



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL (UFMS)
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS (CCHS)
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO (PPGEdu)**

Maria do Socorro Sales Felipe Bezerra

**REMUNERAÇÃO DOCENTE DE EDUCAÇÃO BÁSICA EM TEMPOS
DE AUSTERIDADE FISCAL**

Campo Grande, MS

2023

MARIA DO SOCORRO SALES FELIPE BEZERRA

**REMUNERAÇÃO DOCENTE DE EDUCAÇÃO BÁSICA EM TEMPOS
DE AUSTERIDADE FISCAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
– Faculdade de Educação como requisito final à obtenção
de título de Doutor.

Área de concentração: Educação

Linha de Pesquisa: História, Políticas, Educação

Orientadora: Prof^a Dra^a Maria Dilnéia Espíndola
Fernandes

Campo Grande, MS

2023

Catálogo na publicação
Elaborada por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

B574r

Bezerra, Maria do Socorro Sales Felipe

Remuneração docente de educação básica em tempos de austeridade fiscal / Maria do Socorro Sales Felipe Bezerra. – Campo Grande: Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2023.

Tese de Doutorado em Educação - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Orientadora: Profª Draª Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

269 p., il.; 21 X 30 cm

1. Educação - Brasil - História. 2. Política educacional. 3. Educação básica. I. Bezerra, Maria do Socorro Sales Felipe. II. Título.

CDD 370.981

Índice para catálogo sistemático

I. Educação - Brasil - História

Maria do Socorro Sales Felipe Bezerra

**REMUNERAÇÃO DOCENTE DE EDUCAÇÃO BÁSICA EM TEMPOS DE
AUSTERIDADE FISCAL**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), campus Campo Grande como requisito parcial para obtenção do título de Doutora em Educação.

Área de concentração: Educação

Campo Grande, MS, 29 de junho de 2023

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes (Presidente)
Faculdade de Educação
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Prof^o. Dr^o Élcio Gustavo Benini (Membro Titular)
Faculdade de Administração
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Prof^a. Dr^a. Nalú Farenzena (Membro Titular)
Faculdade de Educação
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFGRS)

Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Gemaque Rolim (Membro Titular)
Faculdade de Educação
Universidade Federal do Pará (UFPA)

Prof^a. Dr^a Solange Jarcem Fernandes (Membro Titular)
Faculdade de Educação
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Às minhas filhas, Caroline e Clarice
Ao meu esposo, Antonio Márcio Bezerra Soares
À minha mãe, Ivonilde Sales Felipe

AGRADECIMENTOS

Obrigada, primeiramente, à professora orientadora Dr^a. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, que com muita sapiência, conduziu o processo de construção desta tese, dosando a liberdade necessária na elaboração teórica e científica.

Obrigada aos professores da banca, Prof^a. Dr^a. Nalú Farenzena, Prof^a. Dr^a. Rosana Gemaque, Prof^o. Dr^o. Élcio Benini e Prof^a, Dr^a Solange Jarcem pelas ilustres contribuições, que foram compreendidas e incorporadas ao texto, enriquecendo a narrativa do objeto e construindo a certeza da tese.

Obrigada ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEdu) pela pronta assistência técnica, em uma condição humana e profissional, em especial, às contribuições das professoras da linha *História, Políticas, Educação*, que integraram o roteiro de aprendizagem durante todo o doutorado, Prof^a Dr^a. Fabiany de Cássia Tavares e Prof^a. Dr^a Silvia Helena A. de Brito.

Obrigada aos que cruzaram meu caminho neste processo de construção, colegas que compartilham discussões importantes sobre os problemas da educação, trazendo à tona o sentido da universidade para a elaboração da realidade educacional deste país.

EPÍGRAFE

“Que escola, na sua opinião, o Brasil precisa?”

Uma escola séria

*De uma escola rigorosa, mas ao ser rigorosa e séria,
uma escola que criasse e sugerisse aos alunos a felicidade, a alegria,
quer dizer, uma escola alegre, saltitante!*

*Mas como é que a gente pode ter escolas alegres como professoras tristes?
Eu acho que é preciso reorientar a política de gastos públicos neste país!*

*Não é possível que uma professora que ganha ainda o que ganha, enquanto outros
profissionais, dentro da estrutura burocrática do Estado, ganham dez vezes mais. Quer
dizer, estas distâncias salariais, me chocam tremendamente no país, mas isso vem desde de
que inventaram o Brasil!”*

Paulo Freire (1993)

Acervo da TV Cultura, o programa Escola Viva exibido em 1993.

Entrevista completa disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=bwvHZJLfhYE>

RESUMO

O estudo analisa o impacto das medidas de austeridade, ocorridas no sistema político-econômico brasileiro de 2010 a 2020, que afetaram a política de remuneração dos docentes das redes públicas municipais das capitais brasileiras. O período em foco foi marcado por importantes alterações da política educacional com vistas à reprodução da força de trabalho docente, no que tange à redução dos gastos públicos com educação, diminuindo a expectativa disposta na Lei n. 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Salarial (PSPN). Destaca-se os desafios da remuneração docente e o cenário da política de financiamento da educação, que se vincula ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) que, por sua vez, garante em cada unidade federativa, o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) aos professores. Neste cenário, no campo econômico e conjuntural, entre as principais deliberações está a promulgação da Emenda Constitucional nº 95, de 16 de dezembro de 2016, que estabeleceu o Novo Regime Fiscal (NRF), que reduziu gastos públicos com as políticas sociais. A hipótese de pesquisa é de que o cenário entre 2010 a 2020 configurou o processo de desarticulação da política de remuneração, com maior êxito a partir de 2015, período em que as forças políticas e econômicas no país passaram a agir conjuntamente com o propósito de redesenhar a força de trabalho docente em razão do contexto de austeridade fiscal. Trabalhou-se com os PCCR de cada capital, com a legislação educacional, Relatórios de Execução Orçamentária (REO), dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e dados do Sistema de Informação Orçamentária Público da Educação (SIOPE), objetivando verificar as ações do Estado Central em interseção com a esfera local no que concerne à valorização do trabalho docente por meio remuneratório no período entre 2010 a 2020. O estudo considerou que a remuneração docente não se efetivou como demanda a Lei, também sofreu interferências da capacidade econômica do Estado, pautado, especialmente, a partir de 2015. Neste último quinquênio, a desvalorização docente parece ter estreita relação com a crise econômica e com a tendência na mudança conjuntural do modelo neoliberal, pautado na rígida alusão à preservação das contas públicas, em detrimento da valorização do professor.

Palavras-chaves: Política Educacional. Remuneração Docente. Redes Municipais de Ensino. Capitais Brasileiras. Austeridade Fiscal.

ABSTRACT

The present study analyzes the impact of austerity measures that took place in the Brazilian political-economic system from 2010 to 2020, which affected the remuneration policy of teachers in the public school systems of Brazilian state capitals. The period in focus was marked by significant changes in educational policy with a view to reproducing the teaching workforce, in terms of reducing public spending on education and reducing the expectations set forth in Law N°. 11,738/2008, which established the Professional Salary Floor (PSPN). The challenges of teacher remuneration and the education financing policy scenario are highlighted, which is linked to the Basic Education Maintenance and Development Fund and the Professional Development of Education Professionals Fund (Fundeb), which, in turn, guarantees the Career and Salary Plan (PCCR) to teachers in each federative unit. In this scenario, in the economic and conjunctural field, among the main decisions was the promulgation of Constitutional Amendment N°. 95, of December 16, 2016, which established the New Fiscal Regime (NRF), which reduced public spending on social policies. This research hypothesis is that the scenario between 2010 and 2020 configured the process of disarticulation of the remuneration policy, with greater success starting in 2015, a period in which political and economic forces in the country began to act together with the purpose of redesigning the teaching workforce in view of the fiscal austerity context. The study worked with the PCCR of each capital, educational legislation, Budget Execution Reports (REO), data from the Annual Social Information Report (RAIS), and data from the Public Education Budget Information System (SIOPE), aiming to verify the actions of the Central State in intersection with the local sphere regarding the valorization of teacher work through remuneration in the period from 2010 to 2020. The study considered that teacher remuneration was not realized as required by law and also suffered interferences from the economic capacity of the State, especially from 2015 onwards. In the last five year-period, the devaluation of teachers seems to have a close relationship with the economic crisis and with the trend towards conjunctural change in the neoliberal model, based on a rigid reference to preserving public accounts, at the expense of the teacher appreciation. Keywords: Educational policy.

Teacher remuneration. Municipal education networks. Brazilian capitals. Fiscal austerity.

LISTA DE TABELA

Tabela 1	Comparação do FUNDEB, PSPN, Salário Mínimo e IPCA – 2009 a 2020.....	91
Tabela 2	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Brasil.....	106
Tabela 3	Regularidade das Matrículas nas Etapas da Educação Básica do Ensino Municipal das Capitais (%)......	116
Tabela 4	Docentes Por Matrículas nas Redes Públicas Municipais das Capitais nas Etapas da Educação Infantil.....	122
Tabela 5	Docentes Por Matrículas nas Redes Públicas Municipais das Capitais nos Anos Iniciais e Finais do EF.....	124
Tabela 6	<i>Royalites</i> para as Redes Públicas Municipais de Educação (2014 a 2020).....	160
Tabela 7	Adicional de Titulação por Formação no Magistério Público Municipal.....	194
Tabela 8	Dispersão Salarial Anual dos Professores Públicos Municipais das Capitais.....	210
Tabela 9	Dispersão Salarial Anual dos Pedagogos Públicos Municipais das Capitais.....	216

LISTA DE GRÁFICO

Gráfico 1	Trajetória do PIB Per-Capita em Relação às Despesas com Educação	51
Gráfico 2	PIB Per-Capital do Brasil – Volume (%).....	52
Gráfico 3	Variação Salarial dos Professores Graduados Públicos da Educação Infantil entre 2010 e 2020, por Estado.....	93
Gráfico 4	Variação Salarial dos Professores Graduados Públicos do Ensino Fundamental I entre 2010 e 2020, por Estado.....	94
Gráfico 5	Variação Salarial dos Professores Graduados do Ensino Fundamental II entre 2010 e 2020, por Estado.....	95
Gráfico 6	Porcentagem de Aumento dos Salários Iniciais em Relação ao Ano Anterior dos Professores Graduados Atuantes na Ed.Inf./EF I/EF II...	97
Gráfico 7	Média de Investimento Educacional por Aluno da Educação Básica nas Capitais Brasileiras.....	101
Gráfico 8	Matrículas por Dependência Administrativa nas Capitais Brasileiras - Educação Básica.....	113
Gráfico 9	Matrículas nas Redes Públicas Municipais das Capitais.....	115
Gráfico 10	Docentes das Redes Públicas Municipais das Capitais (Educ. Infantil ao EF).....	126
Gráfico 11	Docentes nas Redes Públicas Municipais das Capitais (2010 a 2020).....	127
Gráfico 12	Despesas Anuais com Educação das Redes Públicas Municipais das Capitais em Relação às Despesas com Todas as Áreas por Região (%)	132
Gráfico 13	Aplicação do Fundeb em Remuneração Docente nas Redes Públicas Municipais das Capitais por Região.....	134
Gráfico 14	Média de Aplicação do Fundeb por Ano em Remuneração Docente nas Redes Públicas Municipais das Capitais (%).....	136

Gráfico 15	Aplicação do Fundeb por Capital em Remuneração Docente das Redes Públicas Municipais (2010 a 2020).....	137
Gráfico 16	Média Anual de Despesas com Professor em Relação à Despesa Total com MDE (%).....	138
Gráfico 17	Percentual das Despesas com Professores em Relação às Despesas Totais com MDE por Capital (2010 a 2020).....	140
Gráfico 18	Trajetória Anual dos Recursos do Fundeb Destinados às Redes Públicas Municipais das Capitais (2010 a 2020).....	148
Gráfico 19	Transferências Constitucionais e Complementações da União para as Redes Públicas Municipais.....	150
Gráfico 20	Taxa de Variação Anual da Complementação em Relação ao Ano Anterior nas Redes Públicas Municipais das Capitais..	151
Gráfico 21	Percentual dos Recursos do Fundeb Destinados às Redes Municipais das Capitais em Relação às Demais Redes Públicas Municipais dos Respectivos Estados (2010 a 2020).....	150
Gráfico 22	Repasse (%) <i>Royalites</i> para Redes Públicas Municipais das Capitais por Região (2014 a 2020).....	159
Gráfico 23	Média Salarial Geral dos Profissionais do Magistério das Redes Públicas Municipais por Etapa (atuantes em 31 de dezembro).....	205
Gráfico 24	Frequência Salarial dos Professores das Redes Públicas Municipais de Ensino das Capitais (2010 a 2020).....	208
Gráfico 25	Média da Remuneração dos Professores das Redes Públicas Municipais das Capitais (2010 a 2020).....	212
Gráfico 26	Porcentagem de Aumento e Diminuição da Remuneração dos Professores das Redes Públicas Municipais de Ensino das Capitais em Relação ao Ano Anterior.....	213
Gráfico 27	Média da Remuneração dos Pedagogos Públicos Municipais das Capitais.....	218
Gráfico 28	Porcentagem de Aumento e Diminuição da Remuneração dos Pedagogos Públicos Municipais das Redes Públicas de Ensino das Capitais em Relação ao Ano Anterior.....	219

LISTA DE QUADRO

Quadro 1	Atribuições dos Entes Federativos.....	71
Quadro 2	Origem dos Impostos Que Compõem o MDE.....	83
Quadro 3	Orientação do CNE Sobre o Número de Alunos por Professor e por Sala na Educação Básica.....	121
Quadro 4	Categorias <i>Adequação da Formação dos Docentes</i> em Relação à Disciplina que lecionam.....	170
Quadro 5	Jornada de Trabalho do Profissional do Magistério nas Redes Públicas Municipais Definidas pelos Respectiveos PCCRs.....	185

LISTA DE FIGURA

Figura 1	Orientação das Informações Coletadas da Rais.....	260
-----------------	---	-----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAGED - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBO – Classificação Brasileira de Ocupações
CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNM – Confederação Nacional do Municípios
CODACE - Comitê de Datação da Ciclos Econômicos
CONSED – Conselho Nacional de Secretário de Educação
COUN – Complementação da União
CV – Coeficiente de Variação
DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
DP – Desvio Padrão
EC – Emenda Constitucional
EI – Educação Infantil
EF I – Educação Fundamental de primeiro ao quinto ano ou Anos Iniciais
EF II - Educação Fundamental de sexto ao nono ano ou Anos Finais
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IOF – Imposto sobre Operações Financeiras
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA - Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano

IPVA - Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

IRRF – Imposto sobre Renda Retido na Fonte

ISS - Imposto sobre Serviços de qualquer natureza

ITBI- Imposto sobre Transmissão Inter vivos

ITCMD – Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Bens e Direitos

ITR – Imposto Territorial Rural

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MDB – Movimento Democrático Brasileiro

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MNN - Mínimo Nominal e Necessário (Valor do salário)

NRF – Novo Regime Fiscal

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

PCCR – Plano de Cargos, Carreira e Remuneração

PDET - Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

RAIS - Relação Anual de Informações Sociais

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SIOPE - Sistema de Informação Orçamentária Público da Educação

SM – Salário Mínimo

SMNN – Salário Mínimo Nominal Necessário

STF – Supremo Tribunal Federal

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

UEI – Unidade de Educação Infantil

UNDIME - União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

URV – Unidades Reais de Valor

VAAF – Valor Aluno Anual Mínimo Fundeb

VAAR – Valor Aluno Anual Regional

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

SEÇÃO I - ESTADO DEMOCRÁTICO NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE.....	34
1.1 Neoliberalismo: a Função do Trabalho no Estado e do Estado no Trabalho.....	35
1.2 Organização do Estado Neoliberal no Brasil.....	46
1.2.1 Centralidade dos Governos Progressistas (2003-2016).....	48
1.2.2 Centralidade dos Governos Pós-Progressistas (2016 a 2020).....	54
1.2.2.3 Contrarreformas nos Governos Pós-Progressistas.....	58
1.2.2.4 Desdobramentos da EC nº 95/2016 para Política Educacional.....	61
1.3 Organização Federativa: Política de Distribuição de Recursos Municipais.....	68
1.4 Efeitos da Política Fiscal para a Política de Remuneração Docente.....	75
1.5 Política de Financiamento da Educação: Implicações para a Remuneração Docente.....	80
1.6 PSPN: Possibilidades e Desafios de Valorização do Profissional da Educação.....	85
1.7 Diagnósticos da Meta 17, 18 e 20 do PNE (2014-2014) como Ponto de Partida.....	99
SEÇÃO II – ORGANIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO SALARIAL DOCENTE.....	104
2.1 Cenário das Redes Públicas de Educação Municipal Brasileiras.....	105
2.1.1 Municipalização no Embate da Disputa pelos Recursos Públicos.....	108
2.1.2 Cenário das Matrículas nas Redes Públicas Municipais das Capitais.....	112
2.1.3 Oferta Docente nas Redes Públicas Municipais das Capitais.....	119

2.2	Indicadores de Despesas com Remuneração Docente: a demarcação da crise.....	130
v2.3	Organização do Fundo Público para a Configuração do Salário Docente.....	141
2.4	Principais Recursos do Fundeb no Cenário da Composição do MDE.....	145
2.5	Fundo Social: <i>Royalites</i> como Complementação ao Pagamento da Remuneração Docente.....	157
2.6	Indicadores para a Elaboração do Custo-Professor.....	161
SEÇÃO III - SALÁRIO DOCENTE NAS CAPITAIS BRASILEIRAS.....		165
3.1	Carreira do Magistério Público na Construção da Política Salarial.....	165
3.2	Saga dos “Novos” PCCRs: as intempéries regulatórias da carreira para a (des) valorização.....	174
3.2.1	Jornada de Trabalho: o custo do tempo.....	183
3.2.2	Progressões Funcionais Como Princípio de Valorização.....	190
3.2.3	Progressão por Tempo de Serviço: avaliação enquanto regulação.....	195
3.3	O Salário na Composição do Custo do Trabalho Docente.....	199
3.3.1	Os Salários do Magistério Público Municipal das Capitais.....	203
3.3.1.1	Faixa Salarial do Professor Municipal das Capitais.....	207
3.3.1.2	Remuneração do Professor Municipal das Capitais.....	212
3.3.1.3	Faixa Salarial do Pedagogo Público Municipal das Capitais.....	217
3.3.1.4	Remuneração do Pedagogo Público Municipal.....	217
3.4	Elementos para a Definição do Custo-Professor.....	221
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....		223
REFERÊNCIAS.....		232

APÊNDICES

APÊNDICE A - RELAÇÃO DOS SINDICATOS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

APÊNDICE B - RELAÇÕES DOS PCCRS ORIGINAIS E REPUBLICADOS DAS REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

APÊNDICE C – NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE A EXTRAÇÃO DE DADOS DA RAIS

APÊNDICE D – REMUNERAÇÃO MÉDIA DO PROFESSOR MUNICIPAL PÚBLICO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS (Com correção monetária relativa a 12/2022)

APÊNDICE E – REMUNERAÇÃO MÉDIA DO PEDAGOGO MUNICIPAL PÚBLICO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS (Com correção monetária relativa a 12/2022)

APÊNDICE F – REMUNERAÇÃO MÉDIA DO MAGISTÉRIO MUNICIPAL PÚBLICO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS (Com correção monetária relativa a 12/2022)

APÊNDICE G – PORCENTAGEM DE AUMENTO E REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (Com correção monetária relativa a 12/2022)

INTRODUÇÃO

O presente estudo analisa, em contexto federativo, a política de remuneração docente das capitais brasileiras entre 2010 a 2020. Parte dos estudos associados à política de remuneração docente desenvolvidos no âmbito da pesquisa Remuneração de Professores em Contexto Federativo, que integra a linha História, Políticas e Educação do Programa de Pós-graduação em Educação da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (PPGEdu/UFMS).

A remuneração docente se tornou um marco histórico nas políticas educacionais nos últimos anos, determinando, com a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, a criação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) a ser seguido pelas instâncias federativas, subsidiando a elaboração dos planos de cargos, carreira e remuneração, para se tornarem capazes de sistematizar o processo de valorização salarial e garantir a estabilidade da profissão. (BRASIL, 2008).

A política de remuneração está inserida nos pressupostos do financiamento e da manutenção da carreira nos sistemas educacionais estaduais e municipais, na aplicação integral dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como, na relação do vencimento inicial com a jornada de trabalho, nos planos de carreira locais de acordo com níveis de formação, nos vencimentos em conformidade com a titulação e na revisão anual dos vencimentos ou salários iniciais.

Em uma totalidade, a valorização docente está inserida na organização do Estado federativo brasileiro, naturalmente suscetível ao movimento da sociedade, onde as condições estruturais no interior dos sistemas educacionais, cujas unidades federativas são interdependentes e parcialmente autônomas, constituem um desafio para a manutenção das finanças públicas. Desta maneira, a política de remuneração docente, enquanto política pública, também se vincula às condições do Estado e se materializa numa arena política que movimenta toda a sociedade.

Entretanto, segundo Castel (2005), o salário é um elemento histórico, que se expressa por meio das relações sociais, que “Assegura direitos, dá acesso a subvenções extratrabalho

(doença, acidentes, aposentadoria) e permite uma participação ampliada na vida social: consumo, habitação, instrução e [...] lazer” (CASTEL, 2005, p. 416).

A questão do salário docente está dentro de um cenário de contradições do Estado capitalista, que o usa como instrumento de legitimação da sociedade dominante, ao mesmo tempo em que dá condições para o trabalhador se libertar daquilo que os oprime, oportunizando ter um capital social digno para sua profissão.

É neste sentido que o salário funciona como um instrumento estratégico, capaz de equalizar as condições de vida do trabalhador, ao mesmo tempo em que é essencial para a manutenção do modo de produção capitalista, atuando na organização social e na configuração do Estado. Inserida no contexto de contradições, a política de valorização dos profissionais do magistério é compreendida como um espaço para a emancipação social e política do trabalhador em educação, e o salário passa a ser o objeto fiador deste processo.

Esta contradição orienta o entendimento do objeto de pesquisa, pois o salário consiste em um instrumento de organização social, enquanto elemento que subsidia e mantém a máquina pública – o Estado – de cuja funcionalidade serve tanto para o capital como para o social. Assim, o salário ressignifica o trabalho que é a categoria fundante da sociedade como tal. (MARX, 2013).

O salário é o objeto central na propulsão do capital, porém, essencial para a sobrevivência do homem, pois concretiza as relações de trabalho no processo de produção da sociedade, enquanto fundamento ontológico do ser social. Neste sentido, o salário tende a ser um dos elementos que sustentam a forma do Estado, no que Marx indicava ser parte que movimento o trabalho e suas categorias, explicitado no duplo caráter do trabalho representado nas categorias: trabalho útil-concreto e abstrato. (MARX, 2013).

Sabendo a importância do trabalho para si e para a sociedade, no sentido teórico, entende-se que o Estado precisa que os professores sejam trabalhadores com salários condizentes com a importância da profissão, para que sejam capazes de desenvolver o próprio projeto de sociedade livre e produtiva. A política de valorização docente responde a estes anseios.

No que tange à categoria Trabalho, Antunes (2009) ressalta que há um esgotamento do projeto social-democrático clássico, que incorporou elementos e significados do neoliberalismo, oferecendo a perspectiva de sociedade que investe no *contratualismo*, na informalidade, na desregulamentação, na individualização ou meritocracia, entre outros aspectos que contribuem para a precarização do trabalho docente mais sensível aos movimentos da conjuntura.

Mas para entender este processo, é preciso estudar o Estado e suas conexões com o fenômeno educativo no que tange à valorização do professor, a começar pelo financiamento da educação, que é o alicerce prático de sustentação para a distribuição de recursos para o pagamento salarial docente. Neste sentido, algumas colocações são importantes para compor este estudo, como a legislação que orienta as medidas e alinham os interesses além da organização da política educacional.

A Constituição Federal de 1988 reserva o mínimo de 18% de repasse da União e 25% dos estados e municípios/DF da receita resultante de imposto (BRASIL, 1988). Em seguida, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9496, de 20 de dezembro de 1996, especifica as medidas necessárias para a implementação dos planos de cargos, carreira e remuneração, visando aperfeiçoamento e qualificação docente, estabelecendo a licença remunerada e os critérios de progressão na carreira:

Art. 67. Os sistemas de ensino promoverão a valorização dos profissionais da educação, assegurando-lhes, inclusive nos termos dos estatutos e dos planos de carreira do magistério público:

I - ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;

II - aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico remunerado para esse fim;

III - piso salarial profissional;

IV - progressão funcional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação do desempenho;

V - período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho;

VI - condições adequadas de trabalho. (BRASIL, 1996a).

Para a organização do sistema de ensino, como tal, fez-se necessária o arranjo dos recursos financeiros no âmbito federativo, devidamente repartidos, de modo a permitir a provisão dos recursos e a melhoria do atendimento das necessidades. Isto foi possível com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do

Magistério (Fundef), que vigorou entre 1997 a 2007. Após este período, o avanço se estendeu para a Educação Básica por meio da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). (BRASIL, 2007a).

O sistema de organização do Fundeb foi fundamental para a equidade da distribuição dos recursos, permitindo que as fontes provenientes da arrecadação dos impostos sejam distribuídas proporcionalmente ao número de aluno matriculado nas diversas etapas e modalidade da educação básica (valor custo-aluno), reservando 20% para as despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), dos quais o mínimo de 60% deve ser empenhado no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício na rede pública (salário/vencimento, 13º salário, férias, gratificação, hora-extra, aviso prévio, abono, encargos sociais, previdência e Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS), e os 40% restantes para as despesas administrativas, manutenção das escolas e demais constantes nos art. 7º e 8º da LDB/1996. (BRASIL, 1988; 1996a; 2006a; 2007a).

A política de fundos, portanto, passou a ser estratégia essencial para as políticas de financiamento da educação, designando recursos, com maior clareza, para as despesas com remuneração para as unidades federativas. Outro aspecto revela conexão com a implantação e implementação dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) nos sistemas locais, bem como, a regularização dos parâmetros para a qualificação e para a remuneração docente, conforme PNE/2014 - Lei nº 13.005/2014. (BRASIL, 2014a).

Entretanto, o PSPN não se concretizou uniformemente em todo país, constituindo um cenário diversificado e heterogêneo, e muitas vezes conflituoso, reduzindo-se a um instrumento legal indutor das políticas de valorização, o que o torna muito vulnerável às conveniências econômicas e políticas. Por outro lado, reflete a tentativa de alinhamento dos planos municipais, estaduais e nacional, que busca corrigir as assimetrias no processo de valorização do professor de educação básica, explicitando a constante luta por direitos e melhoria das condições de trabalho e de vida do professor. (FERNANDES e FERNANDES, 2016).

Uma prévia destas distorções práticas refere-se aos dados da Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos (PNCBA), em abril de 2020, relativo ao primeiro trimestre do ano, mostra que o valor Mínimo Nominal e Necessário (MNN) para a manutenção de uma família

com quatro pessoas deveria ser R\$ 4.673,06 (DIEESE, 2020). Conforme o último reajuste janeiro de 2020, o PSPN foi fixado em 2.886,24, faltando cerca de 38,10% para alcançar o Salário Mínimo Nominal Necessário (SMNN)¹.

Ao constatar que as unidades federativas das regiões Sul e Sudeste que possuem maiores Produto Interno Bruto (PIB) não ocupam as melhores colocações no *ranking* nacional, indica que as condições financeiras dos entes federados são decisivas para as políticas de valorização docente. Contraditoriamente, as unidades federativas que apresentam maior atratividade quanto ao salário em 2019 possuem, na maioria, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) considerado baixo, como exceção de Mato Grosso do Sul.

De todo modo, o ano de 2016 pode ser considerado o ápice da política de remuneração docente, com 44,9% municípios cumprindo a lei, ou seja, menos da metade dos 2.533 municípios brasileiros, embora nas redes municipais das capitais, a lei tenha sido seguida. Alguns destes municípios totais necessitam de complementação da União, que por sua vez repassam até 10% do total do estado, como será explicitado na Seção II.

É importante considerar as medidas que atravessam a problemática no campo concreto, como também no campo real. Em 2016, o PIB do conjunto da União alcançou o menor índice desde 1996, de -4,6%, havendo uma recuperação para 1,6% em 2018, mas permanecendo em queda até -0,3% registrado no 1º trimestre de 2020 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a), delimitando oficialmente as margens da crise.

No campo simbólico, as estruturas políticas e econômicas se movimentavam. Em 29 de outubro de 2015, o partido Movimento Democrático Brasileiro (MDB) em parceria com a Fundação Ulysses Guimarães lançou o Programa Uma Ponte para o Futuro, trazendo o cenário de um país decadente, imobilizado devido a uma crise fiscal sem precedentes.

A solução para a crise *catastrófica* ali anunciada seria muito “dura” para a população. Segundo o Programa, o país teria déficits muito elevados e uma tendência de endividamento do

¹ O Dieese é um importante instrumento de comparação do salário docente, devido à abrangência da metodologia, que passou a pesquisa nas 27 capitais do Brasil a partir de 2016. Para o cálculo do salário SMNN, considera o preceito constitucional de que o salário-mínimo deve atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e da sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. (DIEESE, 2020).

Estado, sendo obstáculo para a retomada do crescimento econômico do país. As despesas públicas primárias estavam acima do PIB devido à “sobrecarga” do Estado, desta feita, se justificaria as ideias do documento de mostrar que as despesas com educação e saúde não deveriam ser obrigatórias, pois, segundo os relatores, pesariam na balança a despesa sobre a receita, causando o desequilíbrio fiscal. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Porém, o documento não era inédito. Havia uma movimentação política anterior em função de uma reforma mais ampla no Estado brasileiro. Durante o segundo mandato da ex-Presidenta, Dilma Rousseff (2014-2016), o seu então Ministro da Fazenda, Joaquim Levy, já difundia reformas localizadas no setor econômico, como a reforma do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS) e manifestava apoio aos limites das despesas públicas, rígido controle fiscal e estabilidade da dívida pública. (O GLOBO, 2016).

O “expansionismo fiscal” ocorrido entre 2011 e 2014, identificado por Orair e Siqueira (2018, p. 165), foi um dos principais debates que subsidiaram a EC nº 95/2016 - Lei do Teto dos Gastos, pois em virtude da crise econômica, o mercado e demais estruturas associadas desaceleraram, caracterizando a proposta de desarticulação do padrão de financiamento estatal, defendido pelo Documento.

Contraditoriamente, “Uma Ponte para o Futuro” considerou o Estado como provedor dos serviços essenciais:

Só o Estado pode criar e manter em funcionamento as instituições do Estado de Direito e da economia de mercado, e só ele também pode suprir os bens e serviços cujos benefícios sociais superam os benefícios privados. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015, p. 4).

Entretanto, este documento apenas sinalizou a tendência reformista do Estado brasileiro, que vinha sendo tensionado ao longo da década, com foco numa reforma fiscal rigorosa e inflexível, bem como, em outras medidas que se articularam em uma clara harmonia entre Estado e o mercado. A proposta consistiu no estabelecimento de limites aos gastos públicos, os quais, acreditava-se, pudessem trazer um suposto equilíbrio nas contas públicas e racionalizar desperdícios.

Criou-se, então, a EC nº 95/2016 - vulgo Teto dos Gastos ou Novo Regime Fiscal²- que define as medidas mínimas de aplicações em ações e serviços públicos, exclusivamente quanto às despesas primárias de diversas áreas do Poder Executivo e de alguns setores do Poder Legislativo e Judiciário³. As despesas com educação constam no conjunto das despesas do poder executivo, especialmente no campo da manutenção e desenvolvimento do ensino e programas que sustentam as políticas públicas de educação superior federal. (BRASIL, 2016a).

Em suma, os recursos para a educação, na instância de sua efetivação, ficam submetidos a um controle fiscal rigoroso, mantendo, de forma mais direta, relação inerente à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), principalmente no controle dos gastos com pessoal. Os gastos ficam congelados por vinte anos, permanecendo ao patamar de 2017 e impedindo, naturalmente, o desenvolvimento da educação (BRASIL, 2016a), produzindo efeitos impeditivos para as políticas de valorização salarial docente, visto que a contenção rígida dos gastos públicos repercute na capacidade de efetivação do PSPN no interior das administrações locais.

A EC nº 95/2016 também compromete a eficácia da Meta 17 do Plano Nacional de Educação (PNE), evidenciando a possibilidade da quebra do pacto proposto na Lei do Piso, que vai se tornando plausível na medida em que são considerados como vitais para a economia do país o equilíbrio e o controle fiscal dos estados e municípios sobre a possibilidade de expansão ou melhoria das redes, uma vez que a melhoria subentende gastos. Desta maneira, a periodicidade dos reajustes do salário docente se encontra ameaçada, causando desgastes no interior dos sistemas municipais, onde os recursos para educação se distribuem em última instância.

Estas análises sinalizam que a limitação dos gastos públicos pode ter causado desequilíbrios importantes na política salarial docente, entre instâncias de governo, mas que

² A Emenda Constitucional nº 95/2016, enquanto tramitava no Congresso Nacional, foi conhecida como Teto dos Gastos. Alvo de críticas, é objeto de recurso no STF devido a sua condição inconstitucional. No documento-peça jurídica a denominação é Novo Regime Fiscal (NRF), o que para muitos críticos não representa nada de “novo” para o contexto das finanças públicas. Tecnicamente, neste estudo, será considerado EC n. 95/2016 pelo teor formal, visando abandonar qualquer definição prévia sobre o regime.

³ Das áreas do Poder Judiciário, a EC nº 95/2016 considera o STF, STJ, CNJ, Justiça do Trabalho, Justiça Federal, Justiça Militar da União, Justiça Eleitoral e JDF r Territórios; Ministério Público da União e Conselho Nacional do Ministério Público e Defensoria Pública da União. Das áreas do Poder legislativo, considera o Senado Federal e Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União. (BRASIL, 2016a).

não se resume a este fato exclusivamente. Há uma tendência pouco despercebida no campo da conjuntura que empurra a política de remuneração docente para o campo das incertezas.

No campo teórico, esta questão envolve uma série de fatores mais profundos, isto porque existe uma confluência de razões de cunho econômico e político que engendram a narrativa do teto de gastos, deixando claro que o corte de gastos afeta todo o sistema de bem-estar social.

O que é plausível é que a remuneração docente está inserida em um contexto de disputa dentro e fora das linhas oficiais, legais e práticas, evidenciando a fragilidade dos esforços das políticas direcionadas neste sentido, que se orientam no contexto das questões conjunturais e nas relações contraditórias entre Estado, Capital, política governamental, sindicatos da categoria e etc.

Esta submersão da remuneração docente a estes protagonistas antagônicos traz à tona contradições do pacto federativo, no instante em que as instâncias de governo necessitam desobrigar-se dos reajustes salariais de seus servidores da educação, para cumprir Metas fiscais ou manter estabilidade no gerenciamento das crises financeiras, gerando instabilidade e *descredibilidade* na Lei.

Sabe-se que a crise financeira e estrutural é intensificada pela exploração do trabalhador, seja pela redução dos salários, pela tensão na jornada de trabalho, pela extinção dos direitos trabalhistas, pela organização política ou austeridade fiscal, que paulatinamente revogam as medidas protetivas ao trabalhador. O resultado disso é o abandono do cumprimento das conquistas salariais nos últimos anos, ameaçando a continuidade das políticas educacionais no interior das redes.

Visando o alinhamento da proposta da elite econômica como solução ao desequilíbrio do fiscal, como argumento da crise do capital, outras contrarreformas⁴ fecharam o cerco ao estado progressista, encampando uma série de mudanças estruturais, entre as mais importantes constam: a Lei da Terceirização - Lei 13.429, de 31 de março de 2017; a Reforma Trabalhista - Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017; a lei da Liberdade Econômica - Lei nº 13.874, de 20 de

⁴ Entende-se ser um termo referente a ações antagônicas que desarticularam medidas anteriormente em vigor.

setembro de 2019; e a Reforma da Previdência - EC nº 103, de 12 de novembro de 2019. (BRASIL, 2017a; 2017b; 2019a; 2019b);

Vale destacar que outra crise se soma aos fatores intervenientes da política salarial docente em 2020, no que tange à saúde pública causada pela Covid-19, que, de uma forma bastante evidente, teve impacto nos cofres públicos, no que tange a arrecadação fiscal (FERREIRA JÚNIOR e RITA, 2020). Mas vale lembrar que a pandemia não será objeto desta pesquisa, embora dentro do período selecionado, visto que os reflexos tendem a se manifestarem com mais evidencia após 2020. Além do mais, o descompasso da economia aos interesses da categoria mostra indícios por toda a década principalmente no contexto da crise, causando maiores efeitos sobre o equilíbrio fiscal das unidades federativas, notoriamente atrelados à capacidade de pagamento ao magistério público.

Estes fatores balizam alguns questionamentos: Quais os reflexos das políticas de austeridade, compreendida entre 2010 a 2020, na remuneração docente? Por quais meios o Estado brasileiro e suas instâncias locais, em especial, as capitais federativas, se articularam na tentativa de cumprir a remuneração docente em tempos de austeridades? Porque o processo de valorização docente no Brasil, ausente de políticas permanentes, não reconhece a remuneração enquanto política de Estado?

A partir dos elementos apresentados, compreendeu-se que o objetivo do estudo visa analisar, em contexto federativo, a política de remuneração docente entre 2010 e 2020. É preciso analisar a margem que prescreve o tempo teórico e prático, numa tentativa de verificar se, mesmo assim, a austeridade se constituiu pelos aspectos do objeto, fato do salário comprometer orçamentos e não constitui interesse real da categoria, ou foi reflexo de uma recente configuração do Estado capitalista, que não permitiu que a valorização fosse efetiva na sociedade.

Para alcançar este objetivo, o estudo buscou compreender: a configuração do Estado federativo e da política de financiamento destinada à remuneração docente; os efeitos das políticas de austeridade fiscal para o processo de valorização docente; as estratégias usadas pelas políticas locais para a valorização docente por meio dos PCCRs locais, tabelas salariais e dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); e, compreender os aspectos resultantes

da configuração da remuneração docente-locais e suas relações com a valorização do trabalho docente. Considerando que:

O vencimento básico é a retribuição devida pelo empregador ao profissional pelo exercício das atribuições de seu cargo, enquanto a remuneração consiste no somatório do vencimento básico com as vantagens pecuniárias, regulamentados pela lei que estrutura a carreira. (BRASIL, 2016c, p. 18).

A hipótese geral refere-se ao processo de consolidação da política salarial docente, que se apresenta como vulnerável às instabilidades econômicas e estruturais. A imposição dos limites dos gastos públicos, neste contexto, acaba desequilibrando a melhoria da educação, desarticulando a política de valorização docente, ao mesmo tempo, neutralizando os efeitos do PSPN ao longo da década.

O objeto de pesquisa consiste nos vencimentos docentes das redes municipais de educação das capitais. A escolha do campo (município) leva a eleger a remuneração dos docentes da Educação Infantil e anos iniciais e finais do Ensino Fundamental, visto que existem algumas redes municipais no conjunto selecionado em que possuem a mesma carreira, inviabilizando a separação do salário. Outra razão, também se refere à análise do bloco no âmbito municipal, enquanto etapa sensível aos determinantes do modelo de Estado.

Presumiu-se que o impacto da EC nº 95/2016 no cumprimento da valorização da remuneração docente de educação básica nas redes de ensino pelo país tenha sido efetivo, entretanto, compreendeu-se que o salário docente é um instrumento vulnerável aos imperativos das crises econômicas, portanto, suscetível à organização financeira do Estado.

As redes municipais das capitais, *locus* desta investigação, são unidades federativas que possuem, em grande maioria, os maiores aportes aos recursos públicos, as maiores redes de ensino e, por conseguinte, os impactos das crises podem se manifestar, de maneira menos evidente em curto prazo, porém bastante enfática e concreta, quando compreendida em um contexto de grande envergadura social e política. Desta maneira, podem ser consideradas capazes de oferecer elementos para a análise da política de remuneração docente no Brasil e os efeitos das políticas implementadas em tempos de austeridade.

A etapa exploratória está integrada pelos estudos das fontes nacionais que orientam a política de valorização e remuneração docente (indução da União), legislações e a perspectiva de alcançar a Meta 17 do PNE, que prevê valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica e investigar a movimentação da política salarial dos 26 sistemas municipais das capitais brasileiras.

A revisão bibliográfica buscou, nos estudos acadêmicos sobre a remuneração docente no Brasil, identificar a trajetória da política salarial nacional, seus limites e suas dificuldades, bem como as fontes legais nacionais e as principais discussões teóricas sobre o assunto.

Foram explorados dados da plataforma do Censo Escolar, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2010 a 2020), que disponibilizam os números de docentes em estabelecimentos de educação básica nos municípios.

Foram estudados também a disposição dos principais recursos do Fundeb destinados à remuneração docente das redes municipais das capitais e os dados provenientes do MDE disponibilizados por meio do Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO/SIOPE/FNDE) de 2010 a 2020. Em especial, o RREO informa dados municipais sobre a movimentação financeira dos recursos vinculados à educação, que se encontram presentes no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE/FNDE) e no Portal da Transparência/Tesouro Nacional Transparente do governo federal. Com base nestes resultados, foi possível compreender os efeitos da austeridade, especialmente da EC nº 95/2016 para a política de remuneração docente nas redes municipais das capitais brasileiras.

Em seguida, foram analisados os PCCRs, os estatutos dos profissionais em educação básica locais, tabelas salariais e demais documentos referentes à remuneração docente, com o objetivo de relacionar e categorizar a trajetória da valorização docente, levando em consideração a paridade dos recursos disponibilizados e a consolidação da remuneração, conforme lei, na ponta da efetivação da política – município.

Foram coletadas as informações disponibilizadas nas principais plataformas de dados públicos: 1) dados do Censo Escolar/IBGE, que consta dados sobre matrículas e docentes nas esferas de governo; 2) recursos do Fundeb distribuídos para as capitais por meio do Portal do

Tesouro Nacional Transparente junto ao recurso Calculadora do Cidadão (Banco Central) para a correção dos valores; 4) informações sobre as remunerações dos professores municipais nas diversas modalidades de ensino, a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS)⁵.

As correções monetárias foram feitas por meio da Calculadora do Cidadão, disponibilizada pelo Banco Central, que converteu os valores de 2010 a 2020 conforme Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) de dezembro de 2022, que mede a inflação de um conjunto de produtos e serviços com uma faixa de renda de 1 (um) a 40 (quarenta) Salários Mínimos (SM).

Esta abordagem metodológica buscou identificar as nuances da política de remuneração, proporcionando a leitura mais próxima da realidade e vincular o objeto de estudo ao fenômeno educativo, de modo a permitir melhor clareza das tensões entre o Estado, que precisa proporcionar e manter a qualidade da educação e, ao mesmo tempo, mediar as políticas de trabalho, que se realizam por meio da remuneração, como manutenção das condições do Estado neoliberal. Neste sentido, é fundamental situar o Estado no processo reprodutivo, visto que, o trabalho tem importantes implicações nas relações sociais e, que por natureza, nas econômicas. Segundo Mazzeo (2015, p. 19):

Qualquer estudo sobre a formação econômico-social brasileira que leve em conta seu processo ontogenético passa, obrigatoriamente, pela discussão sobre as formas produtivas que nela se estruturaram, assim como pelo caráter de sua especificidade superestrutural. (MAZZEO, 2015, p. 19)

Desta maneira, o estudo visa estruturas⁶ produtivas, enquanto elemento conformador da totalidade no qual ocorrem os processos dialéticos dos processos sociais, ajudam a evidenciar as categorias responsáveis pela concretude e historicidade das formações sociais. Para Mazzeo (2015), este modo de compreender os fatos evita a análise determinista de causa-feito da

⁵ Ver Apêndice C o detalhamento dos procedimentos metodológicos realizado com os dados da Rais.

⁶ O sentido de estrutura parte do entendimento de organização do sistema, pois para Saviani (2018) é a partir das estruturas que são organizados os sistemas. Neste contexto, na forma como a política educacional está estruturada, é difícil a construção de um sistema em razão da estrutura da classe com interesses inconciliáveis. Segundo o autor, o sistema educacional brasileiro, na complexidade da sociedade atual, parece uma intrincada rede de instituições educativas, que podem refletir uma estrutura, que faz com que a educação não cumpra os propósitos da organização do sistema. É uma relação, eminentemente, dialética.

economia, pois assim como a sociedade, a educação e, especificamente, a remuneração docente são dinâmicas e repletas de determinações, pois

[...] a totalidade é sempre dinâmica, única e complexa, em contínuo movimento interativo, no sentido da sua dialeticidade imanente. Por isso, se partimos do real (enquanto totalidade) ou de seus determinantes imediatos, chegaremos às representações postas pela própria dinâmica que o real engendrou. (MAZZEO, 2015, p. 22).

O método de exposição observa as relações internas organizadas, categorizá-las e sistematizá-las buscando superar os fatores fragmentados que desviam a compreensão da totalidade.

As lacunas na política de valorização docente na configuração da política salarial instigaram o seguinte questionamento geral: **é possível um Estado inserido num contexto de crise financeira e estrutural coexistir com um modelo que valoriza o profissional docente?** Se for possível, a valorização salarial docente, independentemente da crise, não deve se eximir do objetivo assegurado pela Constituição Federal de 1988 e demais legislações correlatas. Portanto, há um desafio presente neste cenário que torna a remuneração docente sujeita às condições do Estado neoliberal.

A origem desta indagação nasceu junto a minha trajetória como pesquisadora, a partir da prática como bolsista de iniciação científica pela Fundação Cearense de Apoio ao Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FUNCAP), no curso de Pedagogia da Universidade Estadual do Ceará (UECE), que oportunizou o trabalho com as fontes históricas da política educacional local, em especial, ao financiamento da educação. O manuseio e o estudo destes instrumentos de pesquisa me acompanharam e contribuíram para as novas perspectivas que vinham sendo oportunizadas, como o estudo das avaliações institucionais conduzido durante o mestrado e nas práticas em sala de aula do ensino superior, estas em específico, evidenciaram as dificuldades de manutenção da política salarial docente por um estado de coisas que caracteriza o movimento do Capital. Foi neste campo de estudo que me debrucei sobre a política educacional voltada para a política salarial docente, indubitavelmente, uma das vertentes que condiciona a qualidade da educação.

A primeira Seção deste estudo versa sobre a configuração do Estado federativo brasileiro e a política de financiamento destinada à remuneração docente que se desdobra no contexto nacional. O contexto político-educacional e a organização da política econômica que está atrelada ao papel do Estado na condução da disponibilidade dos recursos financeiros pelas redes municipais das capitais para o pagamento da remuneração docente.

A segunda se debruça sobre os dados sobre a relação oferta da educação básica e sua relação com os recursos financeiros por meio dos indicadores educacionais disponibilizados pelo FNDE/INEP e sobre a caracterização da estrutura do financiamento da educação, destacando as receitas dos impostos originadas do Fundeb e destinadas às redes municipais das capitais brasileiras, presentes no SIOPE/FNDE e no Portal da Transparência/Tesouro Nacional Transparente do governo federal. Estes recursos proporcionarão identificar os momentos dos recursos financeiros ao movimento temporal da crise econômica do Estado.

A terceira Seção discute sobre as estratégias utilizadas pelas políticas locais para a valorização docente por meio dos PCCRs locais, buscando identificar o processo de alinhamento da política nacional de remuneração, traçado pela lei do Piso, bem como os quadros evolutivos da remuneração, no contexto de austeridade, nas redes municipais por meio dos dados da Rais, buscando compreendê-los no plano ampliado no contexto nacional.

A partir da síntese de cada Seção, será possível definir a configuração da remuneração docente no país constituída em pleno processo de reestruturação do capital, e isso implicará que o movimento da conjuntura afeta o desenvolvimento social enquanto interesse do capital, desprezando a política de valorização docente e desarticulando as promessas de melhoria do salário do professor no país.

SEÇÃO I – ESTADO DEMOCRÁTICO NA ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO DOCENTE

A política de remuneração docente é uma reivindicação secular. Por muito tempo, o profissional do magistério público do país esteve submetido aos determinantes políticos e econômicos que marcaram o cenário das condições docentes, orientando as decisões e protelando a valorização para qualquer tempo propício no futuro.

O advento de governos progressistas parece ter sido o futuro que havia de vir. Por meio deles, encontrou-se condições essenciais para a implementação das políticas de valorização docente, marcadas especialmente com a criação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) - Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 – que é o marco para a efetivação da política de remuneração docente de educação básica no país, levando os estados e municípios na direção ao cumprimento da lei.

Neste cenário de ampliação democrática, como constatam Bassi, Fernandes e Rolim (2022), a política de financiamento da educação adquiriu uma postura consistente, enquanto política de fundo, mas sujeita às intercorrências econômicas que balizam as decisões que modificam os cenários de estabilidades aparentes. Isto está bastante claro no contexto de ampliação do consumo dos setores populares, bastante viável em um cenário de ganhos salariais para o trabalhador da educação.

Neste contexto, o Estado neoliberal assume um papel importante no controle dos gastos públicos, o que implica compreender além das políticas educacionais gerais e específicas, aquelas direcionadas para a valorização docente, bem como, as condições do Estado em que são desenvolvidas as políticas de remuneração docente. Compreender estas interlocuções implica identificar o funcionamento do Estado e a sua relação com os elementos que sustentam ele próprio - a política de financiamento e a distribuição de recursos.

Fica evidente, portanto, o ponto de partida: as políticas neoliberais inseridas no conjunto de proposições que alteram, direcionam e determinam as condições necessárias para garantir a efetivação da política de valorização docente de educação básica e, neste contexto,

os efeitos da crise financeira pós-2008 que explicitaram a (in) capacidade de equilíbrio do capital, desafiando o Estado a conduzir medidas de austeridade visando a reversão da crise.

1.1 Neoliberalismo: a Função do Trabalho no Estado e do Estado no Trabalho

O controle dos recursos destinados à educação é reconhecido como parte do processo de alinhamento do Estado à estrutura neoliberal, pelo qual, qualquer gasto, seja com materiais, prédios ou remuneração de profissional é significativo para a condução e bem-estar do Estado. Esta vinculação pode ser compreendida na medida em que o Estado executa as ações que manobram as políticas, deixando claro que são determinadas condições e não determinadas necessidades que orientam e reequilibram as forças produtivas.

Este entendimento é fortalecido pela posição de Mascaro (2018, p. 69-70), que afirma que “O Estado é forma política de sociabilidade do capital: as mudanças daquele representam movimentações deste ou para este”, ou seja, os elementos que compõem e caracterizam o capital são/estão ativos no processo de produção social, que ocorre dentro da dimensão do Estado. Portanto, reconhece-se o quão difícil é desassociar Estado e capital, quando estes elementos estão cada vez mais pujantes e intrincados.

Ao reconhecer que o Estado tem um papel importante na criação das condições estruturais e institucionais reporta-se a Wood (2014, p. 29) ao analisar como o Estado democrático, que atua em conjunto com o capitalismo, é o “[...] mais confiável fiador das condições necessárias para a acumulação, e o único meio pelo qual o capital pode se expandir livremente para além das fronteiras de dominação política direta”⁷.

A expansão do capital é expressiva para analisar o momento de estenose da sociedade brasileira atual. Em *O Capital I*, Marx (2013) identifica esta relação no íntimo das conexões capitalistas, onde o movimento real está subentendido na interação sistêmica. Isto porque, conforme o autor secular, o íntimo do sistema capitalista pretende que a queda da taxa de lucro

⁷ Para Ellen Wood, política direta são aquelas que obtêm controle direto por meio das políticas nacionais de origem.

esteja em constante crescimento, caracterizando o eixo principal e tendencial, que se constitui por meio de forças subjacentes do processo econômico real, que atuam na contraposição de forças opostas, onde prevalece sempre a dominante obscurecida pela cinesia do capital.

O crescimento contínuo da produção é redundante, pois ao mesmo tempo, tende a acompanhar o crescimento da mão de obra do trabalhador, mas não para o capital. Em momentos de crise, onde a taxa de lucro cai, e a de juros sobe, na tentativa de reformular o sistema por meio das reformas estruturais, e, tudo se equilibra em forma de *círculo vicioso* com pouca expectativa de *furar a bolha*.

Desta maneira se constitui o sistema como tal, contraditório e operante contra qualquer tentativa de desarticular as estruturas que sustentam o funcionamento do capital. As reformas se tornam altamente almeçadas e, como ocorreu nestes últimos anos, passam a ser didaticamente explicadas para o consenso da população. Desta maneira, as reformas ocorrem sem levante de armas ou uso de força em um movimento devidamente consentido e articulado.

O trabalho docente desempenha um duplo papel na sociedade capitalista, pois a educação é uma atividade imaterial (incalculável, quanto à importância social) e o trabalho docente é material (calculável, enquanto uma atividade profissional). Este paradoxo gera outras contradições, uma vez em que a educação não é somente para o desenvolvimento social, mas também para reequilíbrio das forças produtivas; que o trabalho não é só para o capital, para enriquecer o capitalista, como também é uma atividade de sobrevivência humana; e que o capital não é somente para a dominação social e do Estado, é também produtora de valor que movimenta a sociedade. Desta maneira, o trabalho e a educação representam eixos fundamentais para a transformação da sociedade.

Neste cenário, eterniza-se o processo de disputa da luta de classe, delimitando as políticas que dão formas aos sistemas mais prósperos ao capitalismo, no nosso atual contexto, caracterizado como sistema neoliberal. Porém, estas estruturas não se movem aleatoriamente, como identificou Mézáros (2021), são orientadas por processos globais que elevam o Estado a um patamar de controle das forças sociais, políticas e econômicas.

É este o sentido nato do Estado, na medida em que este permanece repleto de contradições, ordenando e reordenando constantemente os meios de submissão do trabalhador

ao capital, explorando e buscando a lucratividade, como aponta Mészáros (2021), a política de remuneração docente se constitui, no equilíbrio das forças adjacentes e operantes do capital.

Neste cenário, as reformas passam a serem implementadas para remediar as crises existentes na conjuntura, que exigem tomada de decisão, que mudam o curso das condições, mas não mudam as relações intrínsecas no interior delas, permanecendo as determinações pré-existentes dos ganhos do capital. Logo, fica explícito o alcance do Estado neoliberal, que frequentemente sacrifica o direito ao trabalho e à remuneração condigna para salvar ou preservar a sua própria reprodução.

No campo dos direitos trabalhistas, o século XXI é marcado pela expropriação dos direitos sociais associados ao contrato de trabalho, evidenciando o sentido espúrio da organização do capital – a exploração do trabalho e a lucratividade. Isto porque, segundo Paulo Netto e Braz (2012), o Estado submete o trabalho ao capital, e em tempos de crise, esta submissão é caracterizada no discurso de “sacrifício de todos”, viabilizando a implementação das reformas estruturantes e impondo medidas de austeridade nos campos econômicos, que implicam necessariamente o social. Se o Estado cumpre o papel na organização do capital – a condição financeira faz jus à estrutura que sustenta e transforma a sociedade.

Há uma tendência mundial à descaracterização do Trabalho, descrito por Fontes (2010), com tendência marcante nestas primeiras décadas do século XXI, quando ocorrem o aumento das jornadas de trabalho pelo mundo a fora, a desregulação das leis trabalhistas e a redução dos direitos; refletindo na forma de como o homem se organiza na sociedade e evidenciando que o capital é sistêmico e mundial, portanto, necessário para a movimentação das estruturas sociais.

