trabalho docente. Isto porque, conforme Montaño (2005), o que temos observado como processo realmente desenvolvido é a mera descentralização da administração, implementação e gerência das respostas às seqüelas da "questão social", o que deriva na diferenciação de qualidade, quantidade e variedade de serviços sociais e assistenciais para municípios ricos e pobres. Para este autor, a precarização das condições de emprego e trabalho na esfera municipal não representa outra coisa senão uma particularidade do processo, mais amplo, de precarização do trato à "questão social" promovido no bojo do projeto neoliberal. (MONTAÑO, 2005)

Neste sentido, o processo de municipalização do ensino fundamental e suas conseqüências para as condições de trabalho docente devem ser discutidos no contexto mais amplo de reestruturação capitalista descrito por Harvey (2004). Para este autor, dentre as mudanças ocorridas no mundo do trabalho como estratégia de enfrentamento da crise do capital, estão a reestruturação das atividades produtivas, alterações nas formas tecnológica e organizacional de produzir, o aumento da sub-contratação e da desregulamentação de direitos no trabalho, terceirização, flexibilização, exigências de qualificação, entre outras (HARVEY, 2004).

Interessante notar que tanto a municipalização do ensino fundamental, quanto as alterações para o trabalho docente inseridas nas chamadas "políticas de valorização do magistério", são propostas iniciadas no âmbito do governo federal, com produção material de leis e documentos, bem como com a instalação e legitimação de um determinado discurso sobre a carreira docente. Conforme Saforcada, et.al.,

> Lãs propuestas de modificación o derogación de los estatutos encuentran su anclaje em los procesos recién descritos – la reforma laboral y la reforma educativa -, intentando introducir em el campo laboral docente lãs transformaciones operadas para el conjunto de los trabajadores, investidas de argumentos "técnico-pedagógicos" propios del discurso de la reforma

> educativa. Así, por ejemplo, se propuso atar el salário a los resultados y a la capacitación; alterar los sistemas de selección de los docentes introduciendo mecanismos individualistas y competitivos; relativizar la estabiblidad como derecho, subordinándola a critérios eficientistas de desempeno o anularla argumentando que genera uma desincentivación del trabajador respecto de su tarea. (SAFORCADA et. al., 2006, p. 209)

Partimos aqui do pressuposto de que tais alterações referentes à reforma trabalhista – não limitada ao trabalho docente -, são estratégias de enfrentamento do capital para superação de sua crise. No entanto, Peroni (2006) aponta que essa não é a única visão a respeito da crise de meados do século XX. Conforme a autora é possível verificar dois diagnósticos. De um lado, os defensores de que esta é uma crise do Estado que, impedido de atender às demandas crescentes em um contexto de democracia se vê obrigado a uma reforma para o enfrentamento da crise. Tal diagnóstico foi defendido por Bresser Pereira, quando ministro do MARE – Ministério de Administração e Reforma do Estado, durante o governo FHC – Fernando Henrique Cardoso. Para Bresser Pereira, a crise seria resultante de a) uma *crise fiscal* que se definia pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança que lhe permitisse financiar políticas públicas; b) uma *crise do modo de intervenção do Estado* manifestada de três formas: a crise do *welfare state* no primeiro mundo, o esgotamento da industrialização por substituição de importações na maioria dos países em desenvolvimento, e o colapso do estatismo nos países comunistas; c) e, ainda, uma *crise da forma burocrática de administrar o Estado*, revelada nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais prestados pelo Estado através do emprego direto dos burocratas estatais (BRESSER PEREIRA, 1997).

Para os defensores do segundo diagnóstico, tal crise é, preponderantemente, uma crise do capital e as implicações atuais para o Estado são frutos das estratégias do capital para a reestruturação capitalista. (HARVEY, 1989). Desse modo, a reestruturação do regime de

acumulação capitalista nos coloca frente à reestruturação produtiva e à reestruturação do Estado.

Partindo, então, do segundo diagnóstico, buscamos compreender as relações e implicações da reestruturação capitalista com o atual processo de municipalização do ensino fundamental e suas conseqüências para as condições de trabalho dos profissionais da educação.