Conforme Tonelo (2021, p. 131), entre 2008 e 2014, cento e dez países marcharam contra os direitos trabalhistas elegendo o trabalho temporário, atomizado, sem interlocução sindical como eixo estratégico da crise financeira dos países capitalistas. Esta fase foi a primeira da reestruturação do capital pós-crise 2008, que teve a Grécia como laboratório da crise mundial, logo depois Portugal e Espanha impulsionaram suas reformas. Esta nova organização

do trabalho resulta no processo de “precarização estrutural do trabalho” (TOLENO, 2021, p. 130)⁸.

Estes aspectos estiveram presentes em um conjunto de situações político-sociais que engendraram as reformas empreendidas aqui no Brasil, culminando nas políticas de austeridade, que balizaram as reformas atuais, seja de cunho trabalhista, previdenciária e regime fiscal que enrijeceram os gastos governamentais. Uma passagem importante no texto de Marx, no Livro III de O Capital, mostra o sentido das reformas no contexto capitalista:

O capital tem como um de seus aspectos civilizadores o fato de extrair esse mais-trabalho de maneira e sob condições mais favoráveis ao desenvolvimento das forças produtivas, das relações sociais e à criação dos elementos para uma nova formação, superior às formas anteriores da escravidão, da servidão etc. (MARX, 2017, p. 768).

Marx (2017) identifica a forma “trinitária” na sociedade capitalista que se constitui: terra e renda, capital e juros, trabalho e salário ou preço do trabalho. Especificamente, a forma trabalho e salário é contraditória, pois o valor do trabalho é apenas uma expressão, não representa uma realidade. O fato de analisar o salário enquanto algoritmo se relaciona com as necessidades do capital, e não do trabalhador. Atribui o que Marx já vinha alertando, ao campo da economia vulgar, pois reflete:

à visão mais profunda do burguês, convencido de que paga dinheiro pelo trabalho, e porque justamente a contradição entre a fórmula e o conceito de valor o libera da obrigação de compreender este último. (MARX, 2017, p. 768).

Ao observar por este ângulo, o processo de reestruturação do capital foi mais incisivo nos países em desenvolvimento, o que permitiu a intensificação das medidas cada vez mais desarticuladas dos direitos trabalhistas. É o que Gramsci denominou de “crise orgânica”, que é um “[...] fenômeno de crise da hegemonia, no qual se abre uma fissura entre ‘representantes e

⁸ O entendimento de Iuri Tonelo pode ser compreendido nos textos de Antunes (2013) que associa este fenômeno como “uberização”.

representados’ [...]” (TONELO, 2021, p. 129), permitindo a implementação efetiva das mudanças.

Gramsci (2011) fala da ampliação da estrutura de dominação do Estado que medeia os conflitos sociais, uma vez em que este Estado, de natureza neoliberal, interfere na política e no poder de institucionalização em prol da manutenção do sistema. Isto enriquece a tese de que o orçamento público é objeto de conflitos de natureza redistributiva, envolve jogos de interesses e evidencia as disputas na arena política, que é o eixo central desta pesquisa,

Segundo Casimiro (2018, p. 20), “[...] o poder político funda-se no exercício do poder de classe, em que a sociedade política e sociedade civil são complementares e devem ser observadas a partir de processos históricos concretos”, neste sentido, o Estado cumpre a função essencial no processo de desenvolvimento da hegemonia, porque é responsável pela organização e materialização das relações ideológicas em torno do consenso.

É importante a discussão, a priori, da *medida do consenso* para desvendar o que ocorreu no período que antecedeu o ponto culminante das medidas de austeridade propagadas no cenário da política educacional brasileira. Este fenômeno é bastante explicativo para este contexto da crise, o qual identifica-se um liberalismo econômico exacerbado, que tem características de um ultraliberalismo⁹.

Miranda (2020, p. 19) define que o “[...] ultraliberalismo se trata de transformações qualitativas em relação ao liberalismo”, englobando um conjunto de “[...] preconceitos ideológicos e formas de ver o mundo fermentados por intelectuais a serviço do capital”, que atuam na interlocução dos Estados durante a crise estrutural, em nome da estabilidade do capital, com desdobramentos ideológicos forjados no contexto das demandas sociais (MIRANDA, 2020).

Miranda (2020, p. 19) define que o “[...] ultraliberalismo se trata de transformações qualitativas em relação ao liberalismo”, englobando um conjunto de “[...] preconceitos ideológicos e formas de ver o mundo fermentados por intelectuais a serviço do capital”, que

⁹ Entre os autores mais referenciados sobre o ultraliberalismo estão Friedman, Hayek, Mises e Hoppe. (FONSECA, 2015; MIRANDA, 2020). Este termo não é unânime na sua definição, para uns ele é apenas tendência do liberalismo clássico; outros atribuem a uma nova categoria de análise.

atuam na interlocução dos Estados durante a crise estrutural, em nome da estabilidade do capital, com desdobramentos ideológicos forjados no contexto das demandas sociais (MIRANDA, 2020).

Desta maneira, cedem-se às pressões advindas das dimensões econômicas e sociais, bem como, traduzidas nas interferências dos aparelhos privados de hegemonia. Fato que permite retomar o processo de redemocratização do país, que se acentuou no contexto dos debates para a elaboração da CF/1988 e implantação de uma nova roupagem para a velha conjuntura neoliberal do Regime Cívico-militar, como descreveu Casimiro (2018) - o velho se vestiu do novo e o novo se revestiu das velhas conjunturas.

Fonseca (2005, p. 15) também diseca a definição de ultraliberal nos tempos atuais, atribuindo ao jogo de poder em que prevalece a esfera privada sobre a pública: a desestatização da economia; as privatizações; a desconfiguração do Estado Social; a quebra do pacto social entre capital e trabalho; a prevalência da atividade econômica como imperativo que justifica qualquer interferência do Estado, reformas estruturais; a flexibilização das leis trabalhistas; privatizações; desregulamentação financeira e da propriedade privada, pelos quais compõem a agenda de contrarreformas da ofensiva burguesa.

Miranda (2020) mostra que a agenda ultraliberal não se limita somente ao campo econômico, mas foi também implementada em função da formação do consenso, veiculada pela mídia corporativa, em especial, por meio da coerção, “[...] do terrorismo de Estado, criminalização das organizações da classe trabalhadora (partidos, sindicatos, movimentos sociais), xenofobia, racismo, dentre outros meios de dominação e coerção” (MIRANDA, 2020, p. 6).

O autor ressalta que os efeitos da falência da contrarreforma ultraliberal para a classe pobre e trabalhadora seria trágica, de cujo contornar a situação só seria possível numa nova transformação da concepção de governo, portanto, voltará ao mesmo ponto de partida, mas pode sinalizar alguma melhoria.

Mascaro (2018) traz à tona outra característica presente no ultraliberalismo que é a agenda “política-penal” que dá suporte às contrarreformas e à ofensiva dos aparelhos privados de hegemonia, bastante compreendida dentro do contexto político-ideológico que atua, mais

explicitamente, desde a investida neoliberal marcada pelo “Golpe Parlamentar” travestido de impeachment presidencial em 2016.

Outra denominação bastante conectada com a perspectiva de austeridade, discutida por Dardot e Laval (2016) e Blyth (2020), é o “*ordoliberalismo*”. Segundo Dardot e Laval (2016, p. 101), o termo resulta do entendimento de “[...] ordem constitucional e procedural que se encontra na base da sociedade e na economia de mercado”, ou seja, constitui o modo de governança apensado no sistema normativo devidamente elaborado, que orienta a política econômica.

Para Blyth, “Os *ordoliberais* veem o papel do Estado como sendo, antes de tudo, o de estabelecer as condições de enquadramento necessárias para os mercados funcionarem eficazmente, isto porque, o Estado *ordoliberal* seria um regulador que estimulador da concorrência, ajustando o mercado através do controle direto de mecanismos e instituições ligados à economia. (BLYTH, 2020)¹⁰.

O *ordoliberalismo*¹¹ tomou amplitude nas discussões teóricas do papel do Estado quando resolveu o problema da Alemanha no pós-guerra, dando a esta denominação a ideia de austeridade como uma relação natural entre mercado e pensamento liberal (DARDOT; LAVAL, 2016; BLYTH, 2020). Para tanto, necessitaria de um conjunto de reformas estruturantes, bem similar ao que ocorreu no Brasil a partir de 2015, como a flexibilização salarial, a reforma previdenciária, o incentivo ao empreendedorismo e a livre iniciativa.

Segundo Blyth (2020) este fator foi uma intensa movimentação em função da expansão das exportações em um período de recuperação pós-guerra, assim este crescimento dirigido por uma política rigorosa de competitividade de custos

¹⁰ Blyth define o ordoliberalismo a partir das configurações mundiais da crise global de 2007 a 2008 nos EUA, atingindo em seguida os países europeus, em especial, Grécia, Espanha, Portugal e Itália. Sua origem partiu da Escola de Friburgo (Alemanha), na década de 1930, quando os liberais argumentaram que o problema das crises eram os cartéis econômicos privados (não do Estado), enfatizando a fragilidade do sistema jurídico para evitar os abusos do poder econômico privado (BLYTH, 2020, p. 199), portanto, via o potencial do setor jurídico regular no setor econômico. O livro tem prefácio de Pedro Rossi (professor do Instituto de Economia da Unicamp) e se habilita a compreender a crise no Brasil pós-2012.

¹¹ O “ordoliberalismo” teve importante papel na construção europeia pós-guerra, principalmente, do Mercado Comum Europeu e da União Europeia. (DARDOT; LAVAL, 2016).

[...] exige controle salarial através da restrição consumo e de uma forte posição anti-inflacionária. Isso dava ainda mais força à austeridade monetária em relação à autoridade fiscal, na medida em que controlar a inflação se tornou o componente monetário para garantir a concorrência. (BLYTH, 2020, p. 204).

Estes elementos implicam em uma relação bastante conectada com o contexto brasileiro, na medida em que há um conjunto de estratégias no plano conjuntural que se voltam para o desenvolvimento do agronegócio e para a valorização do produto produzido em grandes escalas, sem a discussão da questão socioespacial e socioambiental do país. Precisou-se concentrar no reordenamento dos discursos e dos mecanismos legais e políticos que operam neste campo, na ciência de que uma política rigorosa de controle dos gastos públicos, a prosperidade “estará” por vir.

Em suma, a conexão entre o *ultraliberalismo* e o *ordoliberalismo* compõe o complexo sistema que integra o neoliberalismo com uma importante alusão ao controle, impedindo que o Estado ultrapasse os limites de gastos com o serviço público para além da expectativa do mercado, limitando qualquer possibilidade de domínio econômico e social no plano das relações internacionais. Um mecanismo claro de sujeição aos ditames do mercado em detrimento do desenvolvimento interno das nações, bastante representado pelas medidas institucionais de caráter econômico, pautadas no contexto de austeridade.

Segundo Rossi, et. al. (2019), a austeridade não é um termo exatamente de origem econômica, ela perpassa importantes discussões de caráter social, política e econômica, que ramificam por diversas compreensões do papel das classes sociais ou dos conjuntos de interesses comuns. Desta maneira, ganha respaldo político, principalmente quando há razão para defendê-la, levando em conta a promessa de estabilidade econômica.

A palavra tem origem na filosofia moral e aparece no vocabulário econômico como um neologismo que se apropria da carga moral do termo, especialmente para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários. (ROSSI, et. al., 2019, p. 3).

Rossi, et. al. (2019) fazem uma breve divisão do tratamento teórico sobre a problemática da austeridade nos governos neoliberais, nos quais destacam Mark Blyth, na

discussão dos impactos sociais; e Paul Krugman em 2015 e Slidelsky e Fraccaroli em 2017, que se voltaram para a análise dos reflexos da austeridade no movimento da sociedade.

Neste sentido, a austeridade é um dogma ideológico como pouca associação à realidade, podendo ser utilizada no plano real como projeto de uma classe específica, por isso faz sentido como mecanismo de organização política e social. Por esta razão, que conforme o discurso de Blyth (2020), a austeridade fiscal seria um dos principais prenúncios deste novo ordenamento controlado, atuante no contra desenvolvimento interno das nações em perspectiva de melhoria das relações com o capital.

Em outras palavras, em prefácio a Blyth (2020), Rossi, Dweck e Arantes (2018, p. 15) afirma que os discursos de austeridade falsificam o funcionamento da economia, pois, “[...] trata-se da retórica da austeridade que transpõe, sem adequadas mediações, supostas virtudes do indivíduo para o plano público, personificando, atribuindo características humanas ao governo”, ou seja, é um mantra político e ideológico que coaduna a opinião pública para o consenso de uma determinada agenda econômica, que não passa de uma ilusão.

Dardot e Laval (2016) atribuem a esta teoria uma racionalidade mais intensa ao normativo sistêmico, que sobrepõe as relações econômicas sobre as relações sociais como condição para a participação do conjunto dos países seletos, os quais compartilham as mesmas ideologias de mercado. A cada crise, esta racionalidade se recompõe e se impõe novamente como solução dos problemas internos. A precariedade do trabalho, assim como a realidade salarial dos profissionais em educação orbitam esta racionalidade sendo alvos principais, quando o sistema encampa a austeridade em todos os aspectos.

Para Souza (2009), a visão economicista, enquanto reduto da realidade social, é também um subproduto do neoliberalismo que reduz os problemas sociais e políticos à questão econômica, que se tornou possível por meio de uma falsa oposição entre mercado e Estado, este sendo impregnado pela corrupção e pelo privilégio das elites do capital. Neste sentido, a solução para estes problemas seria na negação dos direitos dos trabalhadores, conquistados historicamente, em nome da luta pela corrupção, bastante plausível na “política penal”, descrito por Mascaro (2018).

Streeck (2018)¹² capta o movimento das finanças públicas no contexto da crise fiscal do Estado do século XXI, de modo que estão situadas em um contexto de “fracasso da democracia” concretizada por meio da ampliação dos direitos democráticos de emitir opinião, apenas para assegurar a passagem para um “*Estado fiscal*”.

Para Streeck (2018), até meados de 2015, a passagem do *Estado fiscal* para o *Estado endividado* depende do *Estado democrático*. É necessário atualizar este esquema, até porque pensar no sentido inverso também ajuda a descrever a realidade política brasileira. Desta maneira, entende-se que os elementos da crise fiscal se configuram em *ciclo*: após um Estado endividado, há um Estado fiscal atuante e assim por diante; como medida para solucionar os problemas que afetam a cadeia produtiva, que, obviamente, sustentam a racionalidade do Estado neoliberal.

Assim, as políticas realizadas para superar uma determinada crise de Estado, afetada por uma crise fiscal, consistem em reformas que substituem ou alteram os modelos atuais, sem jamais retornar às condições anteriores, mesmo tendo recuperada a dinâmica de reprodução do Capital.

A remuneração docente ocorre neste campo de disputa, pois implica, necessariamente, capacidades e condições financeiras do Estado para efetivá-la, como demanda a legislação construída numa perspectiva de valorização deste trabalhador. Esta referência se contradiz à configuração do capitalismo atual, que assume com, cada vez mais, envergadura, postulada na proteção dos capitais particulares.

É neste contexto, que o fundo público assume uma posição de referência para a produção e manutenção do capital, abnegando o papel concorrencial, próprio do já apontado como *velho modelo* de capitalismo, que vai perdendo espaço na estrutura da produção do capital, como explicou Oliveira (1988). Conforme o autor, isto não implica dizer que a

¹² Sociólogo Marxista da Escola de Frankfurt que estuda as tendências estruturais do capitalismo e a correlação de forças sociais, políticas e culturais, tendo como uma perspectiva contraditória entre capitalismo e democracia. Para Wolfgang Streeck, a busca pelo lucro ilimitado permite que, aos poucos, a desvinculação dos custos sociais do Capital, findando como política isolada ou sem nexos com os demais fatores sociais, econômicos e políticos (STREECK, 2018). É o exemplo que se dá, atualmente, à política fiscal como subterfúgio para solucionar as crises, que de regra, consegue justificar as medidas para os ajustes do capital como tal.

competição deixou de existir no capitalismo, mas, agora “[...] se dá dentro de regras preestabelecidas e consensuais” (OLIVEIRA, 1988, p. 14).

Neste contexto, vale a pena lembrar que:

O fenômeno contemporâneo da disputa pelo fundo público é compreendido como um processo no qual sua alocação é uma ação política. Nesse sentido, as políticas de austeridade não são simplesmente de essência técnica, mas dependem dos interesses hegemônicos em seu contexto [...] (SILVA e CRUZETTA, 2019, p. 13).

Esta proposição parece fundamentar o reconhecimento do fundo público como eixo central da sociabilidade geral, que por meio de um sistema financeiro integrado e autoexplicativo, seja capaz de conduzir a dívida pública para a reorganização estrutural do capitalismo, marcando, portanto, o surgimento do “antivalor” (OLIVEIRA, 1988).

A agenda encaminhada com este discurso está vastamente arraigada no processo de transformação neoliberal, que por outro lado, evidencia os limites para construção de uma política de valorização profissional, principalmente salarial, e por outro, está amplamente conectada com a organização e funcionamento do sistema do capital.

O Estado não atende as necessidades do trabalhador sem o parecer das estruturas que estimulam o equilíbrio do capital financeiro, sem submeter a valorização salarial aos determinantes da conjuntura econômica. Desta maneira, o Estado se organiza, interferindo direta e indiretamente na política salarial do trabalhador, priorizando as políticas de financiamento como instrumentos dependentes das condições e da vontade política do Estado.

Evidentemente, a política salarial é um componente essencial para a valorização docente, que no sistema público de educação, administrada pelo Estado, está vinculada à coleta de impostos, ao modo de distribuição de recursos e à construção de um aparato legal aceito por todas as instâncias e em conformidade com as condições específicas delas. Neste sentido, a volatilidade política engendra todo o processo, ao mesmo tempo em que dá movimento e por outro constrói barreiras ao longo do tempo.

1.2 Organização do Estado Neoliberal no Brasil

A organização do Estado neoliberal foi umas das recomendações do Consenso de Washington¹³ ocorrido em 1989, que criticava o “populismo econômico traduzido em indisciplina fiscal e excesso de intervenção do Estado” (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 3). As críticas demandaram orientações a serem implementadas especialmente na América Latina, visando combater:

a) o excessivo crescimento do Estado, traduzido em protecionismo (o modelo de substituição de importações), excesso de regulação e empresas estatais ineficientes e em número excessivo; e b) o populismo econômico, definido pela incapacidade de controlar o déficit público e de manter sob controle as demandas salariais tanto do setor privado quanto do setor público. (BRESSER-PEREIRA, 1991, p. 6)

Neste sentido, o tom do novo modelo de organização mundial produziu um cenário propenso às determinações internacionais e a um conjunto de reformas estruturais bastante aclamadas pelos donos do capital financeiro.

As reformas no campo da educação e da organização do trabalho produziram instrumentos importantes para que as reformas de caráter progressistas fossem implementadas sem resistências e com o apoio da sociedade no período pós-2003. Como complemento a estas, outras reformas em caráter indeterminado no tempo foram essenciais para a efetividade das reformas fiscais e tributárias que difundiram a necessidade de controle dos gastos como educação e saúde, e asseguraram a participação efetiva do mercado na elaboração das taxas de juros, na liberalização do comércio interno, privatizações e regulamentação das atividades econômicas (BRESSER-PEREIRA, 1991).

¹³ Reunião dos organismos internacionais aliados ao Fundo Monetário Mundial (FMI) em 1989 nos Estados Unidos (EUA), que contou com a participação do Banco Mundial e Banco Interamericano de Desenvolvimento (Bird).

A década de 1990 foi o laboratório das possibilidades do Brasil. Os discursos de modernização e incapacidade do Estado foram latentes naquele momento histórico, que colocaram em prática programas e projetos que visavam o controle da dívida pública, difundindo a ideia de que a sua sustentabilidade seria necessária para o controle da inflação.

Estas estratégias renderam ao país uma determinada incapacidade de resolução dos problemas sociais historicamente enraizados no interior das estruturas, afirma Antunes (2005) que, por outro lado, impulsionaram a agenda política pelo controle econômico. É neste contexto, que segundo o autor, a modernização toma forma de reforma e, de certa maneira, acaba sendo objeto das mesmas interferências e do mesmo ímpeto do capital. Portanto, embora as reformas se proponham a conduzir uma política progressista, o seu ônus não deixará de responder aos determinantes do capital.

Conforme Tonelo (2021, p. 82), o advento do neoliberalismo no Brasil foi marcado pela reestruturação do mundo do trabalho e pelas políticas fiscais e monetárias, que visam reduzir a atuação do Estado nos serviços públicos, movimentos que protagonizaram a desvalorização salarial do trabalhador.

O processo da *hiperfinanceirização* permitiu a abertura das finanças para o capital internacional, favorecendo o processo de inclusão do Brasil na nova ordem *mundializada*, o que contribuiu para tornar o país cada vez mais dependente das nações donas do capital financeiro (CHESNAIS, 1998).

Uma das reformas mais emblemáticas, neste contexto, foi a implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado durante o governo do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002), que implementou o processo de modernização e reconstrução do Estado, fazendo jus ao discurso da crise de caráter financeiro e estrutural. (BRASIL, 1995).

Segundo Bresser-Pereira e Spink (1998), o Plano tinha como foco o ajuste fiscal, a previdência social e a eliminação de monopólios estatais, aproximando o mercado de trabalho público e privado, que passaram a ser exigências das agências de financiamento internacional e investidores no capital financeiro (BRASIL, 1995).

Para Braga (2012), esta composição evidenciou elementos da crise de natureza estrutural fragmentada e localizada no desemprego em massa. Houve participação efetiva dos bancos internacionais no financiamento dos programas e ações do governo federal. O país passou a fazer parte da plataforma internacional de valorização financeira, e esta inclusão implicou a adoção de medidas de racionalização dos processos produtivos.

Os mercados financeiros passaram a ser mais incisivos na disputa pelo fundo público, argumenta Salvador (2010). Conforme o autor, a financeirização da riqueza está sobreposta em círculo vicioso e austero, onde o orçamento público representa importante fonte de renda para o capital financeiro. Esta condição eleva o fundo público ao patamar relevante e palatável para o vigor do modelo neoliberal.

Em síntese, estes aspectos deram o tom ao que antecedeu aos governos progressistas, onde havia uma expectativa de superação da hegemonia neoliberal. Foi um período em que a política fiscal foi incapaz de solucionar a recessão, o desemprego e a precarização do trabalho, que legitimaram a perspectiva do modelo de Estado mínimo com raízes no mercado, afirma Sader et. al. (2013).

1.2.1 Centralidade dos Governos Progressistas (2003-2016)

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva (PT) à presidência da República, em 2003, não realizou as mudanças efetivas no modelo de Estado, não seria tão fácil ou com a eleição de um presidente de partido comprometido com a causa trabalhadora, destituir séculos do domínio liberal e suas variantes arraigados da política tradicional. O que foi bastante evidente foi vincular o neoliberalismo ao progressismo, e vice-versa, incorporando a esta relação importantes conquistas de programas e projetos educacionais, que serviram como ponte para os anseios históricos dos trabalhadores em educação.

Em 2005, pouco mais de 96 milhões de trabalhadores economicamente ativos, 18,66% ganhavam entre $\frac{1}{2}$ e 1 salário-mínimo (SM). A maior fatia ganhava entre 2 e 3 SM (27,49%) e

a menor ganhava acima de 20 SM (0,92%) (IBGE, 2006). Neste mesmo ano, destes trabalhadores que possuíam algum nível de instrução, 8,08% tinham ensino superior, dos quais 27,19% ganhavam entre 5 e 10 SM (IBGE, 2006). O que já havia superado o cenário de desolação da oferta de trabalho no país em 1994, onde somente 51,22% da população em idade de trabalho encontravam-se empregados, sendo 28,24% destes com carteira assinada (IBGE, 1995).

Entretanto, o modelo de organização econômica do governo Lula continuava a depender da viabilidade político-financeira, evidenciando a dependência aos determinantes financeiros e suas problemáticas relativas ao bem-estar do mercado. Por outro lado, a cidadania salarial aproximou, cada vez mais, o trabalhador do capitalismo ao elevar taxas de consumo em massa, provocando um fenômeno conhecido como mercantilização do trabalho (BRAGA, 2017).

Para Braga (2017), o governo Lula foi marcado pelo aumento de contratação com carteira de trabalho assinada, processos de terceirizações em virtude do aumento da atividade econômica e trabalhos temporários sazonais, que, embora precários contribuíram para a despolitização das relações de trabalho, potencializada pela burocracia sindical, foram elementos preconizados no Consenso de Washington e globalmente difundidos.

A partir de 2008 no cenário mundial deflagrou uma Grande Recessão. Para Braga (2017) e Tonelo (2021) esta crise se alastrou pelos países emergentes e dependentes dos negócios do setor imobiliário nos EUA. Entretanto, até então, o Brasil não sentiu os efeitos desta crise, a taxa de emprego formal havia aumentado de 33,5%, com crescimento médio entre 2002 e 2012 de 5,9% ao ano (DIEESE, 2012).

Esta dinâmica econômica contribuiu para o desenvolvimento de políticas de transferência de renda, controle da inflação, investimentos nos serviços públicos e ganhos salariais pelos trabalhadores, permitindo que as unidades federativas cumprissem compromissos voltados para as políticas de valorização, não somente do SM, como também, especialmente, ao piso salarial docente (CARVALHO, 2018).

Neste sentido, no contexto de empregabilidade e de crescimento econômico foi bastante propício para a criação das políticas voltadas para a valorização do trabalhador na

educação. A criação do PSPN, proclamado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, representou, na verdade, um ganho para os trabalhadores da educação básica e para o desenvolvimento do setor econômico do país, tanto pelo lado do consumo, como pela possibilidade de oferta da qualidade de vida dos profissionais, não necessariamente na mesma sequência de importância para o capital.

No primeiro governo de Dilma Rousseff (2011-2014), a política de controle dos juros e do superávit fiscal permitiu o desempenho favorável das atividades financeiras, produzindo bons resultados (LOPREATO, 2015; BRAGA, 2017). No último trimestre de 2013, a taxa de desemprego chegou ao mínimo histórico 6,3% (IBGE, 2021a), gerando aumento de postos de trabalho, algo bastante cotejado na trajetória dos governos progressistas em vigor desde de 2004.

Para Carvalho (2018), o mecanismo que envolve trabalho e consumo causou uma espécie de sufocamento da capacidade de gerência da crise pelas empresas, evidenciando conflitos entre duas esferas interdependentes - capital e trabalho. Isto porque a estrutura que sustenta o trabalhador brasileiro exige uma arquitetura governamental capaz de assegurar o fluxo de contratação necessária para reduzir a pobreza e a criação de fundos especiais para estímulos aos setores estratégicos da área social, sem desvincular do imperativo neoliberal de estímulo à economia.

Ainda que houvesse esforços para difundir as informações dos governos, como a Lei da Transparência (Lei nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), especificamente quanto à educação básica, as leis federais que impulsionaram a política educacional, não foram efetivas na cobrança das responsabilidades dos governos locais, impondo “um grande vácuo” (FERNANDES, FERNANDES e CAMPO, 2020, p. 31), que distanciou a lei do fato.

A partir do primeiro trimestre de 2014 a 2016, conforme relatório do Comitê de Datação da Ciclos Econômicos (Codace), a crise econômica mundial começa a dar sinais de recessão no Brasil com a perda acumulável no PIB¹⁴ de -8,6%, maior que o acumulado entre

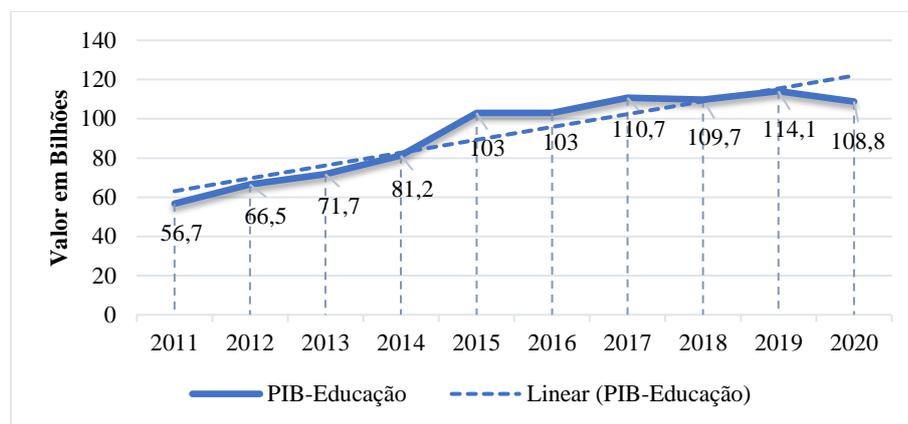
¹⁴ PIB é o total de bens e serviços produzidos pelo país destinado ao consumo final, calculado a partir da soma da produção de todas as atividades econômicas acrescida dos impostos, líquidos de subsídios e de produtos em um

1981 e 1983, anteriormente considerada a maior recessão econômica já registrada. (FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS, 2017).

Singer (2018) denomina esta crise como estratificada (camadas sociais) e multifacetada (dimensões políticas, econômicas e sociais). Embora ter ocorrido uma tentativa de controlá-la, como fez a ex-Presidenta Dilma com políticas de controle dos juros, incentivos fiscais, desonerações das folhas de pagamento, controle de capitais e proteção do produto nacional, não garantiram que os ganhos suficientes que compensassem as perdas, ou seja, a crise é sempre inevitável, pois não existe só uma dimensão.

O relatório da *Education At a Glance* realizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) mostra que em 2017 o gasto em educação pública no Brasil alcançou os 5,1% do PIB, enquanto a média dos países-membros da OCDE ficou com média de 4,1%, ocorrendo uma retração no ano seguinte de 1,1% (BRASIL, 2020a, p. 24-25). Contraditoriamente à trajetória do PIB Per-capita nacional, o PIB Per-Capita Educação traçou um fluxo ascendente entre 2011 e 2019, porém entre 2015 e 2017 a produção resultante exclusivamente da educação teve ganhos reais acima da trajetória linear:

Gráfico 1 – Trajetória do PIB Per-Capita¹⁵ em Relação às Despesas com Educação



Fonte: Brasil (2020a) - *Education At a Glance*

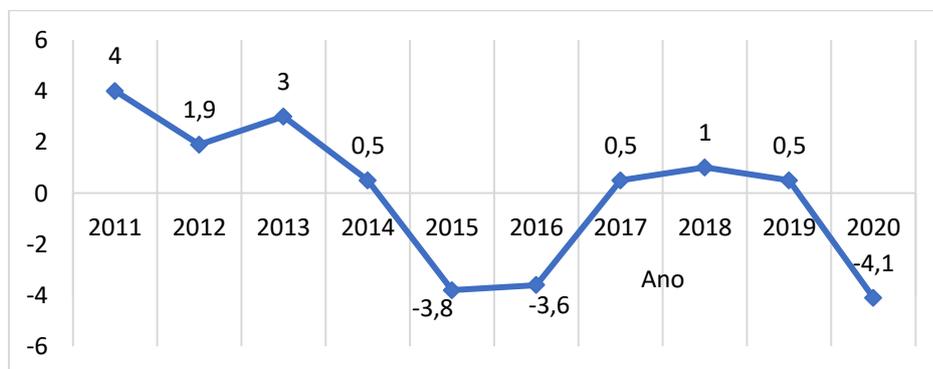
determinado período (IBGE, 2020a). Conforme Manzano (2019), o aumento da produção de um país não diz respeito, necessariamente, ao aumento da renda do trabalhador, que é medido nos sistemas capitalistas por meio do PIB.

¹⁵ O PIB per capita é um indicador de fluxo de novos bens e serviços finais em um ano dividido pela população. (IBGE, 2020a).

O PIB per capita em relação aos gastos totais em educação mostra que os investimentos continuam numa trajetória de crescimento contínuo e ascendente com aumento até 2019. Mesmo com a queda do PIB nacional entre 2014 e 2017, neste período ocorre maior investimento do PIB em educação.

Já a trajetória do PIB per capita entre 2011 a 2020 revela oscilações bastantes acentuadas que coincidem com momentos-chave do conjunto de acontecimentos históricos. A depressão ocorrida entre 2014 a 2017 mostra que os gastos com a educação não foram tão expressivos quanto a trajetória do PIB per capita. Logo, as tratativas de justificar as políticas de austeridades impressas na implementação do “Pacote de Reforma” foram concedidas com sucesso. Posteriormente, de 2019 a 2020 o PIB per capita volta a declinar, como segue:

Gráfico 2 - PIB per capita do Brasil – Volume (%)



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2023) - Sistema de Contas Nacionais (SCN)/ Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA)

Para Tonelo (2021), a disseminação da crise chegou ao auge em 2016, demonstrada também no gráfico acima, momento em que houve um enfraquecimento das forças de resistências, permitindo a adoção de estratégias reformistas de cunho estrutural e planos de austeridades pautados em ajustes fiscais, reformas trabalhistas e previdenciárias, bem como realinhamento das dívidas públicas aos referenciais globais. As respostas para as crises consistiram na implementação de medidas de austeridades e flexibilização dos direitos

trabalhistas¹⁶, que era movimento que vinha tendo adesão dos países neoliberais. (TONELO, 2021).

Para Dowbor (2017), a solução no plano político e social para a crise consiste em criar um conjunto de regras mais justas com foco numa reforma tributária coerente e reorientação do sistema financeiro nacional, capaz de taxar o capital financeiro improdutivo e estabelecimento de impostos progressivos sobre grandes fortunas. Seria estabelecer um imposto progressivo, conforme ganhos e riqueza dos contribuintes, e diminuir os impostos indiretos (consumo e serviços), que incidem em quem apenas acumula, e não em quem investe, explica Odilon Guedes em artigo para a Folha de São Paulo (2017).

Com efeito, a insatisfação da classe empresarial tomou proporções midiáticas, alimentando o discurso do *impeachment*¹⁷ da, então, Presidenta Dilma Rousseff (PT) em 2016. Conforme o entendimento de Mascaro (2018, p. 69) este fato pode ser considerado um “golpe social¹⁸”, que não é necessariamente um *golpe de Estado*, pois além de produzir reflexos na reorganização do capital com ênfase na estrutura do trabalho, também implica nas relações entre classes, frações sociais, grupos e indivíduos em torno da formação do consenso, que por sua vez, fomenta as crises, evidenciando os antagonismos sociais.

A economia brasileira não resistiu ao conjunto de problemas de governabilidade, agravado pelas nuances do capital financeiro, onde a riqueza produzida no país passou a subsidiar a emancipação do trabalhador, ainda que em escala mínima (HARVEY, 2011; BRAGA, 2017; SINGER, 2018).

¹⁶ Estas medidas também ocorreram na Europa no pós-guerra com as políticas de austeridade, descritas por Blyth (2020).

¹⁷ Processo de impedimento e deposição da ex-Presidente reeleita em 2014, Dilma Rousseff, por meio de um processo fraudulento e contaminado por uma crise de cunho político e econômico. A fragilidade da democracia brasileira deve-se ao modelo de colisão, visto que a formulação da política estimula a disputa entre classe, refletindo tensões e espécies de clientelismo e fragmentação social, questões que não mudaram ao longo da história. (SINGER, 2018).

¹⁸ Para contribuir com o debate, outros autores denominam este processo como golpe, entre os quais pode-se citar Luís Felipe Miguel com “O Colapso da Democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016”, em 2019, pela Fundação Rosa Luxemburgo.

Vale lembrar a análise de Gramsci (1988) sobre a política de Maquiavel a qual mostra que um golpe de Estado sempre encontra respaldo na crise econômica que cuja solução para o embate se constitui no campo orgânico, no universo da produção de mercadoria, isto porque:

A forma-mercadoria, numa dinâmica que se orienta na valorização do valor, é o núcleo – exploratório, dominador, conflituoso e crítico – ao qual se aglutina suas formas derivadas, como a forma política estatal e a forma jurídica. (MASCARO, 2018, p. 130).

Os elementos que atuaram na composição da crise estrutural, de alguma maneira, se sobrepuseram às crises, pois a aprovação do PSPN/2008 e de uma série de iniciativas subsidiárias do processo de valorização docente coexistiu aos processos de desregulamentação do trabalho, transcendendo a crise em termos gerais, relativos ao cumprimento ou não da Lei.

A desigualdade latente no Estado brasileiro implica pensar a quantidade de esforços que o governo necessita para valorizar a renda do trabalhador em educação, sabendo que o professor também é, ao mesmo tempo, produtor e consumidor de mercadorias, participante da reprodução do capital.

1.2.2 Centralidade dos Governos Pós-Progressistas (2016 a 2020)

O Golpe Parlamentar de 2016 tem a justificativa pela crise econômica não originada no país, mas sim por ser mal resolvida. Para Dowbor (2017), esse ataque teve dimensões intensamente interconectadas - o político, o econômico, o social e o moral -, difíceis de serem individualizadas quanto a seu papel no processo. No campo político-econômico, por exemplo, se insere a tendência da disputa entre “[...] setor o público e o setor privado [que] se avolumou e, por osmose, está se transformando em poder político articulado” (DOWBOR, 2017, p. 115), em favor dos interesses do setor privado.

Isto implicou na “captura do poder político” (DOWBOR, 2017), que utilizou como ferramenta para o domínio das estratégias globais de dominância do capital sobre as

possibilidades de interferência no seu desenvolvimento, desarticulando qualquer possibilidade que aponte para um modelo diferente de Estado.

A ascensão de Michel Temer ao poder reflete as principais mudanças estruturais, como serão discutidas no tópico a seguir. Um grande aporte aos determinantes econômicos e uma singela referência a uma crise “que estava passando” em virtude à mudança de governo, forneceu instrumentos para o advento do governo de Jair Messias Bolsonaro em 2018.

Entende-se que as gestões de Temer e Bolsonaro se assemelharam, jogando ao desprezo a política educacional empreendida até ali, incorporando os tempos de crise econômica às justificativas para as medidas de austeridade, continuando o ciclo anteriormente começado na cisão do último governo progressista.

Observa-se então, que a austeridade assume também um papel político, perpassando da esfera econômica e se caracterizando na objetividade das medidas governamentais gerais, sempre sob a justificativa da racionalização dos recursos. Exemplo disso, pode-se citar as medidas que derivam da EC nº 95/2016, como os cortes no orçamento da educação, como no aporte à merenda escolar e às universidades públicas, dificultando o cumprimento do PNE/2014 (BRASIL, 2018).

Carvalho (2018) mostra que o ano de 2017 corresponde ao fim de um ciclo econômico de expansão de investimentos públicos em infraestrutura. Os setores privados de hegemonia pressionavam o Estado por uma política de estímulo ao setor, de redução de impostos, de concessões e de privatizações, como medidas paliativas ditas urgentes.

Ressalta-se que a economia brasileira reside no modo de produção subdesenvolvida e erguida em um sistema complexo, ao mesmo tempo dual - atrasado e moderno -, de modo que “[...] o processo real mostra uma simbiose e uma organicidade, uma unidade dos contrários, em que o chamado “moderno” cresce e se alimenta da existência do “atrasado” [...]” (OLIVEIRA, 2006, p. 32), evidenciando que o objetivo do capital encontra um cenário perfeito para o processo de produção e reprodução. A cerca desta interpretação, a crítica desta autora pode ser considerada atemporal.

Em 2015, um documento circulou nas bases políticas do país intitulado “Uma Ponte para o Futuro”¹⁹, trouxe o diagnóstico “insustentável” da crise fiscal “generalizada” e os efeitos danosos no campo da economia do país, elencando medidas a serem adotadas como para “salvar” o país da crise. As demandas sociais não caberiam no orçamento público, embora vinculadas à cláusula pétrea²⁰ da CF/1988 (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015). Era justamente o anúncio explícito do período de austeridade que mediava o cenário no período.

Segundo o documento, o país vivia uma recessão sem precedentes, sem solução imediata que não fosse o pacote de reformas ali proposto. A crise fiscal indicava déficits recordes em 2015 com 9% do PIB e uma despesa pública crescente acima da capacidade do Estado de prover os serviços públicos necessários, o que para os defensores do documento ficaria insustentável para cumprir as obrigações de pagamento da dívida pública. (FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES, 2015).

Estas colocações foram apontadas no contexto da crise política, protagonizada pelas ações judiciais aos principais núcleos políticos, que resultou no *impeachment* da Presidenta Dilma, bem como em um cenário de crise financeira difundida pela incapacidade dos estados e municípios de cumprir suas responsabilidades com a dívida pública. Segundo Mora (2016, p. 7), havia no Brasil um novo ciclo de endividamento estadual, que surgia após um longo período com poucas operações de crédito.

Um passo importante para isto já tinha sido dado em 2011 no governo Dilma, quando a Lei 12.546, de 14 de dezembro, que instituiu o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para empresas exportadoras, relativos ao IPI, permitiu que empresas recolhessem contribuição previdenciária de 20% da folha de pagamento. (BRASIL, 2011b, art. 1º).

Na íntegra, a medida visou reintegrar os custos tributários devidos ao governo federal as suas cadeias de produção, ou seja, a União compensaria o valor da estimativa da renúncia previdenciária, conhecida como desoneração tributária da folha de pagamento, que até 2013 já

¹⁹ Documento elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães pertencente ao partido político do Movimento Democrata Brasileiro (MDB), partido do ex-vice-presidente da república Michel Temer.

²⁰ A imutabilidade foi definida pelo §4º do art. 60 da CF/1988, que afirma que os direitos e garantias individuais não poderão ser objeto de emenda constitucional. Desta maneira, qualquer medida que possa prejudicar a devida garantia de educação de qualidade, tende a burlar a cláusula pétrea.

tinha cerca de 40 setores com folha desonerada. Segundo Nota Técnica do Dieese, esta medida foi alvo de críticas das centrais sindicais devido ao temor do futuro da contribuição para a Previdência Social e demais direitos trabalhistas, tendo em vista a redução dos custos com o registro em carteira assinada.

[...] Estado abre mão da arrecadação previdenciária e usa recursos do Tesouro para cobrir tal renúncia fiscal, visando gerar redução de custos de produção para as empresas privadas, sem que tenha sido exigido delas quaisquer condicionalidades ou contrapartidas, em especial no que se refere à manutenção e geração de empregos e de trabalho decente. (DIEESE, 2012, p. 12).

Mas a maratona de reformas fiscais no Brasil ocorre desde a década de 1970, as quais as medidas de austeridade fiscal impostas reduziram o custeio das despesas financeiras com os serviços públicos em geral (PINTO, 2019). Desta maneira, as contas públicas estão, constantemente, sujeitas ao “desequilíbrio intertemporal” das despesas primárias (PINTO, 2019, p. 4475), por vezes reforçando a cobrança, por vezes driblando os interesses particulares.

O endividamento das unidades federativas também foi um sintoma da crise econômica. Em 2014, o governo Dilma buscou contornar o endividamento dos estados e municípios por meio da Lei Complementar nº 148/2014, que altera a de nº 101/2000 (LRF), e da LC nº 156, de 28 de dezembro de 2016, que instituiu o Plano de Auxílio aos Estados/DF, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para os contratos de refinanciamento da dívida, criando condições para o ajuste das despesas com pessoal e redefinindo os prazos para o pagamento das dívidas e a maior participação da União neste processo. (BRASIL, 2000; 2014b; 2016b).

Mais tarde, a LC nº 159, de 19 de maio de 2017, que criou o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do DF, suspendeu o pagamento de dívidas e impôs determinadas obrigações, como a adoção de regime próprio de previdência social, privatizações de empresas, cortes de incentivos fiscais ou benefícios tributários. Para Bassi (2018), estas iniciativas foram como uma faca de dois gumes, pois ao mesmo tempo de ofertava a oportunidade de regularizar as contas das unidades federativas, por outro, exigia alinhamento com as medidas de austeridade por meio das reformas neoliberais.

O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (LC nº 156/2016) e o Programa de Acompanhamento Fiscal teve como condição que as despesas educacionais e da saúde deverão estar nos limites de gastos e ser constantemente compensadas, seja por redução de outra despesa obrigatória²¹ ou por restrições discricionárias²² (BRASIL, 2016b). Estes programas, na verdade, compõem o conjunto de iniciativas governamentais atribuídas no contexto da austeridade.

A guinada neoliberal baseada na austeridade fiscal propunha reformas estruturais em caráter de urgência, de modo que a responsabilidade do Estado incida diretamente na reorganização das questões trabalhistas, previdenciárias e fiscais, pois seriam integrantes estruturais indispensáveis para a sustentação da produtividade do país. Conforme Tonelo (2021), outros modelos de reforma desta natureza já estavam sendo encaminhados na Grécia e Portugal.

Em uma contradição ao próprio discurso, a “Ponte” defendia flexibilizar e/ou simplificar os impostos de modo a quebrar a rigidez institucional responsável pelo desequilíbrio do orçamento público. O que na verdade ocorreu de forma contrária, pois o “novo” regime fiscal congelou as despesas do Estado com saúde e educação, que acabou engessando as despesas públicas e dificultando a expansão natural das despesas, limitando a capacidade de cumprir os propósitos de ajustes determinados no PSPN.

1.2.2.3 Contrarreformas nos Governos Pós-Progressistas

As contrarreformas foram pautadas e implementadas com certo consenso entre trabalhadores e endossadas pela elite econômica, difundidas com urgência sem o debate necessário com a sociedade. A síntese revela a supressão dos direitos e fortalecimento dos poderes de decisão da parte detentora do poder. De modo geral, foram empreendidas por meio

²¹ As Despesas Obrigatórias são oriundas de transferências constitucionais.

²² As despesas Discricionárias são despesas comuns, importantes, mas não são obrigatórias.

de “consensos”, promovendo o esvaziamento das políticas sociais e dos direitos trabalhistas e a aproximação de medidas de privatização dos serviços públicos.

A primeira a destacar é a Lei da Terceirização (Lei 13.429, de 31 de março de 2017) que permite ao empregador terceirizar por contratação temporária em qualquer atividade da empresa, seja privada ou pública, incluindo as atividades-fim de forma ilimitada e irrestrita (BRASIL, 2017a). Alguns impactos podem ser percebidos como a qualidade do trabalho, a redução salarial, a fragilização do sistema de previdência, a perda de direitos como aviso-prévio e multa de 40% no caso de demissão sem justa causa. Segundo Dieese (2017), a remuneração dos terceirizados é 24,7% menor que os contratados pela CLT, com três horas a mais de trabalho na jornada semanal, ficando mais expostos ao adoecimento e acidentes em virtude do trabalho.

No mesmo ano, ocorre a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017), que modificou e extinguiu direitos consolidados pelo trabalhador brasileiro desde de 1943, alterando cerca de 100 artigos da CLT, incidindo nas condições de trabalho, nas negociações coletivas e nas relações entre patrão e empregado que estão diretamente vinculadas à organização sindical e à justiça do trabalho, diversificando as formas de admissão ou contratação, flexibilizando a jornada, a remuneração e as férias sem a participação no debate sobre as decisões do sindicato ou convenções coletivas, horário de almoço reduzido para trinta minutos e plano de cargos e salários desvinculados às decisões dos sindicatos, dentre outros. (BRASIL, 2017b).

Segundo Tonelo (2021), a reforma Trabalhista brasileira segue a tendência internacional, que se difundiu a partir da crise econômica mundial, no início do século XXI. Estas reformas mundiais reconfiguraram e desarticularam organizações sindicais, atuando de forma pragmática, se empenharam nas revogações de direitos adquiridos, atrelando os salários às condições econômicas do sistema.

Braga (2012, p. 202) afirma que este modelo é conhecido na literatura internacional de “*business model*”, que acaba esvaziando os movimentos reivindicatórios e propondo modelos de participação coletiva, com aspecto assistencialista, fenômeno denominado como “sindicalismo cidadão”.

Outra contrarreforma incide na Lei da Liberdade Econômica (Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019) que traz, dentre outras questões, a liberdade contratual (art. 421) que elimina ou reduz as ações trabalhistas na justiça, sejam elas do setor público ou privado por meio da possibilidade da negociação prévia entre patrão e empregado. A lei retira do Estado a obrigação de fiscalizar determinadas atividades na tentativa de desburocratizar o sistema público (BRASIL, 2019a), sendo que, por outro lado, acaba escamoteando a realidade do trabalho e favorecendo a sua precarização.

A Reforma da Previdência (EC nº 103, de 12 de novembro de 2019) também foi uma das contra reformas importantes no campo do mundo do trabalho. Em seu escopo, aumentou o tempo para a aposentadoria e modificou a alíquota de contribuição do trabalhador, estendendo o prazo para 65 anos aos homens e 62 às mulheres; com tempo de contribuição de 15 e 20 anos, respectivamente. Para os servidores, 20 anos de contribuição com salário proporcional. A aposentadoria será gradativamente válida pela idade, não mais pelo tempo de contribuição ou idade. (BRASIL, 2019b).

O processo de reestruturação do mundo do trabalho acompanhou os efeitos da crise de 2008 e que colocou uma nova morfologia do trabalho como elemento central para a restauração do capital, enquanto o capital financeiro focou na exploração da classe trabalhadora, na criação de pacotes de austeridade fiscal agressiva, exacerbando o papel do Estado no cancelamento dos direitos do trabalhador em nome de uma produtividade sem fim. (MÉSZÁROS, 2011; TONELO, 2021).

A exploração do trabalho continuou sendo o eixo central do Estado, independente das características dos governos que passaram, mas é necessário reconhecer que uns mais que outros, mesmo assim as forças políticas progressistas não conseguiram conter o avanço das reformas estruturantes proferidas pela elite econômica e são tomadas para si pela elite política.

Ou seja, a centralidade do capital não mudou desde o tempo de Marx para cá. Não há capital sem trabalho, como indicaram Fontes (2010) e Manzano (2019). O que se altera é a escalada da dominação capitalista; a intensificação da exploração do trabalho; a violência simbólica, que está no cerne do desenvolvimento da sociedade; a imposição da necessidade do capital manter-se e desenvolver-se, expropriando dos direitos historicamente conquistados.

Em suma, sob o pretexto da modernização do sistema e da superação da crise, as reformas estruturantes, denominadas contrarreformas, foram estrategicamente pensadas para a recuperação da vitaliciedade do capital, reforçando a precarização como sacrifício para recuperar ou continuar o processo de reprodução da riqueza para a classe dirigente do país. Desta maneira, as contrarreformas, conforme discorre Fernandes (2021), possuem um aspecto de autoritarismo econômico e político, que viabilizou as medidas de austeridade nesta primeira etapa da transformação.

Vale destacar que o Estado assume a articulação da crise, e, em nome dela, promove os reajustes estruturais, apresentando para o trabalhador como “sacrifício”. Este foi o teor dos discursos da política nacional na desarticulação do trabalho após a crise mundial atingir o Estado brasileiro a partir de 2013.

1.2.2.4 Desdobramentos da EC nº 95/2016 para Política Educacional

A Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, conhecida no mundo jurídico-político como Novo Regime Fiscal (NRF), também vulgarmente apelidada de Teto dos Gastos, refere-se à limitação dos gastos e de investimentos públicos, estabelecendo um teto máximo para a realização das despesas com saúde e educação (BEZERRA; OLIVEIRA, 2020). Este dispositivo marca definitivamente o fim do período progressista e inaugura, efetivamente, o de austeridade, fomentado pela crise estrutural do sistema capitalista repercutida desde meados de 2008 no cenário mundial (TONELO, 2021; MASCARO, 2018).

Vale destacar que os elementos contidos nesta lei já estavam sendo gestada no segundo governo Dilma, defendidos, especialmente, pelo, então, Ministro da Fazenda Joaquim Levy²³, que já havia passado pelo governo Lula, na gestão do Tesouro Nacional, alinhado ao mercado

²³ Economista ortodoxo de perfil liberal, formado pela Universidade de Chicago, elaborou o texto para a reforma da Previdência previsto durante o governo Dilma, mas foi engavetado e só foi retomado com o impeachment. Joaquim Levy assim como Paulo Guedes (governo Bolsonaro) são remanescentes do *Chicago Boy*. Embora esta expressão se refira ao grupo de economistas chilenos que atuaram durante o governo de Pinochet (Chile), ela expressa também os economistas formados na Universidade de Chicago, que defendem políticas econômicas privatistas e o controle fiscal acirrado.

financeiro. Foi-lhe confiada a missão de ajustar o endividamento público em crescente desalinhamento das dívidas pública e reduzir o déficit fiscal.

O propósito técnico da EC nº 95/2016 foi romantizado a partir de um conjunto de circunstâncias de cunho político e econômico, como destacaram Mascaro (2018), Singer (2018) e Souza (2017), sobre a narrativa do Golpe Parlamentar, impetrado contra democracia em 2016. Nesta ocasião, a aceitação pela população foi propícia para o entendimento necessário das medidas de austeridade de modo parecer que a solução dos problemas históricos do Estado poderá ocorrer por meio dos ajustes das contas públicas e controle do crescimento de despesas primárias,

A EC nº 95/2016 implica em ações estruturantes, que integram o plano das grandes reformas, a partir do consenso dos economistas e representantes do capital financeiro de que o Estado é considerado ineficiente. A solução postulada se justifica pela falta de controle rígido, de posturas ineficientes do governo às políticas públicas, o que explica a queda na qualidade da prestação de serviços. (BRASIL, 2018).

Evidentemente, os argumentos técnicos que embasam o dispositivo não consideram o pacto social constante na CF/1988, que presa pela valorização dos profissionais da educação escolar por meio dos planos de carreira e forma de ingresso e um piso salarial para o profissional da rede pública, conforme descreve os incisos V e VII do art. 206 da CF/1988.

A Lei possui²⁴ vigência de vinte anos (art. 106), atuando no âmbito do sistema de Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União, impondo parâmetros anuais para os gastos públicos com despesas primárias e outros órgãos do poder executivo, legislativo e judiciário; Ministério Público e Defensoria Pública (art. 107). Entretanto, inclui, diretamente, a educação no que tange às despesas realizadas pelo executivo federal, como os projetos ligados ao FNDE e fundações ligadas às universidades e institutos de pesquisas e, no plano mais amplo, a uma atividade econômica circunscrita nos limites previsíveis.

²⁴ A EC nº95/2016 foi revista pela EC 126/2022, conhecida durante sua tramitação como “PEC da Transição”, que redefiniu, dentre outras coisas, que a regra do teto de gastos federal, que será substituída por um novo arcabouço de regras fiscais, que se encontra em tramitação por meio da Projeto Lei Complementar (PLP) nº 93/2023.

Desta maneira, criaram-se cláusulas de barreiras, conforme o § 1º do art. 107 da EC/95:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. (BRASIL, 2016a).

O inciso I do §6º do art. 107 exclui as transferências constitucionais do cálculo do limite, incluindo as cotas estaduais e municipais do salário-educação, quando o Valor Aluno Anual (VAA) não ultrapassar o mínimo definido nacionalmente e a complementação da União (até 10%)²⁵ e nisso conta com o Fundeb, porque é considerada uma despesa essencial (BRASIL, 2016a).

Entretanto, o fato do teto ser calculado a partir das despesas do ano anterior impõe limites, repercutindo na restrição orçamentária (autorização) e financeira (execução das despesas) do Estado constantes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 2016a), refletindo no iminente atraso na condução da educação pública de qualidade, e o que parece um movimento ordeiro, acaba desarticulando políticas educacionais locais, devido às combinações com a atividade econômica, principalmente nas instâncias municipais de menores aportes financeiros, onde os cortes tendem a ter efeitos mais ostensivos.