Tal relação tem como princípio o fato de que uma das principais estratégias da reestruturação da acumulação capitalista é a ofensiva contra o trabalho. Conforme Montaño (2005), no contexto atual de crise, o capital reage num duplo movimento, o que conforma uma "nova estratégia" de enfrentamento da crise, hoje conhecida como projeto neoliberal. Nesse duplo movimento verifica-se uma forte ofensiva contra o trabalho. Estabelece-se, assim, a "flexibilização" (precarização) dos contratos de trabalho, a atenuação da legislação trabalhista, a subcontratação/terceirização das relações de trabalho, a redução do poder sindical, enfim, a precarização das condições de trabalho e emprego.

Com a finalidade de retomar as taxas de lucro e repor patamares de expansão anteriores, a questão da flexibilização entre em voga, se contrapõe ao Estado (burocrático e autoritário), e passa a ser vista como meio para se obter o passaporte para o seleto grupo de países capazes de uma integração competitiva no mundo globalizado, "[...] trabalhadores flexíveis, isto é, sem direitos trabalhistas, reduzem o `custo Brasil´ e, portanto, aumentam a competitividade internacional das empresas" (BARRETO; LEHER, 2003, p. 39). O Estado é pressionado pelo empresariado nesse sentido e passa a assumir um novo papel, que seria o de facilitar que a economia nacional se torne competitiva.

Na área educacional, não só os profissionais da iniciativa privada, mas também os funcionários públicos começam a sentir as conseqüências de tal ofensiva.

Para Barreto e Leher (2003), na área educacional, a assimilação das conexões entre flexibilidade, eficiência e competitividade no mercado, como eixo da reforma, produziu políticas de descentralização e municipalização do ensino. Isso porque tais políticas possibilitam que a ofensiva contra o

trabalho docente seja facilitada, mediante a quebra do poder sindical, a setorização das lutas trabalhistas, a flexibilização da legislação, etc.

Os resultados de pesquisa de doutoramento realizada em municípios do interior paulista mostram uma precarização das condições de trabalho dos profissionais da educação em alguns casos. O objetivo central da pesquisa foi o de identificar e discutir as atuais condições de trabalho de professores de 1ª a 4ª séries em municípios do interior paulista que municipalizaram escolas de ensino fundamental após a implementação do FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério.

Para a efetivação da pesquisa foi realizado um estudo de campo em dez municípios do interior paulista que passaram por processo de municipalização do ensino no período posterior a criação do FUNDEF. Em cada um dos municípios a pesquisa foi constituída de análise documental e entrevistas realizadas com o Dirigente Municipal de Educação e com professores das escolas municipais/municipalizadas.

A partir dos estudos de caso foi possível realizar uma avaliação individual de cada um dos municípios participantes o que permitiu uma análise e identificação de possíveis fatores relacionados ao sucesso ou não dos municípios na boa oferta de condições de trabalho aos professores de 1ª a 4ª séries. Também foi realizada uma análise das condições de trabalho dos docentes no conjunto dos municípios. Nos limites deste artigo será apresentada apenas esta segunda, referente ao conjunto dos municípios da amostra.

Os dados agrupados permitiram a análise de alguns pontos de discussão acerca das condições de trabalho nos municípios da amostra: o salário dos professores das séries iniciais do ensino fundamental; a forma de escolha dos diretores das escolas municipais; o regime jurídico dos profissionais da educação municipais; plano de carreira e sua elaboração nos municípios pesquisados; progressão na carreira; participação dos profissionais da educação no Conselho Municipal de Educação e no Conselho de Controle e Fiscalização do FUNDEF.

1- SALÁRIO DOS PROFESSORES DAS SÉRIES INICIAIS DO ENSINO FUNDAMENTAL NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

Na pesquisa realizada é visível a grande diferenciação existente no que se refere ao salário dos professores de 1ª a 4ª séries. Há 1 (um) município com salário inferior a R$ 399,00 e 1 (um) município com salário superior a R$ 900,00. A maior parte dos municípios da amostra - 50% - possui salário base entre R$ 400,00 e R$ 699,00 para jornada semanal de 30 horas e, ainda, em 30% deles, os professores recebem entre R$ 700,00 e R$ 899,00.[2]

Um dos argumentos favoráveis à municipalização do ensino fundamental é o de que ela pode contribuir para minimizar os gastos com a manutenção do ensino, na medida em que o ensino municipal pode ser mais barato, variando de acordo com necessidades e padrões locais. Alguns depoimentos dos dirigentes municipais de educação - DMEs entrevistados mostram que os salários baixos têm sido justificados por essa adequação. Três dos DMEs afirmaram que os salários não são baixos para os padrões do município.