Segundo Bassi (2018), a imposição de limites invalida a desafetação tributária, pois o limite dos gastos acaba desvinculando a arrecadação líquida do financiamento da educação pública, causando racionamento das contas. Um racionamento de gastos em tempos de crise econômica não seria solução adequada para a melhoria das condições dos serviços públicos. Ao contrário, em um cenário de crescimento econômico, a arrecadação bruta tenderia a crescer e com isso poderia se alcançar novos limites e, teoricamente, evitar a atrofia da economia.

²⁵ Conforme Fundeb (2007-2020).

Nesta seara histórica, vale destacar outra lei importante que buscou controlar a política fiscal - a EC nº 42 de 19 de dezembro de 2003, que define a Regra de Ouro. Esta já proibia gastos com operações de crédito superiores às despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida), que auxiliavam na limitação a Meta dos resultados primários e o teto dos gastos, conforme explica o Tesouro Transparente do governo federal. Neste dispositivo, são vedadas:

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo; (BRASIL, 1988).

Embora a Regra de Ouro tenha fundamento na Meta Fiscal, definido pela LRF/2001, é a EC nº 95/2016 que o controle fiscal é efetivamente posto como mecanismo principal da economia de Estado.

Dado o arrocho, o crescimento das necessidades pelos serviços públicos tende a reduzir a perspectiva dos gastos do PIB com educação e induzir a precarização. Estas condições acenam para as privatizações, concessões públicas e adoção de modelos híbridos de governabilidade.

Para Rossi, Dweck e Arantes (2018), estas medidas atraem os donos do capital financeiro e empresariais, mas não porque o governo corta gastos, mas pela\ garantia de lucro futuro. Neste sentido, entende-se que as medidas de austeridade, na verdade, não visam o bem-estar do Estado, mas a lucratividade previsível dos privados.

Outro alvo da EC nº 95/2016 são os recursos provenientes das transferências do ICMS e das desvinculações constantes em Lei Complementar nº 87 de 1996 (Lei Kandir) (BRASIL, 1996c), ambos integrados à Manutenção de Desenvolvimento do Ensino (MDE). Conforme Bezerra e Oliveira (2020), a contenção de gastos com educação no interior dos municípios afeta a circulação de mercadorias, bem como, a arrecadação devido à redução da atividade financeira, além de contar com os entraves da economia e com políticas adversas. Um exemplo prático é a

pandemia do COVID-19 que afetou a economia do mundo inteiro, diminuindo a circulação de mercadoria e a arrecadação de impostos.

A relativização da EC nº 95/2016 tornou-se trivial e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) passou a exercer maior funcionalidade no controle da política pública, passando de uma missão meramente burocrática para um aspecto rígido e punitivo. É neste contexto que alguns estados federativos se apressaram para formular seus próprios regulamentos específicos alinhados tanto à EC como às demandas regionais.

Em alguns casos, estas emendas estaduais trouxeram ambiguidade ao que define despesas primárias. Os estados que encaminharam seus próprios regimes fiscais foram: Ceará – EC nº 88/2016; Piauí – EC nº 47/2016; Santa Catarina - Lei Complementar nº 156/2016; Mato Grosso do Sul – EC nº 77/2017, Goiás – EC nº 54/2017; e Mato Grosso – EC nº 81/2017. (BEZERRA E OLIVEIRA, 2020; FERNANDES, PEREIRA E BEZERRA, 2021).

A LRF/2000 determina o limite máximo das receitas correntes líquidas com despesas com pessoal (art. 19 e 20), dos quais União (50%), estados (60%) e municípios (60%,) não podendo o estado exceder 95% com despesas com pessoal. Esta lei prevê que, no caso de a despesa total com pessoal ultrapassar os limites definidos, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, por meio de extinção de cargos e funções, bem como, redução de jornada de trabalho (BRASIL, 2000).

Isto é bastante claro quando a LRF/2000 alivia o município de cobrança quando tem queda de receita real superior a 10% decorrente das transferências do FPM ou redução das receitas de royalties e outras participações (BRASIL, 2000), enquanto a EC nº 95 desarticula esta política de ajuda aos municípios.

Bassi (2018) elenca as implicações diretas e indiretas do regime de austeridade ao financiamento da educação, que incidem na cooperação federativa, na disponibilidade de recursos e na autonomia, bem como, na subordinação e hierarquização nas relações intergovernamentais.

O autor se refere à inepta condição de muitos municípios brasileiros, que exigem constantemente complementação da União, bem como a falta de liberdade para utilização de

parte dos recursos relativos às necessidades específicas dos municípios, o que impede as operações de compensação de recursos entre despesas, bastante comuns nos sistemas administrativos governamentais para fechar as contas do ano contábil.

A desafetação tributária altera o padrão de financiamento da educação pública e demonstra ser “menos colaborativo” (BASSI, 2018, p. 23), afetando o pacto federativo no que tange o desenvolvimento dos serviços públicos, pois as despesas se baseiam conforme exercício anterior (capacidade e fluxo da atividade econômica) e não na organização do financiamento da educação (arrecadação e distribuição dos impostos).

O Fundeb, mesmo que não seja uma despesa primária passível de alterações diretas, não está isento dos efeitos do regime de austeridade, muito menos à EC nº 95/2016, isto porque sua sustentação depende dos impostos coletados no interior dos estados e municípios, ou seja, do vigor da economia, pois a baixa arrecadação de recursos referentes à cesta do Fundeb, pode levar ao sufocamento das contas públicas. Neste contexto, as folhas de pagamento ocupam, em média, 80% do salário docente. Isto mostra que a remuneração docente acaba se tornando vulnerável aos imperativos econômicos do sistema de organização neoliberal.

Neste complexo entre o controle dos gastos e o risco de descumprir a Meta fiscal, as instâncias governamentais evitaram sobrecarregar os orçamentos contratados, construindo menos, realizando menos projetos que impliquem oneração. Obviamente, uma estrutura racionalizada ou com resultados primários reduzidos interfere na contratação de pessoal, na qualidade das aulas, na sobrecarga dos profissionais, carência de materiais pedagógicos e demais insumos necessários para o desempenho da educação, impossibilitando o curso natural da melhoria da educação (RAMOS E LACERDA, 2019).

O caráter contraditório dessa discussão indica que, embora o regime de contenção de gastos públicos busque preservar o funcionamento ordeiro das finanças do Estado, pode inviabilizar o funcionamento dos serviços públicos do próprio Estado.

O relatório da fundação Friedrich Ebert Stiftung-Brasil reforça que a austeridade não pode ser solução para uma economia em crise, pois pode “[...] gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento” (FFES-BRASIL, 2016, p. 18), que reduz a arrecadação, agrava o resultado fiscal e, por conseguinte, leva a novos cortes de gastos.

Desta maneira, instâncias de governos municipais e estaduais acabam colocando em segundo plano o cumprimento do PSPN, como também, reduzindo as margens dos reajustes ou da frequência em que são definidos. Teoricamente, a redução da folha de pagamento, a racionalização do número de profissionais contratados ou redução da frequência dos concursos públicos, bem como dos reajustes salariais, são as principais medidas tomadas pelos governos locais na tentativa de cumprir os parâmetros das Metas fiscais e o equilíbrio as contas públicas, comprometendo a expansão das redes.

O fenômeno de redução do quadro efetivo de docentes dando lugar às contratações ocorre por toda a década (2010-2020), porém com maior frequência nos últimos sete anos, fato que permite a desregulamentação do trabalho, mas também mostra que a austeridade não se refere somente ao um fato histórico-político, precisamente atribuído a uma lei, mas a um conjunto de circunstâncias presentes na conjuntura.

Neste sentido, a EC nº 95/2016 impede o desenvolvimento das políticas de valorização docente, em especial no contexto da remuneração, visto que a contenção rígida dos gastos públicos repercute na capacidade de efetivação da Lei do PSPN no interior dos sistemas educacionais, atacando “[...] frontalmente o epicentro da política educacional para o decênio, disposta no PNE 2014-2024, que alinhou o planejamento educacional em âmbito federativo. (FERNANDES, PEREIRA e BEZERRA, 2021, p. 32).

A EC nº 95/2016 é apenas uma dimensão da crise. O fato de os municípios não acompanharem a política salarial docente uniformemente em todo país indica que a austeridade não se resume somente aos imperativos econômicos, às crises localizadas, mas a uma tendência global, por meio da reorganização das bases para o desenvolvimento predatório do capital (ABRÚCIO, 2010).

Algumas consequências da EC nº 95/2016 podem ser pontuadas:

1. As despesas com o FUNDEB (2007-2020) podem sofrer consequências por indução, pois muitos programas que atuam no interior dos sistemas estaduais e municipais vão sendo desfalcados ao longo do tempo, tendo as escolas que compensar necessidades. O resultado disso é a precarização da educação brasileira, no seu mais danoso significado;

2. O cumprimento das Metas 17 e 20 do PNE (2014-2024), que indica a universalização do pagamento do PSPN e alcançar 10% do PIB em educação pública, podem apresentar sofrer o impacto do Regime de Austeridade fiscal e prejudicar o cumprimento das estratégias destas Metas²⁶;
3. No primeiro ano de vigência, o Ensino Superior foi abruptamente afetado com procedimentos de contingenciamento, que em abril de 2019 cortou cerca de 30% dos orçamentos das 63 universidades e 38 institutos federais, conforme Sindicatos Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES, 2019). O contingenciamento no orçamento foi um dos primeiros efeitos deflagrado com a ascensão ao poder da extrema-direita com modelo ultraliberal sob a presidência de Jair Messias Bolsonaro (2019/2022).

Para entender a competência do Estado brasileiro no processo de efetivação do pagamento da remuneração docente no interior das instâncias governamentais, o próximo item apresenta a estrutura do Estado brasileiro no processo de distribuição das responsabilidades, que de uma forma ou de outra, se conecta com a crise econômica e com as medidas de austeridade tomadas no contexto das contrarreformas.

1.3 Organização Federativa: Política de Distribuição de Recursos Municipais

O Brasil está organizado na forma federativa de maneira em que as relações intergovernamentais compensam ou complementam as diferenças entre as unidades federadas. Este mecanismo compõe o sentido nato da democracia, constante na CF/1988, marco legal que delimita o direito e o dever do Estado com os princípios constitucionais da educação com a garantia de padrão de qualidade.

²⁶ A aprovação do Fundeb *Permanente* ou Novo Fundeb (2020) - Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e encontra-se regulamentado pela Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 – traz uma nova expectativa para a amplitude das possibilidades com contribuição da União, que passa para 23%, gradativamente até 2026.

Assim, a educação é considerada um direito social que deve ser ofertado como bem público à população em um sistema harmônico, onde a organização político-administrativa da União, Estado-membros/DF e municípios permitam executar os serviços em Regime de Colaboração²⁷, por meio do Pacto Federativo nas dimensões administrativa, tributária, financeira e política, visando “[...] corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino” (BRASIL, 1988, art. 18; BRASIL, 1996a, art. 75).

A CF/1988 define a competência da União de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, enquanto é competência comum a União, estados/DF e municípios “proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à tecnologia, à pesquisa e à inovação”, que fixarão normas para a cooperação com base no equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar nacional (§ Único). (BRASIL, 1988, art. 23).

Enquanto sistema, a federação brasileira possui aspectos antagônicos, principalmente quando é cooptada pela forma de governo neoliberal, isto porque, segundo Arretche (2005), a federação tende a prestigiar os aspectos de “barganhas”, movimentando as estruturas que dão sentido às práticas predatórias da acumulação do capital (HARVEY, 2005).

Desta maneira, o Estado brasileiro realiza as políticas educacionais por meio do regime de colaboração, observando, sobretudo, as relações intergovernamentais fundamentadas nas funções supletiva e redistributiva, privilegiando o pacto federativo como garantia da manutenção das políticas governamentais, contudo está imerso em uma disputa contínua pelo fundo público, como aponta Fernandes e Bassi (2021).

Na prática, esta colaboração/cooperação visa assegurar a qualidade do ensino e corrigir as disparidades no acesso e permanência, e na desigualdade nos recursos, pois dentro dos próprios estados existem municípios que não alcançam o volume de recursos necessários para execução dos serviços educacionais.

²⁷ Dada a redação da EC nº 108 de 2020, a função redistributiva se estende da União, estado/DF e município para as escolas, entendendo que a redistribuição dos recursos ao condicionar a escola ao regime de fiscalização, como demanda às instâncias de governo.

As condições distintas entre municípios acenam para as principais funções do regime de colaboração, que são as funções supletiva e redistributiva, que estão diretamente relacionadas à capacidade de atendimento, que exige um esforço fiscal conjunto no sentido de dar condições financeiras para a manutenção e ao desenvolvimento de ensino. (BRASIL, 1988, art. 211, §1º; BRASIL, 1996a, art.74 e 75).

Conti (2001) afirma que a simples busca pela justiça social não conduziria naturalmente o Estado capitalista à função redistributiva e à colaboração, pois, deixar a distribuição dos recursos por conta das leis naturais do mercado não promoveria a alocação dos recursos necessários para a cumprir a tarefa da educação com qualidade.

A sobreposição de responsabilidades na organização federativa brasileira aliada ao cenário de disputa pelo fundo público reflete a dimensão dos problemas a serem enfrentados no interior dos municípios. A cerca disso, o fato da responsabilidade pelo Ensino Fundamental ser dos estados e municípios em determinadas localidades, escolas ou municípios, coloca estas instâncias em disputa por matrículas que, na realidade, se traduz em recursos. Não uma disputa explícita, mas configurada na distribuição do fundo público.

Bassi (2018) afirma que a justaposição de funções ou competências comuns, implica também o compartilhamento do ônus financeiro, no qual “Emerge daí o gargalo: no Brasil, os municípios cujas receitas próprias podem fazer a diferença são rarefeitas, insuladas nas grandes cidades da região Sudeste” (BASSI, 2018, p. 25), como será possível verificar mais adiante sobre os recursos destinados a cada capital, onde aquelas situadas nas regiões mais ricas, detêm dos maiores volumes de recursos.

A LDB/1996 define a distribuição das responsabilidades, pela qual à União cabe atuar na organização das Instituições de Ensino Superior (IES), nos sistemas de avaliações educacionais e definir formas de colaboração com estados e municípios. Aos estados compete conduzir o Ensino Médio, ensino superior (estadual ou municipal, quando houver) e ensino fundamental II (anos finais), quando não for atribuição do município, que será responsável pela educação infantil e do ensino fundamental I (anos iniciais) e ensino fundamental II (quando não for atribuição do estado) (BRASIL, 1996a). O Quadro 1 a seguir apresenta a distribuição das atribuições da União, estados e municípios:

Quadro 1 – Atribuições dos Entes Federativos

UNIÃO	ESTADO	MUNICÍPIO
Elaborar o PNE, em colaboração com os estados/DF/ municípios;	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;	Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos estados;
Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;	Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público;	Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
Prestar assistência técnica e financeira aos estados/DF/ municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva;	Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação, integrando e coordenando as suas ações e as dos seus municípios;	Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
Estabelecer, em colaboração com os Estados/DF/municípios, competências e diretrizes para a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, que nortearão os currículos e seus conteúdos mínimos, de modo a assegurar formação básica comum;	Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;	Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;

<p>Estabelecer, em colaboração com os estados/DF/municípios, diretrizes e procedimentos para identificação, cadastramento e atendimento, na educação básica e na educação superior, de alunos com altas habilidades ou superdotação;</p>	<p>Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;</p>	<p>Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela CF/ 1988 à manutenção e desenvolvimento do ensino;</p>
<p>Coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação;</p>	<p>Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio;</p>	<p>Transporte escolar da rede municipal;</p>
<p>Assegurar processo nacional de avaliação do rendimento escolar no ensino fundamental, médio e superior, em colaboração com os sistemas de ensino, objetivando a definição de prioridades e a melhoria da qualidade do ensino;</p>	<p>Transporte escolar da rede estadual;</p>	
<p>Baixar normas gerais sobre cursos de graduação e pós-graduação;</p>		
<p>Assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, com a cooperação dos sistemas que tiverem responsabilidade sobre este nível de ensino;</p>		
<p>Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, respectivamente, os cursos das instituições de educação superior e os</p>		

estabelecimentos do seu sistema de ensino;		
--	--	--

Fonte: Brasil (1988; 1996a).

Na definição das competências, a separação das funções e das responsabilidades depende também do processo de negociação, que pode partir da definição dos próprios instrumentos legais, das condições financeiras que estruturam os meios práticos, bem como, da vontade política. Estes elementos orientam a capacidade de indução da União, incidindo desde a oferta da educação pública até o pagamento do profissional do magistério (ARRETCHE, 2005; ANDERSON, 2009; ARAÚJO, 2013), fato que coloca em relatividade a distribuição de recursos.

Segundo Abrúcio (2005), esta organização aparentemente “partilhada” caracteriza-se pela relação dos aspectos diversificados dentro uma unidade detentora de diversidades culturais, socioeconômicas e políticas, que necessitam de uma organização capaz de minimizar as desigualdades, ou seja, de instrumentos concretos que viabilizem a distribuição dos recursos, independente da capacidade de arrecadação específica de cada estado, o que se torna bastante complexo.

Entretanto, para Cavalcanti (2019, p. 43); “uma federação é mais que a divisão de autoridade, ela requer a divisão do poder para que o seu exercício se torne possível”, sendo necessário que as divisões de poder mantenham relações em constante equilíbrio, no sentido vertical (relação da União para as demais unidades federativas) e horizontal (relação entre estados e demais unidades federativas que integram a regionalidade e as necessidades da sua população).

Vale destacar que o imbróglgio desta configuração está na definição de que o poder não se exime na organicidade das decisões simplesmente, pois na prática as decisões são pautadas conforme às condições financeiras. Para Arretche (2005), as necessidades reais da população ficam vulneráveis às barganhas federativas e acabam alimentando as desigualdades educacionais no país.

Por outro lado, este modelo de federalismo brasileiro introduzido na organização da educação preserva as diferenças, enquanto mantém o Estado como sustentáculo do capital (ARRETCHE, 2005). Seria uma espécie de autonomia relativa, pautada na contradição entre a necessidade de cumprir os determinantes legais e o caráter indutivo, que autorizam as unidades federativas a angariar cada vez mais recursos, como extinto de sobrevivência, tornando não saudável o caráter competitivo com/entre os próprios membros da federação.

As responsabilidades do Estado pela educação incluem também a capacidade subsidiária. Um exemplo claro foi a participação da União na complementação de até 10% dos recursos do Fundeb (2007-2020) aos estados e municípios. Estes recursos complementaram o pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica das unidades federativas que não conseguiam alcançar os valores integrais do custo aluno anual definido pelo MEC. Estes recursos atribuíram à política de financiamento da educação parte significativa do mérito que caracteriza uma política de Estado, pois determinam a assistência direta do Estado no comprometimento do PSPN nas unidades federativas que, por alguma razão estrutural, não consegue cumprir.

Desta maneira, o Regime de Colaboração assume a função moderadora na responsabilização pelo padrão de melhoria salarial dos profissionais do magistério, atuando, principalmente, na capacidade do Estado de equilibrar as obrigações dos entes federativos para o cumprimento dos preceitos constitucionais relativos à remuneração docente.

A limitação dos recursos seja por insuficiência ou influência de fatores diversos, como econômicos e sociais, incide na capacidade dos estados e municípios efetivarem a política educacional na ponta do sistema – município. Isto implica em um modelo federativo eminentemente contraditório, pois alguns municípios possuem determinada autonomia técnica e financeira, outros possuem dependência para a consolidação das políticas educacionais. Portanto, mesmo que o Estado direcione a política de remuneração docente nos 5.570 municípios sob a esfera de 26 estados, não garante que a assistência seja equalizada, pois as unidades federativas são distintas entre si pelo grau de suficiência de recursos e pela capacidade política de articulação interna.

É neste cenário de antagonismo e de disputa, onde se simula a colaboração, que se organizam as políticas de valorização do magistério, na qual, mesmo sendo pautadas por uma

política federal, é no interior de cada município com condições específicas, que as políticas de remuneração são executadas e caracterizadas.

Os problemas de arrecadação e distribuição dos recursos para o pagamento dos seus servidores da educação incide na dificuldade de promoção profissional, na falta de uma carreira devidamente regulamentada e no comprometimento da política salarial, que evidenciam o descompasso entre a remuneração inicial e final de carreira, fenômeno bastante identificado nos estudos acadêmicos sobre o PSPN entre 2014 a 2018 (NASCIMENTO, 2019).

Silva (2020, p. 117) acrescenta que a regulamentação dos planos de carreira dos professores da educação básica, as formas de contratação e as dimensões dos ajustes salariais são dependentes dos resultados das negociações, de modo que as categorias sofrem interferências diretas das correlações de forças, que atuam nos momentos e espaços-chave na organização do trabalho e do Estado, alterando a capacidade organização/enfrentamento coletivo, principalmente nos pequenos municípios em que reside um forte traço patrimonialista.

O regime de colaboração na esteira da autonomia federativa, pressupõe que as desigualdades das condições salariais constituídas a partir da capacidade de financiamento específico de cada unidade federativa e das forças políticas dinamizam a diversidade de planos de carreira e a política salarial do professor-servidor municipal. Esta afirmação sinaliza para um contexto de contradições, pois o sentido da valorização salarial do profissional da educação perde a sua lógica nos desequilíbrios financeiros, na vulnerabilidade às crises do Estado capitalista, como também, a própria organização federativa.

1.4 Efeitos da Política Fiscal para a Política de Remuneração Docente

Após a virada para o século XXI, a questão da organização tributária vem assumindo a pauta das reformas neoliberais nos sistemas capitalistas, tanto para implementação de medidas de contenção das crises econômicas, bastante frequentes e intensas no cenário global atual de produção de mercadorias, como para manter a produção da riqueza. A síntese disso são políticas

de austeridade, que consagram o sacrifício de determinadas classes para sustentar o mecanismo do capital nos sistemas.

Segundo Loureiro e Abrúcio (2004, p. 51), a síntese da literatura sobre a gestão fiscal indica ser “[...] condição básica para que o Estado estabeleça fundamentos macroeconômicos saudáveis e, assim, consiga favorecer a obtenção de um crescimento econômico sustentável”. Deste modo, parece razoável, que de tempos em tempos, haja uma reformulação da máquina governamental em torno de uma reestruturação da dinâmica produtiva, que se apoia no tripé macroeconômico, gestão fiscal.

Mas o trânsito destas questões na ordem federativa deixa claro que os problemas mais pertinentes estão no interior das instâncias de governo, na ponta onde se concretiza os serviços públicos, bem como onde são recolhidos os impostos, onde legitimam e sustentam o sistema como tal. Ou seja, embora haja divisão de responsabilidades aos entes federativos em um complexo sistema harmônico, é no interior dos municípios que os efeitos das políticas empreendidas no plano macro se tornam mais visíveis para boa parte da população.

Ao dividir as responsabilidades, o Estado também participa da divisão dos recursos por meio da arrecadação fiscal. Segundo Conti (2010, p. 17), a organização do Estado na forma federativa considera um “[...] contexto de fatos econômicos, sociais, culturais, políticos, históricos, geográficos, religiosos e muitos outros que conduzem a essa formação, tornando-a a mais adequada a determinado grupo social”. Complementando a denominação de Conti, os grupos sociais estão dispersos na regionalidade e nas necessidades específicas das organizações sociais, e, ao mesmo tempo, devem cumprir os determinantes constitucionais na expectativa de conjunto.

O federalismo fiscal se refere à arrecadação de tributos, à repartição das receitas, à definição de responsabilidades na execução dos gastos públicos, visando atender às necessidades públicas, que devem ser acompanhadas pelas prestações de contas com a sociedade. Conforme Conti (2010), não há Estado sem coleta da produção capaz de financiar sua própria existência, deste modo, para atender às necessidades, o Estado precisa organizar um sistema de arrecadação a partir do que produz em todo território, arrecadando recursos

necessários para a condução dos serviços obrigatórios do Estado. Este é o principal aspecto que caracteriza o Estado Federal.

O desvendamento das questões fiscais constitui um importante debate nestes tempos de crise, se tornando o principal gargalo para o financiamento e efetivação das políticas educacionais, ou seja, depende do saneamento dos fundos contábeis, cujo pagamento para o funcionalismo público está vinculado, estando sujeito aos movimentos da economia (ALVES, 2017). Conforme Senna (2014) quando ocorre qualquer desequilíbrio nas contas públicas, um dos primeiros alvos de cortes é o funcionalismo público da educação, comprometendo o caráter social da política salarial docente.

Nesta complexa organização, os recursos destinados à educação básica são coletados, direcionando-os para fundos de natureza contábil, para, enfim, redistribuí-los (MARTINS, 2009). Entretanto, a necessidade de cada ente federativo é distinta, assim como os volumes das fontes, os objetivos específicos dos recursos, embora haja um núcleo fixo/legal de direcionamento, sem contar com o cenário de crise econômica que tende a comprometer alguns entes federativos mais e outros menos.

Estas variações estão descritas nas regionalidades, exemplo das unidades federativas que possuem mais indústrias que outros, exportam mais que outros, possuem fontes naturais mais ricas que outros como a exploração de petróleo. Assim, para estimular a circulação de mercadoria no território brasileiro, os governos instituem incentivos fiscais, sejam no âmbito municipal, estadual ou federal, e para compensar os valores, implementam subsídios, tendo em vista o cumprimento das obrigações constitucionais, que não devem ser prejudicadas pelo incentivo.

Vale destacar que as obrigações devem ser cumpridas com qualidade, portanto, tanto o volume de recursos como a efetividade e eficiência dos gastos são fundamentais para o cumprimento das obrigações fiscais prevista pela Constituição de 1988, ou seja, não é a quantidade ou o volume que são ineficazes, mas a qualidade, relacionada ao como gasta. (PINTO, 2019).

Enquanto serviço público, a política de financiamento da educação encontra-se nesta configuração. A valorização docente, em especial, é vulnerável às decisões políticas e

intercorrências econômicas, como qualquer outra política empreendida no contexto do capitalismo. Neste sentido, dadas determinadas decisões e intercorrências é que dão suporte e orientam as crises financeiras do Estado. Os elementos que compõem a organização do trabalho – a composição do salário – configuram um dos primeiros alvos dos pacotes políticos de austeridade que os governos elegem para remediar as crises.

Segundo Mascaro (2018), é mediante o sistema de tributação, de investimentos, de condições salariais e sociais que perpassam pela necessidade de acumulação e de comprometimento do orçamento que os Estados estabelecem e garantem sua existência material. Sob o aval do capital, o Estado conduz a direção da política econômica - se de austeridade ou de melhoria da distribuição de renda.

Mascaro (2018) mostra que, ao optar por políticas que representam no seu escopo a austeridade, os Estados não privilegiam as políticas de distribuição de renda, destacando o equilíbrio das contas no final do ano financeiro à todo custo sob pena de responsabilização. Esta afirmação relaciona-se com a posição de Pedro Rossi na palestra de abertura do XI Encontro Fineduca (2021), que salientou que, na lógica fiscal, as despesas de hoje não precisam virar imposto amanhã, em contradição ao movimento pela rígida política fiscal difundida pelo neoliberalismo.

Para Orair (2014), sobre a organização da carga tributária no Brasil a partir da CF/1988, a carga tributária aumentou de 23% para 35% do PIB em 2011, inflamando as reclamações do setor empresarial que observam saídas onerosas do Estado de seus empreendimentos específicos para financiar o fundo público.

Esta situação acabou contribuindo para atrair o setor privado a abocanhar os recursos públicos, resultando na integração do privado ao público. Segundo o autor, isto é alvo de narrativas do senso comum de que o governo retira renda do setor privado para financiar gastos com salários de servidores públicos, como exemplo.

Em grande medida, este baixo dinamismo do consumo intermediário da União está ligado ao fato de o governo federal vir gradualmente deixando de contratar diretamente determinados serviços públicos na área de saúde e educação, passando a transferir um crescente montante de recursos destinados a estes serviços públicos para os estados e municípios. (ORAIR, 2014, p. 62).

Este é um dos diagnósticos, bastante plausível, que identifica uma reaproximação do Estado para a responsabilidade pelos gastos públicos e uma aproximação do setor privado ao setor público, embora nos orçamentos interregionais o grau de integração entre público e privado seja bastante evidente.

Evidentemente, o salário docente é inerente à política fiscal do Estado, pois sem a coleta de tributos não há política educacional que seja pública. Neste aspecto, a responsabilidade pela educação alcança um enfoque conflitivo, pois a política educacional local deve estar em consonância com os documentos orientadores da política educacional nacional, enquanto a arrecadação de impostos que compõem a cesta do Fundeb deve se ater à LRF/2000, que implica a organização das finanças públicas em conformidade com a capacidade fiscal de cada ente federativo, podendo se desprender do aspecto de política nacional para depender que questões específicas dos estados e municípios.

Este aspecto resulta nas contradições no federalismo fiscal, que acabam interferindo na capacidade de cooperação entre os entes federativos. Vale ressaltar, que este aspecto colaborativo é garantido pela CF/1988, a qual tornou o município uma unidade federativa com plenas capacidades de organização financeira, administrativa e normativa. Entretanto, conforme a Confederação Nacional dos Municípios (2016, p. 22-23), os gastos com pessoal do magistério acabam tendo um peso maior nas folhas de pagamento dos municípios, influenciando os limites estabelecidos pela LRF/2000.

Os problemas socioeconômicos evidenciam as contradições do federalismo fiscal brasileiro. Isto se mostra bastante recorrente quando se analisa as condições financeiras, políticas e econômicas distintas entre estados, municípios e a própria federação, como a diversidade na capacidade de arrecadação, exemplo dos estados que possuem exploração de petróleo, indústria etc.

Alguns dos problemas que o Brasil carrega em sua composição histórica são políticoeconômicas fracassadas e dependentes com graus diferentes do capital financeiro internacional, que favorece uma espécie de *guerra fiscal*²⁸. Segundo Colombo (2017, p. 230),

O sistema federal representa um arranjo institucional capaz de organizar elementos ora cooperativos, ora competitivos, e nesta ambiguidade de tarefas consegue equacionar a natureza paradoxal que envolve o relacionamento entre os entes federados.

É este arranjo institucional brasileiro que permite que os recursos cheguem até a ponta do sistema para efetuar os compromissos. Estão justapostos, nesta organização colaborativa, como defende a CF/1988, elementos reais de uma competição entre entes da federação baseada na busca por investimentos, resultando na “guerra fiscal”. (LOPREATO, 2015; COLOMBO, 2017; BRAGA, 2017; TONELO, 2021).

Por outro lado, a competição fiscal também está atrelada na capacidade de cumprir os determinantes legais e/ou políticos, pois os entes federativos acabam sendo induzidos a representar a premissa daquele governo. Isto é o que naturalmente incide na política salarial pois acaba tendo que se submeter aos determinantes econômicos pela via política.

Entretanto, embora o cálculo do Fundeb leve em consideração o número de matrícula e o volume dos recursos arrecadados, estados e municípios têm determinada liberdade para decidir a robustez dos salários de seus profissionais do magistério, o que nem sempre acaba sendo uma iniciativa desejada, levando em conta as dimensões de uma crise financeira do Estado ou determinantes políticos que engendram a questão salarial do professor. Isso causa um imbróglio na política de remuneração docente, pois, independente de condições do Estado, a decisão dos reajustes, de quando e a porcentagem de aumento, seguem uma lógica desconectada com a realidade do trabalho docente nas redes de ensino, permanecendo atrelado às condições que o capital permite que o Estado alcance.

²⁸ A “Guerra Fiscal” é histórica no cenário nacional, está diretamente ligada aos volumes e qualidades dos investimentos, e à geração de empregos, uma vez que incide exatamente na quantidade de recursos que a unidade federativa detém. Segundo Cury (2010), a guerra fiscal entre estados e as constantes políticas provisórias de compensação financeira alimenta o federalismo competitivo, chamado por Abrúcio (2010) de “competição predatória”.

1.5 Política de Financiamento da Educação: Implicações para a Remuneração Docente

A qualidade do ensino depende de uma série de questões dentro da concepção e organicidade do Estado, associada aos princípios constitucionais nos quais a garantia de padrão de qualidade e a valorização do profissional da educação escolar constituem um peso especial para a composição da política educacional, conforme alíneas VII e IX do art. 3º, da LDB/1996 (BRASIL, 1996a).

A CF/1988 determinou os recursos do Estado para a educação pública, destinando a aplicação de nunca menos que 18% da cesta que compõe o conjunto dos recursos angariados pela União, e mínimo de 25% dos impostos e transferências em favor do desenvolvimento e manutenção do ensino dos Estados/DF e municípios. Os recursos são constituídos por transferências constitucionais, contribuições sociais e incentivos fiscais, dentre outros recursos previstos em lei.

O Fundef foi o primeiro passo para organização legal dos recursos e que refletiu a preocupação com a destinação de verbas exclusivas para o pagamento dos profissionais do magistério, ainda reservadas ao Ensino Fundamental (BRASIL, 1996b). Entretanto, convém-se afirmar que os recursos não eram suficientes para garantir os dispositivos constitucionais de universalização, muito menos os determinantes internacionais que acompanhavam a evolução da educação brasileira no período.

Passado o período de vigência do Fundef, a EC nº 53/2006 regulada pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, vigente até 2020, ampliou o alcance dos recursos para a Educação Básica, de 15% para 20% (BRASIL, 2006a; 2007a). O Fundeb permitiu a efetivação de políticas educacionais de modo a romper com a trajetória histórica de escassez de recursos e da precariedade do trabalho docente no que tange toda a organização do sistema, inclusive a remuneração do profissional do magistério.

O Fundeb é um fundo estadual de natureza contábil, que destina os recursos dos impostos e transferências para a manutenção e desenvolvimento da educação básica pública e

valorização do magistério, buscando equalizar a distribuição e, por conseguinte, as oportunidades de acesso, permanência, como também as condições profissionais e salariais dos professores. Esta organização atribui ao Fundeb a natureza redistributiva que compromete parte das receitas de impostos vinculados à Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), com tempo de atuação de 2007 a 2020²⁹.

A arrecadação e a distribuição/redistribuição dos recursos do Fundeb são divididas em recursos federais, estaduais/distrital e municipais. A parcela destinada aos municípios corresponde a 20% de Fundo de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE/FPM), do ICMS, do Imposto de Produtos Industrializados (IPI), das exportações (IPIexp), da Desoneração das Exportações (Lei Kandir), do Imposto Transmissão Causa Mortis e Doações (ITCMD), da Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) dos municípios (BRASIL, 1988; 1996c; 2007a). Neste sentido, o sistema exigiu uma reorganização mais efetiva, criando um fundo especial destinado à arrecadação e distribuição dos recursos públicos educacionais por meio da EC nº 14/1996 e da Lei nº 9.494/1998, que criam e regularizam o Fundef com vigência de 1998 a 2006 (BRASIL, 1996b).

Tais recursos devem obedecer aos parâmetros metodológicos do Fundeb, que especificados por meio dos quantitativos das matrículas, são divulgados anualmente pelo Censo Escolar da Educação Básica, considerando o ensino fundamental presencial urbano ao final de cada ano subsequente e a soma dos recursos em cada unidade da federação, observando os valores das etapas de ensino, conforme consta na Lei nº 11.494/2007 a seguir:

A distribuição de recursos que compõem os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, dar-se-á, entre o governo estadual e os de seus Municípios, na proporção do número de alunos matriculados nas respectivas redes de educação básica pública presencial [...]. (BRASIL, 2007a, art. 8º).

²⁹ Em 2020, o Fundeb foi tornado permanente - EC nº 108, de 26 de agosto de 2020 – alterando alguns dispositivos em relação ao Fundeb (2007-2020), mas principalmente aumentando a complementação da União de 10% para 23%. Para especialista da educação, o Fundeb-permanente foi um avanço importantíssimo, tendo em vista o cenário político e financeiro em que o Estado brasileiro se encontra neste período.

Estes valores originam os Fatores de Ponderação, atribuídos conforme a manutenção do aluno na área de atuação prioritária em cada segmento da educação básica, variando entre 0,70 e 1,30, no qual, quanto mais próximo do zero (0), menores são os recursos por aluno.

São 19 fatores, divulgados anualmente até 31 de julho do ano seguinte, por meio do Valor Aluno Anual (VAA), juntamente com os valores das receitas do Fundeb nos estados correspondentes aos segmentos da Educação Básica³⁰. cujos valores vão sofrendo modificações a cada movimento da economia, refletido naturalmente na totalização das receitas do Fundeb. (BRASIL, 2007a; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021).

Para a definição dos valores específicos de cada modalidade, o FNDE baseia-se no cálculo do VAA³¹ Nacional (Valor Aluno Anual Mínimo Fundeb) relativo às estimativas da receita total dos Fundos, no valor da complementação da União e nos valores anuais por aluno no âmbito dos estados\DF. (art. 15 da Lei nº 11,494/2007). Esta organização é fundamental para a viabilidade da educação nos municípios, pelo qual os recursos são redistribuídos conforme o número de matrículas, como já apresentado.

Aos estados e municípios cabe a participação de 20%, dos 25% constitucionais, das receitas que compõe o Fundeb (FPE, FPM, IPVA, ITCMD, ICMS, Cota IPI-Exportação e ITR), além dos impostos compartilhados (ISS, ITBI, IPTU, IRRF-estadual e municipal e Cota IOF-Ouro). Os recursos aplicados em MDE, originados do Fundeb (2007-2020), obedecem a seguinte distribuição:

Quadro 2 – Origem dos Impostos Que Compõem o MDE

	Originados dos municípios	Originados dos estados	Exclusivos do DF	Cota-parte dos municípios	Cota-parte dos estados
IPTU	X	X	X	-	-

³⁰ São considerados para o cálculo do Fator de Ponderação: Creche (tempo integral pública; tempo integral conveniada); creche em tempo parcial; Pré-escola (tempo integral; tempo parcial pública; tempo parcial conveniada); Anos iniciais (EF urbano; EF no campo); Anos finais (EF urbano; EF no campo); EF em tempo integral; EM (urbano; do campo; tempo integral); EM integrado à Educação Profissional; Educação Especial; Educação indígena e quilombola; EJA com avaliação no processo; EJA integrada à educação profissional de EM, com avaliação no processo. (BRASIL, 2016d).

³¹ Atualmente o VAA é reconfigurado em virtude no novo Fundeb (2021), sendo chamado de Valor Aluno Total Mínimo por Aluno (VAAT). (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2021).

ITBI	X	X	X	-	-
ISS	X	X	X	-	-
IRRF	X	X		-	-
ICMS		X	X	X (dos municípios)	X (dos estados)
ITCD		X			
IPVA		X		X (dos municípios)	X (dos estados)
ITR	X	X	X		
FPM/FPE	-	-		X (da União)	X (da União)
ITR	-	-	X	X (da União)	X (da União)
IPI – Exportação	-	-	-	X (da União)	X (da União)
IOF – Ouro	-	-	-	X (da União)	X (da União)
Lei Kandir – ICMS desoneração	-	-	-	X (do município)	X (dos estados)

Fonte: MEC/FNDE (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (2022).

Os recursos totais do MDE destinam-se às despesas básicas das instituições de ensino, as quais estão assinaladas:

I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;

II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;

III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;

IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;

V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;

VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;

VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;

VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (BRASIL, 1996a). Grifo meu

Os recursos destinados à remuneração dos profissionais da Educação Básica em sala de aula e aos que exercem atividades de suporte pedagógico, tais como: direção ou

administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, coordenação pedagógica e orientação educacional, que estejam em efetivo exercício na educação básica pública, seja no ensino regular, indígena, especial ou supletivo. (BRASIL, 1988; 2000; 2007a).

Como é possível verificar, a política de financiamento da educação é o carro-chefe da política de valorização docente, que vem sendo alvo de grandes contrainvestidas neoliberais nos últimos anos, no que tange à austeridade, que limita uma série de condições de sobrevivência dos que vivem do trabalho e necessitam do Estado para a mediação entre trabalho e remuneração.

É possível questionar a indução da União, quando, na verdade, a própria não resiste aos ditames das crises políticas e econômicas. Neste sentido, esta capacidade é integralmente afetada pela racionalidade da cartesiana das condições do Estado. Ainda que os reajustes incidam em valores reais – número de matrículas e o VAA-MIN – estes sofrem defasagens, pois são calculados com base na receita total e nas matrículas ponderadas de cada unidades federativas, que podem ter sofridos interferências da dinâmica da economia e de saúde pública, como a Covid-19, precisamente a partir de 2020.

Neste período, também de arrefecimento da dinâmica econômica mundial, registra-se importante migração de matrículas³² do setor privado para o público. Este fato explicita a tendência da não aplicação do PSPN, que vinha sendo almejada desde os primórdios da crise política instalada nos diversos setores da organização do Estado no decorrer da década.

Em virtude da vigência da EC nº 95/2016, os recursos para a educação sofreram contenções e cortes nos gastos, provocando uma racionalização dos recursos destinados à remuneração dos trabalhadores em educação, reduzindo a expectativa de contratação ou realização de concurso na área, ou mesmo diferenciando salários de contratados e servidores, dentre outras, como medida destinada ao ajuste das contas públicas das administrações locais.

1.6 PSPN: Possibilidades e Desafios de Valorização do Profissional da Educação

³² Seção II.

As principais discussões sobre a proposta de um piso nacional para o professor de Educação Básica ocorreram em 1994 por meio da Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), debatido no VII Encontro Nacional da Associação Nacional, no qual resultou na elaboração do Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação (Pacto), firmado entre estados e municípios, capaz de interagir com a formação e as reivindicações dos professores. Segundo Gomes (2019), o MEC e dirigentes de entidades educacionais acolheram as medidas para a criação do piso nacional, partindo de R\$300,00 para o início da carreira, momento em que o salário mínimo estava fixado em 64,79 Unidades Reais de Valor (URV)³³.

O Pacto foi bastante importante para o movimento de valorização do profissional em educação, pois, por meio de conferências nacionais e locais, apoiado pelo Programa de Apoio aos Secretários Municipais da Educação (PRASEM/FUNDESCOLA/MEC), identificaram dos obstáculos para o cumprimento do Piso e definiram a elaboração de PCCRs como ponto de partida para a implementação do Piso nas unidades federativas.

O objetivo prescindia-se de uma organização efetiva e conjunta que envolvesse estados e municípios na elaboração dos seus respectivos planos de cargos de carreira e outras demandas associadas à implementação de medidas democráticas, até então em processo de difusão. Dentre estas medidas, encontram-se o aperfeiçoamento dos professores, a licença remunerada e o estabelecimento de critérios de progressão na carreira, que foram aprimorados com a LDB/1996 (art. 67), assegurando o ingresso ao magistério público por concurso público, progressão funcional, formação, tempo para estudos, planejamento e avaliação, bem como condições de trabalho adequadas. (BRASIL, 1996a).

A LDB/1996 marca o ponto de partida dentro da “nova” experiência de política de financiamento para a estruturação da carreira docente. O Fundef datou o prazo de seis meses para que cada estado/DF e município dispor de seus planos de cargos, carreira e remuneração, observando a remuneração condigna para os professores do ensino fundamental público em

³³ Valor fixado a partir do cálculo da diferença em Cruzeiros Reais do salário anteriormente vigente, conforme Portaria Interministerial nº 4, de 2 de março de 1994.

exercício, o estímulo ao trabalho em sala de aula e a melhoria da qualidade do ensino, buscando corrigir a defasagem histórica de professor qualificado nas redes de ensino por meio de políticas de formação docente. (BRASIL, 1996b).

A valorização dos profissionais em educação envolve uma série de fatores que vão além do salário digno. Nesta perspectiva, a CF/1988 determinou no art. 206, princípios e garantias fundamentais do cidadão, a valorização do profissional em educação por meio de três eixos basilares: a garantia dos planos de cargos e carreira, o piso salarial e o padrão de qualidade do ensino (BRASIL, 1988).

Assim, estes elementos essenciais foram diretamente vinculados às fontes de financiamento da educação, tornando-se um marco histórico para a política de valorização docente, passando a vinculá-la à política salarial no país. A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008 passou a configurar nas políticas educacionais e, sua regulamentação, passou a caminhar junto ao movimento da economia e aos princípios da política de financiamento como medidas para a manutenção e o desenvolvimento do ensino.

Nesse sentido, um conjunto de condições político-financeiras do Estado brasileiro estaria submetido à viabilidade econômica das instâncias governamentais, ficando aquém de uma política de Estado, fator que foi razão para o recurso ao STF em 2008, em contestação ao PSPN.

O PSPN consiste no valor mínimo do vencimento inicial pago pela jornada de trabalho de, no máximo, 40 horas semanais, conforme as especificidades de cada ente federativo. Seu valor deve ser calculado proporcionalmente à hora trabalhada, visando a propiciar isonomia entre sistemas e categorias, incluindo também aposentados e pensionistas do mesmo regime de previdência. Conforme a Lei:

O piso salarial profissional nacional é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. (BRASIL, 2008, §1º, art. 2º).

O PSPN, o que também pode ser entendido como valorização salarial, inerente às porcentagens da arrecadação pela instância de governo. Fato que, de certa maneira, interfere no

montante a ser encaminhado ao MDE, que separa, no mínimo, 60% do volume de recursos totais dos Fundos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Também mantém certa relação com os quantitativos das despesas com remuneração docente, que está diretamente vinculado à LRF. Conforme a Lei do PSPN, a sua integralização deveria se integralizar no sistema público até 2021.

De 2008 a 2011, o PSPN ficou com as negociações paralisadas em virtude da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) – nº 4167, impetrada pelos estados do RS, SC, MS e MG, e pelo sindicato dos servidores públicos do município de Fortaleza/CE, sob a alegação de falta de condições para efetivar a Lei e apoiada pelos governadores de RR, SP, TO e DF (BRASIL, 2008; BRASIL, 2013). Fernandes e Rodriguez (2011) definiram esta luta pelo piso como numa “contenda federativa”, que explicitou o choque entre estados e municípios na tentativa de evitar comprometimentos das contas públicas.

Segundo Camargo (2015) e Souza (2016), muitas unidades federativas não tinham condições de arcar com o nivelamento inicial (ao PSPN). O STF reconheceu a constitucionalidade da lei e alegou o risco de violação do pacto federativo, determinando a volta das negociações. (BRASIL, 2011a).

Também neste meio tempo, além do PSPN, outras legislações e documentos oficiais foram anunciados, configurando o momento propício para a implementação de políticas valorização do profissional da educação pública, por meio da difusão das Diretrizes Nacionais para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (Parecer CNE/CEB nº 9, de 2 de abril de 2009 e a Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009). Estes corroboraram com o documento da Conferência Nacional de Educação de 2010, ratificando a necessária equiparação da remuneração docente em todo o território nacional, a criação dos Planos de Cargos e Carreira e Remuneração (PCCR) nos sistemas locais e o aumento dos recursos para o pagamento de professor, elementos transformados em Metas pelo PNE (BRASIL, 2014a; CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009a; 2009b).

Em seguida, o Parecer CNE/CEB nº 9, de 5 de maio de 2010 e a Resolução CNE/CEB nº 5, de 3 de agosto de 2010, que definiram e fixaram os parâmetros para o encaminhamento

dos planos de carreira e remuneração nos estados e municípios, e para a elaboração das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica, definidos e fixados por meio do Parecer CNE/CEB nº 7, de 7 de abril de 2010 e a Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010, que dispõem sobre as Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2010a; 2010b; 2010c; 2010d).

Em 2019 foi aprovada a Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019, que define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a formação inicial de professores para a educação básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação), que difunde as competências para o exercício da docência, que serão administradas nos cursos de primeira e segunda licenciatura, de formação pedagógica para atuar em sala de aula, na administração, no planejamento, na inspeção, na supervisão e na orientação educacional da Educação Básica. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2020).

Os reajustes anuais gradativamente incorporados aos salários foram regulados aos estatutos e planos de cargos e salários do magistério público das redes municipais, que tiveram impactos na remuneração no que tange às formas de progressão - baseadas na formação e titulação acadêmica (Classe) e no tempo de serviço e avaliação de desempenho (Nível) -, e nos mecanismos de incentivos, como as gratificações, bônus, adicionais e/ou vantagens pecuniárias, como demonstram os estudos de Alves (2017), Camargo (2015), Souza (2016) e Nascimento (2019).

Os sindicatos tiveram um papel fundamental na assertiva dos ajustes. Em muitos municípios, acordos foram firmados entre unidades federativas, sindicatos e outras organizações de trabalhadores docentes na tentativa de garantir os ajustes anuais, enquanto ocorre a acomodação das contas públicas relativas às despesas com pagamento salarial. A estratégia era tentar nivelar os vencimentos iniciais ao valor nacional vigente³⁴.

Após 2013, há uma intensificação nas discussões sobre a composição da carreira, a jornada, a hora-atividade e a articulação dos PCCRs no interior das redes de ensino,

³⁴ Ver relação de sindicatos no Apêndice A.

evidenciando o período de acomodação dos sistemas estaduais e municipais quanto aos ajustes do piso ao vencimento. Estes aspectos não encontraram unanimidade na aceitação das políticas de valorização, pois a Confederação Nacional de Municípios (2014) havia saído em defesa das contas municipais em detrimento do PSPN, alegando o endividamento de mais de 1.300 municípios comprometidos com mais de 80% dos recursos do Fundeb para cumprimento do piso.

Contudo, a luta pela valorização do PSPN contou com o empenho dos sindicatos da categoria, tendo em vista que algumas unidades federativas só conseguiram ajustar o piso local ao nacional depois das manobras de compensação e integração dos bônus, gratificações e horas-atividade à remuneração e outros valores pendurados ao salário base, levando os vencimentos iniciais ao patamar do PSPN.

Os sistemas de compensação das bonificações ou adicionais de gratificação foram comuns nos primeiros anos do PSPN. Uma das alegações para a justificativa destas compensações seria a necessidade de atingir a Meta do piso e para integralizar ou unificar a base salarial, incorporando a regência e a jornada de 1/3 de hora-atividade à remuneração.

Camargo (2015) aponta que um dos problemas oriundos dessas manobras, foi a redução dos vencimentos iniciais, detectada em seu estudo de três redes municipais paranaenses, aproveitando a oportunidade da elaboração dos novos PCCRs. Contudo, os acordos foram bastante específicos, dependentes de cada situação em que se encontravam as unidades federativas.

O achatamento na carreira do professor foi um dos efeitos dessas manobras, segundo Nascimento (2019) os vencimentos dos professores do estado de Rondônia com licenciatura plena acabam ocultando as gratificações e demais apenas que resultou neste fenômeno.

Conforme Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistérios da Educação Básica - Resolução CNE/CEB nº 2, de 28/05/2009 (BRASIL, 2009), três requisitos imbricados na política de implementação e consolidação do Piso – carreira, jornada e remuneração. Desse modo, a valorização dos profissionais da educação e seus planos de carreira implicam as bases de cálculos, aplicações e os direcionamentos de recursos, que trazem para o centro das discussões o estabelecimento de

condições dignas para os professores do magistério público. Observa-se que foi necessária uma Lei que declarasse que é direito do professor ter salário justo e compatível com a função que exerce na sociedade.

Na prática, o piso mantém estreita ligação com a política de financiamento e com a manutenção da carreira nos sistemas educacionais estaduais e municipais, com a aplicação integral dos recursos constitucionalmente vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, com o vencimento inicial e a jornada de trabalho, os planos de carreira locais e os vencimentos em conformidade com a titulação.

O PSPN proporcionou condições para solucionar as disparidades salariais entre as regiões. Entretanto, ao se considerar as especificidades das redes municipais, por exemplo, percebe-se que existem desigualdades salariais entre os profissionais da educação básica, entre os contratos de trabalho e entre planos de cargos e carreira, pois cada estado e município possuem suas próprias fontes de renda, demandas e realidades. A própria condição para a criação dos planos de carreira respeitando a realidade de cada município contribuiu para o descompasso nos planos salariais.

A tabela a seguir mostra o comparativo dos principais elementos da dinâmica do financiamento da Educação Básica:

Tabela 1 – Comparação do FUNDEB, PSPN, Salário Mínimo e IPCA - 2009 a 2020

Ano	FUNDEB			PSPN		Salário-Mínimo		IPCA ³⁵
	Receita (R\$) ³⁶	Cres.* (%)	VAA (R\$)	Valor (R\$)	Cres.* (%)	Valor (R\$)	Cres.* (%)	
2009	159,2 bilhões		2.907,28	2,045,73	-	1.001,33	-	3,01
2010	178,1 bilhões	11,87	2.886,48	2.088,81	2,11	1.039,64	3,83	3,19
2011	191 bilhões	7,24	3.291,82	2.269,03	8,63	1.041,81	0,21	3,40

³⁵ Considerado o acumulado em doze meses com referência no último mês do ano. (IBGE, 2020b).

³⁶ Receitas referentes às transferências constitucionais ao Fundeb e reajustes no período, com valores corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2022.

2012	194,9 bilhões	2,04	3.660,32	2.628,24	15,83	1.126,88	8,17	3,60
2013	203,9 bilhões	4,62	3.804,60	2.683,41	2,10	1.161,04	3,03	3,81
2014	204,2 bilhões	0,15	4.140,46	2.727,24	1,63	1.163,54	0,22	4,05
2015	193,3 bilhões	-5,04	3.702,66	2.789,79	2,29	1.146,30	-1,48	4,49
2016	192,5 bilhões	-0,41	3.725,24	2.903,81	4,09	1.196,53	4,38	4,77
2017	193,6 bilhões	0,57	3.802,53	3.040,41	4,70	1.239,28	3,57	4,91
2018	199,8 bilhões	3,20	3.720,17	3.121,18	2,66	1.226,69	-1,02	5,10
2019	205 bilhões	2,60	3.986,19	3.148,24	0,87	1.177,64	-4,00	5,32
2020	204,9 bilhões	-0,05	4.298,92	3.405,75	8,18	1.045,00	4,71	5,56

Fonte: MEC/INEP/IBGE e Portal de Transparência (BRASIL, 2020d; IBGE, 2020a; CNTE, 2021).

* Valores de crescimento calculados a partir do ano anterior.

**Valores corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2022.

Observa-se que a frequência dos reajustes do VAA entre 2015 e 2018 não acompanha a velocidade de reajuste que vinha sendo adotada desde 2010, assim como as receitas do Fundeb até 2020, indicando uma determinada racionalidade nos valores, que é marcada pela alta inflacionária, que postularam as justificativas para as medidas de austeridades fiscal mais eficazes, no bojo da EC nº 95/2016.

Estes valores também acompanham os reajustes do PSPN, demonstrando a defasagem historicamente constituída, pois o piso é sempre menor que o VAA. Entre 2013 a 2015 e de 2018 a 2019, os reajustes ficaram abaixo das projeções datadas desde 2011, com exceção de 2020, em que houve aumento de 8,18% em relação ao ano anterior³⁷.

Neste ano de 2015, em específico, foi indicado o fim do prazo previsto pelo PNE para que as secretarias de educação das instâncias federativas pudessem determinar e efetivar os reajustes no PSPN conforme planos de carreira, porém, não é possível afirmar

³⁷ Estes reajustes foram projetados pelo MEC a partir dos valores nominais, ao corrigi-los pela tabela monetária por meio do IPCA estes valores se alteraram.

contundentemente que esta seria a razão exclusiva para esta medida, outros fatores podem ser apontados, como a própria inquietação política que aviltava as decisões da época.

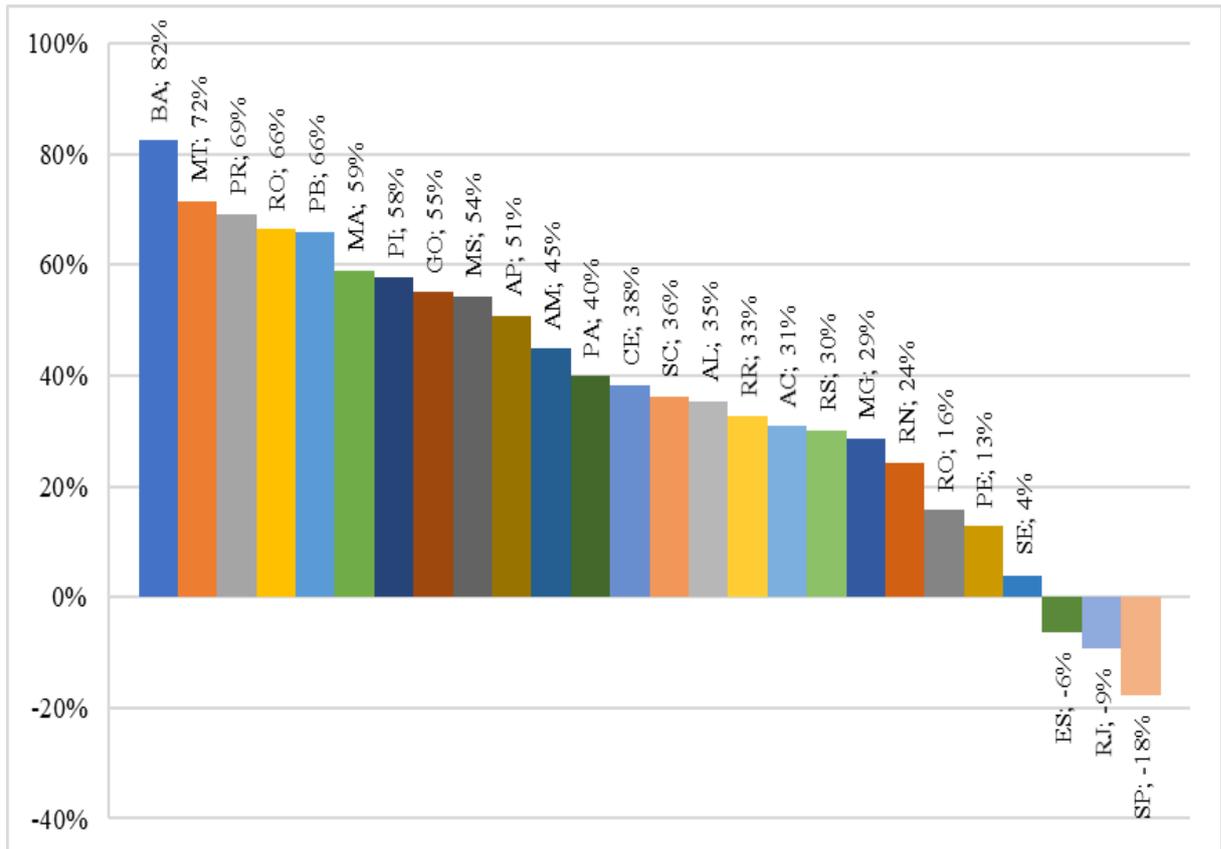
Com exceção de 2010, 2013 e 2019 foram os anos em que os percentuais de reajustes do PSPN foram menores que os percentuais de aumento das receitas do Fundeb. A partir de 2017, os reajustes do salário mínimo mantiveram redução contínua, enquanto o PSPN mantinha a política de reajustes, embora com menor amplitude, e com exceção de 2019.

A tabela mostra que em 2020, o PSPN correspondeu mais que o dobro do salário mínimo projetado naquele ano, que foi de R\$ 1.045,00, entretanto, quanto aos recursos totais do Fundeb há uma retração de negativa de -0,73% em relação às receitas de 2019. Neste contexto, o PSPN tem seguido uma trajetória desconectada com a receita do Fundeb, bem como com a realidade que se materializa na arrecadação e distribuição dos recursos.

A política de remuneração é um sistema complexo, o qual depende de uma série de condições específicas, regionalizadas e singularizadas, o que sugere a dificuldade de compreender a remuneração docente enquanto política de Estado. Isto pode ser compreendido por meio da análise preliminar do ranking dos salários iniciais das capitais brasileiras vigente em janeiro de 2020, relativo ao pagamento dos docentes da educação básica, que mostra extremos bastante opostos. Uma breve compilação dos salários médios (corrigidos pelo IPCA de 12/2022) dos professores da Educação Infantil como graduação em pedagogia, entre os anos de 2010 e 2020, pode-se entender que há uma irregularidade bastante significativa entre estados³⁸:

Gráfico 3 – Variação Salarial dos Professores Graduados Públicos da Educação Infantil entre 2010 e 2020, por Estado

³⁸ Os dados extraídos do Anuário da RAIS são calculados por média na circunscrição do estado (municipais, estaduais e federais, caso haja). Neste sentido, vale considerar a prevalência das etapas vinculadas aos municípios, como educação infantil ao ensino fundamental I e II, este último com vinculação maior aos estados. A circunscrição estadual refere-se ao grupo de categoria de professores que atuam dentro do estado, não especificando a exatidão da dependência administrativa.



Fonte: Anuário da RAIS

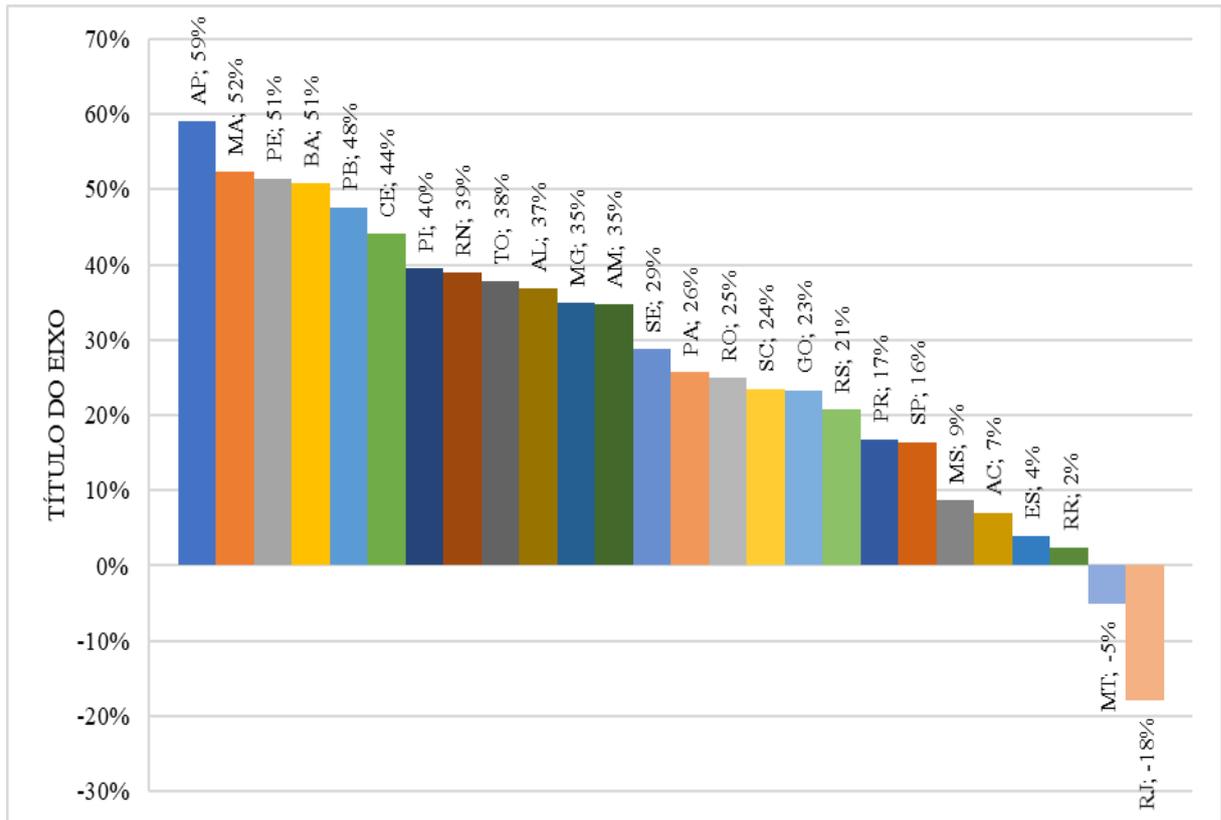
* Valores corrigidos pelo IPCA de 12/2022.

** Dados referem-se às médias salariais dos professores públicos.

As variações salariais para os professores de educação infantil são maiores que nas demais etapas analisadas, como será constatado mais adiante. Cerca de 77% das circunscrições estaduais, registraram médias entre 24% e 82%, sendo Rondônia, Pernambuco e Sergipe com médias menores que 20% e Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo com variações negativas, ou seja, em valores corrigidos pelo IPCA/2022, os salários dos professores destas circunscrições chegaram em 2020 com crescimento menor que 2010.

Já para os professores públicos de ensino fundamental I graduados em pedagogia, os salários mantiveram determinada regularidade em termos de variação, como visto a seguir:

Gráfico 4 – Variação Salarial dos Professores Graduados Públicos do Ensino Fundamental I entre 2010 e 2020, por Estado



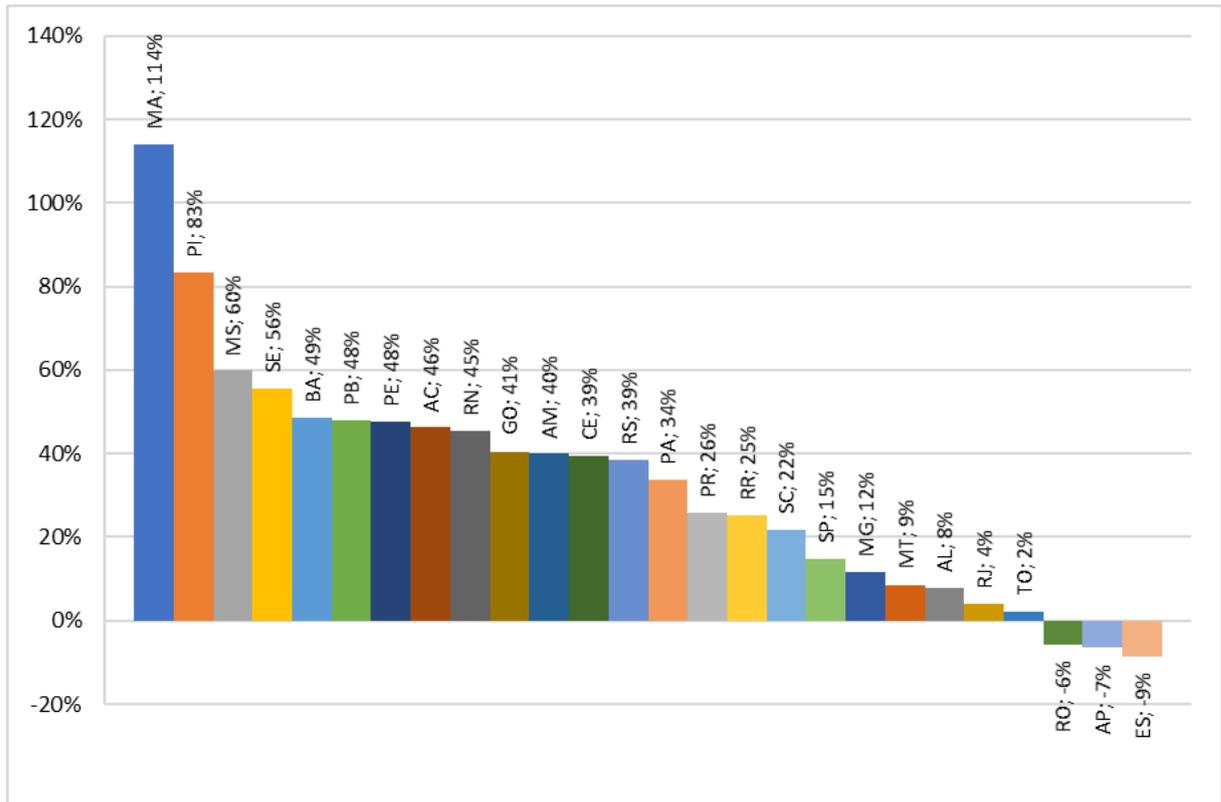
Fonte: Anuário da RAIS

* Valores corrigidos pelo IPCA de 12/2022.

As médias salariais do professor de ensino fundamental I indicam que cerca de 70% das unidades federativas tiveram aumentos acima de 20% na trajetória de 2010 a 2020. As unidades com menores variações neste segmento são os professores do Paraná, São Paulo, Mato Grosso do Sul, Acre, Espírito Santo e Roraima, sendo Mato Grosso e Rio de Janeiro as unidades que tiveram variações negativas, ou seja, findaram 2020 com variação menor que a média salarial em 2010, quando os valores são ajustados pelo IPCA relativo a 2022.

Já para os salários dos docentes de EF II, os limites da variabilidade são maiores, indicando uma certa irregularidade entre os salários, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 5 – Variação Salarial dos Professores Graduados do Ensino Fundamental II entre 2010 e 2020, por Estado



Fonte: Anuário da RAIS

* Valores corrigidos pelo IPCA de 12/2022.

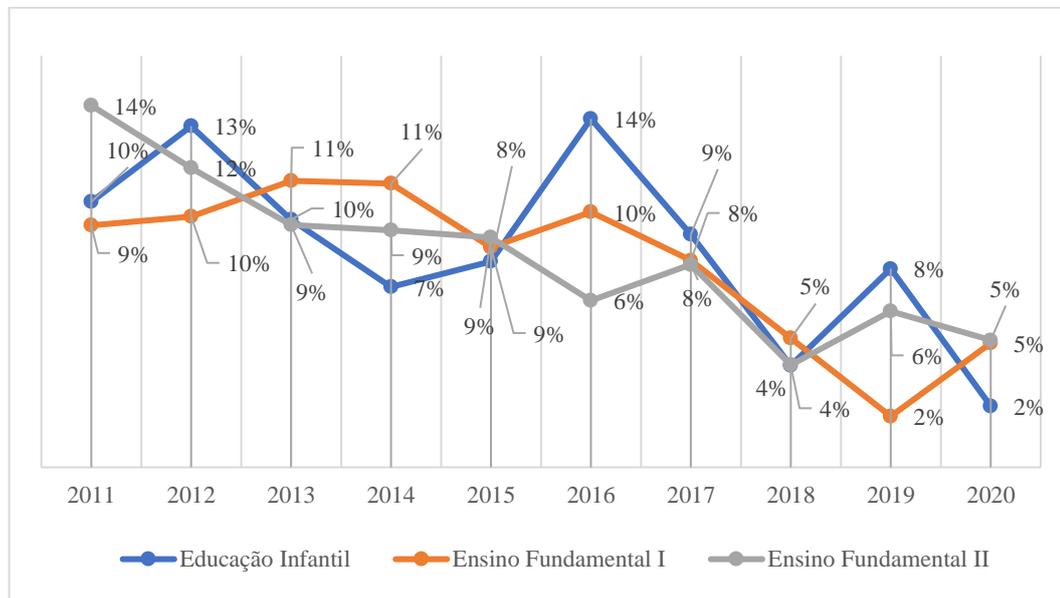
As médias salariais do professor de ensino fundamental II indicam que cerca de 65% das unidades federativas tiveram aumentos acima de 20% na trajetória de 2010 a 2020. As unidades com menores variações neste segmento são os professores de São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso, Alagoas, Rio de Janeiro e Tocantins, sendo Rondônia, Amapá e Espírito Santo as unidades que tiveram variações negativas, ou seja, findaram em 2020 com a média de variação menor que em 2010.

De modo geral, os salários dos docentes do EF I é que obtiveram maiores reajustes do que as demais fases investigadas, com adesão ao maior número de unidades federativas e o EF II foi a fase em que houve certa estabilidade no alcance da média entre os anos de 2010 a 2020.

A média dos salários dos docentes de Educação Infantil no Brasil em 2010 foi de R\$ 2.601,88, tendo aumento de 10% a 14% até 2013, e posteriormente, registrando uma redução de 7% a 2% de 2014 a 2020. Já a média salarial dos docentes com graduação do EF I em 2010 corresponde a R\$ 3.970,34, tendo aumento de 9% a 11% até 2014, ademais, as porcentagens

vão reduzindo até 2% em 2019. Quanto ao do EF II, as margens vão decrescendo, registrando a máxima em 2014 com 14% e a mínima em 2018 com 2%. Identifica-se neste período diversos fatores econômicos e políticos que interferiram na articulação do salário docente.

Gráfico 6 – Porcentagem de Aumento dos Salários Iniciais em Relação ao Ano Anterior dos Professores Graduados Atuantes na Ed.Inf./EF I/EF II



Fonte: Anuário da RAIS

* Valores corrigidos pelo IPCA de 12/2022.

Observa-se, portanto, que a trajetória dos percentuais de aumento nos salários docentes, considerando o conjunto das unidades federativas, embora não seja linear, indica uma redução entre as modalidades, mais precisamente entre 2016/2017 a 2020. Isto coincide com a intensificação da crise econômica e com as reformas incidentes na dinâmica social e política, que acabaram mexendo na composição estrutural do mundo do trabalho.

São Luís/MA e Rio Branco/AC são os dois extremos na tabela comparativa de salários docentes entre as capitais. Conforme o Demonstrativo de Receitas e Despesas do MDE de 2017, a partir da base do Sistema de Informações de Orçamentos Públicos da Educação (Siope), mostra que a capital Rio Branco/AC destinou 62,51% para o pagamento com remuneração docente, cujo salário inicial era de R\$ 1.260,20, e em 2019 destinou 71,36%, com piso de R\$ 2.088,12. São Luís/MA destinou 79,43% em 2017, pagando salário inicial de R\$ 2.815,17, e, em 2019, 81,65% com um piso de R\$ 4.652,84 (Valores nominais) (BRASIL, 2017b). Neste

sentido, os professores municipais de São Luís/MA foram mais valorizados que os professores de Rio Branco/AC, desassociando o salário ao volume de recursos, portanto, destacando o processo político de discussão e decisão do aparelho institucional do Estado.

Embora hoje, todas as redes municipais das capitais cumpram o PSPN, é possível afirmar que as condições destas não são homogêneas e os esforços para manter os reajustes enfrentam impasses à própria designação da lei. É neste sentido, que o estabelecimento do piso constitui uma política propriamente dita, que depende de uma série de condições político-sociais que transitam com maior ou menor intensidade no interior das unidades federativas.

Após 2015, a questão fiscal aparece como fator sensível na política de remuneração docente, quando uma forte tendência às reformas estruturais passa a inflar os discursos no campo da política econômica e trabalhista. A remuneração docente da rede pública, passa a ser um conjunto de proposições que absolveu os efeitos da crise e tende a ser foco de intervenções econômicas com maior incidência do que os demais setores. A explicação para a categoria deste subterfúgio afasta a tendência à reivindicação histórica por salários justos, que atendam às necessidades sociais e cotidianas do professor em um processo de valorização contínua do trabalho que exerce.

Em síntese, há um conjunto de documentos criados em um determinado espaço de tempo, que atua na expectativa de constituir uma política salarial docente, ligando-a aos dispositivos de carreira e à melhoria do poder aquisitivo e qualidade de vida do professor, mas que está submetido aos constitutivos do sistema econômico, sobretudo neoliberal, o que desvirtua a expectativa de concretude da política de Estado.

Diante das condições estruturais nos sistemas educacionais, cujas federações são parcialmente autônomas, a aplicação do Piso passa a ser um verdadeiro entrave para a manutenção das finanças públicas, porém, não deixará de ser um instrumento de mobilização e valorização para os trabalhadores da educação. Este cenário firma uma disputa contínua entre o Estado e o professor.

A política salarial docente sempre encontrou dificuldades para sua implementação, devido às discrepâncias das condições financeiras dos estados e municípios, bem como a negligência da legislação específica capaz de respaldar o direito do professor (VIEIRA, 2010).

Dessa maneira, reconhece-se a primordial que a luta para constituir efetivamente uma política salarial docente que seja diretamente organizada e conduzida pelo Estado.

1.7 Diagnósticos da Meta 17, 18 e 20 do PNE (2014-2024) como Ponto de Partida

O primeiro PNE, datado em 1962 em virtude da LDB – Lei nº 4.024/1961, tratou de auxiliar os governos, sofrendo modificações sistemáticas, passando a atender apenas parcelas específicas da população, especificamente carentes e analfabetas. Somente com a CF/1988, por meio do art. 214, é que se permitiu a elaboração dos planos decenais com alcance nacional e universal.

O PNE em vigor - Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014 (2014-2024) define diretrizes, objetivos, metas e estratégias visando assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino por meio da participação conjunta e em colaboração com os poderes públicos para: erradicação do analfabetismo, universalização do ensino, melhoria da qualidade, formação para o trabalho e humanística, científica e tecnológica, bem como investimentos públicos ao PIB nacional (BRASIL, 1988; 2014a).

Visando o acompanhamento das Metas definidas no PNE (2014-2024), o MEC elaborou um documento no final do primeiro quinquênio com os objetivos alcançados, os dados produzidos até então e as dificuldades que impedem o avanço de determinadas Metas. Este diagnóstico permite a identificação e o monitoramento dos efeitos das políticas empreendidas ou a falta delas nos sistemas educacionais municipais e estaduais.

As Metas 17 e 18 do PNE (2014-2024) referem-se à equiparação salarial dos professores aos profissionais em mesmo nível de escolaridade e à elaboração dos PCCRs capazes de propiciar a evolução da carreira e sua valorização.

Os valores dos vencimentos iniciais não devem ser menores do que o PSPN, vedada qualquer diferença que possa existir em qualquer fase do quadro de progressão salarial. Verifica-se que os salários iniciais dos profissionais com titulação *lato sensu* devem ser

compatíveis aos dos profissionais com *stricto sensu*. A revisão deve ser periódica até que o salário inicial cumpra as Metas 17 e 18 do PNE/2014-2024.

A Meta 17 visa valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica buscando igualar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, dentro dos seis anos de vigência. Segundo o monitoramento, os salários docentes (exceto da rede federal) encontram-se, até 2020, 76,5% semelhantes aos dos não-docentes com escolaridade equivalente. (BRASIL, 2021).

Conforme o relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE/2020, em 2019, esta Meta atingia 78,1%, o que indica uma redução no seguinte, que se deve a uma perda real de rendimento bruto mensal de 13,3% do poder de compra efetivo dos profissionais aos quais são realizadas as comparações. (BRASIL, 2020b).

De 2012 a 2019, a média do ganho nos rendimentos bruto mensal somaram 3,8% enquanto a inflação acumulada no período foi de 49,8% (BRASIL, 2020b). Desta maneira, o cumprimento da Meta 17 está diretamente ligada à conjuntura da política financeira do Estado brasileiro, estando submetida às crises que alteram a capacidade de efetivar a disposição do salário condizente para qualquer profissão.

Assim, o próprio relatório coloca estes fatores impressos na sensação de fragilidade da evolução crescente dos níveis salariais do trabalhador em educação. Entre 2012 e 2019 somente os estados de Mato Grosso do Sul e Amapá pontuaram pisos acima do PSPN, este por quatro e aquele por seis anos, com exceção do DF que manteve os rendimentos brutos mensais maiores que o PSPN durante toda a trajetória investigada. Quanto à média mensal do rendimento bruto no período, os estados do RN e BA tiveram os avanços em 27,9% e 24% respectivamente. (BRASIL, 2020b).

O relatório também evidencia que as perdas reais na remuneração afetam cada vez mais os estados e municípios; sejam eles, por exemplo, o DF com redução estimada em 17,9% e ES com 15,4% e AC com 14% (BRASIL, 2020b).

Quanto à Meta 18, que se refere à implantação dos planos estaduais e municipais de educação no interior dos sistemas educacionais do país. Segundo o relatório, ainda que todas as

unidades federativas tenham cumprido as Metas 18 e 23, cumprem o limite máximo de 2/3 para atividade com o educando.

A Meta 18 possui três requisitos para sua integralização enquanto cumprimento, que são: do PSPN, da hora atividade ou atividade extraclasse e a elaboração dos PCCRs. Das unidades federativas, somente 19 cumprem o PSPN integralmente desde 2011, 22 cumprem o PCCR e apenas 17 cumprem os três requisitos juntos. Dos municípios, 4.133 (74,2%) cumprem o PSPN, 4.134 (74,2%) cumprem até 2/3 da hora atividade e 95,7% possuem PCCR. (BRASIL, 2020b).

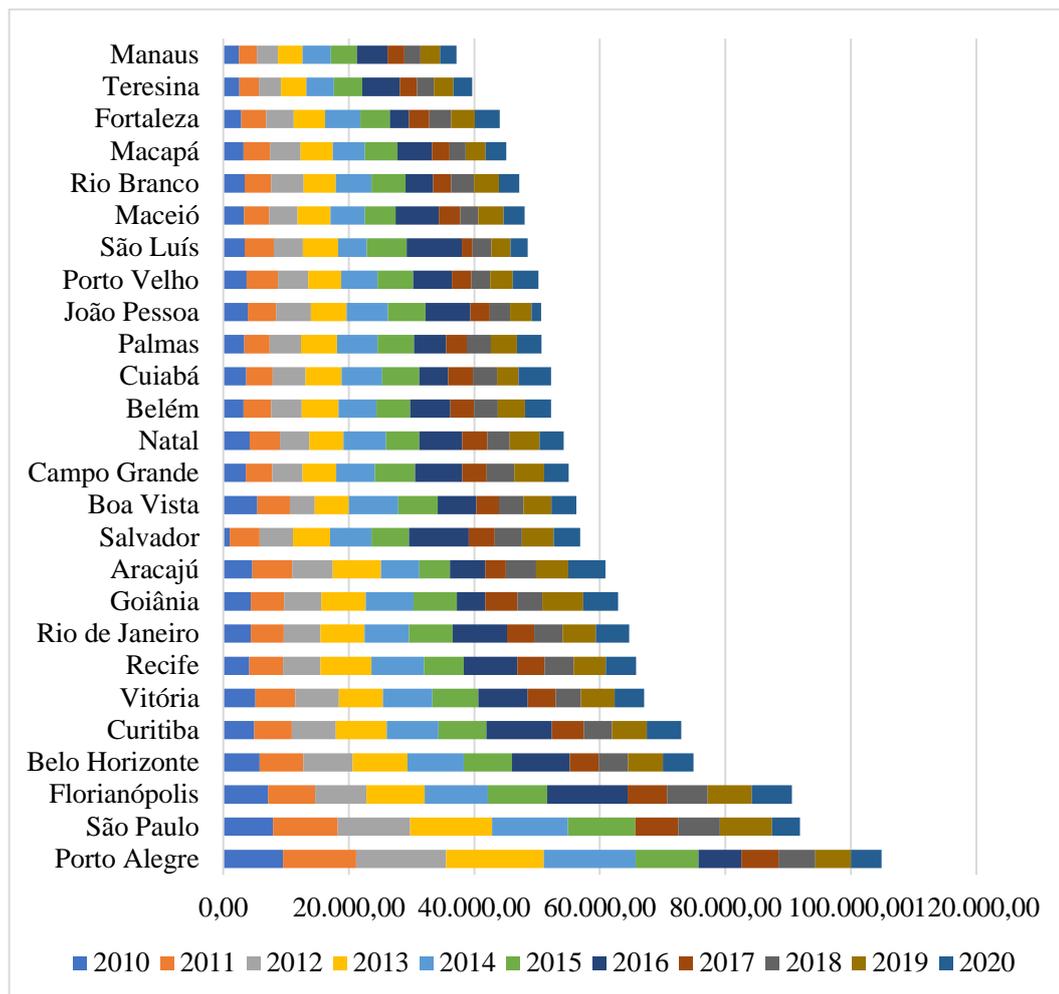
Quanto ao vínculo, observa-se uma redução paulatina do número de concursados ou trabalhadores estáveis em contrapartida ao número de trabalhadores temporários ou contratados pela CLT no setor público estadual, somente 59,2% possuem estabilidade pelo Regime Jurídico dos Servidores, já no setor municipal, esta porcentagem chega a 70,6%. (BRASIL, 2020b).

A Meta 20 do PNE (2014-2024) previu a ampliação do investimento público de 7% do PIB até o 5º ano de vigência do Plano, chegando a 10% ao final do decênio. Conforme Nota Técnica da Meta 20, os indicadores de investimento público em educação são resultantes do cálculo de dois indicadores³⁹: o investimento público total e o direto em educação em relação ao PIB (BRASIL, 2014a).

Segundo dados do SIOPE obtidos entre 2010 a 2020, a média de investimentos por aluno em educação básica tem registrado grande variação nas 26 capitais dos estados brasileiros. No topo desta relação encontram-se Porto Alegre/RS, São Paulo/SP e Florianópolis/SC e na outra extremidade constam-se Teresina/PI e Manaus/AM, conforme estão dispostos no gráfico a seguir:

Gráfico 7 - Média de Investimento Educacional por Aluno da Educação Básica nas Capitais Brasileiras

³⁹ Os indicadores se referem a série histórica de 2000 a 2013, base para a formulação do PNE/2014, que têm origem nas despesas executadas a partir do valor agregado por nível de governo.



Fonte: Indicadores Financeiros Educacionais 2010 a 2020. (BRASIL, 2020c; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2022; IBGE, 2022)

Conforme dados do SIOPE/MEC, as capitais brasileiras possuem maiores níveis de investimentos em educação em relação aos demais municípios dos seus respectivos estados, tanto quanto se refere às demandas escolares que garantem os valores definidos pelo Fundeb, como pelos níveis de produção, pois são unidades federativas com maior circulação de mercadoria. Neste quesito, destacam-se as capitais Porto Alegre, São Paulo, Florianópolis e Curitiba entre 2010 a 2020. As capitais com menores investimentos estão localizadas na região Norte e Nordeste: Manaus, Teresina, Fortaleza e Macapá.

Dos 27 estados, incluindo o DF, Minas Gerais e Rio de Janeiro não assinaram o Termo de Adesão de Assistência Técnica, instituído pela Rede de Assistência Técnica para Monitoramento e Avaliação dos Planos de Educação/MEC, e entre os 5.570 municípios

brasileiros, 53 não aderiram ao Termo (BRASIL, 2021), o que mostra que a adesão ao PNE ainda não representa uma política de Estado efetivamente.

Este diagnóstico realizado em virtude da metade do prazo para a finalização do PNE (2014-2024) revela que as dificuldades de cumprimento dos prazos prescritos parecem se intensificar nos últimos anos para cá. Esta relação tem sentido após a aprovação da EC nº 95 de 2017 - Novo Regime Fiscal (NRF), que tornou rígido o orçamento público relativo à saúde e à educação.

SEÇÃO II – ORGANIZAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS PARA O PAGAMENTO SALARIAL DOCENTE

A criação da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, foi um marco para a efetivação da política de remuneração docente no país, levando os estados e municípios na direção ao cumprimento da lei. Embora contextos diversificados das instâncias de governo, com realidades financeiras distintas serão debatidos na Seção seguinte, alguns instrumentos foram essenciais para a implementação desta política, que deram o tom à postura do Estado brasileiro, como as condições de alguns ganhos econômicos no cenário da arrecadação, legitimada pela política progressista

Esta Seção tem como objetivo estudar as dimensões do financiamento das redes públicas municipais das capitais brasileiras, conhecer a organização da distribuição dos recursos e suas dimensões, tendo como parâmetro as redes de educação pública de responsabilidade municipal. Esta escolha foi fundamental para a devida análise dos recursos devido à abrangência e aos limites da investigação.

O primeiro destaque na metodologia desta Seção consiste na investigação dos elementos estruturais pautados nos volumes das matrículas e no número de docentes, buscando estabelecer uma relação com os recursos disponibilizados pelo Fundeb.

As análises da oferta docente, em especial, são fundamentais para reconhecer o movimento dos recursos nas redes municipais das capitais brasileiras, bem como contribuem para entender como as políticas educacionais nessa direção se comportaram ao longo do período estudado.

Em seguida, de posse dos principais dados e as ocorrências específicas registradas em cada período e rede, discute-se os indicadores educacionais relacionados às dimensões dos recursos para o Fundeb, considerando, este, a principal fonte de recurso que alimenta o sistema educacional e propicia as condições essenciais para a efetivação da política salarial docente.

A análise da temporalidade, ora pela especificidade de cada rede, ora pelo conjunto das informações que se assemelham ou se diferenciam, constituem a dinâmica da política de financiamento educacional brasileira.

2.1 Cenário das Redes Públicas de Educação Municipal Brasileiras

O Brasil possui 5.570 municípios. De 2010 a 2020, as matrículas nas etapas da Educação Infantil e Ensino Fundamental (I e II) nas instâncias municipais correspondem a 22 milhões, cerca de 59% do total das matrículas totais no Brasil nestas etapas, que é de 36 milhões, em média no período. Quanto ao número de docentes, a média no período analisado revela uma proporção maior nestas etapas, com cerca de 63% dos docentes ocupantes do magistério público (BRASIL, 2022). Entretanto, esta avaliação apenas permite uma percepção geral do campo de estudo, as especificidades estão no aprofundamento do estudo.

A análise do índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴⁰ revela que o país tem melhorado posições entre 2017 e 2019, passando de 0,762 para 0,765, conforme relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2013). As análises do IDH no campo da educação consideram as dimensões da taxa de analfabetismo (atendimento, defasagem e distorção idade), da escolaridade (frequência escolar e evasão) e da qualidade da educação, sinalizando que houve uma pequena melhora no índice.

Ao considerar apenas o IDH-Municipal, a dimensão da Qualidade da Educação avalia a atuação docente na Educação Básica no aspecto da adequação da formação referente a atuação. Em 2017, o último levantamento realizado do IDHM⁴¹, mostra que os maiores índices estão nos estados das regiões sul e sudeste, a destacar os municípios de São Paulo (0,828), Santa Catarina (0,779), Rio de Janeiro (0,763), Santa Catarina (0,764) e Rio Grande do Sul (0,729), enquanto os três últimos estão localizados na região norte e nordeste, como Sergipe (0,64), Pará (0,661), Bahia (0,654) e Alagoas (0,636) (PNUD, 2017).

⁴⁰ O IDH é o parâmetro medido pelo progresso a longo prazo em três dimensões do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. Quanto mais próximo do primeiro, maior é o nível de desenvolvimento humano naquele município. (PNUD, 2013).

⁴¹ Referências: muito alto, \geq a 0,800; alto, entre 0,799 e 0,700; médio, entre 0,699 e 0,600; baixo, 0,599 a 0,500, muito baixo, \leq 0,499. (PNUD, 2013; 2017).

Observa-se que os menores índices estão localizados nas regiões Norte e Nordeste, que são regiões onde as políticas educacionais são mais instáveis e mutáveis que as demais. Nestas regiões também são as que necessitam de complementação da União para a efetivação do pagamento dos profissionais da educação. Este cenário interage com o movimento da conjuntura e com os efeitos práticos causados nas crises econômicas, mantendo uma estreita relação com o nível de desigualdade e exploração do capital.

Um outro elemento bastante importante para a identificação do cenário em estudo, refere-se ao Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), isto porque a qualidade da educação depende de outras dimensões que ajudam a compreender o alcance das políticas educacionais em cada estado e município, interagindo com o movimento da conjuntura, da intensidade das políticas neoliberais e as dimensões e efeitos práticos causados pelas crises econômicas nas políticas educacionais, especialmente.

Portanto, o IDEB é calculado por meio dos dados de proficiência e rendimento (taxa de aprovação, reprovação e abandono) e tem como parâmetro a média dos países membros da OCDE⁴², que são divulgados periodicamente a cada dois anos. A tabela a seguir mostra os dados do IDEB alcançados entre 2005 a 2019.

Tabela 2 – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Brasil

Etapa	Redes	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	Meta 2021
EF – Anos Iniciais	Estadual	3.9	4.3	4.9	5.1	5.4	5.8	6.0	6.1	6.1
	Municipal	3.4	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.6	5.7	5.7
	Privada	5.9	6.0	6.4	6.5	6.7	6.8	7.1	7.1	7.5
	Pública	3.6	4.0	4.4	4.7	4.9	5.3	5.5	5.7	5.8
	Média Total	3.8	4.2	4.6	5.0	5.2	5.5	5.8	5.9	6.0

⁴² Conforme consulta ao site da OCDE, são países membros: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coreia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Letônia, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Peru, Polônia, Portugal e Reino Unido.

EF – Anos Finais	Estadual	3.3	3.6	3.8	3.9	4.0	4.2	4.5	4.7	5.3
	Municipal	3.1	3.4	3.6	3.8	3.8	4.1	4.3	4.5	5.1
	Privada	5.8	5.8	5.9	6.0	5.9	6.1	6.4	6.4	7.3
	Pública	3.2	3.5	3.7	3.9	4.0	4.2	4.4	4.6	5.2
	Média Total	3.5	3.8	4.0	4.1	4.2	4.5	4.7	4.9	5.5
Ensino Médio	Estadual	3.0	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	4.9
	Privada	5.6	5.6	5.6	5.7	5.4	5.3	5.8	6.0	7.0
	Pública	3.1	3.2	3.4	3.4	3.4	3.5	3.5	3.9	4.9
	Média Total	3.4	3.5	3.6	3.7	3.7	3.7	3.8	4.2	5.2

Fonte: INEP/MEC

A partir de 2013, os anos finais não alcançam os índices projetados pelo IDEB em todas as esferas que ofertam educação básica, nas redes públicas e privadas. Vale destacar que o ano-base para a elaboração do cálculo refere-se ao ano anterior, quando são reunidas⁴³ as informações das avaliações pelo Inep e dados do Censo Escolar. Isso mostra que a crise não é localizada em um determinado tempo ou região, e não se aplica somente em uma dimensão da aprendizagem, mas na condição desta aprendizagem.

IDEB e outras metodologias compõem o sistema nacional de avaliação da Educação Básica, proporcionam análises para o ensino e a aprendizagem, a formação docente, como também, fornecem instrumentos para a articulação do trabalho docente, como a remuneração condigna e satisfatória visando o exercício da profissão.

⁴³ Produz resultados a partir da Avaliação Nacional da Educação Básica (ANEB) e da Prova Brasil, acrescentadas informações do Censo Escolar.

Contudo, salienta-se que a quantidade (oferta) não implica necessariamente a qualidade da educação, mas para ter qualidade depende da quantidade de insumos disponibilizados. A expectativa é de que os recursos sejam compatíveis com as necessidades das redes, observando as condições para o trabalhador (materiais) e pelo trabalho (financeiras/salariais).

2.1.1 Municipalização no Embate da Disputa pelos Recursos Públicos

A política de municipalização no setor educacional traz alguns elementos importantes para a compreensão da alocação e redistribuição dos recursos da cesta do Fundeb, uma vez em que este processo se movimenta nas estruturas dos sistemas político-financeiras locais, implicando diretamente a composição dos recursos, bem como, na maneira pela qual são distribuídos e efetivados, demonstrando que as peculiaridades de um sistema de financiamento da educação correm com maior efeito nos cenários dos municípios.

Desta maneira, torna-se mais difícil a homogeneização da política de financiamento no país para cumprir o PSPN ou dar as condições necessárias para acompanhar os reajustes nacionais, dada os contextos diversos e particularizados existentes no país,

A necessidade de equacionar os recursos de modo a constituir um cenário de valorização salarial docente, uma das medidas investida no sistema de financiamento foi a divisão de responsabilidades entre entes federativos, como já discutido na Seção I. Para que essa distribuição seja claramente determinada, os sistemas educacionais consideram a matrícula como ferramenta necessária para esta tarefa, cooptada por um complexo sistema de financiamento atento ao processo de municipalização da educação básica pública.

Os art. 17 e 18 da LDB/1996 (BRASIL, 1996a) definem as incumbências dos estados/DF e municípios sobre as instituições de Educação Básica mantidas pelo poder público a que correspondem, sendo que o Ensino Fundamental não há um responsável unilateral

definido, sendo a responsabilidade concomitante entre etapas. Obviamente, as matrículas são sinônimos de recursos.

Segundo Leal (2012), o processo de municipalização é uma construção político-histórica de conotação local e nacional, implementada visando otimizar o processo de distribuição e efetivação dos recursos públicos. Segundo o autor, a distribuição dos recursos educacionais desde o início da Primeira República refletiu a ambiguidade do poder central, pois havia uma grande disposição para sustentar os privilégios/capital político nos *currais eleitorais* locais. Esta organização política do Estado brasileiro esteve presente com as prerrogativas do sistema federativo, caracterizando a especificidade à brasileira, se estendendo por todo o século XX.

Para Cavalcanti (2019, p. 115-116), as relações intergovernamentais são eixos da (in) gerência do processo de municipalização, pois refletem as tensões políticas marcadas pela dinâmica federativa, no que tange o financiamento da educação, pois está atrelada aos aspectos das desigualdades intergovernamentais.

Entretanto, o processo de municipalização não ocorreu completamente. Alguns municípios ainda administram unidades de Ensino Médio, é o caso Belém/PA, Manaus/AM, Porto Alegre/RS e Campo Grande/MS, outros têm encerrados seus atendimentos nos últimos dez anos, como os municípios de Porto Velho em 2008, Fortaleza em 2013 e Belo Horizonte/MG em 2014, e os demais a mais de uma década. (IBGE, 2021b).

Já as administrações estaduais no âmbito das escolas com educação infantil e ensino fundamental vêm gradativamente reduzindo o número de matrículas ao longo da década, permitindo a permuta das matrículas para o município. Algumas redes estaduais ofertam estas etapas em localidades especiais, mais precárias, de difícil acesso, como nas comunidades ribeirinhas e em áreas carentes onde determinados municípios não possuem estruturas capazes de ofertar o ensino.

Conforme uma investigação dos dados do Censo Escolar no período, a maioria das capitais encerraram o atendimento, na esfera do estado, na educação infantil ao longo da década de 2010 a 2020, é o caso de: Natal/RN até 2010; Salvador/BA e Maceió até 2011; Teresina até 2012; Goiânia até 2013; Recife/PE, Aracaju/SE e Rio Branco até 2014; Belém/PA e São Luís

até 2015; Belo Horizonte/BH e Palmas/TO até 2016; Porto Velho/RO até 2017. As demais capitais, Florianópolis/SC, Campo Grande/MS, Cuiabá/MT, Fortaleza/CE, Manaus/AM, Goiânia/GO, Porto Alegre/RS, Macapá/AP, Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP continuam com escolas de educação infantil e ensino fundamental administradas pelo estado, embora registrem redução gradativa de matrículas nestas escolas até 2020.

O município de Vitória/ES possui uma rede de oferta estadual nos anos iniciais do ensino fundamental, limitando até 2015 e registrando redução gradativa nas demais etapas e Boa Vista/RR tem um movimento contrário nos anos finais do ensino fundamental, que aumenta as matrículas estaduais entre 2010 a 2020, não registrando matrículas municipais.

Os estudos de Alves e Pinto (2020) explicam que o processo de municipalização de 1998 a 2017 implicou na redução de 33% nas matrículas estaduais, representando, na época, cerca de quatro milhões de matrículas das esferas públicas municipais, crescendo cerca de 23%, sendo que em 2017 atingiu a máxima de 32%.

Na trajetória temporal de 2010 a 2020, os municípios assumiram as responsabilidades pela Educação Infantil e pelos anos iniciais do EF em grande parte dos sistemas públicos estaduais e municipais. Entretanto, os municípios de Belém/PA, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Maceió/AL, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio de Janeiro/RJ, Salvador/BA, São Luís/MA, São Paulo/SP e Vitória/ES, cerca de 46%, reduziram as matrículas nos anos iniciais nas suas redes municipais. Belém/PA, Curitiba/PR, Porto Alegre/RS, São Luís/MA, São Paulo/SP e Vitória/ES já vinham reduzindo desde a Educação Infantil.

Este cenário indica que há um risco de desequilíbrio na ponta dos sistemas locais, que se justiça no plano federativo, mas por outro lado, não permite o andamento da política de municipalização com uniformidade e efetividade, que naturalmente está diretamente ligado ao apanágio financeiro, uma vez em que os gestores públicos hesitam em não abrir mão sob a pena de perder recursos para o município.

Ao observar pela dimensão das matrículas nos anos iniciais do ensino fundamental algumas redes municipais das capitais reduziram, em especial Belém/PA, Fortaleza/CE e Salvador/BA e aumentaram nos anos finais, cujo o município é corresponsável pela etapa junto ao estado. Ao contrário de Curitiba/PR, Maceió/AL, Natal/RN, Porto Alegre/RS, Recife/PE, Rio

de Janeiro/RJ, São Luís/MA, São Paulo/SP e Vitória/ES registram redução de matrículas tanto nos anos iniciais quanto finais do EF.

Quanto às matrículas nos anos finais do ensino fundamental, 80,6% das capitais tiveram redução nas redes municipais, transferindo para as suas respectivas redes estaduais, com exceção de Belém/PA, Fortaleza/CE, Palma/TO, Salvador/BA e Teresina/PI que aumentaram as matrículas dos anos finais do EF nas suas redes municipais.

De toda forma, quanto à migração das matrículas do âmbito municipal para o estadual, nos anos finais, encontra-se com cerca de 80% efetivada, entre 2010 a 2020. Em 2020, apenas três redes municipais já não possuem mais competências com os anos finais do EF, todas localizadas na região Norte, Macapá/AP (a partir de 2019), Rio Branco/AC (a partir de 2015) e Boa Vista/RR, essa se destaca pelo pouco registro de matrículas nesta etapa, registrando apenas 30 matrículas no ano de 2014, conforme Censo Escolar. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b; 2021b).

Analisar as dinâmicas das matrículas nas etapas da Educação Básica é fundamental para compreender os parâmetros e os limites das fontes de recursos, bem como antever a perspectiva para efetivar a qualidade necessária.

Visando a necessidade da divisão equitativa dos recursos, foram criados parâmetros para medir o peso/valor de cada matrícula em cada modalidade e instância a que pertence, regulamentada pelo Decreto nº 6.253/2007. (BRASIL, 2007b).

Conforme as Sinopses Estatísticas da Educação Básica realizada pelo Censo Escolar (2008 a 2020), o peso/valor de cada matrícula baseia-se nos critérios específicos, conforme características e necessidades das comunidades locais ou regionais e etc., visando a divisão do volume de recursos (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b). Desta maneira, estes valores refletem na diversidade dos custos e nos padrões mínimos de qualidade,

Embora, em tendência de redução ao longo dos anos, a partir de 2016 o número de matrículas nas redes municipais de ensino preferencialmente na Educação Infantil e Ensino

Fundamental (anos iniciais) acompanha a trajetória de redução das redes estaduais, embora com frequências bastante inconstantes entre regiões.

Este cenário mostra que a municipalização ainda segue nos sistemas de ensino, enfrentando as dificuldades regionais e locais, que implicam diretamente no processo de redistribuição dos recursos. E não somente o aspecto financeiro interfere na condução desta política, que ao final, compõe a definição do cenário de contração docente, mas as demandas regionais e locais específicas de cada localidade, fazendo da municipalização um processo prolongado, como não pesar, inacabável.

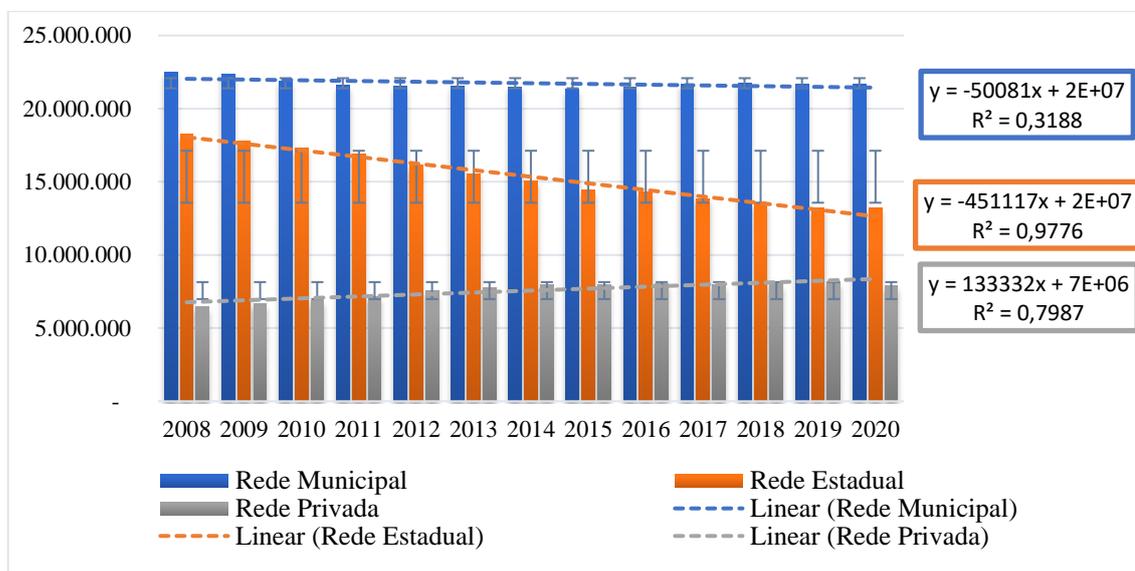
2.1.2 Cenário das Matrículas nas Redes Públicas Municipais das Capitais

Conforme Farenzena (2020), no contexto do Fundeb, as matrículas na educação básica são fundamentais para tratar das responsabilidades federativas. Isto pode ser entendido ao relacionar a interferência da quantidade de matrículas nas redes de ensino na dedução dos recursos, bem como, detectar a dedução dos recursos destinados a cada ente da federação, que por sua vez, cumpre a redistribuição visando os objetivos da educação definidos pelo PNE.

A análise geral realizada por redes, mostra que as redes públicas estaduais e municipais reduziram o número de matrículas de 2008 a 2020, período de operação do Fundeb, com um destaque para a rede estadual, onde a diferença entre estes anos é de aproximadamente 5 milhões de matrículas a menos.

Ao contrário das redes privadas que a partir de 2011 possuem matrículas oscilando entre 7 a 8 milhões, com aumento em 2018 e 2019, e nova redução em 2020, como segue no gráfico a seguir:

Gráfico 8 – Matrículas por Dependência Administrativa nas Capitais Brasileiras - Educação Básica⁴⁴



Fonte: Censo/Sinopse (2008-2020); (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a; 2021).

Nota: O R-quadrado (R^2) é uma medida estatística que verifica a proximidade dos dados estão da linha de regressão. É resultado da equação $R^2 = \text{Variação explicada}/\text{Variação total}$. Este valor está sempre entre 0 e 100% (0% indica que o modelo não explica nada da variabilidade dos dados de resposta ao redor de sua média; 100% indica que o modelo explica toda a variabilidade dos dados de resposta ao redor de sua média). Quanto maior o R^2 , mais próximo do desejável.

O gráfico evidencia que as redes municipais são as que comportam o maior número de matrículas em comparação às demais etapas da Educação Básica. A trajetória da linha móvel nesta etapa mostra uma ligeira redução de 2008 a 2015, e logo após uma redução discreta das matrículas nas redes municipais nas etapas que atendem. Entretanto, ao verificar o Coeficiente

⁴⁴ Os valores das matrículas na Rede Federal são baixos e não aparecem no arranjo do gráfico e por isso foram excluídos. A média das matrículas nesta instância de governo e neste mesmo período de análise é de 158.473.

de Variação (CV)⁴⁵, nota-se que esta redução também ocorre nas redes estaduais, sentido contrário do que ocorre nas redes privadas.

As redes estaduais têm o maior CV, indicando maior variabilidade com relação ao número máximo e mínimo de matrículas. Observa-se também que a partir de 2018 a 2020, estas redes possuem número de matrículas fora da área do Desvio Padrão (DP), indicando que a média de matrícula em relação a toda a trajetória analisada ficou abaixo da tendência total das matrículas nesta etapa.

A análise específica por etapa na instância municipal, exclusivamente nas capitais, revela que em 2010 a 2020 as etapas de Educação Infantil (Creche e Pré-Escolar) e Ensino Fundamental (anos iniciais e finais) registraram média de 47.768 matrículas, com 2.924 docentes e 311 escolas⁴⁶. Este panorama distribuído por capitais por região, revela que a região a sudeste contabiliza maior número de matrículas nas redes municipais do país, com mais da metade das matrículas, com 63%. Em seguida vem a região Centro-Oeste com 16%, Nordeste com 8%, Sul com 7% e Norte com 6% (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a; 2021b).

No tocante às matrículas, conforme dados do IBGE/Censo Educacional, a trajetória em uma década revela o que o gráfico anterior já havia registrado na totalidade da análise no plano nacional. Até 2015, o número de matrículas nas redes públicas municipais das capitais vinha caindo e, a partir de então, há um aumento de matrículas nas redes municipais das capitais, quando considerado o conjunto delas no cenário educacional nacional em todas as etapas da educação básica. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b).

O fato do aumento de matrícula pode ter relação direta com a reorganização dos sistemas de ensino, que prevê as transferências de competências pela educação infantil e ensino fundamental das redes municipais, mas também a estabilidade entre 2018 e 2019 aponta para outras questões, como a fase de reajuste das finanças do Estado, mudança de governo federal que intensificou as concepções do modelo neoliberal de organização do Estado, bem como, os

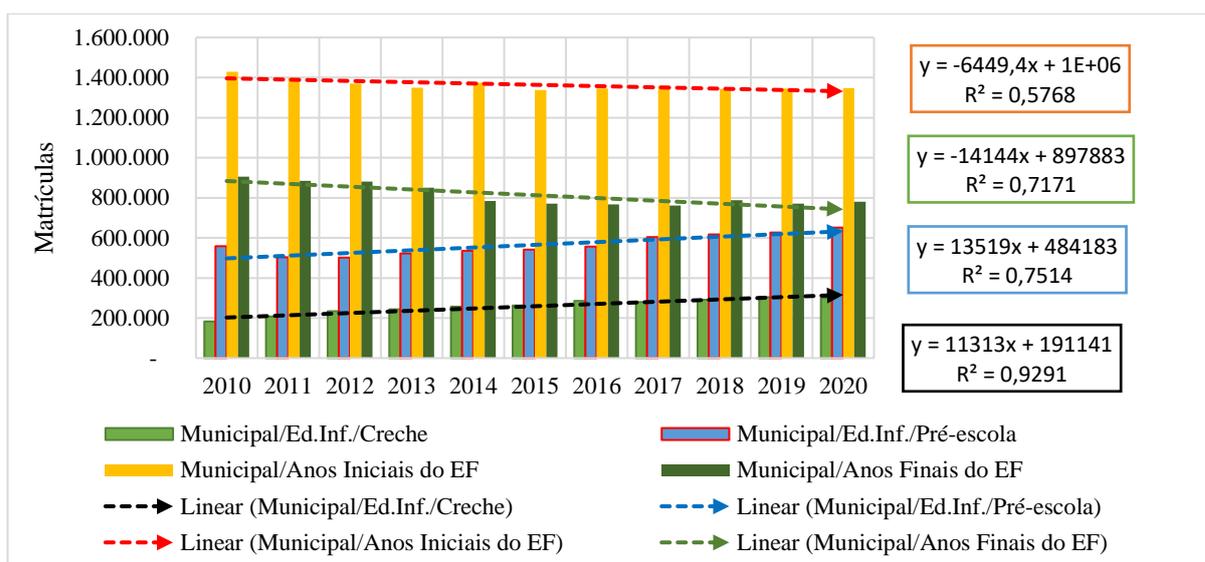
⁴⁵ O coeficiente de variação é a expressão do desvio padrão em porcentagem que auxilia na compreensão quando os valores de um fenômeno se distanciam da média, gerando uma maior desigualdade nos resultados em relação à média.