A diferenciação salarial encontrada entre os municípios da amostra pode contribuir para uma verdadeira "fuga" dos docentes mais qualificados para os municípios com melhores salários, possibilitando a inclusão da lógica de mercado na área educacional e a responsabilização individual dos docentes pelas condições de trabalho em que atuam.

A diversificação de condições de trabalho presente entre os municípios faz com que os profissionais da educação melhor qualificados sejam atraídos pelos municípios que oferecem as melhores condições. Essa disputa acaba responsabilizando os próprios professores pelas precárias condições de trabalho, com a disseminação da idéia de que cada profissional pode buscar melhores condições de trabalho e isto depende de sua capacidade/competência para ser aprovado nos concursos, além de ter disponibilidade para viagens diárias ou para mudar de cidade em busca de condições mais atraentes.

[2] Valores válidos para o ano de 2002. No mesmo período o salário mínimo correspondia à R$ 250,00.

A diferenciação salarial entre os municípios pesquisados chama a atenção, também, pelo fato de todos os municípios receberem do FUNDEF o mesmo valor por cada aluno matriculado no ensino fundamental na rede municipal, e pela exigência legal de aplicação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundo na remuneração dos profissionais da educação. Tamanha diversidade poderia ser resultante da diferenciação da receita própria municipal que deve ser aplicada no ensino fundamental. No entanto, nenhum dos DMEs afirmou que investe em remuneração mais do que os 60% dos recursos do FUNDEF, e, em 7 municípios, houve relato de que há gratificações ou rateio com o que sobra desses 60% obrigatórios. Desse modo, a receita própria de cada município – que poderia explicar tamanha diferenciação -, não é utilizada na remuneração desses profissionais.

2- ESCOLHA DOS DIRETORES DAS ESCOLAS MUNICIPAIS

A pesquisa revelou que em 70% dos municípios pesquisados a escolha do diretor de escola é feita pelo Prefeito. O cargo em comissão tem se dado à revelia da escolha por concurso público no interior de um sistema de mérito (30%) e também, da escolha por eleições que não apareceu em nenhum dos municípios da amostra. Tal situação é particularmente importante se pensarmos que o profissional nomeado está comprometido prioritariamente com questões político-partidárias e não com os usuários do serviço publico educacional, ou seja, com a comunidade local. Um processo de municipalização em que o argumento da maior possibilidade de participação da população nas decisões educacionais é prioridade, não poderia aceitar a escolha do diretor por nomeação.

No estado de São Paulo, nas escolas estaduais, temos uma tradição de escolha de diretor de escola por meio de concurso público de provas e títulos. Os cargos comissionados, na maior parte dos municípios, representam um retrocesso nas condições de trabalho dos profissionais da educação e um obstáculo à organização de carreiras. A livre nomeação e exoneração fazem com que os cargos comissionados sejam peças importantes no jogo político.

Várias discussões atuais têm sido realizadas em torno da escolha do diretor de escola, e no contexto atual de gestão democrática estabelecido pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, a escolha do diretor por meio de eleições tem sido bastante defendida. Paro (2001) defende a escolha por meio de eleições, por estar mais afinada com os princípios da gestão democrática de ampliação dos espaços de participação da comunidade escolar e local na área educacional.

Paro (2001) aponta a necessidade de não se interpretar o art. 67, inciso I da LDB - que estabelece o ingresso dos profissionais da educação exclusivamente por concurso público de provas e títulos -, como um estímulo para impor mais um concurso com provas de conhecimentos "administrativos" aos candidatos a diretor que já realizaram concurso de natureza pedagógica para ingresso no magistério público. Para o autor, é necessário conceber sistemas eletivos de escolha dos dirigentes. O autor aponta algumas dificuldades do processo eletivo. Segundo ele, as eleições diminuem a sistemática influência dos agentes políticos na nomeação do diretor, mas isso não significa que o clientelismo tenha deixado de exercer suas influências, pois as práticas clientelistas passaram a fazer parte também do interior da escola, quer no processo de eleição do diretor, quer durante o exercício de seu mandato. Outros aspectos apontados são referentes à expectativa de se diminuir o autoritarismo existente na escola e à falta de participação da comunidade escolar e local nas decisões. O autor relata que as experiências mostraram que havia mais otimismo do que realismo nessas previsões. Para o autor, nas eleições de diretores, como em todo processo de democracia, a participação e o envolvimento das pessoas não está garantido. Especialmente em uma sociedade com fortes marcas tradicionalistas, sem uma cultura desenvolvida de participação social. Para ele, "[...] não há dúvida de que, se o problema é a falta de tradição democrática, é com a insistência em mecanismos de participação e exercício da democracia que se conseguirá maior envolvimento de todos em suas responsabilidades" (PARO, 2001, p.68) No entanto, em nenhum dos dez municípios pesquisados, a escolha do diretor de escola do ensino fundamental se dá dessa forma.

3- O REGIME JURÍDICO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO MUNICIPAIS

Em relação ao regime jurídico podemos observar que há uma multiplicidade de situações nos dez municípios pesquisados: estatutários com previdência própria (20%); estatutários sem previdência própria em que os aposentados recebem proventos da verba dos profissionais da ativa (10%); estatutários sem previdência própria em parceria com o INSS[3] (10%); celetista (40%); e profissionais estatutários e celetistas em um mesmo município (20%).

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, prevalecia o entendimento de que a administração pública poderia adotar o regime estatutário ou o regime celetista para os seus servidores. Com a promulgação da Constituição, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios passaram a instituir o regime jurídico único, em atendimento ao disposto no art. 39, em geral, com a adoção do regime estatutário. No entanto, a Emenda Constitucional n.º 19/98 retirou do texto constitucional a referência ao regime jurídico único, restabelecendo a possibilidade de adoção de um ou outro regime, ou de ambos.

O Ministério da Educação, por iniciativa do Projeto Nordeste/FUNDESCOLA, elaborou um material intitulado "Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público" em que são apontadas algumas orientações para a elaboração dos planos de carreira, assim como manifestadas posições sobre alternativas consideradas mais adequadas a uma nova concepção de carreira. Em relação ao regime jurídico dos profissionais da educação, apesar do material frisar a todo o momento que são os Municípios que devem escolher o regime jurídico que melhor lhes convenha, fica evidente a ênfase que se imprime à escolha do regime celetista em detrimento do estatutário.

Urzua e Puelles (1997), discutindo governabilidade e participação dos cidadãos, apresentam alguns fatores que têm contribuído para que essa

[3] A Constituição Federal prevê regime próprio de aposentadoria para o servidor estatutário. No entanto, a Lei n.° 9717/98 define requisitos mínimos para a organização do regime próprio de previdência: mínimo de mil segurados e receita diretamente arrecadada ampliada superior às transferências constitucionais do estado e da União.

participação não se fortaleça. Para eles, as novas formas de organizar o trabalho produtivo resultam numa maior fragmentação da força de trabalho ocupada. Segundo os autores, aos entraves que essa fragmentação coloca à participação vêm agregar-se mudanças nas legislações trabalhistas que restringem a possibilidade de ações coletivas. Discutem, ainda, a informalidade no trabalho e seus prejuízos para a constituição de atores sociais. Nesse sentido, as contratações de professores em caráter temporário, a opção pelo regime jurídico celetista, a escolha do diretora via nomeação e as alterações na estabilidade do servidor estatutário podem representar obstáculos à participação efetiva dos profissionais da educação no cenário local.

4- PLANO DE CARREIRA E SUA ELABORAÇÃO NOS MUNICÍPIOS PESQUISADOS

A existência de plano de carreira elaborado conforme legislação atual em apenas 20% dos municípios pesquisados mostra um quadro efetivamente desastroso no que se refere às condições de trabalho dos profissionais da educação municipais. Em 40% dos municípios há planos de carreira desatualizados e em 10% há um plano de carreira que não é cumprido na prática. Em 30% dos municípios pesquisados simplesmente não há plano de carreira! Essa situação reflete um processo de municipalização do ensino ocorrido após a criação do FUNDEF de forma impetuosa e impensada e que não priorizou a valorização do magistério. A exigência de plano de carreira está contida na LDB 9394/96; na Lei 9424/96 que regulamenta o FUNDEF; no Plano Nacional de Educação e, no entanto, ele não foi elaborado em muitos municípios. Tais legislações não oferecem incentivos para a real assunção, pelos municípios, dessa responsabilidade, nem instituem mecanismos de *accountability* eficientes.