⁴⁶ Cálculo realizado a partir das médias anuais das matrículas da Educação Infantil e Ensino Fundamental das capitais, que são as modalidades de prioridade dos municípios.

efeitos da paralisação da economia que se concretizou nos reflexos das reformas empreendidas após 2016 e da pandemia do Covid-19.

Ao observar os dados das matrículas por ano, 2015 é o ano em que há menor número de matrículas nas redes municipais das capitais brasileiras nas etapas dos anos iniciais e finais, no período analisado. Embora tenha havido uma recuperação discreta entre 2017 a 2018, a quantidade de matrículas de 2020 não alcançou o total de 2010.

Gráfico 9 – Matrículas nas Redes Públicas Municipais das Capitais



Fonte: IBGE/Censo Educacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b)

Em 2015, registrou-se a menor quantidade de matrículas em todas as etapas verificadas, constando desvio padrão abaixo da média tomada ao longo do período investigado, entretanto, nos anos seguintes, há uma ligeira recuperação, porém, não suficiente para diminuir a distância entre as extremidades (2010 e 2020).

O comparativo entre o número de matrículas municipais dos anos iniciais e finais das etapas do EF nas capitais revela uma determinada estabilidade ao longo do período, embora reduzindo as médias anuais, com valores abaixo da linha de tendência, especialmente de 2011 a 2016. Especificamente nos anos finais a variação foi maior, registrando médias abaixo da

linha de tendência de 2014 a 2017, e ao final de 2020, ano em que a variabilidade entre o número de matrícula mínimo e máximo corresponde a 0,9% em relação a trajetória total (2010 a 2020).

Ao contrário da Educação Infantil que registra aumento de matrícula no período investigado, com variação de 0,7%, aproximando ao total de matrícula ao final do percurso, sinalizando uma determinada tendência à correlação entre o número de alunos que saem da educação infantil e entram nos anos iniciais do EF.

Ocorre uma predisposição à estabilidade nas matrículas nos anos iniciais do EF a partir de 2016 com pouca variabilidade entre 2017 e 2020, período em que incide os efeitos da crise financeira do Estado e de saúde pública em virtude da pandemia, afetando direta e/ou indiretamente a renda das famílias brasileiras, que serviu como justificativa mais plausível para a incursão das reformas nos principais sistemas que movimentam as relações sociais.

As reduções e os aumentos registrados ano a ano nas redes das capitais, mostram o quanto as séries iniciais e finais do EF sofreram impactos no número de matrículas na escala temporal. A Tabela 3 a seguir discrimina as variações e mostra a fase mais afetada pela redução de matrículas:

Tabela 3 – Regularidade das Matrículas nas Etapas da Educação Básica do Ensino Municipal das Capitais (%)

Matrículas Municipais	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ed.Inf./ Creche	13,76	12,56	3,48	5,47	2,58	8,91	-2,05	3,97	4,15	-0,76	13,76
Ed.Inf./ Pré-escolar	-10,02	-0,41	4,10	2,71	0,85	3,14	8,32	2,24	1,63	3,70	-10,02
EF I	-2,20	-2,00	-1,56	1,89	-2,68	0,62	0,95	-1,11	0,13	0,18	-2,20
EF II	-2,30	-0,42	-3,45	-7,87	-1,55	-0,66	-0,74	3,45	-1,99	1,26	-2,30

Fonte: IBGE/Censo Educacional (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b)

Durante a década analisada, a fase da Educação Infantil foi considerada uma das principais políticas empenhada pelo MEC, que conta com as discussões articuladas no âmbito da Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, em 2009, por meio da Resolução

nº 5, de 17 de dezembro, bem como do Banco Nacional Comum Curricular (BNCC), que definem aprendizagens essenciais e acabam instrumentalizando a fase, favorecendo as estruturas de trabalho do professor, que vai desde das políticas de assistência didática às políticas de formação docente, passando a contribuir com a atratividade e satisfação do trabalhador nesta fase.

Entretanto, ainda com o incremento destas políticas não foi possível totalizar o atendimento nestas redes. Em uma década, as matrículas em creches passaram de 180 mil para 300 mil, aumentando cerca de 64% no período. Na pré-escola, aumentou 16%, enquanto no EF I houve uma redução de 6% e no EF II reduziu cerca de 14% entre 2010 a 2020.

Na especificidade das capitais, as redes municipais do Rio de Janeiro/RJ e São Paulo/SP registram maiores médias de matrículas nestas etapas da educação básica (educação infantil e ensino fundamental), com média de 630 mil matrículas entre 2010 e 2020, em comparação com as demais redes estudadas. Logo em seguida vem Manaus/AM com média de matrícula de 213 mil, Fortaleza/CE com 186 mil, Belo Horizonte/MG com 165 mil e Curitiba/PR com 128 mil. As menores redes são as de João Pessoa/PB (16,7 mil), Rio Branco/AC (21,7 mil) e Aracaju/SE (24,9 mil). (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b).

Existem condições que não foram analisadas neste estudo, como o aumento das matrículas nas redes privadas e outras questões específicas de cada localidade de cunho econômico e social. Vale lembrar das medidas de austeridade tomadas para tentar sanar as *crises*⁴⁷, como o reajuste fiscal por meio da implantação do NRF e das reformas estruturantes – Reforma Trabalhista e Previdenciária, devem ser compreendidas nos cenários de matrículas no país.

A análise pelo Coeficiente de Variação (CV) é bastante elucidativa do cenário das matrículas, visto que revela o quanto a quantidade de matrícula se distancia da média. No período entre 2016 e 2018, a quantidade de matrículas nas redes estudadas se distanciou da

⁴⁷ A expressão no plural faz referência às dimensões de cunho econômico e social, desencadeada no cenário brasileiro a partir de 2008. (TONELO, 2021). (Seção I).

menor e maior quantidade de matrículas. Verifica-se que os pontos máximos e mínimos registram bastante instabilidade no período, principalmente, após 2016.

O CV total das redes municipais nas etapas da Educação Infantil – Creche, correspondendo a 14% e, Pré-escolar com 9% - mostra maior movimentação do número de matrículas nesta etapa de ensino, especialmente, na creche. Já nos anos iniciais do EF o CV equivale a 2% e, anos finais com 7%, com redução de matrículas na totalização do período, nos anos iniciais menor que nos anos finais.

No município de Boa Vista/RR houve a maior variação no número de matrículas entre as capitais no conjunto destas etapas estudadas, com CV de 21%. Em seguida, no *ranking*, vem as redes municipais de João Pessoa/PB (19%), Palmas/TO (12%), Maceió/AL e Rio Branco/AC (10%), as demais possuem coeficientes iguais/abaixo de 8%.

A partir de 2018, a distância entre o maior e o menor número de matrículas nas redes municipais das capitais diminuiu. Entretanto, ao analisar por capital, percebe-se que as variações de matrículas nessas redes são bastantes divergentes. Boa Vista /RR, por exemplo, possui em média de 30 mil matrículas e varia aproximadamente 6 mil matrículas, como margem limites mínimos e máximos. Também é o caso da rede de João Pessoa/PB, que tem um CV de 19%, enquanto Boa Vista/RR tem 21%. As demais capitais, no conjunto das etapas analisadas possuem baixas taxas de variações, a exemplo de Salvador/BA, Curitiba/PR e Belém/PA com apenas 2% de variação da média das matrículas.

Entretanto, são nas especificidades que alguns movimentos se explicitam. Na etapa da creche, Boa Vista/RR é o município que possui mais de 100% de variabilidade entre o número mínimo e máximo de matrículas, de 650 a 2.551 matrículas, seguido pelas as redes municipais de Rio Branco/AC (56%), Belo Horizonte/MG (55%) e Macapá (45%), nesta capital a rede municipal nos anos iniciais do EF também lidera com 19% de CV.

Ao observar o comportamento específico das matrículas na educação infantil, o município de São Paulo/SP possui média de 409 creches entre 2010 e 2020, com média de matrícula de 55,8 mil, enquanto o Rio de Janeiro/RJ possui 474 creches e uma média de 53,7 mil matrículas no período, em seguida vem Curitiba/PR com média de 19,7 mil matrículas, 198 creches e média de 269 docentes por ano (Conferir no item posterior).

Fortaleza/CE também merece observação. A educação infantil possui maior variação, sendo a creche especialmente com 28%, de 9,9 para 22,1 mil matrículas no período de 2010 a 2020. Nesta rede, a quantidade de docentes saltou de 547 na creche para 1.665, com maior destaque a partir de 2015.

Quanto ao número de escolas, as alterações são mínimas, mas a etapa da educação infantil possui os maiores CV, nas creches (11%) e nas pré-escolas (5%). Ademais, os anos iniciais do EF concentra menor variabilidade no número de escola nos sistemas municipais das capitais com 1% e, anos finais com 3%.

De acordo o documento de orientação dos PPCRs do MEC, os planos de carreira e remuneração para os profissionais da educação escolar básica pública (BRASIL, 2016c) vários fatores podem influenciar a demanda de professores nas redes de ensino como o aumento repentino de matrículas, o foi detectado no período pandêmico, principalmente na educação infantil e séries iniciais do EF.

Estes dados mostram o tamanho e a complexidade das redes municipais de ensino fundamental, que demandam uma grande estrutura, exigindo um sistema de colaboração mútua tanto no sentido pedagógico quanto financeiro. Neste sentido, é necessária uma subdivisão administrativa competente, de modo a permitir o acompanhamento das necessidades específicas que cabe a cada município, uma vez que as matrículas interferem nos volumes de recursos destinados à educação, do qual são reservados para o pagamento docente das redes encaminhado por meio MDE.

2.1.3 Oferta Docente nas Redes Públicas Municipais das Capitais

Ao analisar as redes municipais das capitais brasileiras, verifica-se que a educação infantil e o ensino fundamental são as etapas da Educação Básica que necessitam de políticas efetivas do poder público, pois nestas etapas cerca de 21,6 milhões de alunos estão matriculados, no universo de 36,3 milhões das redes públicas municipais, estaduais e federais.

Como relação direta, o país possui aproximadamente 1,2 milhões de professores nesta etapa, sem considerar o Ensino Médio, conforme os dados do Censo Escolar 2020 (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020b).

Estas dimensões do ensino público no Brasil se revestem dos princípios constitucionais que garantem que o trabalho da educação escolar, exercido prioritariamente pelos profissionais da educação, seja plenamente executado estando ancorado na LDB/1996, nas Diretrizes Nacionais para a Carreira do Magistério, bem como nos documentos derivados que subsidiam as políticas de financiamento educacional.

Para cumprir os objetivos constitucionais de garantia do padrão de qualidade, é preciso, entre outras questões, que o poder público proporcione condições para o trabalho docente, observando não somente as condições para o exercício da profissão, como o número adequado de aluno por professor em cada sala de aula, além de um plano de carreira que incentive a permanência na profissão, o estímulo pela busca por formação e a qualificação necessária, e finalmente, o remunerar adequadamente.

Entretanto, nem sempre o número de matrícula corresponde adequadamente ao número de professores, pelo quais as redes precisam cumprir. Esta determinação ao cumprimento está prevista na CF/1988 e deve garantir o direito do professor ao trabalho decente e remuneração compatível com o exercício da profissão.

Por meio dos dados já estudados no item anterior, é possível afirmar que as etapas da EI e EF possuem o maior número de trabalhadores em educação, já que detêm maior número de matrículas, em destaque para os anos iniciais do EF. Entretanto, para que esta proporção se garanta como imperativo da qualidade da educação, os responsáveis pelas políticas educacionais definem parâmetros sobre a quantidade de docente necessária para cada conjunto de alunos em cada etapa da educação básica.

A LDB/1996, no art. 25, atribui a responsabilidade das autoridades competentes a distribuição adequada do número de alunos por docente ou vice-versa, a carga horária necessária e as condições materiais de trabalho tendo em vista as circunstâncias e características regionais e locais disponíveis. (BRASIL, 1996a).

Contudo, a superlotação de salas de aulas é bastante comum pelo país. Algumas redes de ensino possuem salas de aula com cerca de 40 alunos, no qual o docente que precisa cumprir 40h/a acaba chegando ao final da semana letivo com seis turmas, o equivalente a 240 alunos, situação bastante comum na etapa dos anos finais do EF. O fato de o docente lecionar disciplinas com menor carga horária, exige um esforço maior para cumprir 40h/a, o que o leva a buscar mais turmas, fato que compromete o trabalho, sendo um dos problemas mais comuns que leva ao desestímulo da profissão.

É neste sentido, que o Parecer CNE/CEB nº 9/2009 orienta os parâmetros da quantidade de alunos por docente e por sala de aula, conforme etapa da Educação Básica, afirmando que a proporção de cada docente por aluno deve ser no mínimo: 1 professor/22 aluno no EF, 1 técnico administrativo para 66 alunos, sendo que, na educação infantil e na educação do campo devem ter menor número de alunos e, por esta razão, os órgãos locais definirão a proporção necessária de cada rede, conforme condições financeiras e de organização pedagógica. O Parecer orienta alguns padrões:

Quadro 3 – Orientação do CNE Sobre o Número de Alunos por Professor e por Sala na Educação Básica

IDADE/ETAPA	EDUCAÇÃO INFANTIL			ENSINO FUNDAMENTAL		ENSINO MÉDIO
	De 0 a 2 anos	3 anos	De 4 a 5 anos	Anos Iniciais	Anos Finais	
Quantidade de alunos ou professor orientado pelo parecer do CNE/2009	6 a 8 alunos por prof.	15 alunos por prof.	20 alunos por prof.	25 alunos por sala	30 alunos por sala	35 alunos por sala

Fonte: Conselho Nacional de Educação (2009)

O Parecer CNE/CEB nº 9/2009 define que cada docente da Educação Básica não ultrapasse o máximo de 300 alunos atendidos, correspondendo ao máximo de 40h/semanais em atividade exclusivamente em sala de aula, sem que haja prejuízo na composição da sua remuneração e carga-horária efetiva, incluindo a 1/3 da hora-atividade. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2009).

Estes parâmetros são importantes para definição da composição salarial do magistério, com jornada de trabalho de, no máximo, 2/3 da carga horária com atividades exclusivas com o aluno em sala de aula. Vale ressaltar que a falta de professores efetivos é bastante recorrente a cada ano, implicando na necessidade de contratação de professores temporários, provocando a circulação de profissionais na área, muitas vezes se abstendo de pagamento do piso como os destinados aos efetivos. (OLIVEIRA, 2022).

Conforme o Parecer CNE/CEB nº 9, de 2009, que orienta a quantidade de docentes necessários para cada etapa da educação básica, é possível relacionar com os dados do Censo Escolar para dar noção do panorama da disposição docente por matrícula. Entretanto, os dados são gerais, não exprimem a realidade exata do atendimento escolar devido a variabilidade das funções docentes, a duplicidade da quantidade de professores nos turnos e regimes distintos. Exemplo disso é quando um professor exerce funções em instâncias diferentes ou em turnos distintos com diferentes disciplinas ou funções. Assim a metodologia de contagem de professores em um campo de trabalho, que seja estadual ou municipal, não traz exatidão nos números.

Na tentativa de extrair uma noção desta relação, a tabela a seguir organiza dados de matrícula e número de docente das redes municipais das capitais brasileiras a partir dos dados do Censo Escolar, tomando como as orientações na quantidade dos docentes definidos pelo Parecer CNE/CEB nº 9, de 2009, apresentado pelo Tabela 4:

Tabela 4 – Docentes Por Matrículas nas Redes Públicas Municipais das Capitais nas Etapas da Educação Infantil

Ano	Creche			Pré-Escolar		
	Nº de Matrículas	Docentes Existentes	Docentes Necessários (mil)	Nº de Matrículas	Docentes Existentes	Docentes Necessários (mil)
2010	183.173	14.530	22,8 a 30,5	559.286	23.483	27,9 a 37,2
2011	208.373	15.680	26 a 34,7	503.257	23.628	25,1 a 33,5
2012	234.547	18.856	29,3 a 39	501.186	24.103	25 a 33,4

Ano	Creche			Pré-Escolar		
	Nº de Matrículas	Docentes Existentes	Docentes Necessários (mil)	Nº de Matrículas	Docentes Existentes	Docentes Necessários (mil)
2010	183.173	14.530	22,8 a 30,5	559.286	23.483	27,9 a 37,2
2011	208.373	15.680	26 a 34,7	503.257	23.628	25,1 a 33,5
2013	242.706	19.605	30,3 a 40,4	521.729	25.396	26 a 34,7
2014	255.979	21.695	31,9 a 42,6	535.863	26.041	26,7 a 35,7
2015	262.591	25.142	32,8 a 43,7	540.444	27.444	27 a 36
2016	285.992	27.298	35,7 a 47,6	557.417	28.467	27,8 a 37,1
2017	280.140	26.020	35 a 46,6	603.776	30.955	30,1 a 40,2
2018	291.270	26.367	36,4 a 48,5	617.311	32.435	30,8 a 41,1
2019	303.364	27.018	37,9 a 50,5	627.373	32.611	31,3 a 41,8
2020	301.046	27.625	37,6 a 50,1	650.597	33.132	32,5 a 43,3

Nota: os dados dos números de matrículas e de docentes existentes foram retirados do Censo Escolar e os dados dos Docentes Necessários (escala de mil) estão baseados no parecer CNE/CEB nº 9 de 2009.

Fonte: IBGE (2021b)

A quantidade de professores na educação infantil no Brasil ainda se encontravam em fase de desenvolvimento, como foram evidenciadas nos dados do Gráfico 7, diferente do que ocorreu nos anos iniciais e finais do ensino fundamental. No geral, há defasagem de uma média aproximada de 10 mil professores para esta etapa da educação infantil.

A creche é a fase da Educação Infantil em que a quantidade de professores não atende a demanda de matrículas durante todo o período analisado. Entretanto, há uma recuperação no número de docentes, mas mesmo assim, não alcança a quantidade indicada pelo CNE, chegando a 2020 com quase o mesmo nível de 2016.

Já na pré-escola, até 2015 o número de professores ocupados nesta fase era menor que o necessário, em seguida, há um aumento gradual, mas pouco efetivo e impreciso devido à própria dinâmica das funções dos professores nas redes, o que não permite a precisão dos dados.

De modo geral, houve expansão das matrículas nas redes de educação infantil, mas não acompanham a quantidade de docentes no período estudado, diferentemente da evolução dos anos iniciais do EF, cujos efeitos são distintos, pois há uma demanda maior pela escola de EF, mas uma variabilidade na quantidade de profissionais do magistério atuando nas redes.

De todo modo, a educação infantil depende mais de fatores relacionados à proposição e disposição das políticas educacionais em cada região, neste sentido, é um segmento bastante vulnerável aos determinantes políticos e econômicos. É também uma fase bastante disputada entre prefeituras e estados com relação à condução e financiamento devido ao predomínio de escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que acabam concentrando uma parte dos recursos, que poderiam se dirigir às administrações públicas. Estas escolas têm recursos provenientes dos 40% do Fundeb, repassados pelo Poder Público competente⁴⁸, após serem deduzidas, primeiramente, a parcela mínima de 60% devido ao pagamento salarial docente da Educação Básica pública, bem como, dos profissionais destas redes cedidas a aquelas escolas, entretanto, estas não têm obrigação exclusiva de reserva de recursos para pagamentos salarial docente, neste sentido, via de regra, não compartilham da mesma obrigação do pagamento do PSPN.

A relação de docentes por matrícula nos anos iniciais e finais do EF parece atender a indicação do CNE, mas é necessário apontar condições distintas que não permitem a precisão, como a atuação do professor em cargos que não são a sala de aulas, como coordenação, direção/gestão e outras funções relacionadas, bem como a relação da atuação destes profissionais conforme a carga horária de trabalho, especialmente nos anos finais do EF, onde um mesmo professor pode atuar em diversas salas, turnos e disciplinas.

Tabela 5 – Docentes Por Matrículas nas Redes Públicas Municipais das Capitais nos Anos Iniciais e Finais do EF

⁴⁸ O Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007, determina as exigências legais para estas entidades, que atuam, exclusivamente, na educação infantil, educação especial e educação do campo.

Ano	Anos Iniciais do EF			Anos Finais do EF		
	Matrículas	Docentes Existentes	Docentes Necessários (mil)	Matrículas	Docentes Existentes	Docentes Necessários (mil)
2010	1.429.665	58.836	57,1	905.540	43.143	30,1
2011	1.398.264	59.817	55,9	884.745	44.144	29,4
2012	1.370.291	61.913	54,8	880.994	45.537	29,3
2013	1.348.916	62.282	53,9	850.568	45.545	28,3
2014	1.374.468	65.375	54,9	783.596	44.881	26,1
2015	1.337.633	64.926	53,5	771.486	43.532	25,7
2016	1.345.928	66.481	53,8	766.371	43.731	25,5
2017	1.358.762	66.094	54,3	760.697	43.007	25,3
2018	1.343.638	65.433	53,7	786.931	43.355	26,2
2019	1.345.396	65.195	53,8	771.278	42.976	25,7
2020	1.347.834	63.613	53,9	780.966	40.358	26

Fonte: SIOPE/FNDE (IBGE, 2021b)

O comportamento da trajetória da admissão destes professores ao longo da década estudada revela um aumento na educação infantil e nos anos iniciais do EF, embora o olhar para a especificidade de cada rede municipal mostra que, em determinados anos, há uma redução ou aumento de professores atuando.

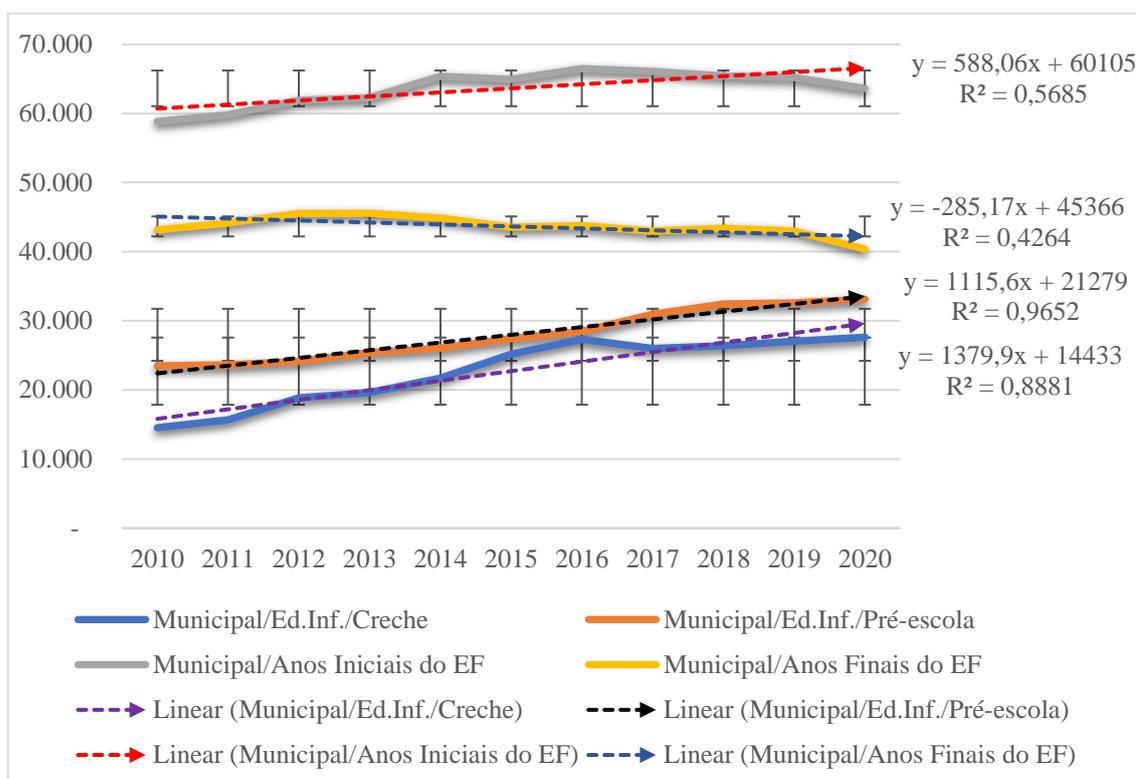
No caso dos anos finais do EF há uma redução, como também mostrou os dados das matrículas, nos quais esta etapa tem sido passada, em grande parte, para a responsabilidade do estado, retirando com seio do município o conjunto de recursos e obrigações destinadas a esta etapa.

A disposição de docentes por matrículas especificamente por capital revela que as capitais do norte do país possuem maiores proporções nos anos iniciais e finais do EF, sendo Manaus/AM com 30,5 alunos para cada professor, seguido por Macapá/AP com 29,4,

Belém/PA com 26,6 e Rio Branco/AC com 25,9. Abaixo da média encontram-se municípios do nordeste, como Recife/PE com 6,5 e João Pessoa com 3,6.

O gráfico a seguir evidencia a trajetória específica da quantidade total por ano de docentes nas etapas da educação infantil e ensino fundamental sob a tutela da rede municipal das capitais estudadas.

Gráfico 10 - Docentes das Redes Públicas Municipais das Capitais (Educ. Infantil ao EF)



Fonte: Censo Educacional/IBGE (IBGE, 2021b)

Observa-se que na análise das matrículas, há redução nos anos iniciais e finais do EF, porém a trajetória de docente revela uma redução apenas nos anos finais do EF. Nos anos iniciais possui um maior número de docentes, como picos em 2016 e 2017, enquanto nos anos finais, os destaques são bem antes, em 2012 e 2013. Os docentes da educação infantil também aumentam em toda a trajetória investigada, demonstrando empenho nos investimentos nesta etapa de ensino no país. (IBGE, 2021b).

Sobre a média de docente nas etapas selecionadas nas redes municipais das capitais brasileiras há uma grande concentração de professores nos anos iniciais do EF, com cerca de 40% do total. Logo em seguida vem os anos finais do EF com 27%, e educação infantil com 17% no pré-escolar e 16% na creche⁴⁹. (IBGE, 2021b).

O conjunto dos números de docentes totais nas redes municipais das capitais mostra uma discreta oscilação a partir de 2015, especialmente no EF, que sinaliza indícios concretos da crise financeira vivenciada no país naquele momento histórico. Mas na análise específica das capitais, destaca-se Curitiba/PR que registra um salto brusco no número de docentes nas creches de 2014 para 2015 de 259 para 3.636 docentes e média de matrícula de 19,7 mil. Na pré-escola também ocorreu esta evolução semelhante, saltando de 2015 a 2017 de 988 para 2.075 docentes, com média de matrícula de 11,5 mil no período de 2010 a 2020.

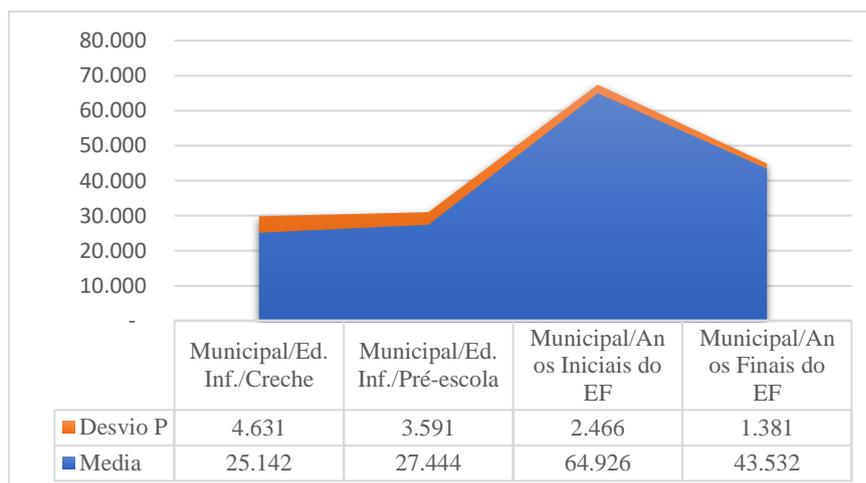
No Rio de Janeiro/RJ este salto ocorreu de 2011 a 2012, de 233 para 1.752 docentes da creche, apresentando média de 1.942 docentes no período. Esta evolução, em outras capitais ocorre mais discretamente, o que é importante destacar é que há um aumento da rede de educação infantil nestas capitais que reflete no aumento de docentes, embora as proporções não obedeçam ao mesmo fluxo.

Entre as regiões, a sudeste congrega a maior parte do número de docentes no país, e, conseqüentemente, o maior número de matrículas e escolas. Na especificidade das capitais São Paulo/SP (41,6 mil docentes) e Rio de Janeiro/RJ (27,7 mil docentes) possuem as redes no topo deste *ranking*. Quanto à média de docentes além destas redes, merecem destaque Fortaleza/CE, Belo Horizonte/MG e Curitiba/PR com 8 a 10 mil professores em suas redes municipais.

O gráfico a seguir mostra não só o aumento do número de docente na educação infantil, mas também a variabilidade no período estudado, com destaque às creches, cuja a média de contratação de professores alcançou 4.631 em todo o período investigado:

Gráfico 11 – Docentes nas Redes Públicas Municipais das Capitais (2010 a 2020)

⁴⁹ Seria uma tendência a ser verificada em estudo minucioso em cerca de 5 mil redes municipais no país.



Fonte: IBGE/Censo Educacional (IBGE, 2021b)

As dinâmicas das etapas, na particularidade de cada rede municipal das capitais brasileiras, mostram-se mais acentuadas nas etapas da Educação Infantil. As maiores variações estão relacionadas nas creches, destacando: Cuiabá/MT com 85% registrado entre 2010 a 2020; Salvador/BA com 66%; Curitiba/PR com 64%; Aracaju/SE com 51%; Fortaleza/CE com 45%; Rio Branco/AC com 41%; Belo Horizonte/BH com variação de 40%; e Rio de Janeiro/RJ com 40%. Macapá/AP é o único município que registra redução na quantidade de professores (60%), sendo os anos de 2016 a 2018 com menor registro, oito (8) professores ao ano. (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2020a; 2021b).

Na Pré-Escola, merece destaque a rede municipal de Curitiba/PR com variação de 125%, saltando de 534 em 2010 para 2.211 professores em 2020, sendo em que 2016 registrou 6 professores, apenas. Em seguida, vem Belo Horizonte/MG com 40%, Fortaleza/CE com 31%, Boa Vista/RR e Campo Grande/MS com 28%, Cuiabá/MT com 26%, Porto Alegre com 25%, Palmas/TO com 24% e Salvador/BA com 23%, as demais capitais com menos de 16%.

Nos anos iniciais do EF, há uma regularidade, variando de 2% a 19%, sendo que Belém/PA, João Pessoa/PB, Maceió/AL, Natal/RN, Porto Alegre/RS e Recife/PE finalizaram 2020 com número reduzido de professores em relação a 2010, enquanto as demais obtiveram aumento de docentes nesta etapa.

Já nos anos finais, ocorre o sentido inverso, a grande maioria das redes municipais das capitais reduziram a quantidade de professores, como é o caso de: Aracaju/SE, São Paulo/SP, Teresina/PI, Manaus/AM, Recife/PE, Natal/RN, João Pessoa/PB, Florianópolis/SC, Belo Horizonte/MG, Rio de Janeiro/RJ, Cuiabá/MT, Porto Alegre/RS, Maceió/AL, Goiânia/GO, Porto Velho/RO e os destaques são Macapá/AP com 101% e Rio Branco/AC com 160%⁵⁰. Apenas nove (9) redes aumentaram o número de docentes, é o caso de Belém/PA, Boa Vista/RR, Campo Grande/MS, Curitiba/PR, Fortaleza/CE, Palmas/TO, Salvador/BA e São Luís/MA.

Ao retomar os dados das matrículas, verifica-se que a média de docentes não corresponde imediatamente a proporção do número de matrículas nas capitais nas etapas analisadas, ou seja, o número de docentes, em cada município, nem sempre corresponde à proporção das matrículas registrada, as condições financeiras são diferentes, heterogêneas, bem como nas estratégias adotadas nas particularidades de cada capital.

A partir de 2019, o mundo passa a sofrer intensas medidas de reclusão da população devido a pandemia do Covid-19, observa-se a redução acentuada de 2019 a 2020 de docentes nas redes municipais, mas não esconde a trajetória que já vinha declinando desde 2016 em algumas capitais. Também vale destacar que neste período de 2010 a 2020, o número de concurso público para efetivo reduz consideravelmente, dando espaço para a adoção dos contratos temporários. (Discussão da Seção III).

O contexto que interagiu com a pandemia afetou o modo de transmissão do ensino e aprendizagem, e acabou sendo a justificativa mais plausível para a redução do contingente docente nas redes de ensino. Para Santos (2020), na verdade, a “Pedagogia do Vírus”, é um pretexto para a incursão da crise financeira permanente que “justifica” para a população a razão para as medidas de austeridade e a degradação do salário destes profissionais.

Algumas questões podem sinalizar razões para as variações, o fato dos efeitos das políticas educacionais nacionais e locais estarem em sintonia com as políticas econômicas e a

⁵⁰ Capitais em ordem de coeficiente de variação, com tendência a redução.

própria condição financeira da instância de governo, podem afetar o número de contratação de professor ou a realização de concursos públicos.

Embora haja políticas nacionais neste sentido ou esforço na organização do trabalho docente, a proposição de programas e legislação concernentes buscando padronizar as condições de trabalho do professor no cenário nacional, as especificidades regionais sempre serão desafios para a melhoria da condição de trabalho destes profissionais da educação.

2.2 Indicadores de Despesas com Remuneração Docente: a demarcação da crise

O comportamento dos investimentos da educação, em especial, as despesas realizadas nos sistemas municipais públicas das capitais educação são disponibilizadas pelos Indicadores Financeiros Educacionais, por meio do antigo SIOPE/FNDE⁵¹. Os indicadores concedem dados sobre os investimentos públicos em educação, baseados na metodologia utilizada pela OCDE, como percentuais dos investimentos com relação ao PIB, por nível de ensino, número de docentes e de estudantes⁵². (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2022).

As despesas com educação verificadas por meio dos relatórios municipais trazem os dados das transferências do FUNDEB por segmentos de despesa. Os dados já aparecem em percentuais, o que permite uma análise atemporal dos dados, sem necessidade de transformação monetária. Dentre os itens de aplicação das receitas do MDE, estão os recursos para as etapas e modalidade de ensino e os indicadores de dispêndio com pessoal, que inclui os percentuais das despesas com professores.

⁵¹ O SIOPE/FNDE não está mais disponível na plataforma do MEC. A partir da segunda metade do governo Bolsonaro (2019-2022), os dados do MEC e suas autarquias federais migraram para o site exclusivo do governo (www.gov.br) e, atualmente, as informações dos Indicadores Educacionais só estão disponíveis até 2018. Como este estudo delongou aproximadamente quatro anos, ainda foi possível coletar as informações no velho site até a indisponibilidade da plataforma.

⁵² O Investimento Público Total em Educação, compreende os valores despendidos nas seguintes Naturezas de Despesas: Pessoal Ativo e seus Encargos Sociais, Ajuda Financeira aos Estudantes (bolsas de estudos e financiamento estudantil).

Primeiramente, é importante saber que investimentos e despesas, muitas vezes, causam certa confusão nas suas denominações. Investimentos são tipos de despesas que produzem resultados a longo prazo, no caso da educação pública, não visa lucratividade, mas a melhoria progressiva da atividade. Já as despesas são valores empregados periodicamente, necessários para o funcionamento diário dos sistemas escolares. De toda forma, são tipos de custeio necessários para colocar em prática os preceitos constitucionais da educação no país.

O custo educacional refere-se aos recursos ou meios utilizados para a oferta do serviço educacional, expressos em valores monetários. Quando for descrito o custo-aluno efetivamente executado pelas redes municipais estará sendo representada a totalidade das aplicações financeiras, seja aquilo que a literatura considera como custo direto (diretamente identificáveis com a unidade escolar), seja o denominado de custo indireto (atividades de suporte e de controle educacional que apoiam o conjunto de escolas). (ARAÚJO, 2012, p. 1217).

Neste caso, o salário docente é considerado um custo, pois representa um valor específico pago pelo serviço prestado pelo professor em sala de aula ou outra atividade pedagógica. Como os serviços educacionais precisam atingir determinado nível de qualidade, naquilo que depende do professor trabalhador, os valores devidos ao professor devem estar em constante conexão com os resultados futuros, pela construção formativa do cidadão e suas capacidades próprias para o desenvolvimento em sociedade.

O Estado depende da periodicidade dos recursos para promover e manter os serviços educacionais, conforme demanda a CF/1988, desta maneira, o salário docente se torna essencial, em termos práticos, objeto de controle, ao mesmo tempo de construção social. É neste contexto que o salário passa a representar o eixo material do capitalismo e se torna capaz de qualquer transformação, seja na direção do desenvolvimento profissional ou dos elementos que a controla.

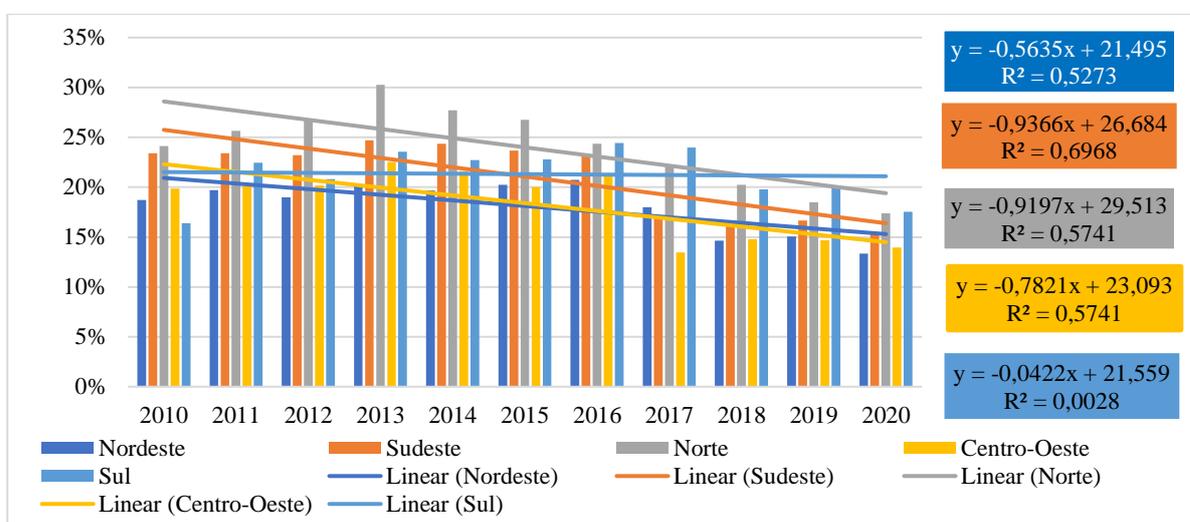
Pelas características das dimensões territoriais e culturais do Brasil, os custos educacionais não são iguais para todas as instâncias, como aponta Araújo (2012). Os perfis de arrecadação dos estados e municípios, o quantitativo de estudantes nas redes e a capacidade específica da produção econômica interferem na capacidade de arrecadação de impostos, sendo

diretamente vinculados aos volumes de recursos recebidos por cada instância de governo em um complexo sistema de distribuição.

As transferências dos recursos constitucionais para o FUNDEB são realizadas para os estados, que realizam os repasses devidos aos seus municípios. Cada unidade federativa reserva o mínimo de 60% no conjunto de suas despesas para o pagamento da remuneração docente a que lhe pertence.

Os dados evidenciam as prioridades de cada rede e os esforços para cumprir o PSPN ou piso local, atenta ao cumprimento da LRF (LC nº 101/2000). O gráfico a seguir mostra as trajetórias dos indicadores de despesas em educação nas redes públicas municipais realizados pelas capitais do país:

Gráfico 12 – Despesas Anuais com Educação das Redes Públicas Municipais das Capitais em Relação às Despesas com Todas as Áreas por Região (%)



Fonte: SIOPE/Relatórios Municipais/Indicadores. Brasil (2020c)

Todas as regiões reduziram as despesas com educação em relação às demais áreas entre 2010 a 2020. A região Sul foi a que teve menores despesas em relação às demais neste quesito, mantendo-se relativamente estável durante o período. Verifica-se que as despesas de todas as regiões com educação básica reduzem a partir de 2016, sendo as capitais da região Norte, desde 2014.

Esta tendência com características mantém uma estreita relação com o movimento político de desarticulação das políticas educacionais, e, conseqüentemente, das políticas de valorização docente, assim como ocorreu com as porcentagens dos reajustes dos pisos, que também são menores desde de 2015, com redução de 8,84%.

Entre o percentual de despesas com educação no período de 2010 a 2020, Boa Vista/RR encontra-se no topo dos municípios que obtiveram maior despesa em educação no período, com média de 66,91% em relação às demais áreas dos serviços públicos no país. Na sequência: Curitiba/PR (37,47%), Macapá/AP (28%), São Paulo/SP (27%), Manaus/AM (26%), Vitória/ES e Palmas/TO (25%). As menores despesas são das capitais nordestinas: Aracaju/SE e Maceió/AL com 16%, seguindo de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS com 17%, Belém/PA e Natal/RN com 18% e Goiânia/GO e Rio Branco/AC com 19%. (BRASIL, 2020c).

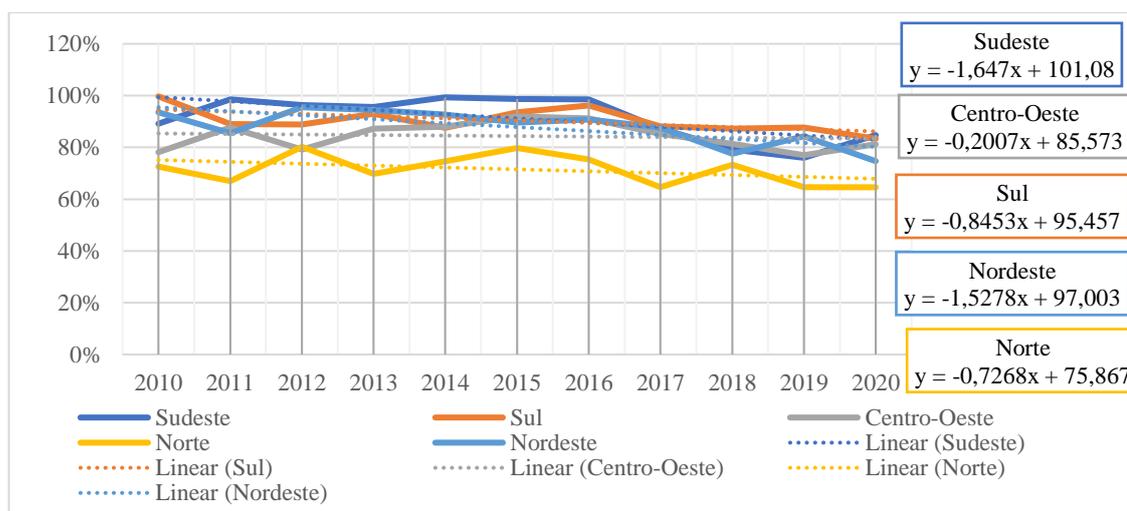
A partir de 2014, a quantidade de sistemas municipais das capitais que reduziram os valores de investimentos na educação básica pública é comum em todas as regiões, que vinham de um período estável desde 2012. Especialmente em 2016, o número de capitais que reduziram os investimentos em educação básica chegou a 92,3% em 2017. Há uma discreta recuperação em 2019 e, em seguida, nova ascensão na queda dos investimentos, que coincide com outro aspecto da crise de natureza social e de saúde pública.

A variabilidade da taxa de investimento pode indicar diversas questões associadas às mudanças de governos e às mudanças de cunho estruturais, que foram eficientes na interseção com medidas de austeridade, como as difundidas no contexto das reformas estruturantes pós-governos progressistas.

Conforme dados do Siope/FNDE, entre as regiões que mais aplicam seus recursos provenientes do Fundeb em remuneração docente, a Sudeste lidera com 96,4%, seguida pela região Sul com 89,1%, Centro-oeste com 87,9%, Nordeste com 85% e Norte com 74% (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2022).

A partir de 2016, o conjunto das regiões brasileiras registraram redução de valores relativos ao pagamento da remuneração docente, como está apresentado pelo gráfico a seguir:

Gráfico 13 – Aplicação do Fundeb em Remuneração Docente nas Redes Públicas Municipais das Capitais por Região⁵³



Fonte: Fonte: SIOPE/Relatórios Municipais/Indicadores. (BRASIL, 2020c; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2022).

Este gráfico é bastante elucidativo neste aspecto, uma vez que, em 2017, todas as capitais se encontram em situação comum, registrando queda na média de despesas com remuneração docente, considerando o valor gasto por aluno. Conforme dados do Siope/MEC, a média total das capitais saltou de R\$ 4.066,06, em 2016, para R\$ 2.427,04, em 2017; uma redução de cerca de 40%. Nos anos seguintes, houve uma recuperação tímida até 2019, e em seguida nova redução. (BRASIL, 2020c).

As linhas representadas pela região Sul, Centro-Oeste e Sudeste indicam que as capitais dessa região, após 2019, superaram as expectativas das margens de 2018. Ao contrário do que ocorre no Norte e Nordeste, embora ainda registrem, na sua totalidade, uma ascendência nos valores relativos entre 2010 a 2020. Sul e Centro-Oeste finalizam o período com valor maior que 2010, ao contrário do Norte, Nordeste e Sudeste.

Entre todas as capitais, de 2016 a 2017, Fortaleza/CE (17%), Goiânia/GO (7%) e Palmas/TO (2%) não reduziram as despesas com professor por aluno, somente esta última, em

⁵³ Dimensionar o nível de aplicação obrigatória do FUNDEB em remuneração do magistério, em face do limite mínimo constitucional de 60% (inciso XII, art. 60 do ADCT/C).

especial, reduziu em 2020. Para 2020, Fortaleza/CE totaliza 42% de aumento, Goiânia/GO de 29% e Palmas/TO de 23% no final de 2020. (BRASIL, 2020c).

As maiores reduções de 2016 para 2017 estão em: São Luís/MA com 75%, João Pessoa/PB com 65%, Belo Horizonte/MG com 61%, Macapá/AP e Maceió/AL com 54%, Salvador/BA com 51%, São Paulo/SP com 49%, Florianópolis/SC com 48%, Rio de Janeiro/RJ e Boa Vista/RR com 47%, Vitória/ES com 46%, Aracaju/SE com 42%, Curitiba/PR e Manaus com 43%, Natal/RN com 42%, Teresina/PI e Rio Branco/AC com 41%, Porto Velho/RO com 40%, Recife/PE com 39%, Belém/PA com 37%, Campo Grande/MS com 35% e as menores reduções então em Cuiabá/MT com 20% e Porto Alegre/RS com 17%. (BRASIL, 2020c).

Das 23 capitais que reduziram em 2017, 10 voltaram a aumentar as despesas com professor por aluno a partir do ano seguinte até 2020; outros aumentaram, mas voltaram a reduzir em 2020, como Macapá/AP, Vitória/ES, Rio Branco/AC, Recife/PE, Campo Grande/MS, João Pessoa/PB e Belo Horizonte/MG; Maceió/Al e Aracaju/SE aumentaram apenas em 2018; duas capitais aumentaram somente em 2019, é o caso de Salvador/BA e Belém/PA; Florianópolis aumenta a partir de 2019; Porto Alegre recupera somente em 2020. (BRASIL, 2020c).

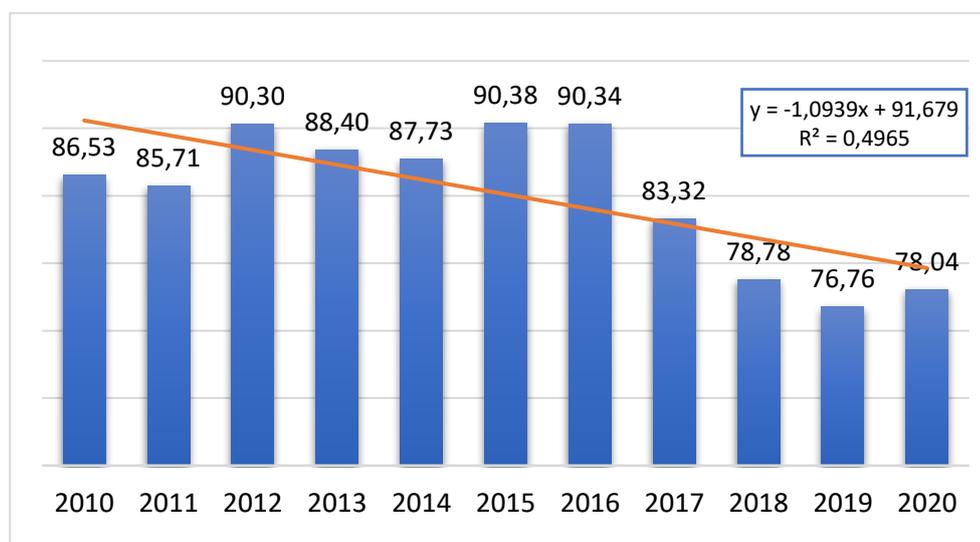
Entende-se que a grande redução identificada no ano de 2017 tenha sido parte das dificuldades que o sistema educacional enfrentou no interior das redes municipais. Embora tenha havido um esforço para a recuperação, 38,46% registraram oscilações até 2020, tomando como comparativo o conjunto das capitais.

Com base nas informações do Siope/FNDE sobre a aplicação do Fundeb na remuneração docente a partir de 2016 nas redes investigadas, a parcela reservada para o pagamento salarial reduziu 7,2 pontos percentuais em relação ao ano seguinte, e 12,3% para 2020 (BRASIL, 2020c).

Os anos em que tiveram maiores aplicações concentram-se entre 2012 a 2015, momento em que há uma investida dos órgãos responsáveis pela manutenção do piso nas secretarias locais, junto aos órgãos de assessoramento sindical que congregam os trabalhadores em educação na exigência de cumprir o PSPN/2008.

O gráfico a seguir mostra a trajetória íngreme da média de aplicação em remuneração docente por ano, no período investigado:

Gráfico 14 – Média de Aplicação do Fundeb por Ano em Remuneração Docente nas Redes Públicas Municipais das Capitais (%)



Fonte: SIOPE/Relatórios Municipais/Indicadores. (BRASIL, 2020d).

* O percentual obrigatório de aplicação do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério ocorre por meio do cálculo do valor total da remuneração pelo valor das receitas do Fundeb x 100%. Informação obtida por meio da descrição do Indicador. (FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2022).

A trajetória do coeficiente de variação indica que entre a maior e a menor porcentagem de aplicação corresponde a quase metade ($R^2 = 0,4965$) da média no período (86,53%), com desvio médio de 4,28 pontos percentuais. A observação do período de 2017 a 2020 mostra-se mais enfática na compreensão da austeridade, pois a média neste período corresponde a 78,41%, bem abaixo da média do período inteiro.

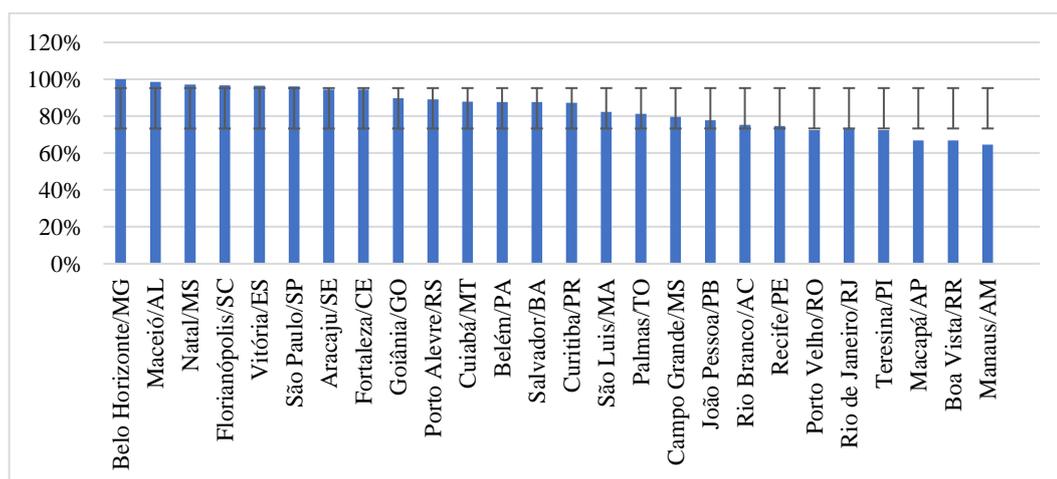
Há uma observação importante nestes dados, pois a década não foi propícia para a aplicação do Fundeb neste quesito, tendo em vista três dos onze anos do período registrar aumento no cumprimento do percentual mínimo em remuneração docente nas capitais, em que: 2011 reduziu -0,95% em relação ao ano anterior; 2013, -2,10%; 2014, -0,76%; 2016, -0,05%; 2017, -7,77%; 2018, -5,45%; e 2019 com -2,57%. As maiores reduções ocorreram em 2017, 2018 e 2019.

Em 2012, teve aumento de 5,36% em relação ao ano anterior, 2015 de 3,02% e 2020 de 1,68, entretanto, é importante salientar que o peso dos aumentos e reduções correspondem ao ano imediatamente anterior, o qual explicita uma situação mais dramática do que os números demonstram, pois, em geral, a relação do ano de 2020; em 2010 é de redução de -9,80%.

Os recursos direcionados ao pagamento da remuneração docente devem corresponder ao mínimo de 60% dos recursos em MDE, entretanto, o fato de as aplicações serem maiores que esta porcentagem não implica, necessariamente, que os professores estejam recebendo suas remunerações conforme determina a legislação.

Contudo, ocorrem alguns casos especiais. Macapá/AP, Boa Vista/RR, Manaus/AM e Rio de Janeiro/RJ possuem totais de aplicação do Fundeb em remuneração abaixo da média entre capitais no período analisado, mas somente a de Rio de Janeiro tem uma situação destacada dos demais, pois registrou média de 36% de investimento em remuneração docente no período. O cenário das aplicações em remuneração nas capitais está explicitado abaixo:

Gráfico 15 – Aplicação⁵⁴ do Fundeb por Capital em Remuneração Docente⁵⁵ das Redes Públicas Municipais (2010 a 2020)



Fonte: Relatórios Municipais/Indicadores. (BRASIL, 2020c; FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO, 2022).

⁵⁴ Cálculo por meio da mediana das porcentagens aplicadas em remuneração docente.

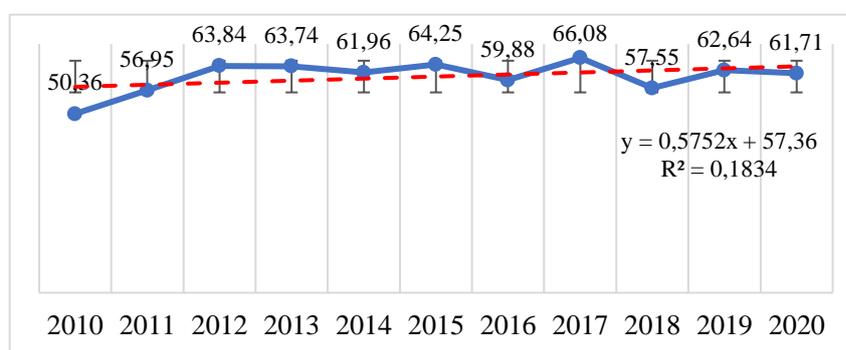
⁵⁵ “Aplicação do Fundeb” na remuneração docente implica saber a porcentagem dos recursos do fundo são direcionados para a remuneração.