Arretche (2000) discute a necessidade da existência de incentivos e de mecanismos de *accountability* previstos em regulamentações sobre políticas públicas - como instrumentos que contribuem para que elas realmente sejam colocadas em prática e cumpridas. Tais mecanismos podem interferir

na assunção ou não de tais responsabilidades pelo Poder Público. Conforme a autora,

> Em Estados federativos, Estados e Municípios – porque dotados de autonomia política e fiscal – assumem funções de gestão de políticas públicas ou por própria iniciativa, ou por adesão a algum programa proposto por outro nível mais abrangente de governo, ou ainda por expressa imposição constitucional (Arretche, 2000, p.47).

Dessa forma, para ela, o grau de sucesso de um programa está diretamente associado à decisão pela implementação de regras de operação que efetivamente incentivem a adesão do nível de governo ao qual se dirigem: reduzindo os custos financeiros envolvidos na execução das funções de gestão; minimizando os custos de instalação da infra-estrutura necessária ao exercício das funções a serem descentralizadas; elevando o volume de receita disponível; transferindo recursos em uma escala em que a adesão se torne atraente; e, finalmente, revertendo as condições adversas derivadas da natureza das políticas, do legado das políticas prévias, e dos atributos estruturais de estados e municípios. Segundo a autora, quando não há tais incentivos, os recursos dos cofres locais serão disputados pelas demais áreas.

A falta de incentivos e mecanismos de controle explicita o esforço quase nulo do governo central para realmente efetivar a política de valorização do magistério.

No que se refere ao processo de elaboração dos Planos de Carreira, em apenas um dos dez municípios pesquisados houve participação dos profissionais da educação municipais. A prática de contratação de assessorias tem sido freqüente, mesmo porque não se pode desprezar o conhecimento técnico. No entanto, não está havendo a contrapartida da participação dos docentes nesse processo. A falta de informação das professoras entrevistadas em relação a esse assunto revela a exclusão

desses profissionais no processo de formulação e de decisões da área educacional.

5- PROGRESSÃO NA CARREIRA

Os resultados da pesquisa quanto à progressão na carreira revelam que em nenhum dos dez municípios ela ocorre conforme a Resolução 03/98 que define a progressão por titulação e por qualificação do trabalho docente. Em 30% dos municípios não há nenhuma forma de progressão e em 40% deles não existe a progressão por titulação, o que significa que não há nenhum diferencial entre um professor com formação em nível médio e um professor com título de doutor.

Essa falta de progressão por titulação não incentiva a busca por uma melhor formação por parte dos profissionais da educação. A titulação, muitas vezes, não é considerada nem mesmo para contagem de pontos para atribuição de aulas. Em dois dos quatro municípios em que não há progressão por titulação, as professoras entrevistadas afirmaram que a atribuição de aulas é realizada pela Dirigente Municipal de Educação e que não há nenhuma forma de classificação por tempo de serviço ou por titulação para escolha de salas e períodos de trabalho.

Quanto à progressão por qualificação do trabalho docente da qual deveriam constituir incentivos a dedicação exclusiva, o tempo de serviço, o desempenho no trabalho docente, a qualificação em instituições credenciadas, e a avaliação de conhecimentos pedagógicos e específicos, apenas o tempo de serviço é considerado nos 7 municípios em que há alguma forma de progressão.

6- PARTICIPAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO NO CONSELHO MUNICIPAL E DO FUNDEF

No que se refere à participação dos profissionais da educação no Conselho Municipal de Educação e no Conselho de Acompanhamento e Controle Social dos Recursos do FUNDEF, em 60% dos municípios pesquisados as professoras entrevistadas afirmaram que não há

participação efetiva. Em um desses municípios uma professora entrevistada, que é membro do Conselho do FUNDEF, se disse impedida de participar, inclusive com ameaças de perda de emprego.

A municipalização do ensino tem como uma das suas motivações principais de defesa a maior possibilidade de participação da sociedade civil nas questões educacionais, bem como de transparência, controle e fiscalização. Os conselhos deveriam permitir uma maior democratização, possibilitando que os verdadeiros usuários das políticas públicas pudessem participar das decisões a elas relativas, bem como fiscalizar e controlar a aplicação de recursos.

No entanto, os Conselhos têm, em muitos casos, o seu funcionamento comprometido devido a diversos fatores como a concentração de poder no titular da pasta; a incapacidade por parte dos participantes de compreender as informações; a falta de divulgação e o controle das informações; entre outros. Há também o fato da legislação nacional não estabelecer o seu caráter deliberativo.

No entanto, há um município analisado que é exemplo de como a mobilização dos profissionais da educação pode contribuir para a melhoria das condições de trabalho dos docentes no âmbito municipal. Os profissionais se organizaram, foram a Câmara, e exigiram a elaboração do plano de carreira:

> Nesse plano de carreira nós tivemos participação. Essa abertura a gente conseguiu. A tentativa do prefeito na época era de copiar o plano de algumas cidades vizinhas. Era aquela coisa de prefeito que encontra o outro prefeito e diz: "Ah, você está fazendo eu vou fazer também, você me empresta para eu xerocar?". Planos com aberturas para perseguições, favorecimentos... Esse é o grande problema nas cidades pequenas. Nas cidades maiores talvez não seja um problema, mas nas pequenas... O Prefeito anterior chegou a mandar um plano de carreira para a Câmara em surdina. Aí um vereador avisou. Todo mundo foi para a Câmara. Era uma cópia de um município

> vizinho. Mas nós estudamos, fomos atrás e elaboramos o plano de carreira que foi aprovado pela Câmara... Para isso, a participação dos profissionais é imprescindível. (Dirigente Municipal de Educação)

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A relação entre reestruturação produtiva, municipalização do ensino fundamental e precarização do trabalho docente tem como princípio o fato de que uma das principais estratégias da reestruturação capitalista é a ofensiva contra o trabalho.

Com a finalidade de retomar as taxas de lucro e repor patamares de expansão anteriores, a questão da flexibilização entre em voga, se contrapõe ao Estado (burocrático e autoritário), e passa a ser vista como meio para se obter o passaporte para o seleto grupo de países capazes de uma integração competitiva no mundo globalizado, "...trabalhadores flexíveis, isto é, sem direitos trabalhistas, reduzem o `custo Brasil´ e, portanto, aumentam a competitividade internacional das empresas" . (Barreto e Leher, 2003, p. 39)).

Na área educacional, não só os profissionais da iniciativa privada, mas também os funcionários públicos começam a sentir as conseqüências de tal ofensiva.

Ao longo da pesquisa foi possível verificar as condições de trabalho de professores de 1ª a 4ª séries. A precarização fica clara em alguns aspetos. Há uma grande diferenciação salarial e, alguns municípios oferecem salários muito baixos, tomando-se como base o salário inicial de professores de 1ª a 4ª séries estaduais. Em relação aos contratos de trabalho, uma grande parte dos professores são contratados pelo período de um ano, em processos seletivos. Quanto aos concursados, os municípios, em sua grande maioria, têm optado pelo regime celetista. Os planos de carreira ainda não foram elaborados em uma boa parcela dos municípios da amostra e os professores estão, inclusive, sem possibilidades de progressão na carreira.

Hoje os municípios podem elaborar o plano de carreira desejado; escolher o regime jurídico de seus profissionais da educação, bem como os salários a serem pagos[4]. Dessa maneira, os governos estaduais, anteriores prestadores desses serviços, diminuem os problemas adquiridos pela incapacidade de oferecer melhores condições de trabalho aos docentes, pois essa responsabilidade passa a ser municipal. Diminui-se o poder dos movimentos docentes, uma vez que há uma diferenciação de condições de trabalho entre os mais diversos municípios, e joga-se aos docentes a responsabilidade pelas precárias condições de trabalho. A possibilidade de procurar municípios com melhores opções repassa aos profissionais da educação a responsabilidade pelas precárias condições de trabalho em que atuam.

Na pesquisa realizada, os dados mostraram uma considerável diferenciação entre os dez municípios e evidenciaram, ainda, um retrocesso em algumas questões referentes à valorização docente. Tais resultados permitem questionar as benesses à valorização docente enfatizadas por defensores da descentralização, mostrando que elas não são inerentes a tal processo e que as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local têm lugar relevante. As diferenciações revelam que não se pode entender a municipalização do ensino fundamental como um processo homogêneo. Há experiências bem sucedidas e tentativas frustradas, há melhorias e retrocessos.