Ao considerar-se os dados da remuneração diretamente nas despesas com MDE⁵⁶, verifica-se que a grande maioria cumpre o mínimo definido pela LDB/1996 na destinação de no mínimo 60% das despesas com remuneração docente. A porcentagem, que é calculada dentro do programa responsável pela distribuição para o pagamento decente (MDE), indica uma certa uniformidade na trajetória da média de despesas.

A redução da quantidade de docente nas redes municipais estudadas a partir de 2017 nos anos iniciais e finais do EF municipal não refletem essa aparente estabilidade do volume de despesas com MDE, como foi constatado no item que estudou a configuração do número de docente nas redes. Estas aparentes estabilidades incidem nos percentuais destinados anualmente e podem ser explicados tecnicamente, e não no montante dos recursos, o que poderia exigir o cálculo das variações monetárias por meio dos índices inflacionários ou outras metodologias, pois, a princípio, os recursos do MDE são efetivamente afetados, quando ocorre o desequilíbrio na produção e reprodução do capital, dentro da estrutura que governa o Estado neoliberal.

A interpretação das informações disponibilizadas pelo FNDE, por meio dos Indicadores Financeiros Educacionais, definidos em porcentagens, proporcionam a análise dos dados no período selecionado, conforme apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 16 – Média Anual de Despesas com Professor em Relação à Despesa Total com MDE (%)



Fonte: Relatórios Municipais/Indicadores. (BRASIL, 2020c)

⁵⁶ O valor anual projetado na folha de pagamento diz respeito ao vencimento multiplicado por 13,33 (12 meses, décimo terceiro e um terço de férias) e por 1,22(encargos trabalhistas). As despesas com MDE são calculadas a partir da divisão do resultado desta equação pela receita total destinada ao MDE, no qual é a transformação em porcentagem, que define o impacto na folha de pagamento específica de cada capital averiguado.

Embora a trajetória do conjunto dos anos analisados demonstra uma determinada estabilidade, a linha móvel (linha pontilhada) indica que em 2016, 2018 e 2020 registram médias de despesas com remuneração docente menor que a média móvel traçada no período. Esta condição esteve presente no tempo central da crise, indicando que a remuneração docente foi um dos focos bastante afetados por suas consequências. (BRASIL, 2020c).

As variações⁵⁷ nos anos de menores despesas revelam que: em 2013, as despesas com salário docente caíram -0,16%; em 2014, -2,78%; em 2015, -6,80%; em 2018, -12,91%; e em 2020, -1,49%. Observa-se que a maior variação ou maior declínio ocorreu em 2018, enquanto 2017 houve o inverso, com aumento de 10,36% em relação a 2016. Vale ressaltar que, em 2018 o aumento do PSPN já tinha sido um dos menores da série (6,81%) e em 2019 o aumento ainda menor (4,17%)⁵⁸. Esta gangorra, na verdade, são evidências das instabilidades dos recursos, que são conectados com a economia nacional.

Esta situação pode configurar a desvalorização salarial, ou seja, a parcela que os municípios gastam com remuneração docente acaba ocupando parcela maior que o mínimo reservado para o pagamento docente nas redes de ensino, principalmente em período de desequilíbrio inflacionário.

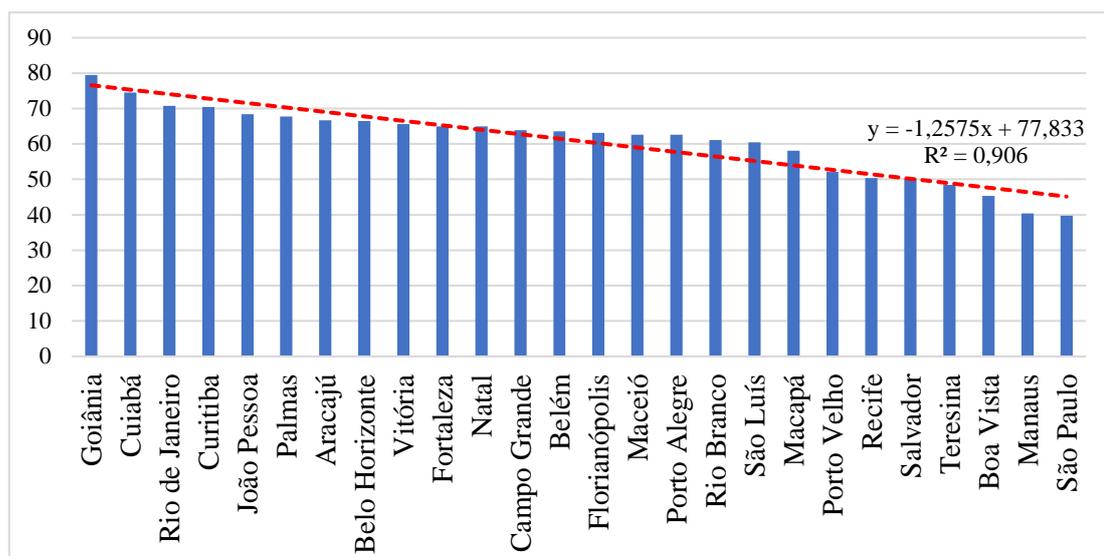
A análise por rede municipal, ajuda a detalhar a situação. O gráfico 17, a seguir, indica a capacidade ou disponibilidade, obrigatória ou política, em que cada capital gasta com professor perante os demais recursos destinados à educação por meio do FUNDEB.

Se analisarmos as especificidades, o município de São Paulo, por exemplo, é o município em que menos gasta com salário docente em relação ao seu montante destinado a educação, que corresponde aos 25%, mínimos, do FUNDEB. O gráfico a seguir, mostra esta condição para cada rede municipal estudada:

⁵⁷ As variações dizem respeito ao quanto aumentou ou diminuiu no ano em relação ao ano anterior.

⁵⁸ Conferir Tabela 1 – Comparação do FUNDEB, PSPN, Salário Mínimo e IPCA (2009 a 2020).

Gráfico 17 - Percentual das Despesas com Professores em Relação às Despesas Totais com MDE por Capital (2010 a 2020)



Fonte: Relatórios Municipais/Indicadores. (BRASIL, 2020c)

Quando observada a linearidade entre capitais (proximidade do R^2 do 1), verifica-se que a variação entre as despesas com professores do município de Goiânia/GO e de São Paulo/SP corresponde a cerca de 43%.

O município de Goiânia/GO, por exemplo, independente da sua variabilidade interna, ou seja, da distância nas despesas anuais deste município, possui maiores despesas com remuneração que o município de São Paulo/SP, esse que é um dos municípios com maior número de docentes, matrículas, escolas e volume de recursos.

O PSPN é uma referência, neste sentido, ao permitir que a unidade federativa elabore sua própria política salarial, contando com estratégias dos PCCRs, conforme regionalidades e localidade, levando em conta a demanda matricular e financeira para cumprir a política proposta. Para algumas capitais, a saga do piso parece superar um estado de penúria nas contas públicas dos municípios.

É o caso de São Luís/MA, que acompanhou o PSPN, acumulando aumentos de 4,9% para o mês de novembro e de 5,5% no mesmo ano de 2016, chegando o piso à R\$ 2.498,90, enquanto o PSPN chegava à R\$ 2.135,64 neste mesmo ano. São Luís chega a 2020 com um dos

maiores pisos, acima do PSPN, mas que não está entre as que têm melhores porcentagens de gastos em MDE-Salário, quando analisados os dados do MDE/FNDE.

Ao direcionar a aplicação do Fundeb em remuneração docente nas redes estudadas, encontra-se um desgaste nos principais indicadores educacionais relativo às despesas com a remuneração docente, especialmente após 2017, o que sinaliza o início do período de austeridade concreta, materializada nas políticas de desmonte das políticas públicas para educação.

Vale lembrar que a austeridade já vinha sendo sinalizada, muito antes, pelas forças políticas e econômicas, que atuavam no processo de transformação do Estado *progressista-neoliberal* para um *Estado de austeridade*, apostando no contexto caótico para justificar as reformas em função da reprodução do capital.

2.3 Organização do Fundo Público para a Configuração do Salário Docente

No Brasil, a disputa pelo fundo público é historicamente constituída, mas constantemente renovada, principalmente quando é sobreposta à força de trabalho, que tem, ao mesmo tempo, a capacidade de alterar as conexões com o mundo social e com o mundo das necessidades.

O fundo público é estrutural e inerente ao processo de reprodução do capital, devido ao potencial de utilização para financiar a acumulação do capital (CORREIA, 2000; SALVADOR, 2010). Além deste objetivo de origem, no caso específico da educação, ele também permite a circularidade da produção, fator essencial para a manutenção do sistema como tal. Desta maneira, entende-se que o fundo público sofre as turbulências típicas da organização capitalista, com o agravante do cenário liberal, que se impõe conforme as expectativas das correlações de forças políticas e econômicas presentes no momento histórico. Portanto, a existência dele é vital para que a engrenagem do capital permaneça em constante movimento, como sintetiza o autor:

Portanto, o fundo público participa indiretamente da reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho, única fonte de criação de valor na sociedade capitalista. (SALVADOR, 2010, p. 622).

Neste sentido, Oliveira (1988) explica que o fundo público é um “ex-ante” das condições de reprodução do capital, pois é previamente elaborado antes de existir de fato, ou seja, se torna parâmetro as projeções inflacionárias e estimativas orçamentárias, que alimentam as taxas de lucros, tornando-se um “[...] componente estrutural e insubstituível” do sistema capitalista. (OLIVEIRA, 1988, p. 9).

Esta disputa parece justaposta às perspectivas constitucionais que originam o equilíbrio federativo enquanto se legitima nos aspectos de cooperação, isto porque, os recursos financeiros, os quais dependem os serviços públicos educacionais, estão diretamente ligados à quantidade de matrículas e da magnitude da arrecadação (FARENZENA, 2020). Esta conexão garante a própria vitaliciedade do fundo público, como discorreram Correia (2000) e Oliveira (1988).

Por outro lado, segundo Martins (2009), as políticas de fundo favorecem o equilíbrio regional devido aos efeitos redistributivos. Entretanto, embora estas políticas disciplinam o modo de distribuição dos recursos, permanecem atreladas às disputas nas arenas, fazendo com que a autonomia federativa não se constitua em sua plenitude no cenário das políticas educacionais nacionais e locais.

Entretanto, não é só na hora da distribuição e redistribuição que o fundo público assume o papel contraditório, os conflitos que antecedem as decisões no interior dos entes federativos acabam por desdenhar um cenário equidistante do espírito de cooperação do modelo federativo brasileiro.

Esta situação abre um precedente importante no processo de manipulação do fundo público, pendente mais para a dissolução das arenas de negociação em virtude da expansão do capital, do que à construção de um contrato social sob tutela do Estado. Desta maneira, a

manutenção do fundo público passa a visar, em sua grande maioria, o suporte do capital, e não o equilíbrio da necessidade pública pela educação.

Há um círculo vicioso, que acaba não sendo prático, e sim, bastante complexo, pois, por um lado controla a distribuição dos recursos, e por outro, limita a autonomia financeira do ente federativo, necessitando constantemente de ajuda do governo federal (MARTINS, 2009). Mas a necessidade desta ajuda muitas vezes recai na mesma tensão em que foi criada: na capilaridade dos recursos públicos para a efetivação das políticas sociais.

É o que normalmente ocorre com o pagamento da remuneração docente das redes de ensino municipais, onde a autonomia financeira se esgota na obrigação de cumprir o mínimo para áreas prioritárias (mínimos de 60% dos recursos em MDE).

Não há interesse espontâneo no empenho de uma política de remuneração docente, sem que haja constante vigilância dos órgãos colegiados. Neste contexto, as palavras de “ordem” do neoliberalismo, como a liberdade, ficam limitadas a quem (ente federado) tem condições financeiras capazes de distribuir os recursos dentro do seu território, difundir feitos e ainda contribuir para o uso privado do fundo público.

Além do paradoxo da distribuição dos recursos do fundo público, outras questões afetam o equilíbrio federativo. Segundo os estudos de Carvalho (2020, p. 6), as receitas do Fundeb crescem em ritmo inferior ao VAA-mínimo, devido à variação do denominador das matrículas, além do que os recursos disponíveis para o pagamento docente não acompanham esta evolução. Esta colocação implica entender que o aumento do número de docentes interfere no equilíbrio das contas públicas, pois ter menos matrículas em um determinado ano, não implica contratar menos professores em curto prazo e vice-versa, isto acarreta em uma série de problemas na regularidade docente, que é uma estatística do MEC.

Evidentemente, ao fato de as matrículas interferirem nos volumes de recursos, em primeiro instante, entende-se que está tudo bem: se as matrículas crescem, o volume de recursos também cresce proporcionalmente. Entretanto, os recursos também estão diretamente vinculados ao movimento da economia, ou seja, um período de economia próspera, ativa, com circulação de mercadorias abundante, com arrecadação fiscal satisfatória, implica em um aumento do montante de recursos arrecadados para o Fundeb:

- Para menos, os juros altos, inflação, por exemplo, afetam a capacidade de atendimento dos recursos, principalmente quando se tem um sistema de contenção de gastos rígidos, que configura o estado de austeridade nas contas públicas. Neste caso, o VAAF acaba pesando sobre as contas públicas e forçando medidas de austeridade, sinalizando os efeitos da crise financeira.
- Para mais, em tempos de bonança, baixa/controlada inflação, grande circulação de mercadoria, e etc, acabam oportunizando a melhoria das contas públicas, em virtude da arrecadação. Neste caso, gera uma perspectiva de melhoria dos gastos públicos e das condições da educação, entretanto, é importante acrescentar que outros fatores entram na disputa, caracterizando e eternizando a disputa pelo fundo público como instrumento essencial para a manutenção do capital.

Portanto, o fundo público passa a cumprir as determinações de um sistema atrelado a regras rígidas, às regras determinadas por um conjunto de condições que legitimam o mecanismo de sobrevivência do capital, em detrimento de qualquer justificativa pautada na necessidade concreta da política de remuneração docente.

A desigualdade regional na arrecadação fiscal é um problema histórico no sistema econômico do país. Segundo Lacerda et. al. (2019), o modelo tributário brasileiro, que alimenta o fundo público, é regressivo e incide fortemente sobre o consumo e a produção, e não, como deveria, sobre a renda e a riqueza, contribuindo para a alta concentração de renda, prejudicando, especialmente, os investimentos no país.

O desequilíbrio fiscal tem reflexos diferentes em cada instância federativa, devido à diversidade e à especificidade das atividades econômicas em cada região. Alguns municípios, por exemplo, São Paulo, que tem maior arrecadação de ICMS no país (2,6 Bilhões), seguido pelo Rio de Janeiro (1,3 bilhão) integram a região do país com maior parcela dos *royalities* do petróleo (52%) destinados para a educação.

É importante lembrar que dentro do montante destinado ao Fundeb está contida a parcela referente ao salário-educação (regulamentada pelo Decreto nº 6.003, de 18 de dezembro de 2006), que é uma contribuição social, que integra o financiamento da educação, calculado sobre 2,5% (dois inteiros e cinco décimos) da remuneração paga aos empregados de empresas, entidades públicas e privadas vinculadas ao Regime de Previdência Social (RPS), e que não é

deduzida para fins do pagamento salarial docente. Vale destacar que o salário-educação não está contido nos dados aqui analisados.

Em que pese a arrecadação fiscal, os recursos públicos são provenientes dessas operações. O PSPN, mesmo que seja reajustado anualmente, as receitas não crescem no mesmo ritmo em todos os lugares. É esse o motivo pelo qual a CNM (2016) resolveu postular contra os aumentos reais salariais dos docentes das redes municipais, alegando que o fato dos aumentos serem acima da inflação compromete os municípios menores e mais dependentes, principalmente, das complementações.

Para o CNM, até 2018, a configuração do cenário das contas públicas dos municípios tem comprometido cerca de 79% dos recursos do Fundeb com folhas de pagamento dos municípios brasileiros (CNM, 2018)⁵⁹. Esta organização tem defendido que as redes municipais, principalmente de pequeno porte ou baixa produtividade econômica, foram as instâncias de governo que mais sentiram o impacto da crise financeira. Este ponto de vista considera a preservação das contas municipais em detrimento de qualquer gasto que fuja do controle ou que ocupe importante parcela no orçamento público, como é o caso das despesas com remuneração docente.

A organização do fundo público, portanto, tem avançado no sentido de constituir uma política de financiamento capaz de subsidiar as necessidades da educação pública e, conseqüentemente, as condições para a composição do salário docente nas instâncias federativas. Contudo, as próprias circunstâncias comprometidas pelo Regime de Colaboração ainda são muito marcadas pelas condições distintas de cada ente federativo que traz para o campo de disputa os anseios pela valorização salarial docente.

2.4 Principais Recursos do Fundeb no Cenário da Composição do MDE

⁵⁹ O CNM difunde a expectativa de aprovação do PL nº 3.776/2008, que se encontra para a aprovação final na Câmara dos Deputados. A proposta visa a adoção do INPC para o cálculo do PSPN devido à melhor viabilidade no sentido do controle e elaboração do cálculo para a finanças dos municípios. Nesta oportunidade, o CNM se manifesta pela negociação do piso do magistério dentro dos limites da organização dos municípios, alegando que o fato da fixação do PSPN tenha contribuído para o descontrole das finanças municipais. (CNM, 2018).

Ao longo da trajetória de investimentos e despesas em educação básica provenientes das Transferências Constitucionais entre 2010 a 2020, o país tem repassado cerca de R\$ 553 bilhões para o Fundeb, correspondente a uma média de 72% dos recursos em MDE e R\$ 198,2 bilhões referente à Contribuição da União (COUN), representando 36%, conforme valores corrigidos pelo IPCA em 31 de dezembro de 2022. A partir do montante reservado ao MDE, os municípios se comprometeram a mais de 79% dos seus recursos do Fundeb com pagamento dos profissionais da Educação Básica.

O repasse total aos fundos estaduais durante o período foi de cerca de R\$ 225 bilhões, incluindo o DF com aproximadamente R\$ 17,7 bilhões (BRASIL, 2020d). A partir destes fundos especiais, os recursos são subdivididos conforme os parâmetros de repasses para os respectivos estados e municípios, em um processo de distribuição complexa e ao mesmo tempo clara, que é considerada um grande feito para organização da política de financiamento da educação, após a aprovação do Fundeb (2007-2020).

As 26 capitais acumulam cerca de R\$ 54,2 bilhões em repasses para as redes públicas municipais no período, o que é equivalente a 9,8% dos recursos dos fundos totais do Fundeb, excluindo Distrito Federal (BRASIL, 2020d), que são proporcionais aos recursos arrecadados, mas, eminentemente, dependentes da conjuntura que se forma em torno das condições de cada município e região. Cerca de R\$ 10,7 bilhões são referentes a COUN, correspondendo a média de 19,80% da verba destinada às redes municipais das capitais.

O Sistema de Financiamento da Educação permite que todos os entes federativos recebam a parcela definida de 20% dos impostos relativos às despesas com o Fundeb, do qual são reservados o mínimo de 60% para gastos com remuneração docente, como já foi explicitado ao longo deste estudo.

Em relação às despesas, os relatórios se dividem em dois grupos: pagamentos dos profissionais em efetivo exercício (mínimo de 60%) e outras despesas em MDE (máximo de 40%). A partir desta divisão, são esmiuçadas as contas públicas municipais destinadas ao Fundeb, de modo que a análise da especificidade e da totalidade busque cumprir a obrigação do pagamento docente.

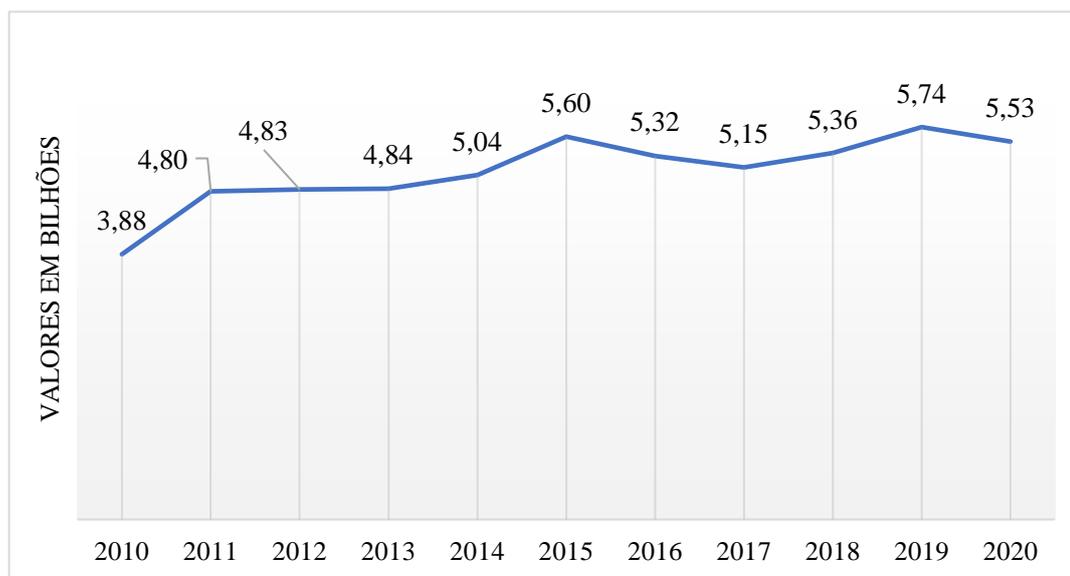
As análises dos dados do SIOPE/FNDE mostraram que os investimentos com a remuneração docente têm crescido anualmente, embora em escala menor a partir de 2017 e uma série de circunstâncias específicas ou localizadas tenham modificado o cenário geral. O fato de haver recursos com distribuição estável não quer dizer que não haja austeridade naquele período, a inflação pode maquiar esta estabilidade, pois os dados permanecem no mesmo patamar, ou menores, enquanto os custos se elevam. Há, assim, uma queda na arrecadação de um ano para outro, não implica, porém, na redução do valor aluno anual, mas em uma situação de desequilíbrio e recessão nas contas públicas.

Neste contexto, sem crescimento econômico, qualquer aumento de salário tende a impactar nas contas públicas do Estado, isto implica dizer que a arrecadação fiscal é importante, mas antes dela, é necessário haver condições para o equilíbrio, que incide na distribuição de renda capaz de subsidiar as necessidades dos serviços públicos aos quais atendem. Conforme Carvalho (2020, p. 6), onde o crescimento econômico está abaixo da média nacional, os esforços são maiores para cumprir a regra, aumentando o percentual da Receita Corrente Líquida⁶⁰, que se refere à parte do orçamento comprometido com a folha de pagamento de pessoal.

A arrecadação dos recursos do Fundeb para os fundos segue uma trajetória de crescimento de 2010 a 2020. Contudo, ao detalhar os volumes totais, verifica-se algumas instabilidades, especialmente de 2016 a 2020, visto que em 2015 a trajetória para de subir, registrando uma instabilidade neste segundo quinquênio de 2010/2020, com pode ser averiguado no gráfico a seguir:

⁶⁰ Conferir Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999, que estabelece os limites das despesas com pessoal dos entes federativos. Nesta, define a Receita Corrente Líquida Municipal como sendo “[...] o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços e outras receitas correntes, com as transferências correntes, destas excluídas as transferências intragovernamentais”. Lei revogada pela LC nº 101/2000. Conferir íntegra da lei em <Lcp96 (planalto.gov.br)>.

Gráfico 18 – Trajetória Anual dos Recursos do Fundeb Destinados às Redes Municipais de Ensino das Capitais (2010 a 2020)*



Fonte: Portal da Transparência – Brasil (2020d)

*Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 31/12/2022

Em 2019, o valor do Fundeb destinado às redes municipais das capitais possui a maior soma de repasses em relação aos demais anos. Mas este ganho não implica efeitos da política de financiamento vigente ou preocupação governamental nas necessidades acumuladas nos anos anteriores, visto que esta situação ocorre após um desgaste contínuo e progressivo desde 2016 e a arrecadação volta a cair em 2020.

Já a Contribuição da União (COUN), foi primeiramente definida pela EC nº 14/1996 (FUNDEF), que embora buscasse suprir e equalizar a distribuição dos recursos do Fundef, não definia o *locus* da aplicação. Depois, a EC nº 53/2006 definiu o máximo de 10% do total do Fundeb para garantir o PSPN nos estados e municípios. O objetivo da COUN foi equalizar a capacidade de financiamento dos entes federados, quando estes não conseguem atingir o VAA.

Por outro lado, a COUN também significou um alívio para aqueles entes federativos preocupados em cumprir suas obrigações com a educação, sem esquecer a então LRF/2001 e a que estaria por vir (EC nº 95/2017), que vão se tornar bastante reportadas durante a crise econômica e política no período.

Após a implementação do PSPN/2008 não foi imediata e unânime. Para Fernandes, Fernandes e Campo (2020, p. 29), os orçamentos municipais foram uma das razões que dificultaram sua aprovação, bem como do PNE, discutido desde 2010 e que trazia as estratégias para a melhoria salarial do profissional em educação, evidenciando a correlação de forças engajadas tanto na defesa do arcabouço de recursos públicos, em contrapartida ao cumprimento da lei do piso.

Os debates sobre o direcionamento da COUN visaram os reajustes das contas públicas em virtude da necessidade de adequação ao piso nacional. Neste contexto, a problemática inferida no jogo, de cede e/ou concede recursos acabou evidenciando a “contenda federativa” (FERNANDES, FERNANDES, 2016, p. 277), representada pela judicialização do processo de negociação dos estados e municípios, na tentativa de rever a Lei do Piso.

Assim, a Resolução/MEC nº 7, de 26 de abril de 2012, assumiu a COUN taxativamente visando o cumprimento do pagamento da remuneração docente nos municípios, de modo a suprir a capacidade de arrecadação para cumprir o VAAF, para que tenham condições de acompanhar o nível de remuneração dos demais.

Art. 1º A parcela da complementação da União ao FUNDEB, prevista no caput do art. 7º da Lei n 11.494, de 20 de junho de 2007, fica estipulada em dez por cento e será destinada a contribuir para **integralização do valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica**, na forma do art. 4º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. (BRASIL, 2012. Grifo meu).

Embora a complementação exista para proporcionar que alguns estados⁶¹ possam acompanhar o mínimo investido em educação, não causa impactos significativos na desigualdade, pois os resultados positivos dos recursos da complementação estão circunscritos no âmbito de cada estado e não entre todos os entes da federação, enquanto membros da unidade – Brasil (CAVALCANTI, 2019; FARENZENA, 2020).

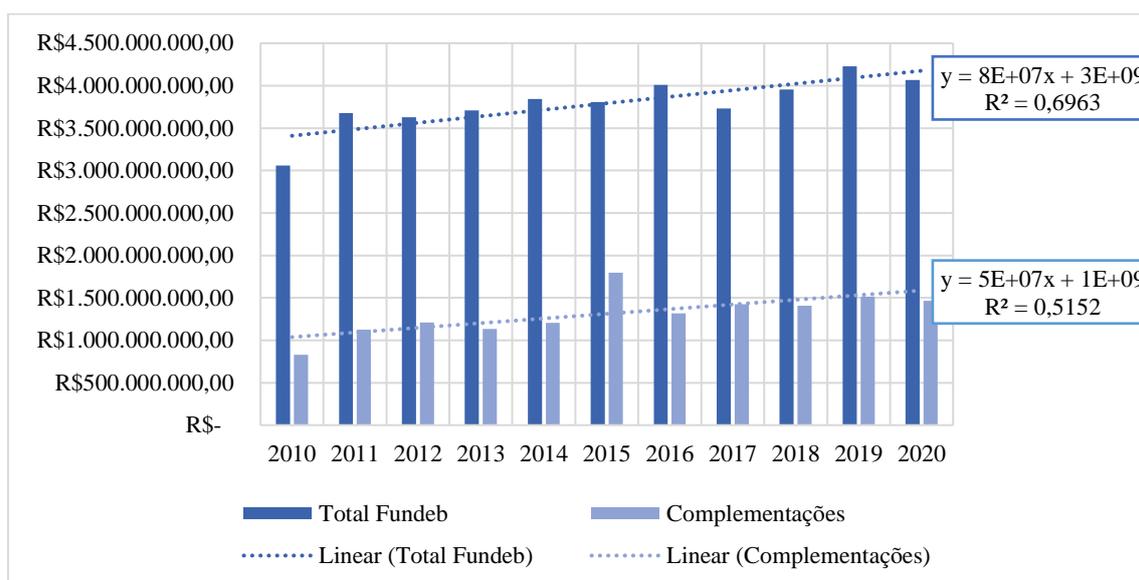
Entretanto, as próprias regras de distribuição destes impostos podem impedir a equalização dos recursos do Fundeb, visto que levam em conta a disponibilidade orçamentária

⁶¹ Aqui se refere aos estados, devido ao direcionamento dos Fundos Especiais, que distribuem para os estados e deles, para os seus respectivos municípios.

em detrimento da disponibilidade tributária e da necessidade de os entes federados constituir a qualidade da educação, é o que explica a existência de valores de repasses menores que o valor mínimo necessário em alguns municípios (BASSI, ARAÚJO, CODES, 2017; CAVALCANTI, 2019).

As transferências constitucionais e a COUN para as redes municipais das capitais brasileiras estão assim dispostas na escala do tempo estudado:

Gráfico 19 – Transferências Constitucionais e Complementações da União para as Redes Municipais de Ensino



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Brasil (2020d).

* Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 31/12/2022

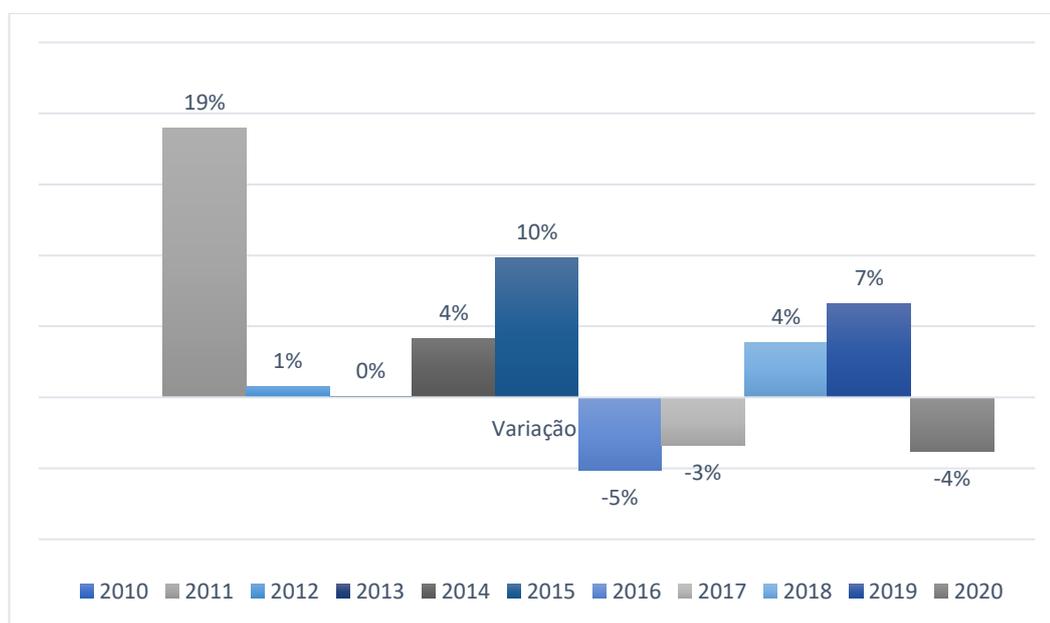
** A complementação da União se refere aos nove (e não onze) municípios, devido ao recebimento de COUN pelas redes municipais de Natal/RN de 2011 a 2015 e do Rio de Janeiro/RJ em 2020.

O gráfico mostra em que trajetória os recursos do Fundeb cresceram mais que as COUN, mas isso refere-se especificamente aos anos de 2011 a 2014, 2016 e 2019, de cujo percurso destes anos estão acima da média no período.

Os anos de 2011 e 2015 merecem destaque no recebimento do COUN, que superaram ou chegaram ao máximo permitido em Lei, 19% e 10%, respectivamente. A dinâmica da COUN acaba demonstrando uma irregularidade nos montantes, o que parece desarticulada com as necessidades de cumprimento do PSPN, a qual aumenta a cada ano, e tendo como referências

para os sistemas educacionais locais. No ano de 2016 teve redução de -5%, em 2017, -3% e em 2020, -04%.

Gráfico 20 – Taxa de Variação Anual da Completação em Relação ao Ano Anterior nas Redes Públicas Municipais das Capitais



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN) – Brasil (2020d).

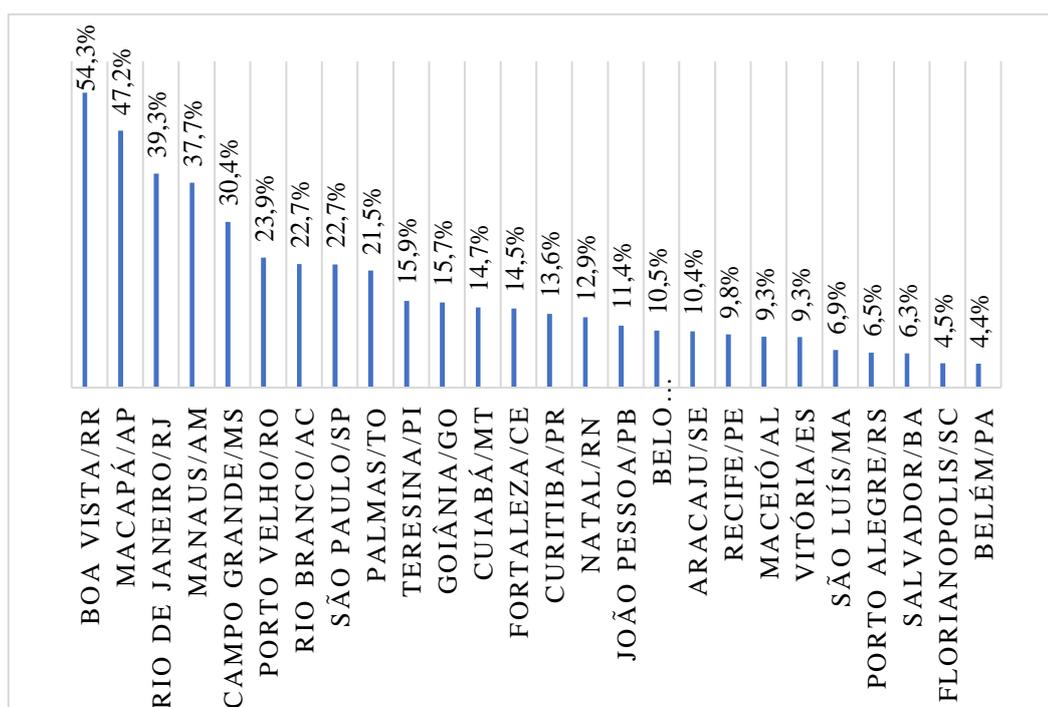
* Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 31/12/2022

Os estudos de Cavalcanti (2019) observam que a COUN altera significativamente o VAA médio, e que, embora o fator da complementação ainda não traga equidade suficiente, sem ela a situação dos estados beneficiários seria bem pior.

O estudo minucioso das capitais mostra que a média das matrículas nos segmentos da Educação Infantil e Ensino Fundamental chegam a 48 mil ao longo da década, com uma variabilidade pequena na extensão do tempo. Porém, o comportamento de cada rede é bastante específico quando comparado aos totais das matrículas estudados no início deste Seção. Exemplo disso é a rede municipal de Boa Vista/RR, que possui média de 30 mil matrículas ocupando a 22ª posição no ranking das capitais; possui maior coeficiente de variação de 21%, resultando numa variabilidade de 6,4 mil para mais e para menos no período. Sua proporção de matrícula municipal em relação ao total dos municípios do estado coincide com a média de gasto com o Fundeb em relação aos demais municípios do estado de Roraima (54%). Entretanto

é a rede que tem maior gasto entre as demais capitais do país. Na outra ponta, a rede municipal de Belém/PA com média de 61 mil matrículas e coeficiente de 2%, ocupando o 12º lugar no *ranking* das capitais. A proporção das matrículas nas redes municipais do estado em relação à rede de Belém corresponde a 4%, como está apresentado no gráfico a seguir.

Gráfico 21 – Percentual dos Recursos do Fundeb Destinados às Redes Municipais das Capitais em Relação às Demais Redes Públicas Municipais dos Respectivos Estados (2010 a 2020)



Fonte: Portal da Transparência – Brasil (2020d)

*Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 31/12/2022

É possível identificar as regiões com fundos mais robustos dos sistemas, sabendo que os repasses são destinados aos estados que direcionam as suas respectivas capitais no período em discussão,

Definidos os fatores de ponderação, cuja mecânica já foi discutida no Seção I, os recursos são divididos conforme a projeção do VAA. Algumas especificidades podem ser destacadas, como o estado de Roraima que possui maior VAA e o Piauí é o único entre os estados recebedores da COUN com VAA maior que o mínimo. (BRASIL, 2020d).

De modo geral, entende-se que as redes públicas municipais das capitais são as grandes receptoras dos recursos do Fundeb e, neste sentido, detêm maior possibilidade de sofrer os reflexos de caráter econômico, além de serem as que mais produzem impostos, que naturalmente, são disponibilizados para o Fundeb. Por isso, são pouco sensíveis aos movimentos da economia. Quando é detectada a crise é porque já tem afetado os municípios de menor porte.

Fatores diversos podem ter influenciado nesta redução, como elementos relativos à crise econômica e de saúde pública, que resultam no descompasso das políticas educacionais, deixando-a ao sabor das conveniências políticas. Estas condições podem contribuir para a decisão mais nobre, que qualifica o trabalho docente, que é o valor da remuneração.

Ao analisar os recursos totais do Fundeb nas redes públicas municipais selecionadas, verifica-se a variabilidade entre os limites destinados a cada capital, que oscila entre 40% a 16%. 2015 a 2019 são os anos mais notórios para a crise que se instalou no campo econômico e político. Neste período, uma média de 9 a 17 capitais reduziram seus volumes de recursos do Fundeb. Em 2015, por exemplo, teve 15 capitais nestas condições, embora a porcentagem de redução não tenha sido muito impactante, já que chegou ao máximo de -8% apenas.

A análise horizontal do ano de 2016, Boa Vista detém a maior redução na série histórica entre todas as capitais na arrecadação do Fundeb. Em 2016, a rede municipal acumulou queda de -45%, que também é acompanhada por São Paulo, que registrou -18%. Neste ano, a estes, juntam-se mais sete (7) capitais com redução até -10%. Em movimento contrário, Natal/RN teve 53% de aumento em meio às demais redes municipais que tiveram pouca variabilidade de recursos em relação à própria série histórica.

Em 2017, 13 capitais reduziram seus volumes de recursos, destaque Natal, que reduziu cerca de -35% e para Boa Vista acabou recuperando e alcançando 85% do volume do Fundeb. Aumento que acompanhou outras 11 capitais, com variabilidade de até 10%. Na análise vertical, este ano tem o menor coeficiente de variação, -7%, o que indica que houve redução do total de arrecadação naquele ano. Nestas mesmas condições, 2013 (-1,16%), 2015 (-0,07%) e 2020 (-3,83%) também tiveram redução.

Em 2018, teve pouca variabilidade, apenas Belo Horizonte/MG reduziu -27% e mais 3 capitais, Macapá, Manaus e Belém, que registraram entre -3% a -6% de redução. No mais, 2018 e 2019 tiveram poucas variações e um nível de estabilidade no volume de recursos das capitais em relação à sequência destas durante o período.

O ano de 2011 foi o que mais houve ganhos nos volumes dos Fundeb, apenas São Paulo teve pequena redução de -0,9%. As demais variaram entre 4%, em Manaus/AM, a 28%, em São Luís/MA.

Em 2020, é o período mais crítico quando se leva em conta a quantidade de municípios que reduziram os montantes do fundo, correspondendo a cerca de 65% das redes das capitais brasileiras, embora as variações sejam em torno de 10% para mais e para menos.

Esta redução de arrecadação reflete diretamente na política de racionalização ou recessão dos recursos na hora de fazer a divisão do VAA e retirar a parcela destinada à remuneração docente. Neste contexto, os órgãos, visando atender a responsabilidade das contas públicas, reveem as políticas de contratação e se empenham nas negociações para que as folhas de pagamento não excedam os limites definidos pela LRF.

Entre os impostos mais expressivos da cesta do Fundeb, em termos de volumes, estão o ICMS e o Fundo de Participação do Estado (FPE). Algumas características puderam ser extraídas da análise destes recursos:

1. Em 18 capitais, o total de ICMS é maior que os demais impostos. A maioria são capitais tem regiões metropolitanas, regiões bastante industrializadas e situadas na região Sul, Sudeste e Centro-oeste, são, na ordem de maior volume para menor, os municípios de: São Paulo e Rio de Janeiro (médias de 80%), Porto Alegre, Vitória e Florianópolis (médias de 70%), Cuiabá, Goiânia e Campo Grande (média de 65%), Belo Horizonte e Curitiba (média de 65%), Manaus e Porto Velho (média de 55%), Recife (média de 48%) e Salvador, Fortaleza, Natal, Belém e João Pessoa (médias de 35%);
2. Em 8 capitais prevalece o FPE, são elas: Macapá (média de 70%), Boa Vista e Rio Branco (média de 65%), Palmas e Aracaju (médias de 45%), Teresina e São Luís (médias de 30%) e Maceió (média de 26%);

3. Das 11 capitais que receberam COUN, estão: Maceió, São Luís e Teresina (que têm maioria de FPE); e Salvador, Fortaleza, Belém, Manaus, João Pessoa, Recife, Natal e Rio de Janeiro (com maior volume de ICMS). Destaque para estas duas últimas capitais que foram beneficiadas em anos distintos.

O Imposto de Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS)⁶² é um dos mais voláteis e suscetíveis às crises econômicas, pois incide sobre a venda e transporte de produtos comercializados no país, dependendo da política de atração por investimentos e no crescimento econômico local e nacional. Ou seja, possui uma dinâmica relacionada às condições federativas. Entretanto, é importante compreendê-lo dentro do Fundeb e reconhecer o quanto pode afetar as estruturas dos municípios de modo a justificar, ou não, determinadas decisões na composição salarial do profissional em educação.

A Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, que regulamenta o funcionamento do ICMS (Lei Kandir), incide basicamente sobre as operações relativas à circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal, serviços de comunicação e transações e serviços aduaneiros (BRASIL, 1996c), bem como as operações com as exportações/importações de petróleo e produtos derivados. (BRASIL, 1986, art. 2º).

Desta maneira, os preços dos combustíveis, como exemplo mais prático, causam impacto na arrecadação do ICMS, que no contexto de inflação acirrada. Assim, o fato de ter produção maior que no ano anterior não significa, necessariamente, que houve ganhos reais na coleta do tributo. Nesta dinâmica no contexto da EC nº 95/2016, os parâmetros para os gastos do ano seguinte têm como teto os gastos do ano anterior, o que naturalmente em tempos de crise econômica do Estado, gera a projeção de contenção, visando o encaixe das Metas fiscais.

Ao dispor os dados por região, verifica-se que a média de repasse do ICMS-Fundeb das Capitais por Região nas Redes Públicas Municipais de ensino entre 2010 e 2020, a região Sudeste possui mais da metade do total arrecadado por todas as capitais com 66%, em seguida o Nordeste com 11%, Sul e Centro-Oeste com 8% e Norte com 7%. (BRASIL, 2020d).

⁶² O ICMS foi recriado junto a CF/1988 a partir de outros impostos que vigoraram desde a Constituição de 1934, passando por ajustes até chegar a forma como hoje é cobrada.

Os ajustes que os estados e municípios buscam fazer para amenizar o impacto da crise refletem outra questão implícita no ICMS e que diz respeito à arrecadação, e por consequência, diretamente à composição da cesta do Fundeb, é o caso quando um determinado produto ou serviço tem isenção de imposto em um estado e em outro não.

Para Ellery Júnior e Nascimento Júnior (2017), esta decisão contribui para a “guerra fiscal”⁶³. Ocorre quando alguns estados conseguem isentar o imposto e outros não, neste sentido, em virtude da concorrência e atração dos recursos os entes federativos acabam tendo que encontrar outras saídas ou adotar a mesma isenção. Neste contexto, as capitais mais *ricas* em recebimento do ICMS concentram-se na região sudeste, com valores 4x vezes maiores que a região nordeste, considerada a segunda que mais recebe ICMS-Fundeb.

Para Colombo (2017), esta dinâmica é típica do federalismo brasileiro, que por um lado pode resolver diversos conflitos inerentes a capacidade financeira, mas por outro “[...] podem acarretar danos às unidades federadas [...]” (COLOMBO, 2017, p. 299-300). Estas condições afetam as contas públicas e contribuem para extrapolar a capacidade dos municípios, que são os maiores destinatários dos recursos do Fundeb.

Os impostos que compõem a cesta do Fundeb têm comportamentos diferentes em determinadas regiões, estados e municípios. Alguns costumam fazer pouca diferença nos montantes de recursos, quando divididos nas parcelas destinadas à ponta da rede de distribuição – município. De modo geral, os recursos provenientes do ICMS, o IPI-Exportação, o IPVA, o ITCMD, o ITR e os recursos provenientes da Lei Complementar 87, somados, não alcançam os recursos totais do FPE e FPM, trazendo estes impostos para a arena de disputa, que ocorre nas definições dos fatores de ponderação no interior dos municípios.

Contudo, verifica-se que o FPE e ICMS são os tributos mais robustos do Fundeb, no entanto, são mais voláteis do conjunto de recursos, pois refletem a movimentação da economia nos estados/DF e municípios. Os municípios que são bastantes dependentes do FPM são constantemente penalizados pela instabilidade da arrecadação (ALVES e PINTO, 2020), isso

⁶³ A “Guerra Fiscal” é histórica no cenário nacional, está diretamente ligada aos volumes e qualidades dos investimentos, e à geração de empregos, uma vez que incide exatamente na quantidade de recursos que a unidade federativa detém. Segundo Cury (2010), a guerra fiscal entre estados e as constantes políticas provisórias de compensação financeira alimenta o federalismo competitivo, chamado por Abrúcio (2010) de “competição predatória”.

ocorre quando há perda de arrecadação, a cesta do Fundeb acaba ficando mais tensa, mesmo que o VAA ou VAAF mantenha vínculo com os índices inflacionários. Ou seja, o cálculo do valor aluno não é um fator isolado do contexto econômico.

Os recursos do Fundeb estão em profunda relação com a atividade econômica e a produtividade do município, bem como da própria organização da política de remuneração docente, pois o fato da austeridade se constituir na “nova” organização social como prenúncio de reformas estruturais, que mudam o sentido das reformas anteriormente empreendidas no contexto do Estado progressista, acaba cedendo espaço para o *ordoliberalismo* de Mark Blyth (2020).

Neste campo de estudo, calcular o que é arrecadado, o que é gasto e o que é necessário para a composição da remuneração docente, implica, ir além de conhecer a estrutura com o que o docente trabalha e seu contexto real, mas esmiuçar o arcabouço das contas públicas que contribuem para identificar os momentos-chave do “reino da necessidade”, como referiu Marx (2017, p. 720).

2.5 Fundo Social: *Royalties* como Complementação ao Pagamento da Remuneração Docente

A renda da produção de petróleo por meio dos *royalties*⁶⁴ está inclusa nos valores do FPM e FPE, por meio do Fundo Social (FS) criado pela Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, visando a organização do regime de partilha a partir da exploração e produção de “[...] petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos na área do pré-sal e em áreas estratégicas [...]”. (BRASIL, 2010, art. 3º).

⁶⁴ *Royalties* é a compensação financeira devida aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, em função da produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos sob o regime de partilha de produção, nos termos do § 1º do art. 20 da Constituição Federal. (BRASIL, 2010, art. 2º).

Conforme art. 47 desta lei, define que o FS é de natureza contábil e financeira, que visa contribuir com fontes para o desenvolvimento social e regional no combate à pobreza e para o desenvolvimento da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia e políticas ambientais. A lei define as parcelas que devem ser recolhidas para cumprir os objetivos, que é formado por 10% da arrecadação proveniente da alíquota de 5% e 8% do excedente da produção de até 5%, resultando em 80% destinados a todos os 5.570 municípios pelo critério do FPM e 20% do FPE. (BRASIL, 2010, art. 47).

Em 2013, os recursos provenientes da participação na exploração de petróleo e gás natural foram direcionados para educação básica pública e saúde por meio da Lei nº 12.858, de 9 de setembro. Ocorre, então, a redefinição dos objetivos do Fundo Social, focando essencialmente no cumprimento da Meta 17 do PNE/2014 (BRASIL, 2013). Conforme o art. 2º desta Lei;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam cumpridas as Metas estabelecidas no **Plano Nacional de Educação**; [...]

§ 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde. (BRASIL, 2013, art. 2º). Grifo meu.

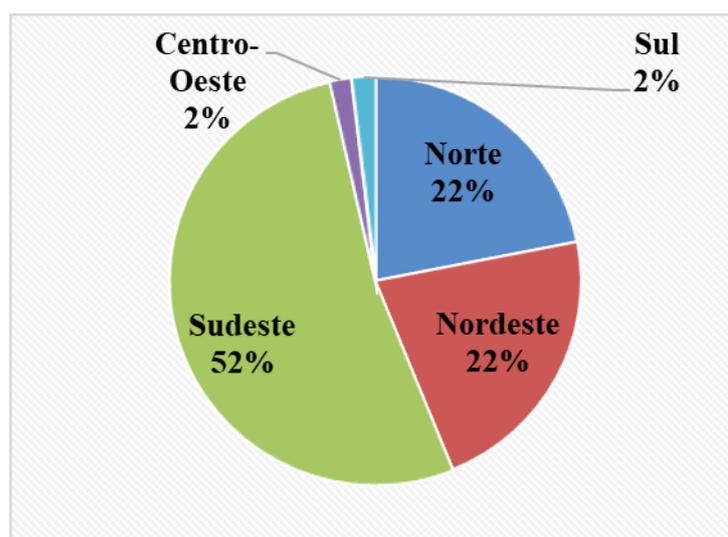
A Lei determina a aplicação correspondente a 75% para a educação (§ 3º, Inciso III, art. 2º)⁶⁵, que devem atender, entre outras:

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, **inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública**. (BRASIL, 2013, § 1º, Inciso II, art. 5º). Grifo meu.

⁶⁵ A destinação dos recursos dos *royalities* do petróleo foi contestada pelos estados produtores, alegando invasão no princípio da autonomia que limita a liberdade para utilização dos recursos em outras áreas, mas a defesa da partilha do *royalities* conforme Lei nº 12.858/2013 foi confirmada pelo STF em 30 de novembro de 2020.

A partir de 2014, ano que entre em vigor a Lei de partilha dos *royalites*, foram concedidos para as redes municipais das capitais cerca de R\$ 4,10 bilhões⁶⁶, lembrando que 70% deve ter sido reservado exclusivamente para educação básica. Obviamente, a partilha não é igual para todos os entes da federação, somente a região Sudeste arrecada cerca de 52,6% dos recursos, seguida pelas regiões Norte e Nordeste com 22%, ambas, cerca de R\$ 902 milhões, como mostra o gráfico a seguir:

Gráfico 22 – Repasses (%) *Royalites* para Redes Públicas Municipais de Ensino das Capitais por Região (2014 a 2020)



Fonte: Tesouro Nacional/ Transferências Constitucionais (BRASIL, 2020d)

Os *royalites* são alvos de contestações pelos estados produtores, que questionam a política econômica e social, no que tange ao modo como estão organizados os sistemas de partilha. Poderia se pensar que esta empreitada não fosse para melhor dividir os recursos, se não houvesse, tradicionalmente, no contexto político brasileiro, a correlação de forças entre estados e municípios, principalmente quando o objeto de partilha são recursos e não obrigações.

⁶⁶ Valor corrigido pelo IPCA de dezembro de 2022.

O município do Rio de Janeiro/RJ detém a maior parcela entre as demais capitais, correspondendo a quase metade do total dos recursos, com R\$ 1,5 bilhão. A tabela a seguir mostra a porcentagem que cada município destinou para suas redes de educação no período:

Tabela 6 – Royalties para as Redes Públicas Municipais de Educação (2014 a 2020)

Ord.	MUNICÍPIO	TOTAL	Ord.	MUNICÍPIO	TOTAL
1°	Rio de Janeiro/RJ	44,06%	14°	Belém/PA	1,18%
2°	Porto Velho/RO	14,76%	15°	Boa Vista/RR	1,09%
3°	Vitória/ES	5,65%	16°	Palmas/TO	1,03%
4°	São Luís/MA	4,95%	17°	João Pessoa/PB	0,95%
5°	Aracaju/SE	3,87%	18°	Goiânia/GO	0,82%
6°	Salvador/BA	3,04%	19°	Natal/RN	0,78%
7°	Fortaleza/CE	2,86%	20°	Curitiba/PR	0,78%
8°	Maceió/AL	2,69%	21°	Rio Branco/AC	0,77%
9°	Manaus/AM	2,37%	22°	Macapá/AP	0,71%
10°	São Paulo/SP	1,51%	23°	Porto Alegre/RS	0,69%
11°	Recife/PE	1,41%	24°	Campo Grande/MS	0,45%
12°	Belo Horizonte/MG	1,41%	25°	Cuiabá/MT	0,45%
13°	Teresina/PI	1,38%	26°	Florianópolis/SC	0,35%

Fonte: Tesouro Nacional/ Transferências Constitucionais (BRASIL, 2020d).

Só o município do Rio, por exemplo, capta quase metade de todo o montante destinado às demais capitais brasileiras, o correspondente a R\$ 1,8 bilhões em sete anos.

De 2014 a 2017, a arrecadação dos *royalties* do município do Rio de Janeiro ficou na média de 139 milhões e de 2018 a 2020, teve uma média de 407 milhões, demonstrando que as medidas políticas tomadas para sanar a crise financeira local entre 2014 e 2016 pode, sozinhas,

não ter tido uma relação direta com a recuperação do município, que havia declarado Estado de Calamidade na Administração Financeira do Estado em 2016⁶⁷ (BRASIL, 2014b; 2016b).

Entretanto, após o golpe parlamentar em 2016, com a mudança de estratégia da Petrobrás, desde então, tem ocorrido leilões de subsidiárias da empresa, causando a redução gradativa dos recursos destinados ao FS, que também continua sendo objeto de disputa no âmbito político e econômico.

2.6 Indicadores para a Elaboração do Custo-Professor

A organização do sistema de financiamento da educação brasileira é uma estrutura complexa. Estudar os elementos que compõem esta dinâmica não se resume em discutir Metas sem calcular a distribuição dos recursos, mas entender como são articulados e constituídos na ponta do sistema.

Os dados compilados e analisados nesta Seção permitiram compreender as dimensões dos recursos financeiros disponíveis para o pagamento salarial docente de Educação Básica nas instâncias municipais, as abrangências dos recursos que couberam a cada ente federativo e as representações dentro do universo temporal.

Neste sentido, o objeto de estudo se depara com o conjunto de reformas que desorganiza e reorganiza a valorização salarial do trabalhador da educação básica e acaba por explicitar, que por um lado, a política de remuneração docente não sobrevive só com negociações entre governo e sociedade, mas tende a ser pautada pelas condições concretas que o capital e suas diversas faces.