O processo de municipalização do ensino pode contribuir para o enfraquecimento do movimento sindical e localização/setorialização das reivindicações. Conforme discutem Barreto e Leher (2003), no contexto da ofensiva contra o trabalho é possível notar uma cuidadosa construção da imagem do professor corporativista, desqualificado, obsessivo por reajustes salariais, descompromissado com a educação... Para os autores, uma vez fixada essa imagem negativa, são propostas alternativas para impedir que o sistema de ensino fique subjugado à corporação dos professores. Uma das propostas é justamente a de que os sindicatos nacionais e regionais sejam enfraquecidos em favor dos verdadeiros interessados na real melhoria da

[4] No Estado de São Paulo, o Decreto 40.673/96 referente aos convênios de municipalização estabelecia que a remuneração dos profissionais do magistério dos municípios não deveria ser menor do que a remuneração do estado. No entanto, o Decreto seguinte – 43.072/98, também referente aos convênios de municipalização -, excluiu essa condição.

escola: os pais e a comunidade. Dessa maneira, a fragmentação do sistema educacional via municipalização do ensino possibilita esse enfraquecimento, as condições de trabalho passam a ser diferentes entre os municípios e as lutas passam a ser locais.

Juntamente com tal enfraquecimento, essa heterogeneidade de situações contribui para a responsabilização individual do próprio docente pelas condições de trabalho em que atua. Isto porque é possível encontrar municípios vizinhos com condições de trabalho muito diferentes. E o que explicaria um professor atuar em um município e não em outro? Sua própria competência! A noção de competência vem acoplada à de empregabilidade, à de responsabilização dos trabalhadores por sua condição no mercado de trabalho. (Oliveira, 2003)

Também considerando, como afirma Singer (1996), que um dos caminhos do programa neoliberal para enfraquecer o movimento sindical é diminuir as garantias legais de estabilidade no emprego, o regime celetista presta-se melhor a isto. A municipalização do ensino tem se prestado a diminuir, fortemente, o número de profissionais da educação estatutários. A longo prazo, os Estados deixam de gastar com aposentarias e pensões de grande parte dos profissionais da educação, particularmente de 1ª a 4ª séries, transferindo esses encargos aos Municípios ou ao INSS. Um dos grandes problemas é que a ausência da estabilidade pode ensejar desmandos político-administrativos, pondo-se em risco o cargo do servidor, ainda que se trate de um bom profissional. Sguissardi e Silva Jr. (1997) apontam como efeitos nocivos do fim do regime estatutário e da estabilidade as demissões em massa, o clientelismo nas contratações e os contratos precários.

Neste contexto, a participação dos profissionais da educação nas questões educacionais revelou-se importante para a boa oferta de condições de trabalho. No entanto, a participação nos conselhos municipais e do FUNDEF ainda se revela muito limitada. A gestão dos conselhos centralizada na figura do Dirigente Municipal de Educação e no representante do Executivo e ainda a falta e a dificuldade de se obter informações por parte dos profissionais da educação parecem ser constantes. As formas de participação nos conselhos gestores e a identificação das condições locais

favoráveis ao seu efetivo funcionamento devem ser objeto de novos estudos. A municipalização do ensino pode significar um exercício e um caminho para o estreitamento das relações entre Estado e sociedade civil. Nesse processo, têm lugar relevante as pressões exercidas pela sociedade civil sobre o governo local.

Estamos frente a um grande desafio de fortalecimento e modernização municipal que implica na necessidade urgente de uma maior profissionalização de sua gestão. Igualmente, há um desafio de fortalecimento da sociedade civil. Mas ainda é preciso refletir sobre uma questão: "como pensar y discutir la carrera docente y lãs regulaciones del trabajo de los educadores sin quedar em los determinantes que caracterizon lãs propuestas que, hasta ahora, han demostrado tenner más fuerza: la flexibilización laboral y el modelo de accountability que impulsó el proceso de reforma educativa"? (Saforcada, et al, 2006, p. 217)

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. 2000. *Estado federativo e políticas sociais*: *determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro, Revan; São Paulo, FAPESP.

BARRETO, R.; LEHER, R. 2003. Trabalho docente e as reformas neoliberais. In: OLIVEIRA, D. (org.) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes*. Belo Horizonte, Autêntica, p. 39-60.

BORGHI, Raquel. Fontes. *Municipalização do ensino e valorização do magistério no interior paulista: um estudo em dez municípios.* 2004. 206f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Ciências e Letras, UNESP/CAr, Araraquara.

BRASIL. 1988. Constituição da República Federativa do Brasil. *Diário Oficial da União*. Brasília: Senado Federal, 05 de outubro de 1988.