⁶⁷ Vale lembrar que o governo federal já havia lançado a LC nº 148/2014 visando o refinanciamento da dívida dos estados/DF e municípios e da LC nº 156 de 2016 na tentativa de estimular a arrecadação e reequilibrar as contas públicas dos entes federativos.

Ao pensar de forma cartesiana dos fatores que interferem na elaboração da remuneração docente, que diz respeito aos instrumentos concretos que organizam a política de financiamento da educação, destacaria as dinâmicas das matrículas, do VAA e da arrecadação fiscal dos/para os entes federativos. Contudo, as interveniências políticas, econômicas e sociais acabam dando uma conotação dinâmica na política de remuneração docente.

Com base nas necessidades do sistema capitalista, cuja as prioridades não são devidamente claras para a população, o fato de os reajustes salariais dos profissionais do magistério sofrerem impactos da organização do Estado neoliberal e a ele servir, associando às condições das contas públicas em detrimento do sentido nato da qualidade da educação, contribui para a fragilização das políticas neste campo.

A análise dos indicadores foi clara: os recursos educacionais do Estado direcionados ao pagamento da remuneração docente, entre 2010 a 2020, embora organizados e devidamente pensados para atender as necessidades dos sistemas municipais, em específico, sofreram interferências externas a ponto de não acompanhar a evolução das políticas de melhoria salarial.

Segundo Cavalcanti (2019, p. 331), não é exatamente o volume de recurso que implica a desigualdade territorial, mas a “[...] pouca capacidade administrativa, estruturas clientelistas e baixo grau de democracia e de *accountability* nas diferentes jurisdições da federação brasileira [...]”, o que produz um cenário de dependência pelo grau da incapacidade de arcar com as políticas salariais compreendidas dentro de um contexto legal e social, pautada na organização sindicais e outras associações de trabalhadores.

Para Cavalcanti (2019), no plano da realidade, os recursos são desvinculados das condições educacionais e, ao mesmo tempo, atrelados à economia do país. Desta maneira ocorre uma contradição inerente à configuração neoliberal, que sintetiza o descompasso entre a oferta da educação básica – como cumprimento dos imperativos legais - e o manejo e o domínio das contas públicas, deixando a política de remuneração docente inoperante e sem argumento.

Observa-se que o NRF, diante das contas públicas, não se justifica conforme fora constituída. Silva e Cruzetta (2019) evidencia que a aplicação das medidas de austeridade fiscal visando o controle das contas públicas municipais, na verdade, tendem a penalizar em primeira oportunidade a folha de pagamento dos servidores da educação. Entretanto, estes

tensionamentos revelam que os recursos para o pagamento salarial docente obedecem a lógica da política econômica, tal qual determinada pela ordem social.

Portanto, entende-se que a crise que pode ter dado sinais muito antes do período de incursão das reformas de cunho estrutural, bem como, as fiscais no âmbito municipal, voltadas para renegociação das dívidas em 2014 e 2015, a redução da atividade econômica incidida na redução do volume de recursos do Fundeb. Embora o NRF tenha sido implementado no auge deste momento, onde converge os menores valores de arrecadação, mas parece mais uma consequência das medidas, do que uma causa da crise.

Diante do conjunto de medidas, o que se colocava em disputa era o desempenho do Estado em recuperar e controlar as despesas públicas dos entes federativos, em contrapartida à melhoria da remuneração do docente de educação básica, contribuindo para o arrocho salarial dos profissionais da educação. Diante disso, é possível associar este contexto aos dispositivos da política de financiamento da educação, que “[...] não resolveu as assimetrias regionais [...]” (FERNANDES, FERNANDES e CAMPO, 2020, p. 36), apenas cumpriu, em certa medida, a tarefa de distribuição de recursos, deixando as lacunas sob a justificativa das especificidades regionais.

No interior da política de distribuição dos recursos para os municípios estudados, registra-se a desigualdade na capacidade de financiamento da educação, com quadro bastante diversificado nos planos regionais.

Em média, 85% dos gastos municipais com educação, decorrentes do MDE, estão comprometidos com o pagamento da remuneração do magistério. Mas o peso desses gastos não leva em consideração a capacidade que certas capitais têm de semear suas próprias contas, enquanto outras sentem maiores efeitos da crise de arrecadação, ou propriamente, crise financeira do Estado.

Dentre as consequências mais evidentes está a escassez gradual de concursos públicos, o que abre espaço para as contratações temporárias. Assim, o município ganha flexibilidade

para conduzir os limites de gastos⁶⁸. Com base nestes apontamentos, é possível elencar os imperativos econômicos e conjunturais como essenciais para constituição do valor-professor.

Retirar estes elementos do contexto de formulação salarial ou dar um novo sentido para eles, pode ser a saída para constituir esta missão histórica. Já é claro, que neste contexto neoliberal, seja em qualquer dimensão do capital, não haja possibilidade de suprimir os elementos que são essenciais para a pujança da vitaliciedade econômica, o que mantém o vigor do capital.

A próxima Seção versará sobre o salário docente das redes municipais das capitais, buscando identificar os efeitos da austeridade e sua configuração no campo da política educacional.

⁶⁸O que agrada as estruturas econômicas preocupadas com um controle, que não visam, especialmente, equilibrar a capacidade financeira dos entes federativos, mas na manutenção dos ganhos como preservação do modelo de exploração do capital, por meio das reformas empreendidas a partir de 2016, apesar de serem sinalizadas desde a década anterior.

SEÇÃO III – SALÁRIOS DOCENTES NAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Esta seção versa sobre a organização dos salários nas redes públicas municipais das capitais, buscando convergir elementos comuns sobre as configurações das carreiras docentes e identificar as consequências reais das políticas de austeridades no período de 2010 a 2020.

Discute-se no primeiro item, o papel dos planos de cargos e carreira dos profissionais do magistério, em especial da educação infantil, anos iniciais e finais do ensino fundamental, buscando compreender os aspectos políticos que articulam com a constituição dos elementos de valorização.

São explorados os PCCRs das redes municipais das capitais, pontuando as reais necessidades dos professores configurados na carreira e as conexões com o trabalho no sentido de verificar o processo de valorização. São analisados os principais marcos regulatórios, as dinâmicas das jornadas de trabalhos e as horas-atividades no processo de valorização, os efeitos das progressões funcionais e a dinâmica do tempo de serviço.

O salário propriamente dito é discutido, primeiramente, como instrumento de valorização do trabalho docente, em seguida o estudo dos salários do magistério municipal das capitais, as médias e as faixas salariais a partir dos dados da Rais Vínculo ID. Desta base de dados foram extraídas informações das redes municipais, analisando as distorções e os cenários contraditórios inerentes à política de remuneração do professor.

A Remuneração Média Nominal coletada da Rais tem valores corrigidos pelo IPCA relativos a dezembro de 2022, visando a análise mais próxima da atualidade, na categoria professores municipais e pedagogos. Como suporte a prováveis imprecisões, foram triangulados com dados do Censo Escolar e com os recursos inerentes ao Fundeb.

3.1 Carreira do Magistério Público na Construção da Política Salarial

As funções do magistério são definidas pelas atividades exercidas por pedagogos, licenciados e especialistas que atuam na educação básica na função educativa, que seja em sala

de aula, podendo exercer cargos de direção, coordenação e assessoramento pedagógico, seja como função de direção ou administração, planejamento, orientação e coordenação educacionais nos diversos níveis e modalidades de ensino (LDB, §2, art. 67). (BRASIL, 1996a; 1996b).

A título deste estudo, considera-se profissionais do magistério aqueles que desempenham as atividades pedagógicas em sala de aula, com formação mínima na modalidade Normal e graduação em Pedagogia com pós-graduação *stricto sensu* ou *latu sensu*, determinada pela LDB/1996 (BRASIL, 1996a; 2009). Portanto, estes profissionais devem possuir formação adequada, conforme designado abaixo:

- I – professores habilitados em nível médio ou superior para a docência na educação infantil e nos ensinos fundamental e médio;
- II – trabalhadores em educação portadores de diploma de pedagogia, com habilitação em administração, planejamento, supervisão, inspeção e orientação educacional, bem como com títulos de mestrado ou doutorado nas mesmas áreas;
- III – trabalhadores em educação, portadores de diploma de curso técnico ou superior em área pedagógica ou afim. (BRASIL, 1996a, art. 61).

Entende-se que a carreira devidamente organizada é um direito do trabalhador, devendo ser valorizada e sistematicamente implantada, enquanto política de Estado. Neste sentido, não deixa de ser um objeto de incentivo, por um lado, cuja progressão funcional do trabalhador em educação está vinculada ao movimento contraditório do Estado capitalista, que coloca a política salarial como medida protetiva e, ao mesmo tempo, destrutiva da valorização docente.

Assim, a carreira do magistério não significa um mero procedimento cartesiano de ascensão de níveis e/ou classes, mas um indicativo de que há uma dimensão estratégica nas esferas de organização das políticas públicas, que controla ou induz o processo decisório das políticas de financiamento e dos objetivos que pautam o regime democrático brasileiro.

Por outro lado, a *profissionalização* do professor requer um conjunto de instrumentos necessários para sua atividade no processo de ensino, como os cursos de aperfeiçoamento, formação, a análise das avaliações externas, o planejamento e etc. Segundo Jacomini, Gil e Castro (2018), é diferente da *proletarização*, que consiste nos instrumentos que sustentam os

anseios do trabalhador em educação que, historicamente, permanecem vinculados às políticas de valorização, e estão presentes nas questões salariais, no tempo de serviço, na jornada de trabalho, e etc.

Desta maneira, entende-se que a política destinada à valorização docente não deve incidir em mecanismos que atrapalhem ou dificultem a progressão, de modo que as políticas sigam o *movimento para frente*. Retroagir ou subentende-las no contexto da crise econômica e política do Estado, colocaria a valorização docente sob o patamar das políticas vulneráveis aos trâmites do capital.

A composição da carreira atende a uma reivindicação histórica do magistério público e pode ser o suficiente para qualificá-la, mas são os elementos políticos e econômicos que caracterizam a melhoria da remuneração. Exemplo disso foi bastante tocado nas seções anteriores, quando se constatou que a política de remuneração docente carrega reflexos do modelo neoliberal, permanecendo em sintonia com os mecanismos e discursos de austeridade em virtude do equilíbrio das contas públicas, que muito revela sobre a disputa pelo fundo público.

O aspecto político dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCRs) começa pela concepção do seu conteúdo com os preceitos legais da política de financiamento da educação, bem como os limites dos gastos públicos, como as leis que fiscalizam os gastos públicos (LC nº 101 de 2001 e a EC nº 95/2016), uma vez em que as dimensões das folhas de pagamento e os efeitos das progressões na carreira implicam no comprometimento de recursos do MDE, referente à porcentagem destinada ao pagamento da remuneração do profissional do magistério.

Desta maneira, o próprio Parecer nº 18/2012 do CNE traz uma concepção contraditória, porém articulada com a legislação de controle, como acrescenta que:

Se a administração deseja servidores públicos, deve haver lei que expresse esta necessidade. Se quiser pagar aos servidores públicos, majorar-lhe os vencimentos, acrescentar gratificações, estruturar uma carreira, haverá de existir lei que comande todos estes desejos. (CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2013, p. 5).

Nesta passagem, o Parecer sublinha a responsabilidade fiscal na contratação de servidores, justificada pela organização da carreira docente, com atenção à elaboração de leis que possam orientar os processos de valorização. O aspecto contraditório refere-se às especificidades da carreira docente no interior dos municípios, que ora apresentam consonância com as determinações dos pareceres dos órgãos de Estado, mais precisamente, da necessidade de profissional para área (garantia constitucional), ora tentam atender às expectativas da organização financeira local, principalmente no que tange ao modo de contratação temporária, que exprime gastos provisórios como saída para momentos de necessidade lotar as redes de ensino.

A austeridade também pode ser identificada na essência da prática do ensino, no exercício do professor que não consegue exercer sua função com eficiência devido aos fatores intervenientes sociais, políticos e/ou estruturais, como a necessidade de exercer outra atividade, em outro horário, muitas vezes em outras instituições para complemento salarial. É a conhecida dupla ou tripla jornada de trabalho, muitas vezes em outras esferas de governo, em turnos diversos ou outras atividades visando complementar a renda ou atender as necessidades financeiras do professor, é o que se verifica nos trabalhos de Minhoto (2012), Arelaro et al. (2014), Alves e Pimentel (2015), Jacomini, Gil e Castro (2018).

O estudo de Alves e Pinto (2011, p. 621) revela que a duplicação da jornada de trabalho tende a afetar negativamente o exercício profissional, uma vez em que: 18,6% dos professores da EI, 23,8% do EF I, 39,6% dos professores do EF II e 44,5% do Ensino Médio trabalham em mais de uma escola. O fato de ter outra fonte de rendimento, seja com atividades semelhantes ou distintas, não contribui para a qualidade do ensino. Observa-se, portanto, que melhorar a remuneração como estratégia para atrair profissionais fica dependendo das condições das administrações, entretanto, incorporar a hora-atividade para dedicação exclusiva pode ser uma razão convincente.

Conforme Jacomini, Gil e Castro (2018) o trabalho do professor está condicionado à luta por uma jornada de trabalho adequada, a sua redução permite a dedicação a “[...] outras atividades fundamentais ao bem-estar, além da sobrevivência, como a convivência familiar e social, ao lazer, ao estudo etc”, tendo em vista, que a remuneração não deve se relacionar somente à jornada. Ela, na prática, se conecta com os demais dispositivos internos (referentes

à configuração da carreira) e externos (relativos aos instrumentos políticos, econômicos e sociais).

A austeridade aparece como *instrumento de pressão* contra a própria determinação da qualidade da educação e dos instrumentos necessários para esta tarefa, pois ela ocorre no campo silencioso das negociações por melhoria salarial no interior das organizações federativas locais. Segundo Fernandes, Fernandes e Campos (2020), as decisões são tomadas coletivamente ou unilateralmente, dependendo do grau de cooperação, entretanto, são frequentemente submetidas ao crivo das condições econômicas das instituições responsáveis pelo pagamento docente. É como se o campo político local estivesse sempre em conflito com o campo político nacional.

Portanto, a austeridade não aparece apenas como tal no espaço e no tempo determinado, mas em diversas formas e lugares como supressão da realidade, articulando-se aos instrumentos do Estado servindo como instrumento da engrenagem social, política e econômica.

Assim, a austeridade assume o *modus operandi* e assume a solução dos problemas historicamente constituídos, sem alertar para os efeitos do próprio modelo neoliberal, que desorganiza e reorganiza as políticas de remuneração docente. Em contrapartida, o poder público se reveste da função de ofertar e implementar as medidas e as decisões dos ajustes salariais, ou seja, dá condições para que seus professores sejam valorizados, mesmo sabendo que estas mesmas instituições de Estado controlam as contas públicas.

Esta equação produz certa ilusão de que os PCCRs são exatamente o que se cumpre e que este movimento é *inviolável*: o Estado estimula e ao mesmo tempo cumpre a valorização. Porém, a conjuntura política e econômica impressas na totalidade do sistema, bem como na sua especificidade, tem um papel fundamental nos encaminhamentos das políticas em pauta, o que exige constantemente a execução de forças para manter a política de valorização.

Dados sobre a adequação da formação docente por meio do Indicador de Adequação da Formação Docente (AFD), divulgados em 2022 pelo MEC, mostram que os professores da educação básica estão concentrados, em grande medida, nos espaços que exigem formação adequada. Conforme a Nota Técnica INEP nº 20, de 21 de novembro de 2014, às categorias de

formação aceitas pelo MEC para a atuação do professor na educação básica estão descritas abaixo:

Quadro 4 – Categorias Adequação da Formação dos Docentes em Relação à Disciplina que Lecionam

Grupo	Descrição
1	Docentes com formação superior de licenciatura na mesma disciplina que lecionam ou bacharelado na mesma disciplina com curso de complementação pedagógica concluído.
2	Docentes com formação superior de bacharelado na disciplina correspondente, mas sem licenciatura ou complementação pedagógica.
3	Docentes com licenciatura em área diferente daquela que lecionam ou com bacharelado nas disciplinas da base curricular comum e complementação pedagógica concluída em área diferente daquela que lecionam.
4	Docentes com outra formação superior não considerada nas categorias anteriores.
5	Docentes que não possuem curso superior completo.

Fonte: MEC/INEP – Brasil (2022).

A aproximação da qualificação dos professores ao indicado “aconselhado” pelo MEC, que entende que o ideal é que todos tenham formação na mesma disciplina ou área que lecionam com curso de complementação pedagógica para que seja possível a efetivação da qualidade do ensino, o que, necessariamente, implica na qualificação do trabalho do professor por meio da parceria da política de progressão da carreira.

O PNE/2014 ensejou uma série de estratégias, buscando constituir um cenário de valorização do professor da Educação Básica pública da Meta 15 a 18, que constam: elaborar pontes entre poderes públicos e instituições promotoras de políticas educacionais (M15), constituir redes de formação em nível de pós-graduação e continuada (M16), equiparação dos rendimentos (M17) e PCCR em conformidade com o PSPN (M18) e instituir meios para o acompanhamento da implementação e desenvolvimento destas estratégias (BRASIL, 2014a). Conforme o documento, os profissionais da educação básica ganhavam 33% a menos que os demais profissionais com mesmo grau de formação e jornada de trabalho equivalente. (BRASIL, 2014a).

Vale ressaltar que as Metas 15 e 16 também tratam de questões que se relacionam à valorização docente, como a garantia do regime de colaboração entre instâncias de governo visando a política de formação para os professores leigos⁶⁹ ou adequação daqueles com formação diferente da exigida na atuação e atingir o mínimo de 50% dos professores em sala de aula com nível de pós-graduação, bem como, fornecer condições para a formação continuada, considerando a realidade e as necessidades específicas de cada região. (BRASIL, 2014a).

Em seguida, a Rede de Assistência Técnica dos Planos de Cargos e Remuneração, criada para por meio da determinação do PNE (2014), visou orientar os entes federativos na organização ou reorganização dos seus próprios PCCRs, como designa a LDB/1996. (BRASIL, 1996a; 2009; 2014a; 2016c). Portanto, houve um movimento no plano político de instituir e valorizar a carreira docente como instrumento essencial para a qualidade da educação.

As Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (Parecer CNE/CEB nº 9/2009; Resolução CNE/CEB nº 2/2009) buscaram constituir, estruturar e consolidar a carreira do professor de licenciatura/pedagogo que atuam nos estados e municípios, por meio de sistemas próprios de progressão funcional, que garantem a movimentação nos quadros. Servem como parâmetro para a composição da carreira pelos entes da federação, contudo, não especificam as quantidades mínimas de hora-atividade a ser dedicadas pelo professor, embora indique a reserva de tempo para as atividades extraescolares e para a formação coletiva pedagógica como requisito importante para a valorização da profissão.

Este documento contempla a sistematização dos planos municipais e estaduais de educação, e orienta o processo de elaboração dos PCCRs em todas as instâncias federativas, sob a anuência da Lei do PSPN/2008. Desta maneira, os PCCRs estão inseridos no conjunto de dispositivos e documentos que se articulam com a política de remuneração docente no país. A elaboração dos PCCRs deverá ser embasada nos seguintes princípios:

⁶⁹ Para o MEC, o professor é considerado leigo quando ele exerce o magistério sem que possua a habilitação mínima exigida para o exercício da docência. Em relação à educação básica são leigos os professores da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental sem a formação em nível médio, na modalidade normal (antigo Magistério) e os professores das séries finais do ensino fundamental e do ensino médio sem curso superior de licenciatura plena na área específica de atuação.

I - reconhecimento da Educação Básica pública e gratuita como direito de todos e dever do Estado, que a deve prover de acordo com o padrão de qualidade estabelecido na Lei nº 9.394/96, LDB, sob os princípios da gestão democrática, de conteúdos que valorizem o trabalho, a diversidade cultural e a prática social, por meio de financiamento público que leve em consideração o custo-aluno necessário para alcançar educação de qualidade, garantido em regime de cooperação entre os entes federados, com responsabilidade supletiva da União;

II - acesso à carreira por concurso público de provas e títulos e orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;

III - remuneração condigna para todos e, no caso dos profissionais do magistério, com vencimentos ou salários iniciais nunca inferiores aos valores correspondentes ao Piso Salarial Profissional Nacional, nos termos da Lei nº 11.738/2008;

IV - reconhecimento da importância da carreira dos profissionais do magistério público e desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de formação semelhante;

V - progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional;

VI - valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado, que será utilizado como componente evolutivo;

VII - jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, tendo sempre presente a ampliação paulatina da parte da jornada destinada às atividades de preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade e formação continuada, assegurando-se, no mínimo, os percentuais da jornada que já vêm sendo destinados para estas finalidades pelos diferentes sistemas de ensino, de acordo com os respectivos projetos político-pedagógicos; VIII - incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar;

IX - incentivo à integração dos sistemas de ensino às políticas nacionais e estaduais de formação para os profissionais da educação, nas modalidades presencial e a distância, com o objetivo de melhorar a qualificação e de suprir as carências de habilitação profissional na educação;

X - apoio técnico e financeiro, por parte do ente federado, que vise melhorar as condições de trabalho dos educadores e erradicar e prevenir a incidência de doenças profissionais;

XI - promoção da participação dos profissionais do magistério e demais segmentos na elaboração e no planejamento, execução e avaliação do projeto político-pedagógico da escola e da rede de ensino;

XII - estabelecimento de critérios objetivos para a movimentação dos profissionais entre unidades escolares, tendo como base os interesses da aprendizagem dos educandos;

XIII - regulamentação entre as esferas de administração, quando operando em regime de colaboração, nos termos do artigo 241 da Constituição Federal, para a remoção e o aproveitamento dos profissionais, quando da mudança de residência e da existência de vagas nas redes de destino, sem prejuízos para os direitos dos servidores no respectivo quadro funcional. (BRASIL, 2009).

O prazo para a que os entes federativos elaborassem ou adequassem seus PCCRs foi determinado pela Lei nº 11.738/2008⁷⁰ (PSPN), até 31 de dezembro de 2009, a partir de então, a elaboração dos PCCRs foi exigida como requisito necessário para as redes garantirem os instrumentos discursivos de que seu sistema, em específico, valoriza seus profissionais do magistério.

Os Planos Municipais de Educação (PME) das capitais brasileiras também foram essenciais para a criação de uma política que se tornasse rotineira dos PCCRs. Entre os itens inseridos nos PMEs estão: o regime de colaboração; a adequação salarial conforme à atividade que desempenham; promoção das políticas de incentivo à formação em pós-graduação estabelecimento de regime de colaboração com as redes federais locais ou estadual, conforme necessidade, de acordo com os incisos I, II e III do art. 61 da LDB/1996; equiparação dos salários docentes aos demais profissionais escolaridade semelhante, previsto pelo PNE; implementação dos PCCRs conforme critérios determinados no PSPN; estímulo para jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar; progressão por titularidade, dentre outros.

A partir destes dispositivos, uma série de iniciativas incorporaram à carreira do magistério público da educação básica no processo de construção da política educacional coesa com os princípios democráticos, atribuindo aos PCCRs uma das missões necessárias para a valorização do trabalho do professor.

Conforme Fernandes, Fernandes e Campo (2020), é neste cenário, que ocorrem as correlações de forças sociais no âmbito do alinhamento dos planos municipais e estaduais de educação em todo o país, o que sinaliza um campo de disputa entre Estado e seus entes federativos, sindicatos ou representantes da categoria, e profissionais do magistério em função de salário.

Portanto, a instrumentalização da carreira docente sob a luz das condições financeiras das instâncias federativas implica o aspecto político dos PCCRs, que depende da condição de estruturação da carreira, que não deixa de ser condicionada aos orçamentos locais para efetivá-

⁷⁰ A primeira organização das diretrizes dos planos de carreira e remuneração após a LDB/1996 foi a Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997.

la, ou seja, depende da devida sistematização da política de financiamento da educação e da coesão dos recursos no interior das unidades federativas.

Estas condições foram bastantes efetivas para vencer a paralisia histórica na construção da política nacional de valorização docente. Entretanto a data determinada para que os entes federados elaborassem ou adequassem seus PCCRs, estava prevista para 31 de dezembro de 2009, o que se estendeu em virtude das novas discussões no contexto de correlação de forças na aprovação do PNE, e que acabou acontecendo somente em 2014.

Seria um dos principais desafios a sustentação do PCCR em sua forma e discurso na engrenagem do modelo de Estado neoliberal, tanto no plano político, financeiro e ideológico, ou seja, no caso específico da análise temporal e contextual deste estudo, que seja resistente às políticas de austeridade veiculadas no plano macroeconômico do Estado.

Desta maneira, é necessário reafirmar que o processo de “modernização” dos PCCRs para adequação ao processo de valorização está inserido no contexto da *reestruturação produtiva*, ao se afirmar na seleção de trabalhadores e no alargamento do trabalho de contratado, como afirma Antunes (2013) no debate sobre a precarização do trabalho. Para Rocha e Melo (2019, p. 4), este cenário “[...] recrudescer-se o processo de precarização do trabalho, associado à eliminação dos direitos sociais conquistados”, que por outro lado, intensifica e exige maior qualificação polivalente para exercer a profissão docente, como explica Santos (2004).

A síntese deste conhecimento viabiliza o próprio PCCR como um instrumento contraditório, pois consiste numa forma de controle que, ao mesmo tempo, permite a emancipação do trabalhador em educação. Desta maneira, é um documento de cunho político que reativa a possibilidade de o profissional em educação estar e ser partícipe da produção da sociedade.

3.2 Saga dos “Novos” PCCRs: as intempéries regulatórias da carreira para a (des) valorização

A relação entre o PCCR e a qualidade da educação atribui o aspecto político aos planos de cargos e carreiras do magistério público, visto que é a sua estrutura normativa e procedimental que regula a profissão do professor na determinação dos cargos, das gratificações e demais direitos, das vantagens pecuniárias, dos critérios de provimentos e demais instrumentos implicam a dinâmica da carreira do magistério público.

O magistério público possui três elementos que orientam a organização da carreira: o estatuto, o plano de carreira e a folha de pagamento. O estatuto é o conjunto de normas que regulam a relação funcional dos servidores público, dispondo sobre investidura ao cargo, exercício e direitos, vantagens, deveres e responsabilidades; os planos de carreira regulam e determinam o processo de movimentação na carreira e a progressão funcional e a progressão salarial; e a folha de pagamento que estabelece a relação da remuneração com a carreira.

Quanto à qualidade da educação, o ingresso, a formação e qualificação com salário condigno, hora-atividade reservada à qualificação e atividades de planejamento e a garantia de sistema de progressão e promoção são elementos cuja variabilidade sinaliza o sentido que a carreira deve seguir. Entretanto, a articulação desses elementos mostra que os recursos financeiros e o cenário político e econômico não se esgotam no valor devido e/ou pago ao professor, mas na dinâmica da política salarial. (BRASIL, 1996a, art. 67).

A partir desta conjectura, entende-se que o PCCR é um documento de natureza estratégica que tomou dimensões políticas a partir do art. 211, da CF/1988, e do art. 9º, da LDB/1996, o qual determina que os estados e municípios deverão implantar novos planos de carreira e remuneração do magistério público, visando a adequação aos dispositivos legais criados na esteira da política educacional pós-LDB.

Esta organização partiu do plano nacional para o local, na expectativa de que os entes federativos aderissem ao Regime de Colaboração, difundido nos documentos oficiais e legislações. O regime de colaboração, neste sentido, atua na designação dos instrumentos para a movimentação na carreira entre instancias que compartilham mesmo circunscrição federativa, pois estes instrumentos estão diretamente ligados à capacidade do ente efetuar as despesas com os salários.

O PNE/2014 redefiniu novo prazo para a elaboração ou adequação dos planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 2014a), tendo em vista que ainda muitos se encontram em processo de elaboração, levando em consideração o sistema de ensino completo. Alguns foram elaborados com uma série de legislações, apenas buscando convergir às expectativas da política de financiamento e à progressão da carreira, na qual era uma das reivindicações históricas aclamada pela categoria⁷¹.

Segundo estudo do Consed (2005), cerca de 23% de 65 unidades federativas estudadas (entre metrópoles e grandes municípios) tinham seus PCCRs originalmente aprovados anteriormente a LDB/1996. Contudo, a revisão desses documentos se fazia necessária e urgente, pois viam-se neles a necessidade de articulá-los à nova organização do financiamento.

Um estudo realizado por Grochoska e Gouveia (2020) mostra um elemento novo presente no conjunto das reclamações dos professores da educação básica investigados, que diz respeito à necessidade de “[...] clareza, objetividade e agilidade dos procedimentos de carreira como condições de segurança e previsibilidade para a construção da percepção de condições de qualidade de vida” (GROCHOSKA e GOUVEIA, 2020, p. 1). Isto implica dividir os esforços como a elaboração de documento capaz de constituir estratégias, normas e regras, que propicie a valorização da carreira do professor.

Conforme o estudo de Trein e Gil (2015, p. 8) sobre os planos de carreira, vinte (20) capitais regulamentaram as carreiras docentes por meio dos PCCRs. As demais capitais, como as redes municipais de Salvador/BA e São Paulo/SP dispõem de estatutos específicos para o magistério, Teresina/PI e Natal/RN dispõem dos dois documentos e Cuiabá/MT dispõe de lei orgânica do município.

A perspectiva consiste em reajustar os níveis remuneratórios conforme a evolução funcional da carreira, basicamente, por meio da qualificação/formação e tempo de serviço, em um movimento perpendicular e linear, ao mesmo tempo, progressivo, em muitos casos, observando elementos específicos de cada PCCR para a movimentação na tabela,

⁷¹ A lista de PCCRs criados pelas redes municipais das capitais encontra-se disponível no Apêndice B.

As mudanças empreendidas nos PCCRs buscaram alinhar a política educacional nacional aos anseios dos profissionais do magistério buscando racionalizar e simplificar a carreira, mas por outro, nos debates interiores e “ocultos”, acabou ampliando a esteira funcional para diversas classes, retardando a contemplação à posição máxima da carreira, como refletem alguns PCCRs das redes municipais das capitais, na medida em que permanecem os níveis máximos de formação exigida, basicamente, para a graduação, especialização, mestrado e doutorado.

A expectativa de extinguir de vez a formação pedagógica em nível médio foi parte de um conjunto de iniciativas legais que buscavam qualificar os professores atuantes nas redes de ensino, em nível superior. Os esforços dos governos no período, que perpassa quase duas décadas após a LDB/1996, parecem não cumprir a totalidade das funções docentes em nível de graduação nas capitais, sendo estas situações mais frequentemente localizadas nas regiões suburbanas das metrópoles. A mudança deste cenário, numa dimensão de expectativa, veio mais tarde com a Lei nº 13.415 de 2017, que alterou o art. 62 da LDB/1996:

A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura plena, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade normal. (BRASIL, 1996).

Entretanto, cumpre lembrar que este movimento já vinha sendo colocado desde a década de 1990, quando houve a aproximação dos organismos internacionais na tentativa de modificar o cenário de qualificação do trabalhador brasileiro, o qual empenhou esforços no sentido de “[...] construir consensos regionais e conceber um projeto homogêneo de educação para o continente” latino-americano (CABRAL NETO, RODRIGUEZ, 2007, p. 15).

Estas expectativas faziam parte das orientações dos programas e projetos de órgãos multilaterais internacionais de educação, como o Projeto Regional de Educação para a América Latina e o Caribe (PRELAC), encaminhado pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e financiado pelo Banco Mundial.

Este assunto, referente à necessidade de reelaboração dos PCCRs, também foi pauta nas comissões de estudos formadas para a elaboração do PNE/2014. Para Fernandes, Fernandes

e Campo (2020), estes documentos elaborados no âmbito local, possuem especificidades inerentes à diversidade da carreira, ou seja, precisou-se unir (política nacional) para instruí-los de maneira que atenda às necessidades dos professores locais.

Neste sentido, é possível observar que a diversificação dos planos foi fomentada e difundida com conceito de *modernização*, trazendo os preceitos da política de valorização profissional, principalmente, após o fornecimento de elementos do Fundeb/2007, PSPN/2008 e as Diretrizes Nacionais para os PCCRS/2009, bem como, o PNE/2014 e as legislações e documentos oficiais decorrentes destes movimentos, que organizaram o Estado brasileiro na conjunção dos esforços neste sentido.

Em levantamento realizado a partir dos planos locais, indica-se que os PCCRs das redes municipais das capitais começaram a intensificar a reorganização os cargos do magistério a partir de 2008 para, no mínimo, dois ou três cargos, organizados em professores de educação infantil e professores de ensino fundamental e/ou professores com licenciatura, atuantes na EI, EF I, EF II e EM; criação de cargos de professor de 40h e de Tempo Integral. Identificou-se, também, a criação de cargos de agentes pedagógicos, como auxiliares de ensino para a Educação Infantil, especificamente; ajustes nas distorções de jornadas e a equiparação das jornadas menores de 40h, conforme etapa da atuação, em busca de efetivar a equalização salarial; e a reformulação da carreira, que conta com o acréscimo mais classes de formação em doutorado e pós-doutorado como requisito de aumento salarial, ainda que não seja unânime.

Observou-se que dezessete (17) PCCRs foram elaborados e/ou reajustados após a 1996; sete (7), conforme as Diretrizes Nacionais para os PCR dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública (2009); e, quatro (4), a partir do ano de aprovação do PNE/2014. Os demais documentos continuam originais⁷².

As alterações mais padronizadas são os quadros de formação e as mais diversificadas são as cargas horárias letivas e as reservadas para as horas-extra ou hora-atividades. Isso, evidentemente, causa impacto na remuneração, que é um instrumento vulnerável aos determinantes sociais, financeiros e políticos locais.

⁷² Os PCCRs originais podem ser visualizados no Apêndice B.

As estruturas das carreiras do magistério nas instâncias municipais apresentam arranjos distintos nas referências às etapas da Educação Infantil, EF I e II, que ora separam, ora unificam, conforme a organização do sistema de ensino de cada capital. Exemplo disso, temos:

- **Carreiras unificadas para professores da Educação Infantil ao EF II:** Porto Alegre/RS, Rio de Janeiro/RJ, Vitória/ES, Cuiabá/MT, Porto Velho/MT, Boa Vista/RR, Macapá/AP, Belém/PA, São Luís/MA, Teresina/PI, Natal/RN, Maceió/AL, Salvador/BA, Palmas/TO e Campo Grande/MS;
- **Carreira diferente para os professores do EF II:** Florianópolis/SC, Curitiba/PR, Rio Branco/AC, Fortaleza/CE, Recife/PE, João Pessoa/PB, Goiânia/GO, Aracaju/SE e São Paulo/SP;
- **Carreira diferente na Educação Infantil:** anteriormente era uma carreira para Educação Infantil e Ensino Fundamental: Belo Horizonte/MG;
- **Carreiras diferentes para profissionais do magistério lotados em localidades especiais (ribeirinhas de acesso diferenciado):** Manaus/AM.

A rede municipal de Belo Horizonte/MG traz uma situação singular diante das demais redes em análise, cria para as unidades municipais o cargo de educador específico de educação infantil (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1996). Conforme Silva et. al. In Bassi, Fernandes e Rolim (2018), este desmembramento da carreira foi um passo contraditório, pois ao mesmo tempo em que incentivou o atendimento à Educação Infantil acabou rompendo com a carreira única, facilitando a existência de cargos com vencimentos diferenciados e precarizados em relação ao vencimento dos professores dos demais sistemas públicos.

O PCCR da rede municipal de Florianópolis/SC (Lei Complementar nº 668, de 28 de dezembro de 2015) e de Rio Branco/AC (Lei complementar nº 35 de 19 de dezembro de 2017) foram integralmente reelaborados e aprovados sob a luz das legislações correlatas. Este movimento indica a força da organização do financiamento da educação na busca por vincular a política de remuneração docente para participação da distribuição dos recursos.

Em contradição, o PCCR não projeta as demandas das secretarias de educação a que respondem, visto que, este cálculo fica sob a responsabilidade do órgão que planeja e elabora

as estratégias para propor concursos e/ou contratações, que devem atender à demanda. Entretanto, o que se verifica é a redução contínua de concursos públicos para provimento efetivo ao longo da década, de modo que a contratação temporária tende a suprir as demandas sazonais. O procedimento exige menos custos para as administrações públicas e permite maior flexibilidade devido à liberdade para manusear as lotações, conforme disponibilidade financeira.

Teoricamente, para as administrações públicas, o regime de contratação permite flexibilidade e o ajuste aos movimentos sazonais da necessidade para sustentabilidade das redes em correlação à LRF. Segundo Braga (2012) e Silva (2020), este é um movimento de precarização do trabalho que estabelece profunda relação com as reformas estruturais empreendidas no contexto das convenções políticas e econômicas.

A princípio, os concursos públicos são realizados conforme demanda das redes de ensino. Evidentemente, vincula-se a isso a opção que os gestores públicos pautam cada vez menos nos grandes concursos, preferindo apenas para substituição do profissional que se aposenta, pouco considerando o aumento de demanda do sistema. A margem de vagas maleáveis acaba sendo reservada para as seleções para temporários/contratados.

Exemplo disso tem-se a rede municipal de Campo Grande/MS, que realizou apenas um concurso público na década para provimento de professores efetivos com 645 vagas em 2016; São Paulo/SP em 2014 para 3.514 vagas para a EI e EF I; Fortaleza/CE em 2015 para 970 pedagogos; Manaus/AM em 2015 para 273 pedagogos; no Sul, Curitiba/PR em 2016, para 75 vagas para a EI e EF I⁷³.

De modo geral, a estruturação da carreira docente no Brasil sinaliza a heterogeneidade dos modelos, tendo em vista a ausência do Sistema Nacional de Educação e um silenciamento pertinente na condução da política de remuneração docente após 2015, como foi sinalizado no estudo da Seção II.

Esta diversidade dos PCCRs tem aporte na própria autonomia a partir do modelo federativo, calcado na CF/1988. Entretanto, quanto aos aspectos da carreira e salários, esta

⁷³ As fontes são os sites das secretarias de educação municipais.

diversidade e, ao mesmo tempo, complexidade (GATTI; BARRETO, 2009), se diversifica entre regiões, nos aspectos populacionais e produtivos regionais e locais, nas capacidades financeiras e nos repasses federais, nas políticas específicas, de cujas análises já foram aqui deferidos.

Gatti e Barreto (2009, p. 238) mostram que a diversidade das carreiras profissionais nas sociedades contemporâneas está ligada tanto à prática do trabalho, quanto “[...] ao valor simbólico, social, a elas atribuído, o que varia no tempo e nos espaços, em função de aspectos da cultura, da educação e de formas políticas de regiões onde uma determinada profissão é exercida”, o que traz para as estruturas de carreira e os salários e/ou condições de trabalhos importantes processos de valorização. (GATTI, BARRETO, 2009; MASSON, 2017).

É preciso considerar que a diversidade dos PCCRs possui sentidos distintos, à priori: o teórico, o prático, e o político, que refletem juntos e diretamente na incorporação do servidor, na ocupação dos cargos de professores, na progressão funcional e na composição do orçamento dos entes federativos, além de contar com a dimensão da mobilidade política no sentido mais neoliberal ou mais progressista, que incide na característica federativa brasileira.

Exemplos comuns disso são as lotações das salas de aula, cujo número de alunos acima das orientações do CNE implica no desgaste das condições de trabalho. Neste sentido, a valorização do magistério acaba sendo afetada por inanição do poder público na medida em o Estado se exime de realizar concursos públicos devido às condições financeiras do município, em primeira análise. É a austeridade econômica agindo sobre a retração ou racionalização da contratação de professores, que por sua vez, reduz o campo do trabalho qualificado na escola.

Jacomini, Gil e Castro (2018) mostram que as capitais possuem melhores condições, a princípio, para cumprir as determinações da jornada prevista pela Lei do Piso: possuem um grande fluxo de professores e maior disponibilidade de contratação.

Entretanto, Alves e Pinto (2011) mostram que 10,1% dos professores tinham atividades remuneradas fora da sala de aula e que 4,2%, apenas, tinham o trabalho na sala de aula como principal renda, conforme análises da Pesquisa Nacional por Amostra a Domicílio (PNAD) e Censo Escolar 2009. Este cenário mostrou a baixa atratividade da profissão.

Sobre a atratividade da carreira docente, Gatti e Barreto (2009, p. 239-240) destacam que “[...] o discurso que aumento de salário não garante maior qualidade [...]”, por outro lado carreiras pouco atrativas do ponto de vista salarial não são convidativas para os estudantes que pretendem se profissionalizar. Estas questões referem-se à contradição inerente ao salário docente, na verdade, como tudo que se relaciona ao dinheiro – fetiche do capital.

É importante frisar que, em termos de condições financeiras, as capitais possuem amplo campo para a implementação de políticas de formação e demais elementos para a valorização da carreira em relação aos demais municípios, que frequentemente, possuem menores volumes de recursos, e, dependendo da localidade, escassas oportunidades de qualificação. Porém, esta lógica não é universal, o estudo de Groshoska e Gouveia (2020) mostra a dinâmica da carreira docente em duas redes municipais do Paraná, São José dos Pinhais e Piraquara, nas quais são divergentes no processo de valorização, o que evidenciou que uma carreira bem estruturada é a senha para obter um padrão de remuneração desejável.

Para Jacomini, Gil e Castro (2018), na medida em que o Estado não melhora as condições de trabalho do professor, dificulta o cumprimento da qualidade da educação brasileira. Este é um problema recorrente, e historicamente constituído, que implica na ambiguidade normativa ou própria ausência de regulamentação nos estados e municípios, especificamente no que tange ao fator federativo.

Ou seja, as legislações e os documentos que regulam o Piso, os vencimentos e as remunerações têm caráter indutivo e não impositivo. Portanto, essa melhoria das condições de trabalho do professor, no que tange a remuneração, deveria ocorrer, concomitantemente, com as políticas de financiamento em caráter nacional e local. Entretanto, entende-se que é uma política imposta de cima para baixo – do nacional ao local -, embora o próprio aspecto do Regime de Colaboração implique na função de equilibrar as perdas e os ganhos.

A conjuntura local teve papel essencial na configuração da política de remuneração docente, tal como articulada pelo MEC, pois as condições financeiras dos municípios, bem como, as articulações do tema deram o tom da política de remuneração, uma vez em que as condições financeiras locais expressam, também, as vontades políticas tradicionais, ou por razões peremptórias ou de ocasião, que permeiam o cenário de correlação de forças.

3.2.1 Jornada de Trabalho: o custo do tempo

A jornada de trabalho do professor tem sido alvo de importante discussão ao longo da história. Conforme Alencar (2019):

A composição da jornada de trabalho dos professores consta entre os elementos fundamentais para a valorização do trabalho em educação, pelo fato de se ter avançado, nas políticas públicas, no reconhecimento de que o trabalho do professor não se restringe apenas à interação com estudantes em aula e que as demais atividades inerentes à função docente devem estar incluídas na jornada de trabalho. (ALENCAR, 2019, p. 9).

E esta jornada de trabalho, quando devidamente articulada no PCCR com os elementos de formação e remuneratórios, evidencia-se uma política efetiva de valorização do magistério público. De uma forma ou de outra, as condições reais do trabalho do professor devem estar atenciosamente propostas no documento, para que a profissão não se torne objeto de manobras ou sofra interveniências externas que comprometam a concepção da política como tal.

Dito isto, é necessário pontuar alguns elementos essenciais à composição da jornada do professor de educação básica. A primeira delas é a Lei do PSPN que determinou o mínimo de 1/3 da jornada de trabalho para dedicação à formação, capacitação e demais atividades que impliquem o processo formativo do professor, considerando as **atividades extraclases** ou **hora-atividade**, a duração e composição da própria jornada que depende da demanda escolar, do acúmulo de cargo e da disponibilidade para a dedicação exclusiva (BRASIL, 2008). A LDB/1996 determina que o tempo do exercício da profissão deverá ser composto da seguinte maneira:

- **Hora-aula:** tempo reservado à regência de classe, com a participação efetiva do aluno, seja em sala de aula ou em outros locais adequados ao processo de ensino – aprendizagem;

- **Hora-atividade ou Extraclasse:** é destinada ao planejamento e avaliação do trabalho pedagógico, reuniões pedagógicas, cursos de aperfeiçoamento profissional, articulação com a comunidade escolar e colaboração com a gestão da escola, de acordo com a proposta da unidade de ensino e as políticas educacionais locais e nacionais.

Na esfera do mecanismo do capital ao longo da história, o que diferencia para os tempos pós-século XX é que os estoques de “tempos mortos” tendem a ocupar o tempo do trabalhador, que simula a seara do tempo do trabalho produtivo e improdutivo descrito por Marx (2017) em *O Capital III*. Portanto, o salário deveria ser medido pelo tempo de trabalho necessário para produzir o trabalhador, enquanto tal, ou seja, pela riqueza que produz para a sociedade. Esta é a contradição mais evidente da política salarial docente, a qual os esforços passados ou presentes são desprezados em nome do fortalecimento e equilíbrio financeiro dos Estados nacionais.

Scaffidi (2020) discute acerca um termo cunhado pelo francês Jan-Paul Galibert⁷⁴, que fala sobre a utilização do tempo de serviço (jornada) para a manter vivo o mecanismo do capital, pois o tempo disponível para o trabalho é tempo disponível para o dinheiro, que alimenta o sistema: o trabalhador trabalha para ter dinheiro para gastar com o seu tempo disponível, gerando a riqueza que lhe permitirá gastar novamente, mantendo a “cronofagia” do capital em constante movimento.

Conforme a interpretação de Scaffidi (2020), o tempo livre permite que o trabalhador se realize enquanto consumidor, ao mesmo tempo em que, ao consumir, gera sobrepreço que ajudou a estruturar o próprio sistema. É uma relação contraditória, que para Lafargue (1999) manifesta o “direito à preguiça” no reino das necessidades, ao criticar o aprisionamento do trabalhador no trabalho que exerce por meio do salário.

Ou seja, para Lafargue (1999, p. 20), trabalhar para aumentar as riquezas sociais também aumenta as misérias individuais, em uma contradição de que quanto mais pobre, mais há necessidade de trabalhar, sem que a condição de miséria seja resolvida. Para este teórico, o

⁷⁴ A *cronofagia* foi difundida por este autor no livro “Cronòfagi. 7 principi dell’ipercapitalismo”, em idioma italiano.

“direito ao salário” acaba colocando o trabalhador “na mais completa escravidão”. (LAFARGUE, 1999, p. 20).

Logo, quando se afirmar que vai se pagar certa quantia por determinado trabalho, há que se explicitar qual é a quantia e qual é o trabalho. O trabalho é tanto a quantidade de horas que se trabalha, como é também a descrição dessas mesmas horas, ou seja, de como elas se dividem, dentro ou fora da sala de aula.

É possível identificar, na constituição das tabelas de movimentação do professor das redes municipais das capitais, composições diversas das porcentagens de reajustes, na definição da hora-atividade, na estratificação cada vez maior nas escalas dos reajustes por tempo de serviço, dificultando o acesso aos maiores níveis salariais.

No âmbito do PSPN, a jornada de trabalho deve observar 2/3 (dois terços) para as atividades de interação com o aluno em sala de aula e 1/3 (um terço) deve corresponder ao período com atividades extraclases, correspondendo a 25%.

A seguir, o Quadro 5 mostra as informações sobre a carga horária aceita como requisito de admissão por concurso público de provas e títulos, e a porcentagem reservada para as atividades extraclases dos PCCRs das redes municipais das capitais com suas alterações atualizadas.

Quadro 5 – Jornada de Trabalho do Profissional do Magistério nas Redes Públicas Municipais Definidas pelos Respetivos PCCRs

Rede Municipal	Carga Horária Letiva Semanal	Hora-Atividade Mensal
Aracaju/SE	25h/s, 32h/s (EI/EF I) e 40h/s	50%
Belém/PA	20h/s, 24h/s, 30h/s, 40h/s e 48h/s	20%
Belo Horizonte/MG	22:30h/s e 40h/s, modificado em 2020 para 30h/s e 40h/s	30% ⁷⁵
Boa Vista/RR⁷⁶	25h/s e 40h/s	40%

⁷⁵ O PCCR do município de Belo Horizonte/MG não consta a informação sobre a quantidade de tempo reservado para a hora atividade, neste sentido, é deduzido o parâmetro da Lei nº 11.738/2008, que corresponde a 1/3 para hora-atividade.

⁷⁶ Minhoto e Giglio (2011).

Campo Grande/MS	20h/s e 40h/s	50%
Cuiabá/MT	20h/s e 40h/s	20%
Curitiba/PR	20h/s e 40h/s	20%
Fortaleza/CE	20h/s e 40h/s	25%
Florianópolis/SC	20h/s e 40h/s	50% até a Portaria n° 005/2015, que redefine para 32%
Goiânia/GO	20h/s e 40h/s	30%
João Pessoa/PB	25h/s e 30h/s	20%
Macapá/AP	20h/s e 40h/s	40%
Maceió/AL	20h/s e 40h/s	25%
Manaus/AM	20h/s e 40h/s	20%
Natal/RN	20h/s e 40h/s	25%
Palmas/TO	20h/s e 40h/s	20%
Porto Alegre/RS	30h/s e 40h/s	24% e 40%
Porto Velho/RO	20h/s, 25h/s, 30h/s e 40h/s	25%
Recife/PE	20h/s, 25h/s e 40h/s	20%
Rio de Janeiro/RJ	16h/s, 20:30h/s, 30h/s e 40h/s	20%
Rio Branco/AC	20h/s (Pré-escolar e EF I), 25h/s e 40h/s	25%
Salvador/BA	20h/s e 40h/s	25%
São Luís/MA	24h/s (EI e EFI), 20h/s (EFII) e 40h/s	20%
São Paulo/SP	20h/s, 30h/s e 40h/s (30h/s na EI)	25% e 1,5%
Teresina/PI	20h/s e 40h/s	25%
Vitória/ES	25h/s e 40h/s	20% na EI e 25% no EF

Fonte: Em rodapé⁷⁷

⁷⁷ Aracaju/SE (LC n° 51/2001); Belém (LO n° 7.528/1991); Belo Horizonte/MG (Lei n° 7.235/1996); Boa Vista/RR (Lei n° 714/2003) (MINHOTO, 2012); Campo Grande/MS (Decreto n° 10.343/2008); Cuiabá/MT (LC n° 220/ 2010); Curitiba/PR (Lei n° 14.544/2014); Fortaleza/CE (LO n° 9.249/2007); Florianópolis/SC (Lei n°

Como se pode verificar no quadro acima, as cargas horárias (CHs) letivas passaram a seguir, em grande maioria, as orientações do MEC de 20h/s e 40h/s. 12 PCCRs trazem esta configuração, os demais se aglutinam em cargas letivas diferentes. A rede municipal de Belém/PA, por exemplo, apresenta 5 (cinco) CHs diferentes, enquanto, São Luís/MA tem CHs exclusivas e distintas para a EI/EF I e para o EFII, assim como Aracaju/SE tem para a EI e EF I, Rio Branco/AC para a Pré-escola e EF I.

Quanto a maior CH letiva, é quase unânime a projeção de no máximo 40h/s, com exceção da rede municipal de João Pessoa/PB, que apresenta 25 e 30h/s. Ao todo, 77% das redes municipais das capitais ofertam CH de 20h/s, sendo as redes de Aracaju/SE, Belém/PA, Belo Horizonte/MG, Porto Velho/RO, Recife/PE, Rio Branco/AC, São Luís/MA e São Paulo/SP disponibilizam mais de duas cargas horárias para os profissionais de magistério municipal, como pode ser verificado no Quadro anterior.

Conforme Alves e Sonobe (2018), na rede municipal de Curitiba, a jornada de trabalho padrão é de 30 horas semanais, permitindo a adição de outras cargas horárias compatíveis, em outros vínculos de empregos e em outras redes.

É curioso que a rede municipal de São Paulo/SP reserva 1/3 da CH para as atividades de formação, de preparação pedagógica da aula e trabalhos científicos coletivos, afirma Arelaro et. al (2014, p. 210), limitando o professor ter que utilizar daquela hora para diversas atividades referentes a sua formação, sem distinção da importância reservada para as atividades de planejamento escolar. Para os autores citados, este fator evidencia as formas indignas de trabalho do magistério, na medida em que comprometem significativamente as horas de trabalho coletivo na escola.

2.915/1988; Portaria nº 005/2015); Goiânia/GO (LC nº 7.997/2000); João Pessoa/PB (LC nº 60/2010); Macapá/AP (LC nº 65/2009); Maceió/SE (Lei nº 4.731/1998); Manaus/AM (Lei nº 1.126/2007); Natal/RN (LC nº 58/2004); Palmas/TO (Lei nº 2.859/2014); Porto Alegre/RS (Lei nº 6.151, de 13 de julho de 1988); Porto Velho (LC nº 360/2009); Recife/PE (Lei nº 16.520/1999); Rio Branco/AC (LC nº 35/2017); Rio de Janeiro/RJ (Lei nº 5.623/2013); São Luís (Lei nº 4.931/2008); São Paulo/SP (Lei nº 11.229/1992; Lei 14.660/2007); Salvador (Lei nº 8.722/2014); Teresina/PI (Lei nº 2.972/2001); e, Vitória/ES (Lei nº 6.754/2006).

Teoricamente, é necessário lembrar que quanto menor carga horária, menor a remuneração. O fator mais influente neste contexto está na manobra das secretarias municipais no ajuste na quantidade de alunos, muitas vezes superlotando salas para racionalizar os recursos, visando a LRF e as consequências da EC nº 95/2016, que embora esta tenha ação direta nas despesas discricionárias, atinge indiretamente nas finanças totais dos municípios que têm como maior fatia a coleta do ICMS.

Quanto à hora-atividade, a diversificação é bem maior. No conjunto das CHs das redes municipais se encontram entre 20%, 24%, 25%, 30%, 40% e 50% das hora-atividades semanais. Conforme Resolução nº 2 do CNE/CEB, essa problemática da diversificação de CH pode ser solucionada com a proposta de universalização da jornada de trabalho em tempo integral. (BRASIL, 2009).

Segundo Jacomini, Gil e Castro (2018), aqueles descumprimentos da Lei do Piso relativos à composição da jornada nos PCCRs das capitais, acabam interferindo nas condições de trabalho do professor e, conseqüentemente, na qualidade do ensino a partir da própria expressão da legislação que sublinha o direito dos brasileiros à educação de qualidade.

A Resolução nº 02/2009 do CNE, que propõe uma jornada de 40h semanais como requisito para o PSPN, parece não articular com as condições do Estado ou nas suas pretensões, já que para pagar a jornada exclusiva ao professor se esbarra nas condições financeiras, teoricamente, das instituições federativas. Para Arelaro et.al. (2014, p. 210) esta preocupação seria uma “[...] alternativa viável para desestimular o acúmulo de cargo e vincular os profissionais do magistério num único emprego e numa única escola”.

Conforme os estudos de Jacomini, Gil e Castro (2018), a jornada sobrecarregada do professor muitas vezes se deve à expectativa por salários ao alcance das necessidades básicas enquanto professor-cidadão, o que coloca novamente a problemática discutida no Seção II, o qual o trabalhador precisa vender sua força de trabalho para satisfazer suas necessidades básicas e mais as necessidades que são impostas a sua vida em sociedade. Esse é o contexto sob o qual se desenvolveram as reivindicações e as lutas pela diminuição do tempo de trabalho e por uma composição da jornada que considere tanto as horas em sala de aula quanto aquelas dedicadas às atividades de apoio à docência.