BRASIL. 1998. Emenda Constitucional n. 19, de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*. Brasília, DF, 5 de jun. 1998.

BRASIL. 1996. Lei n.º.9424 de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do magistério. *Diário Oficial da União.* Brasília, DF, 25, dez. 1996.

BRASIL. 1996. Lei no. 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. *Diário Oficial da União***,** Brasília, DF, 23 de dezembro, 1996.

BRASIL. 2000. Ministério da Educação e Cultura. *Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público*. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2000.

BRESSER PEREIRA, L. C. 1997. Estratégia e estrutura para um novo Estado. *Revista do Serviço Público*, **48**(1):5-24.

CASASSUS, Juan. 1990. Descentralização e desconcentração educacional na América Latina: fundamentos e crítica. *Cadernos de Pesquisa*, **74**:11-19.

GOIS, Antônio; TAKAHASHI, Fábio. MEC exigirá que professor seja avaliado. *Folha de São Paulo*, 04 de apr. 2007. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br/folha/educação/ult305ul9439.shtml>. Acesso em 15 de abril de 2007.

HARVEY, D. 1989. *Condição pós-moderna*. 4.ed. São Paulo, Loyola.

HARVEY, D. 2004. *Espaços de esperança*. São Paulo, Loyola.

MONTAÑO, C. 2005. *Terceiro setor e questão social – crítica ao padrão emergente de intervenção social.* 3. ed. São Paulo, Cortez.

OLIVEIRA, D. 2003. As reformas educacionais e suas repercussões sobre o trabalho docente. In: OLIVEIRA, D. (org.) *Reformas educacionais na América Latina e os trabalhadores docentes***.** Belo Horizonte, Autêntica, p. 13-38.

PARO, Vitor. 2001. *Escritos sobre educação*. São Paulo, Xamã.

PERONI, V. 2006. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V.; BAZZO, V.; PEGORARO, L. (org.) *Dilemas da educação brasileira em tempos de globalização neoliberal: entre o público e o privado.* Porto Alegra, Editora da UFRGS, p. 11-24.

RAMOS, Géssica. *O outro lado da valorização do FUNDEF*. 2003. 196f. Dissertação (Mestrado em Educação Escolar) – Faculdade de Ciências e Letras da UNESP de Araraquara, Araraquara.

RODRIGUES, Vicente. 1998. Descentralização da educação: a municipalização do ensino básico. In: ARRETCHE, M., RODRIGUES, V. (org.) *Descentralização das políticas sociais no Estado de São Paulo.* FAPESP; FUNDAP; IPEA.

SAFORCADA, FERNANDA; et. al. Trabajo docente y reformas neoliberales: debates em la argentina de los 90. In: Martinez, Deolinda, et. al. *Políticas educativas y trabajo docente: nuevas regulaciones¿ nuevos sujetos?* Buenos Aires: Centro de Publicaciones Educativas y Material Didáctico, 2006, p. 205-219.

SÃO PAULO. 1998. Decreto n. 43.072, de 04 de maio de 1998. Disciplina a celebração de convênios, objetivando assegurar a continuidade da implantação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município para atendimento do ensino fundamental, mediante a transferência de

alunos, recursos humanos e materiais e de recursos originários do Fundo de manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF. Publicado no *Diário Oficial do Estado de São Paulo.* São Paulo, 05 de maio de1998.

SÃO PAULO. 1996. Decreto n.º40.673, de 16 de fevereiro de 1996. Institui o Programa de Parceria Educacional Estado-Município para o atendimento ao ensino fundamental. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*. São Paulo, 17 de fev, 1996.

SGUISSARDI, V; SILVA JR, J. dos R. 1997. Reformas do Estado e reformas da Educação Superior: as ações dos atores em cena e o processo de privatização. In: SGUISSARDI, V. (Org.) *A avaliação universitária em questão.* Campinas, Autores Associados, p. 45-68.

SGUISSARDI, Valdemar., SILVA JR, J.R. 1999. Reconfiguração da educação superior no Brasil e redefinição das esferas pública e privada nos anos 90. *Revista Brasileira de Educação*: ANPED, 10:33-57.

SINGER, Paul. 1996. Poder, política e educação. *Revista Brasileira de Educação*, **1**:5-14, jan./abr.

URZÚA, Raúl; PUELLES, Manuel. 1997. Governabilidade democrática e dos sistemas educacionais. *Cadernos de Pesquisa*, **100**:121-148.