Neste sentido, Minhoto (2012) mostra que as jornadas parciais contribuem para a busca pelo segundo emprego, o que resulta no aumento da carga horária de trabalho para 44 horas semanais, que se provocaria uma sobrecarga de atividade e comprometendo a qualidade do ensino. Mesmo que a CF/1988, na alínea XVI do art. 37, permita que o professor acumule cargos como professor ou como técnico na área, desde que haja compatibilidade de horários (BRASIL, 1988), os efeitos disso constituem um dos principais problemas repensados pelos políticos na tentativa de implementar cargas horárias cheias ou integrais.

Para Minhoto (2012), este fato é extremamente comum nas redes municipais de ensino, os quais estes professores costumam acumular cargos na rede estadual. Esta questão ajuda a não ter precisão nos dados do Censo Escolar, muito menos nos instrumentos como a Rais. Para a resolução, o autor destaca a adoção de jornada de 25 horas-aulas semanais ou semelhantes, como pode ser conferido no Quadro anterior.

Conforme Santos e Silva (2020), ao discutir a diversificação das jornadas de trabalho do professor da rede municipal de São Paulo/SP, lembra que os baixos vencimentos fomentam a buscarem pelo acúmulo de cargo que pode chegar, ao todo, a 70 horas semanais. E este acúmulo pode levar ao adoecimento do trabalhador, como discorre Jacomini e Penna (2016).

O estudo dos documentos dos PCCRs municipais demonstrou que apenas 35% destas redes seguem esta orientação, enquanto, 42% determinam 20% para atividade extraclasse, que seria menor que parâmetro orientado pelo MEC. Enquanto 27% são maiores do que o definido pelos documentos do PSPN e Diretrizes para os PCCRs, considerando que algumas redes possuem cargas horárias distintas para as fases da Educação Básica.

A análise temporal do movimento das horas atividades indica que é uma dinâmica mais racionalizada/regrada⁷⁸ ou simplificada do que a hora-aula, na medida em que na totalidade das porcentagens reservadas para as horas atividades não obedecem a indicação da jornada de trabalho definida pelo PSPN/2008.

Obviamente, é importante considerar não somente as regionalidades, mas também, a pressão decorrente das necessidades do serviço público municipal, que precisa cumprir a carga

⁷⁸ No sentido de pouca fundamentação prática, uma vez que as necessidades do professor em sala de aula são as mesmas em qualquer rede, embora algumas com fatores que distinguem e especificam uma das outras.

horária letiva definida em lei, com os contingentes de professores disponíveis nas redes. Mas estes parâmetros são deduções pelos quais não é possível obter esta afirmação precisa de como pensavam ou em que se basearam para defini-los. O fato é que existe uma diversidade de modelos que não seguem os parâmetros da legislação nacional, que dirá nas demais cinco mil redes municipais.

O que se observa, no entanto, é que houve um esforço das redes municipais na elaboração, reelaboração ou reajustes dos PCCRs após a promulgação do PSPN/2008, no qual 50% destes documentos foram elaborados sob a luz da determinação do art. 6º da Lei do PSPN/2008, relativo aos planos de carreira e remuneração do magistério público da educação básica. (BRASIL, 2008).

A diversificação dos PCCRs, ora imprimem os anseios dos seus próprios contingentes de professores, ora aderem, inteiramente, aos determinantes da política de valorização docente no plano nacional, representada pelas iniciativas do MEC.

Neste sentido, a ideia de sistema acaba por ser eivada pelas condições teóricas e/ou práticas tradicionais instaladas nas organizações dos recursos e/ou políticas específicas relacionadas às questões trabalhistas, que organizam o campo de disputa por uma remuneração, ao mesmo tempo em que viabiliza o mecanismo de salvaguarda dos processos neoliberais.

3.2.2 Progressões Funcionais Como Princípio de Valorização

A progressão funcional é uma forma legítima de valorização profissional do professor, que deve ocorrer por meio do tempo de serviço, assiduidade e formação. As análises dos PCCRs das capitais mostram que a elevação de titulação ou habilitação profissional e avaliação individual são requisitos para a progressão por qualificação, tendo sido revisadas para o aprimoramento do processo educativo. Esta progressão também deve incidir nos quadros de lotação com número de vagas e local previamente definidos pelos órgãos responsáveis. (BRASIL, 2009).

Assim, o PCCR se divide em dois segmentos que compõem a remuneração, dispostos em categorias verticais e horizontais: vantagens, gratificações e adicionais pecuniários; e a formação e avaliação profissional. Como critério de análise, é importante saber que os vencimentos básicos se referem ao número de profissionais vinculados e o local da carreira em que estão posicionados.

Parte-se do princípio que os planos de carreira buscam tratar os profissionais com isonomia e paridade de vencimentos, porém os critérios para movimentação seguem uma base rígida quanto às **formações** que, em geral, reduziram os níveis de formação para o básico - graduação, especialização, mestrado e doutorado, podendo incluir pós-doutorado - e permanecer cursos de formação pedagógica em nível médio, e escalonar as classes, dificultando, gradativamente, a chegada com professor às classes mais remuneradas.

Por outro lado, a revogação das licenciaturas curtas foi unânime. Neste caso, houve um movimento de reenquadramento das tabelas e os cargos decorrentes desta categoria seriam extintos na medida em que o ocupante iria se aposentando⁷⁹ ou vagando por outros motivos.

De todo modo, a formação consiste em uma categoria que pode interferir na composição salarial. Dos documentos mais antigos, com alterações até 2010, os níveis eram diversificados, incluindo formação em pedagogia de ensino médio com habilitações, licenciaturas curtas e outras formações que diferente das licenciaturas ou magistério.

Embora o MEC tivesse a expectativa de finalizar a formação dos profissionais em nível médio, algumas garantias precisaram ser consideradas ao direito adquirido pelos já atuantes nas redes. Por um lado, esta garantia dá cobertura para os professores com formação pedagógica de ensino médio não serem prejudicados pela configuração da LDB/1996, que por outro, dificultou a desativação destes cursos, uma vez que cursos de qualificação para estes profissionais continuam sendo disponibilizados nas redes.

⁷⁹ Embora não seja uma discussão apropriada neste estudo, a Reforma da Previdência ocorrida em 2017, não atinge os profissionais do magistério que têm Regime Próprio de Previdência Social, apenas aqueles que se aposentam pelo Instituto Nacional de Previdência Social (INSS). Parte dos servidores municipais da educação possuem regime próprio, como o caso da rede de Rio Branco/AC e Natal/RN têm, enquanto outros como São Paulo/SP são vinculados à previdência dos servidores municipais.

Exemplo da Resolução CNE/CEB nº 1, de 20 de agosto de 2003, que permite a oferta de cursos de capacitação voluntária para os professores das redes públicas, por meio do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR)⁸⁰ e o Proinfantil⁸¹. Mais tarde, instituiu-se as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação de Professores Indígenas em cursos de Educação Superior e de Ensino Médio (Resolução nº 1, de 7 de janeiro de 2015), sinalizando que a formação em nível médio ainda é requisito para atender demandas nas redes.

A evolução por formação é a simbologia mais marcante no cenário construtivo da remuneração docente, pois para passar de nível, é necessário um conjunto de condições vinculadas ao trabalho do professor, como o tempo reservado à atividade escolar/extraescolar, os estudos acadêmicos, as qualificações promovidas pelas secretarias, conforme necessidade da rede, a disponibilidade financeira do órgão administrativo e etc.

São requisitos importantes, que não dependem somente da vontade política que organiza a política de remuneração docente ou da vontade individual do professor. Porém, os incentivos por promoção, gratificações, funções e um escalonamento dos planos de carreira que representam a valorização do profissional são instrumentos mais eficientes quando estimulados a título de renovação ou atualização dos PCCRs.

Estas questões são as que mais apresentam disparidades no conjunto dos PCCRs estudados, que muito retratam o descaso ao documento ou àquilo que ele representa para a categoria.

Identifica-se, portanto, um certo despreço dos gestores públicos na elaboração e valorização do próprio documento que rege a carreira do magistério, visto que, cerca de 54% tiveram alterações após a divulgação das Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública/2009, quase a metade, como pode ser visualizado no Apêndice B⁸². Destes, apenas as redes municipais de

⁸⁰ O Parfor tem como objetivo induzir e fomentar a oferta de educação superior para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que possam obter a formação exigida pela LDB.

⁸¹ Curso para professores leigos, atuantes nas salas de Educação Infantil, creche e pré-escola.

⁸² As informações constantes no Apêndice B trazem informações completas dos PCCRs originais, sanções e principais revogações.

Salvador/BA e Curitiba/PR (2014), e de Rio Branco/AC (2017) elaboraram novos PCCRs, sob a luz das Diretrizes dos PCCRs/2009⁸³.

O rito de promoção do professor não mantém uniformidade entre todas as capitais. O fator que estimula a formação do professor em exercício se esvazia na configuração do quadro de nivelamento pautados na formação.

O fato de ter PCCR modernizado, não é indicativo de reconhecimento funcional do trabalhador em educação. Exemplo disso está na comparação da valorização da formação do professor nestas redes. A começar pelo PCCR da rede municipal de Aracaju/SE, que foi sancionado em 2001, define em um único último nível de formação o mestrado OU o doutorado (PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU, 2001), ou seja, as duas formações, indiferentemente, são um mesmo requisito para obtenção de fator de melhoramento na remuneração.

Semelhante a esta condição da rede de Aracaju/SE, a rede de Teresina/PI não considera pós-doutoramento como requisito de ascensão funcional na tabela de vencimento (alterado pela Lei nº 4.252/2012) (PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA, 2001).

Por outro lado, a rede municipal do Rio de Janeiro/RJ, que se diz dispor de um PCCR “atualizado” em 2020, assinala os níveis de doutorado e pós-doutorado apenas para os professores do EF, mas submete a decisão de contar ou não para fins de evolução funcional, como critério de vaga, à administração responsável na Secretaria Municipal de Educação (SME). Para os professores do magistério, a última escala no quadro de formação chega apenas ao mestrado e os vencimentos não são cumulativos, ou seja, o professor chega ao doutorado e substitui o que a porcentagem de adicional. (PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO DE JANEIRO, 2001; 2020).

Situação semelhante ao PCCR do São Luís/MA, sancionado em 2008, que detalha a porcentagem referida pelo pós-doutorado de 12%, porém a mudança de nível decorrente de

⁸³ Em 1997, o CNE havia fixado diretrizes para os planos de carreira, que se fazia necessário com a aprovação da LDB/1996 (Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997).

nova formação é submetida à análise e só adicionada à folha de pagamento no exercício do ano seguinte (PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, 2008).

Quanto às porcentagens dos níveis de formação, alguns PCCRs atribuem a mesma taxa para todos níveis, enquanto outros atribuem taxas diferentes ou determinam limites para o adicional de titulação. Estas informações não estão claras em todos os documentos. A tabela a seguir traz algumas redes cuja as informações estavam exatamente no PCCR estudado:

Tabela 7 – Adicional de Titulação por Formação no Magistério Público Municipal

Rede Municipal	Graduação	Especialização	Mestrado	Doutorado	Outros
Campo Grande/MS	30%	10%	9,09%	8,33%	-
Fortaleza/CE	10%	15%	35%	45%	EM 5%; EM Prof. 8%
Goiânia/GO	-	40%	50%	30%	5% cursos 180h
Manaus/AM	-	25%	30%	35%	-
Porto Alegre*	15%	35%	55%	82%	-
São Luís/MA	-	10%	20%	30%	40% (Pós-doc.)
Teresina/PI	-	10%	20%	40%	-

Fonte: Prefeitura Municipal de Campo Grande (Decreto nº 10.443/2008); Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE (LO nº 9.249/2007); Prefeitura Municipal de Goiânia/GO (LC nº 7.997/2000); Prefeitura Municipal de Manaus/AM (Lei nº 1.126/2007); Prefeitura Municipal de São Luís (Lei nº 4.931/2008); PM de Teresina/PI (Lei nº 2.972/2001).

*Estes percentuais devem ser calculados sobre o piso municipal ou vencimento inicial. (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1988).

Os demais PCCRs trazem porcentagens unificadas para todo o conjunto de formação, outras estabelecem limites, conforme especifica a seguir:

- Curitiba/PR, que em 2014, por meio da Lei nº 14.544/2014, alínea b, § 3º do art. 17, definiu um limite para o adicional de titulação de 50% (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2014);
- Porto Alegre/RS que atribui 30% a toda movimentação relacionada à formação (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 1988);
- Salvador/BA garante até 15% por nível acima do vencimento anterior (PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR, 2014);

- Palmas/TO determina o limite de 20% para cada nível (PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2006), o que demonstra existir certa desvalorização ou não-valorização, quando comparado com as demais redes;
- Teresina/PI divide em duas partes as porcentagens dos adicionais de titulação: 10% do nível médio ao doutorado e 5% para o nível de pós-doutoramento, uma desvalorização do nível de estudo (PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA, 2001);
- Boa Vista/RR determina a progressão funcional com 5% de adicional por nível adquirido. (MINHOTO, 2012).

Ressalta-se que as datas dos PCCRs são referentes à última atualização da informação destacada, o que mostra que os ajustes ocorridos após 2009 não implicam, necessariamente, que houve valorização dos profissionais em educação, ainda que seja um período de importante manifestação na política de valorização do profissional em educação entre 2008 (PSPN/2008 ao PNE/2014).

3.2.3 Progressão por Tempo de Serviço: avaliação enquanto regulação

As discussões sobre o tempo de trabalho são seculares, elas pautaram o tempo trabalho para além da relevância do tempo livre e do direito ao salário condizente com a importância da profissão para a sociedade. O tempo de trabalho, portanto, acaba sendo o instrumento mais plausível e concreto na hora de direcionar as políticas neste sentido.

Para a progressão por tempo de serviço, as redes analisadas também divergem nos critérios. Cerca de 60% (sessenta por cento) associam-se aos critérios de avaliação de desempenho e participação em programas de desenvolvimento da carreira. As exceções se referem à transição automática, perante o cumprimento dos critérios burocráticos como apresentação de documento e etc, como o caso de Cuiabá/MT e Rio Branco/AC.

Alguns PCCRs preveem a necessidade de o profissional ser aprovado em avaliação de desempenho para poder se movimentar na carreira, para além da avaliação processual da fase do estágio probatório, o que sinaliza o aspecto punitivo nas avaliações para a progressão funcional.

Determinados PCCRs são claros ao dizer que o sistema de avaliação funcional do professor será utilizado para definir a sua própria permanência na rede, exemplo disso ocorre na rede de Teresina/PI, na qual a avaliação define a progressão ou não, e revela o sistema punitivo e submete a decisão do órgão sobre a questão à **disponibilidade orçamentária**, atentando para o limite de 3% (três por cento) da folha nominal de remuneração relativa ao magistério municipal (PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA, 2001), alterado pela LC nº 3.951/2009. Neste caso, a nota da avaliação não deve ser menor que 70% (setenta por cento) do total máximo de pontos a ser realizada a cada três anos.

Assim como os sistemas de Belo Horizonte/MS e Manaus/AM após 3 (três) avaliações, há um sistema punitivo montado para definir o futuro do professor na rede, que deve estar atento a um modelo tradicional de avaliação, com pontuação superior a 70% seguidas e apuração da pontualidade, assiduidade, penalidades disciplinares. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2006; PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS, 2011).

A rede de Campo Grande/MS destaca o sistema punitivo nos processos de avaliação de desempenho, ao mesmo tempo, diz que a passagem é “automática”, dependendo dos próprios resultados do desempenho nas avaliações, o que sinaliza uma medida contraditória. Embora no art. 33 do Decreto de 2008, disponha que a finalidade do procedimento seja “[...] promover o desenvolvimento contínuo de cada membro do magistério, com vista ao aprimoramento pessoal e profissional, oportunizando [...] qualidade de vida no trabalho [...]” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE, 2008, p, 11), o sistema autoriza a solicitação de exames de “aptidão física e mental” (art. 38) e propõe a exoneração após duas reprovações seguidas. Embora haja a intenção de melhorar o direcionamento da avaliação e estabelecer medidas neste sentido, o sistema municipal de educação fica condicionado a reconhecer as falhas e estar disposto a rever os critérios avaliativos.

Os PCCRs também divergem no rito de passagem entre as escalas. Algumas redes constam que a ascensão é “automática”, relativa ao tempo de serviço, já que quanto a formação

depende da conclusão em cursos de pós-graduação reconhecidos pelo MEC, à priori. Entre as redes que são claras neste dispositivo, encontram-se: Belém/PA, Belo Horizonte/BH, Fortaleza/CE e Goiânia/GO. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM, 1991; PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 1996; 2006; PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA, 2007; PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 2000).

A rede municipal de Belo Horizonte/MG, por exemplo, criou em 2006, exclusivamente, um órgão encarregado de acompanhar a avaliação dos professores e um decreto que regulamenta o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão profissional para os profissionais do magistério (Decreto nº 12.373, de 12 de maio de 2006).

A avaliação de desempenho prevista neste Decreto tem como propósito aferir o mérito funcional dos servidores públicos integrantes do Plano de Carreira da Área de Atividades de Educação, garantindo o desenvolvimento de seu potencial, a sua formação continuada, a identificação de sua necessidade de treinamento e o seu desenvolvimento profissional. (PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE, 2006, art. 3º).

Por outro lado, as redes de Curitiba/PR, São Luís/MA, Palmas/TO e Boa Vista/RR dependem das disponibilidades de vagas e, para isto, se alinham a um sistema punitivo que regula o acesso do professor à progressão. Mais austero, São Paulo/SP estabelece um limite de 5% dos cargos para fazer a movimentação de uma classe para a seguinte, obscurecendo o modelo punitivo por trás do cumprimento dos procedimentos burocráticos e muitas vezes subjetivos. (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2014; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS, 2008; PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS, 2014; MINHOTO, 2012; 2003; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1992).

Alencar (2019) faz uma análise sobre a carreira docente da rede municipal do Rio de Janeiro/RJ e mostra que o PCCR parecia uma junção de diferentes planos, gerando falsa expectativa de progressão na carreira, limitando a 6% do contingente habilitado para realizar a progressão.

No caso da rede municipal de São Paulo/SP, Arelaro et. al. (2014) afirma que embora haja uma preocupação com uma carreira atrativa, a avaliação de desempenho não compõe os critérios para a evolução funcional, em contrapartida a existência dos Certificados de Valoração

Profissionais previstos na Lei nº 14.660/2007 (PCCR-São Paulo/SP). Portanto, “há, mas não consta”, entendimento bastante recorrente na análise dos PCCRs, quando se verificou nomenclaturas distintas e específicas, muitas vezes regionalizadas dos dispositivos comuns.

Para Minhoto e Giglio (2011), há um distanciamento nos parâmetros de avaliação e as medidas tomadas para “corrigir” as situações, por meio da punição, como discorrem a seguir:

Ambos os instrumentos de avaliação parecem precários e pouco precisos para aferir o desempenho profissional e, a depender do contexto em que venham a ser aplicados, podem ganhar um caráter persecutório ou consistir em mera formalidade, pouco contribuindo para a definição do mérito profissional ou da melhoria da educação. (MINHOTO E GIGLIO, 2011, p. 44).

Desta maneira, entende-se que a análise do desempenho profissional mais prejudica do que estimula o desenvolvimento da atividade docente, o que para Minhoto e Giglio (2011) também não colabora com a melhoria da qualidade de ensino e nem com a valorização do magistério.

O cenário dos PCCRs indica que não é um documento estrategicamente pensado para servir de referência cotidiana, não pelo o que representa, mas pela despreocupação com a uniformidade do processo em constituir uma totalidade, dentro das particularidades regionais. Ou seja, pode-se afirmar que os PCCRs não são tratados com a notoriedade que deveriam, que se contradizem com a sua própria função de valorizar a carreira.

Verifica-se a existência de redes empenhadas na elaboração dos documentos que orientam a carreira, e como tal, modernizaram-no com o intuito de mantê-los conectados com a política educacional empreendida no sistema, naquele momento histórico. Por outro lado, existe uma desvalorização, não exatamente do profissional em educação propriamente falando, mas dos documentos que edificam a carreira destes. Dito isso, parece que o *tempo de modernização* parou, isto quando apenas se refere aos PCCRs alterados no corpo legal original de décadas atrás. Trein e Gil (2015, p. 10) já tinham sinalizados parte destas observações no estudo sobre os planos de carreira do magistério municipal das capitais e dos respectivos estados sobre um certo desprezo aos PCCRs, em que pontuam a “[...] enorme dificuldade de acesso à informação”.

Não foi suficiente orientar a comunidade educacional para a aprovação de um PCCR moderno e eficiente que oriente as necessidades profissionais do professor, mesmo com a intenção do PNE/2014. Para além das tabelas, houve uma simplificação dos níveis de formação, assim como a ampliação dos níveis de tempo de serviço, principalmente nos documentos reelaborados ou reajustados após 2010, tornando o alcance dos últimos níveis mais custosos e penosos na trajetória do professor em atividade plena.

3.3 O Salário na Composição do Custo do Trabalho Docente

Os limites de organização da política de valorização docente ajudam a entender o processo em que se deu a remuneração docente durante o período pujante, bem como, a decadência da política salarial. Ou seja, não é somente os elementos políticos e financeiros que estruturam a remuneração, mas um conjunto de circunstâncias sobrepostas e/ou interrelacionadas, dispostas no movimento de produção do capital que foram evidenciadas no papel dos debates oficiais, das leis e documentos que a pautaram, das relações intergovernamentais e das configurações dos PCCRs.

Dados da OCDE, em 2019, mostram que os salários médios do professor brasileiro são 13% mais baixos do que a média dos salários dos países que compõem esta organização (BRASIL, 2019). Esta configuração também é bastante evidente na pesquisa Talis (2018), realizada entre 2013 a 2018, na qual somente 11% dos professores de educação básica concordaram com a ideia de que a sua profissão era valorizada no país. Portanto, o processo de valorização requer uma análise não somente conjuntural e social, mas também técnico e específico objetivando compreender as nuances que influenciam ou interferem diretamente na composição do salário docente, enquanto elemento articulado pela conjuntura.

Tardif e Lessard (2009, p. 17) apontam que a categoria dos professores ocupa um dos maiores grupos ocupacionais das administrações públicas, e junto ao grupo dos profissionais da saúde, são uma das principais despesas dos orçamentos das unidades federativas e peças fundamentais para a economia na sociedade moderna. A partir destas constatações, o magistério

aparece como “setor nevrálgico”, pois mantém níveis de dependência com o modelo econômico neoliberal, atuando diretamente na organização social nacional.

O modelo federativo do Brasil garante que as unidades federadas elaborem seus próprios documentos que orientam as estratégias de admissão desses profissionais em suas redes municipais, considerando suas regionalidades, ao mesmo tempo, vinculando-os aos elementos da conjuntura. Tais elementos estão em constante duelo com a força do cumprimento da lei e de constituir uma política salarial compatível com a importância do trabalho para a sociedade.

O que parece utópico não é mero anseio da categoria, mas uma definição que só vem à tona quando a discussão paira no ambiente sindical e nos debates acadêmicos. Na burocracia do Estado, este debate reside no escopo da necessidade de cumprimento dos limites e regras fiscais, e das despesas consideradas prioritárias diferentes do objetivo de remunerar o professor municipal. Isto fica evidente na preferência dos governos municipais para contratar temporários em vez de promover concursos públicos para efetivos.

Portanto, o *ponto cego* deste processo reside no fato de que a valorização do profissional em educação está vinculada à capacidade do Estado de manter seus compromissos, e não possui entusiasmo para seguir a trajetória ascendente dos reajustes esperados pela categoria. Neste sentido, é possível afirmar que as medidas tomadas em função de um propenso equilíbrio nas contas públicas são, inevitavelmente, intencionais e, burocraticamente, justificáveis.

Exemplo disso reside nos períodos de recessão econômica, onde os salários docentes registraram reduções e/ou menores volumes de reajustes como o que ocorreu entre 2015 a 2020 (exposto mais à frente), ao mesmo tempo em que a aparelhagem neoliberal, via Estado, tenta desconstruir os mecanismos da política de valorização salarial em função da estabilidade financeira, como foi destacado por Miranda (2020) que caracteriza estes tempos de transições dentro do próprio neoliberalismo⁸⁴. Ou seja, por ser um tempo de transição, não constitui um

⁸⁴ Aqui se detém ao posicionamento de Miranda (2020) que atribui o constante racionamento dos recursos públicos ao advento do “ultraliberalismo”.

período de transformação, pois a conjuntura permanece transgressora da materialidade do capital.

Segundo Wood (2014), os donos do capital não deixam clara a forma de exploração, ou seja, o trabalhador acha que recebe devidamente por seu trabalho, entretanto a sua função social não reflete o valor real que representa. Neste contexto, os salários acabam sendo humanizados (CASTEL, 2005), presumindo-se que a função social do professor é paga devidamente conforme os parâmetros sustentáveis do aparelho de Estado e visando a sobrevivência na sociedade de mercadorias.

Desta maneira, invoca-se Marx (2011, p. 376) ao afirmar que “O salário é uma forma fixa de remuneração”, no intuito de dizer que nada concreto o afeta, somente determinadas forças ou sujeitos que os articulam, até porque, se o trabalhador produzisse apenas o necessário para definir o salário, o capital seria inviável. Ou seja, na medida em que o Estado reajusta o salário conforme os ganhos produtivos do país (IPCA, INPC e demais referências de monitoramento financeiro do país), pode trazer estabilidade financeira para o professor, ao mesmo tempo em que tende a ameaçar a estabilidade econômica das unidades federativas.

Conforme Marx (2011), o produto - educação - não utiliza o valor tácito que a atividade de professor produz para a sociedade na constituição do seu salário, pois a troca de valores é determinada pelo tempo de trabalho realizado para a produção, tendo em vista que um *quantum* de *trabalho vivo* não é equivalente a quantidade de *trabalho objetivado*.

No dinheiro, o trabalhador recebe evidentemente o valor de troca, a forma universal da riqueza em *quantum* determinado, e o mais ou menos que recebe lhe proporciona uma cota maior ou menor na riqueza geral. Como é determinado esse a mais ou a menos, como é medida a quantidade de dinheiro que recebe, tem tão pouco a ver com a relação geral que não pode ser desenvolvido a partir dela enquanto tal. Considerado em termos gerais, o valor de troca de sua mercadoria não pode ser determinado pela maneira como o comprador usa sua mercadoria, **mas somente pela quantidade de trabalho objetivado que existe nela mesma**; nesse caso, portanto, pelo *quantum* de trabalho que custa produzir o próprio trabalhador. [...] O trabalho objetivado que é necessário tanto para conservar fisicamente a substância geral na qual sua capacidade de trabalho existe, o próprio trabalhador, portanto, quanto para modificar essa substância geral para o desenvolvimento da capacidade particular, é o trabalho objetivado nessa substância geral. Tal trabalho mede, em geral, a quantidade de valor, a soma de dinheiro que o trabalhador obtém na troca. (MARX, 2011, p. 350). Grifo meu.

Neste sentido, a decisão de valorizar o salário docente põe em risco a manutenção do capital, pois a previsibilidade do aumento progressivo do piso até um determinado patamar, como fora instituído a política do Piso, não facilita a pujança da natureza do capital, muito menos quando o valor pretende igualar as condições de ganhos entre as profissões ligadas à produtividade, como dispõe o PNE/2014. Este procedimento foi perpetuado como algumas redes municipais paranaenses, descrito com Camargo (2015), e estaduais, como as redes de Rondônia, discutidas por Nascimento (2019) e de São Paulo, por Barbosa e Fernandes (2016).

Por outro lado, o capital e o trabalho assalariado, no campo educacional, interagem em uma relação de produção contínua (nunca se esgota), cujo salário docente, pré-fixado, estabelece uma relação de controle. Portanto, o salário deveria ser medido pelo tempo de trabalho necessário para produzir o trabalhador enquanto tal, ou seja, pela riqueza que produz para a sociedade. Esta é a contradição mais evidente da política salarial docente, a qual os esforços passados ou presentes são desprezados em nome do fortalecimento e equilíbrio financeiro dos Estados nacionais.

A flexibilidade dos salários não implica necessariamente a alteração no valor do trabalho, e, sim, no valor do produto, que é medido pelo nosso sistema educacional nas avaliações, sejam processuais, institucionais, internas ou externas. Por isso a dificuldade de calcular o valor do trabalho do professor, pois “É o trabalho feito, não é o trabalho pago, que constitui o valor do produto; mas os salários expressam só o trabalho pago, nunca o trabalho feito” (MARX, 2011, p. 760).

Esta relação do salário com o trabalhador-professor se insere dentro do processo de circulação de mercadorias, visto que: o Estado coleta de impostos, paga os seus professores, em seguida, o indivíduo paga suas contas e compra mercadoria, colocando o dinheiro novamente em circulação. Portanto, trabalho, salário e circulação de mercadorias estão intimamente ligados e integram o processo de produção do capital por meio da política de financiamento da educação e o processo de assalariamento docente, temas discutidos mais adiante.

É também neste sentido que se entende que o salário docente deve ser pago a partir da importância que a educação representa para o desenvolvimento de uma sociedade, coadjuvante no processo de produção e de circulação de mercadorias. Desta maneira, deveria ser valorizada e bem remunerada, pois professor é vetor das tecnologias, do desenvolvimento das ciências, da modernidade e da qualidade da convivência social.

3.3.1 Os Salários do Magistério Público Municipal das Capitais

A remuneração é um instrumento contraditório, pois ao mesmo tempo em que consiste em um instrumento de troca pelo trabalho, realizado em determinado espaço de tempo, e, portanto, fundamental para a sobrevivência do homem enquanto ser social, é também essencial para a manutenção do sistema capitalista. Esta contradição implica uma série de questões que interferem na política salarial docente, perpetuando-se numa luta histórica por um salário condizente com a função educativa exercida pelos trabalhadores em educação.

Dentre as questões desta política salarial docente, as despesas com pessoal de uma unidade federativa representam um custo especial para o Estado, que é explícito na folha de pagamento do profissional da educação, relativos: à remuneração, ao vencimento e vantagens fixas e variáveis, aos subsídios, aos proventos da aposentadoria, às reformas e pensões, adicionais, às gratificações, às horas-extras e vantagens pessoais, aos encargos sociais e contribuições recolhidas pelos órgãos previdenciários. Portanto, a análise orientada pela remuneração dos professores municipais das capitais traria grande esforço que não caberia numa tese de doutoramento.

Assim, a opção foi tentar categorizar os movimentos para buscar decifrá-los no contexto de austeridade, onde ocorrem os reajustes no plano global do neoliberalismo, a partir dos dados extraídos na plataforma da Rais. É importante considerar que o número de vínculos da Rais se diferencia do número de professores do Censo Escolar devido à atuação de um mesmo professor em mais de uma rede distinta, captada pela Rais (ALVES; SONOBE, 2018), neste sentido as informações serão trianguladas com outras fontes.

Primeiramente, é necessário recapitular algumas sínteses das Seções anteriores, que comprovam a existência de, no mínimo, dois períodos na política pública de remuneração docente entre 2010 a 2020:

- **Período de reconhecimento:** o qual se destaca o entusiasmo pela implantação do PSPN, as manobras que acabaram incorporando o piso ao salário a partir da unificação dos abonos e demais benefícios remuneratórios, e da *contenda federativa*, embasada no controle das contas municipais. Este período, ainda que exista capitais com alguma distensão ou imprecisão no tempo, em geral circundam entre 2008 a 2014;
- **Período austero:** relaciona-se diretamente com os determinantes político e econômico que incidiram na compreensão do ultraliberalismo (MIRANDA, 2020), que exacerba a predileção pela estabilidade nas contas públicas em detrimento ao cumprimento dos preceitos legais relacionados ao piso do salário docente. Este entendimento busca enfraquecer o PSPN e os dispositivos associados, numa clara noção de desvalorização do professor.

Portanto, não houve equilíbrio, em outras palavras, não houve efetivação do PSPN em um período confortável capaz de estabilizar ou apaziguar uniformemente os debates sobre a incorporação do piso em todas as unidades federativas. Isso demonstra a importância dada à valorização da remuneração docente e desmonta o grau de política salarial de fato⁸⁵.

Sobre o período que pode ser reconhecido como *tempos de manobras*, a remuneração docente sofreu várias interlocuções e interferências, ora buscando regulamentar ou garantir o pagamento do piso, ora neutralizando os efeitos que pudessem ter, conforme Fernandes, Fernandes, Campo (2020, p. 30).

A primeira delas consiste na determinação do direito dos profissionais em educação, que atuam com 20 horas/aulas semanais também terem direito ao PSPN (Lei nº 5.060/2012),

⁸⁵ Situação semelhante ao que ocorre com o piso nacional da enfermagem, assinado pelo atual presidente Lula em 18 de abril de 2023, que depende de uma complexa rede de ação entre instâncias federativas para garantir o valor, estas interlocuções dependem das condições financeiras de cada ente, o que acaba depreciando o movimento legítimo, quando são expostas as responsabilidades pelas contas públicas.

em seguida escalonou os ajustes visando atingir 100% em 2014 (Lei nº 5.189/2013), cujo o alcance da medida foi revisado, propondo um novo escalonamento até 2017 (Lei nº 5.411/2014). Mesmo assim, os profissionais da rede municipal de Campo Grande/MS com o piso de 20h não atingiram a Meta estabelecida pela lei, chegando em 2017 com cerca de 82% do PSPN, enquanto o professor com especialização obteve cerca de 94% do PSPN. (FERNANDES, FERNANDES, CAMPO, 2020; FERNANDES et. al., 2018).

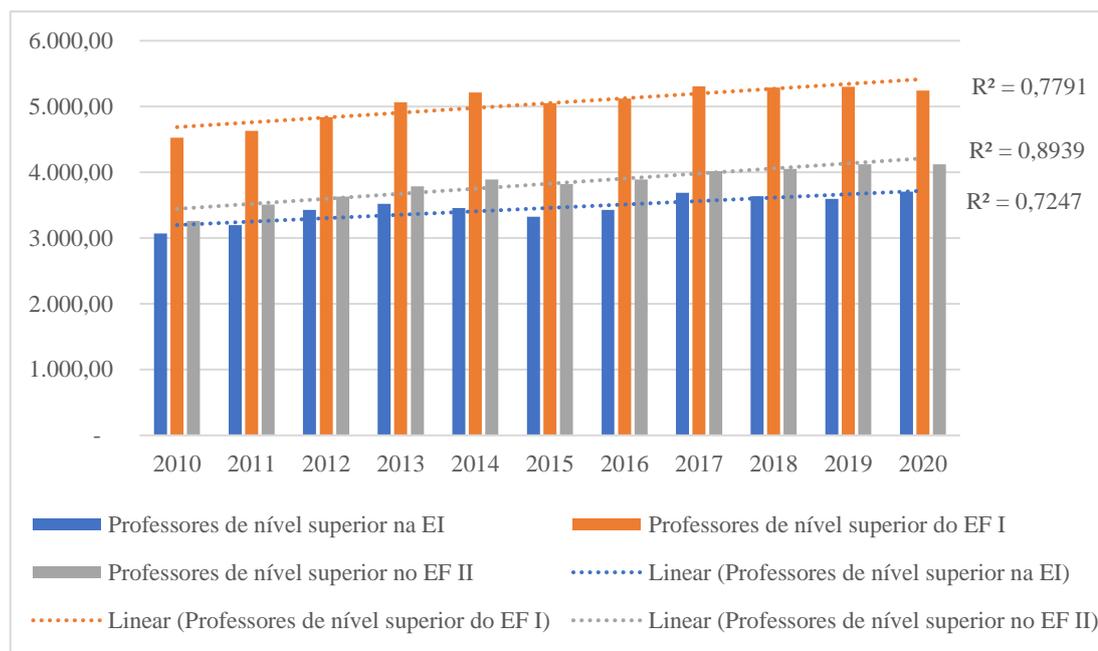
A visão geral dos resultados, a partir do conjunto das regiões brasileiras, da média da remuneração dos professores do magistério com ensino superior nas etapas de ensino municipal das capitais indica que os maiores salários se concentram no EF I, enquanto os menores residem na EI.

O fato das políticas voltadas para a EI tenham sido, também, enfatizadas a partir da inserção de objetivos específicos apresentados pelo MEC a partir de 2006, como a Política Nacional de Educação Infantil, especialmente para crianças até seis anos, as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Educação Infantil (2009) e lançamentos de cursos específicos para a formação de professores da educação infantil ao longo da década, mesmo com o aumento da demanda, como ficou evidente nas análises da evolução das matrículas e demanda docente (Seção II), não refletiram exatamente na valorização salarial.

O gráfico a seguir mostra a confirmação destas evidências a partir da média salarial dos professores atuantes nas três fases analisadas na esfera pública:

Gráfico 23 – Média Salarial Geral dos Profissionais do Magistério das Redes Públicas Municipais de Ensino por Etapa⁸⁶ (atuantes em 31 de dezembro)

⁸⁶ Síntese de dados oriundos das tabelas do Anuário da Rais, intitulada *Remuneração Média Nominal no Ano por área Geográfica e Família Ocupacional*.



Fonte: Anuário da Rais (BRASIL, 2023a).

*Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 31/12/2022.

A média salarial dos professores municipais da EI possui maior variabilidade, principalmente de 2014 a 2015 e de 2018 a 2019, quando houve redução da média salarial em relação ao ano anterior. Nesta fase, as redes municipais das capitais da região Sudeste possuem maior média e da região Nordeste, a menor.

Esta configuração se confirma após o estudo da distribuição dos recursos e na demanda identificada na região, que identifica um empenho dos órgãos financiadores da educação pública com foco nesta fase, mantendo articulação com a própria Meta 1 do PNE/2014, que identificou em 2018, que 81,4% da população de 4 a 5 anos frequentam a pré-escola (meta de 100%) e 23,2% de 0 a 3 anos, a creche (meta de 50%), segundo o Ciclo de Metas. (BRASIL, 2020).

A trajetória salarial dos professores com ensino superior atuantes nas redes municipais no EF I, cujas as médias são melhores que as demais fases, aponta, minimamente, para os efeitos da política de incentivo à formação docente e à política de remuneração encaminhadas pelo MEC, especialmente a partir de 2008, que acabaram sendo mitigadas com o advento de governos, eminentemente, neoliberais, a partir de 2017, que iniciou a desaceleração dos investimentos em educação. Porém, esta fase possui um período de variabilidade entre 2015 a

2020, sendo em 2015, 2018 a 2020 abaixo da expectativa que vinha sendo pautada no primeiro quinquênio da década analisada.

Para os professores com nível superior atuantes nos anos finais do EF (EF II), as médias totais são menores. Vale ressaltar que os professores desta fase são formados em licenciaturas e lecionam disciplinas específicas, fazendo uma carga horária diferente dos professores da educação infantil e anos iniciais do EF (EF I). Nesta fase, a região Norte e Nordeste possuem as menores médias.

As médias gerais dos salários das redes públicas municipais, conforme o Anuário da Rais (BRASIL, 2023a) são: R\$ 3.441,25 na EI, R\$ 5.108,91 no EF I e R\$ 3.827,92 no EF II. Estes valores devem servir como parâmetro para este estudo, na medida em que são dados de todas as redes públicas municipais captadas sob o conjunto dos professores atuantes nas fases selecionadas.

3.3.1.1 Faixa Salarial do Professor Municipal das Capitais

A faixa salarial dos professores municipais que atuam na EI, EF I e EF II está concentrada entre 2 e 10 salários mínimos, considerando a referência do Dieese em dezembro de 2022 (R\$ 1.212,00). Algumas redes possuem dados insuficientes para compor o trabalho (Ver Anexo V), contudo, foi possível identificar o grau de dispersão salarial nas 20 redes com dados válidos, os quais se localizam, em média, entre 2 a 7 salários mínimos.

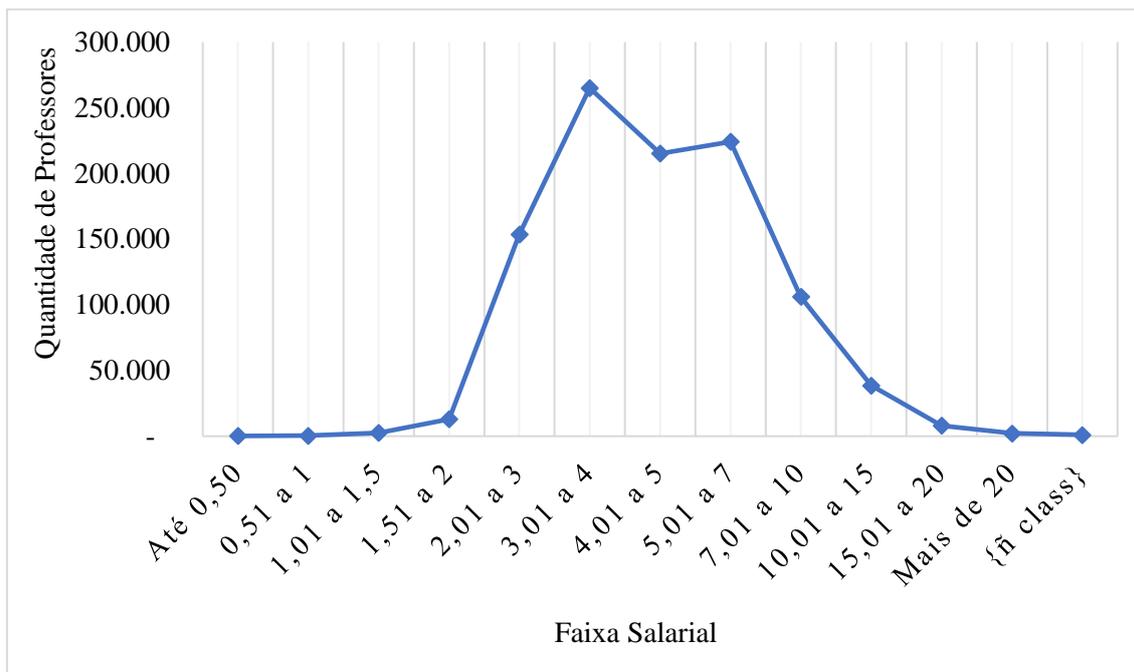
São Paulo/SP possui um contingente de professores registrados na Rais de cerca de 314,5 mil, sendo 25% situados na faixa de 3,01 a 4 salários mínimos, 23% entre 4,01 e 5, e 24% entre 5,01 a 7 salários mínimos, seguido por Curitiba/PR com 127,4 mil, com 58% localizados na faixa de 2 a 4 salários mínimos. Em seguida vem Fortaleza/CE, com 29% dos salários situados entre 5 a 7 salários mínimos. Na região Norte pode-se destacar a faixa salarial da rede de Manaus/AM, onde 42% recebem entre 2 a 3 salários mínimos.

A rede municipal de Teresina/PI pode ser considerada a mais regular no grau de dispersão salarial, pois professores da rede situam-se na faixa salarial entre 2,01 a 7 salários mínimos, distribuídos quase uniformemente. Algumas capitais concentram-se na faixa da remuneração entre 5 e 7 salários mínimos, é o caso de Florianópolis/SC e Salvador/BA. A remuneração média dos professores da rede municipal de Florianópolis no período investigado é de R\$ 8,9 mil, enquanto Salvador/BA paga em média R\$ 5,5 mil ao professor municipal. (Ver Apêndice D)

Esta dimensão da faixa salarial é bastante importante no processo de atribuição salarial ao docente, na medida em que a concentração de professores numa faixa salarial tende a apontar para uma fragilidade dos PCCRs locais. Especificamente, quando a concentração ocorre nas faixas menores, ou pode indicar maioria dos professores têm pouco tempo de serviço ou significa desvalorização salarial.

Por outro lado, quando a maioria se concentra nas faixas maiores, por exemplo de 5 a 7 salários mínimos, pode indicar uma tendência a maiores tempos de serviços ou maior número de professores com formação em pós-graduação. É o caso da rede de São Paulo/SP que possui cerca de 7,4 mil professores, ganhando na faixa de 5 a 7 salários mínimos, recebendo de R\$ 6 mil a 8,4. São Paulo/SP também possui cerca de 43 mil professores na faixa de 7 a 10 e 28,5 mil com ganhos de 10 a 15 salários mínimos. O gráfico a seguir mostra a disposição da frequência de professores nas faixas salariais.

Gráfico 24 – Frequência Salarial dos Professores das Redes Municipais de Ensino das Capitais (2010 a 2020)



Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)

O mapa da disposição dos professores municipais de 2010 a 2020 por faixa salarial mostra a necessidade de políticas efetivas de incentivo à formação e qualificação, visto que a maioria dos professores estão situados entre 3 a 4 salários mínimos, isto corresponde ao PSPN de 2020, que é de R\$ 3.845,63. Conforme o Dieese (2020), o Salário Mínimo Nacional de 2020 correspondente a R\$ 1.212,00, mantendo esta relação próxima da veracidade dos fatos, contando, também, com os adicionais agregados à remuneração docente.

A dispersão é um aspecto observado na movimentação da carreira de distanciamento da trajetória linear da remuneração docente, desde os salários iniciais ao momento da aposentadoria, calculada a partir da disposição das classes e níveis no plano de carreira (DUTRA JÚNIOR et. al., 2000; MINHOTO e GIGLIO, 2011).

Entretanto, pode ser reconhecida na evolução do número de contingente, de modo que as condições evidenciam as dimensões do impacto financeiro na folha de pagamento, que tenham, enquanto influência, os custos de manutenção e realização de novos investimentos na categoria para que seja financeiramente viável (BRASIL, 2016c). Portanto, quando se leva em

conta qualquer uma destas dimensões, no contexto da movimentação da carreira, a dispersão salarial pode ser analisada pelo cenário totalizante.

A análise da dispersão salarial dos professores municipais, neste aspecto, indica uma concentração na faixa salarial equivalente de 3 a 4 salários mínimos, como pode ser observada na tabela a seguir:

Tabela 8 – Dispersão Salarial Anual dos Professores Municipais das Capitais

Faixa Rem. Méd. (SM)	Até 0,5	0,51 a 1	1,01 a 1,5	1,51 a 2	2,01 a 3	3,01 a 4	4,01 a 5	5,01 a 7	7,01 a 10	10,01 a 15	15,01 a 20	+20	S/ Cl.
2010	4	29	175	1.189	11.125	12.778	9.259	9.343	4.005	903	99	30	12
2011	17	29	650	1.362	13.122	25.896	20.873	31.206	12.844	6.542	1.363	298	30
2012	14	31	526	1.982	15.828	32.056	26.450	22.593	12.490	6.066	1.163	257	71
2013	6	14	312	1.005	15.648	31.799	26.375	21.825	12.010	6.350	1.225	303	118
2014	51	10	57	806	11.259	24.469	17.049	17.509	8.458	2.889	660	153	129
2015	3	4	24	1.067	10.791	23.049	18.371	18.016	8.942	2.561	630	182	106
2016	4	15	51	1.669	11.081	22.094	17.857	18.937	8.673	2.575	513	150	259
2017	18	32	158	1.354	14.261	23.714	19.046	20.976	9.408	2.923	509	149	28
2018	29	34	83	645	14.096	23.598	17.996	21.966	11.363	3.280	591	204	66
2019	7	29	143	782	14.612	22.586	18.480	20.229	11.995	3.304	655	219	79
2020	10	26	73	955	17.722	23.099	17.998	21.199	13.804	3.646	603	174	82

Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b).

Contudo, determinada regularidade numa faixa salarial não significa que ocorra uma estabilidade ou, necessariamente, uma tendência à valorização salarial. Neste caso do professor municipal, como o que ocorre com os situados na faixa de 3 a 4, presume-se a carência de políticas de qualificação e formação acadêmica capazes de melhorar a faixa salarial. Por outro lado, a equivalência entre as faixas de 3 a 7 salários mínimos pode indicar um fluxo de formação regular.

Quando as análises são realizadas por capital, as especificidades parecem mais enfáticas (ANEXO VI), nota-se que as redes municipais de Belo Horizonte/MG, Natal/RN, Manaus/AM e Porto Velho/RO possuem a sua maioria dos professores concentrados na faixa de 2 a 3 salários mínimos. A prevalência entre 3 a 4 salários mínimos está nas redes de Boa

Vista/RR, Campo Grande/MS, Cuiabá/MT, Curitiba/PR, Rio de Janeiro/RJ, São Luís/MA, São Paulo/SP e Vitória/ES, o que seria uma faixa equivalente ao PSPN, sem considerar os adicionais de tempo de serviço, formação e etc. que agregam à remuneração.

As redes de Florianópolis/SC (41%), Fortaleza/CE (29%), Palmas/TO (42%) e Salvador/BA (33%) apresentam um cenário bastante curioso, pois concentram a maioria de seu contingente de professores na faixa salarial de 5 a 7 salários mínimos. Ou seja, não se pode dizer, expressamente, que as capitais das regiões norte e nordeste sejam, por todas, menos desvalorizadas, ou, simplesmente, levam a finco as políticas de valorização determinadas pelo MEC, independente das prioridades do governo federal.

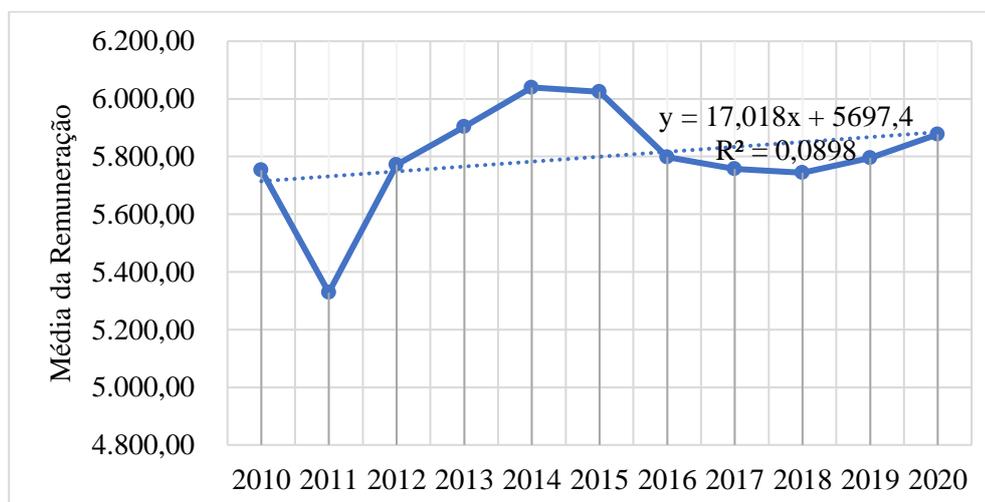
Neste aspecto, parece ser evidente que haja uma política de valorização que resiste pela força da lei, que está mais para agregação de um valor formativo do que prático. É que na prática, os salários não se impõem, não se destacam enquanto política de Estado, mas tomam visibilidade, ainda que insipientes, com as medidas de progressão funcional.

3.3.1.2 Remuneração do Professor Municipal das Capitais

O professor municipal atua nas redes de ensino de educação infantil, ensino fundamental I e II, desempenhando atividades de ensino e aprendizagem, que são captadas pela CBO Família. Cada informação de remuneração docente captada nestas categorias diz respeito a uma atuação, seja em 20h/semanais, 30h ou diversas outras, conforme foi explicitado no Quadro 5 (pág. 178), caracterizando, muitas vezes, duplas jornadas de trabalho.

O gráfico a seguir mostra a média da remuneração das capitais investigadas (que possuem dados passíveis de investigação) por ano. Esta disposição da linha de tendência evidencia as margens de variação mínima e máxima equivale à R\$ 17,018, correspondendo a cerca de 10% na trajetória observada.

Gráfico 25 – Média da Remuneração dos Professores das Redes Públicas Municipais das Capitais (2010 a 2020)



Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)

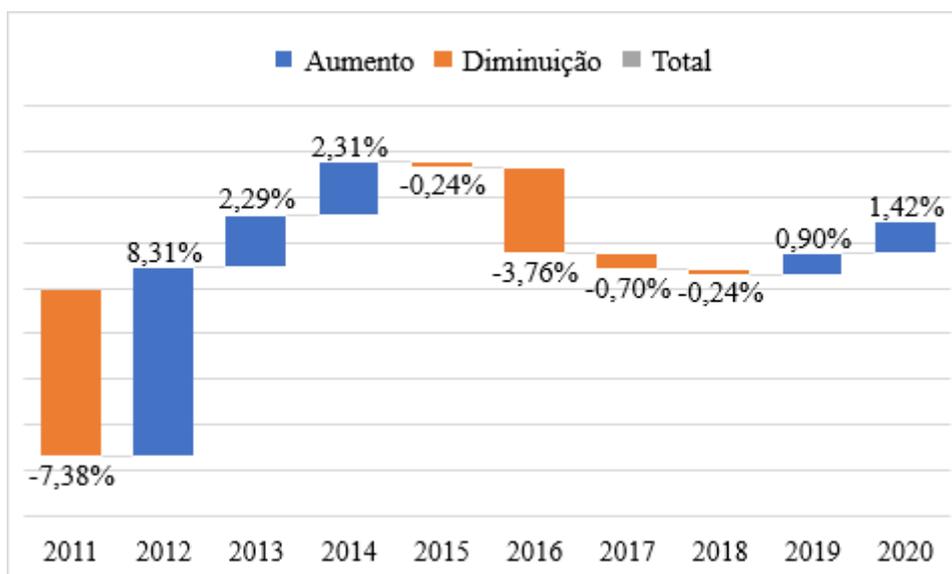
*Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 12/2022.

**Consideradas as informações desagregadas por rede.

Apesar da taxa de variação não ser tão expressiva, é possível identificar os anos em que a remuneração docente teve redução na média. Vale ressaltar que em 2011 ocorreu um fato importante para a política salarial do professor de educação básica que foi a chancela do piso pelo STF, e muitos sistemas administrativos municipais buscaram meios para correções das distorções salariais provocadas pela adequação do salário real e a proposta do PSPN, incorporando abono e planejando a remuneração nas redes, de forma a manter equiparação com o PSPN, como já apontado nas seções anteriores (procedimento classificado como *manobra*).

De 2012 a 2014 ocorreu o auge da remuneração docente. Um grande movimento sindical em torno da garantia dos percentuais de reajustes, composto por mesas de negociações, visando o parcelamento gradual dos reajustes anuais, entre outras medidas. Ou seja, não seria, portanto, esta tendência, exatamente, o parcelamento autorizado e previsto pelo PNE, que integraliza a porcentagem de 100% do PSPN em 2024.

Gráfico 26 – Porcentagem de Aumento e Diminuição da Remuneração dos Professores das Redes Públicas Municipais de Ensino das Capitais em Relação ao Ano Anterior



Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)

*Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 12/2022.

**Consideradas as informações desagregadas por rede.

A frequência da redução salarial por ano nas redes confirma que a partir de 2015 há uma tendência para a redução da remuneração docente. 2015, por exemplo, atingiu cerca de 60% de reduções no conjunto das capitais, seguido por 50% em 2016, 35% em 2017 e 50% em 2018. Os dois anos finais mantêm 30% de redução na remuneração total dos professores municipais.

Na especificidade das capitais, o desvio padrão corresponde a mais de 20%, como ocorreu com a remuneração dos professores municipais da rede de Teresina/PI, Boa Vista/RR, Manaus/AM, Belo Horizonte/MG. O destaque ocorreu nos sistemas de Fortaleza/CE e Aracaju/SE, que obtiveram margem de 34% e 43% (utilizando a métrica da mediana). Esta configuração mostra a distância entre o valor máximo e o mínimo atingidos na trajetória temporal, indicando que estas redes sofrem mais desgastes na política de remuneração do seu contingente profissional. (Ver Apêndice G)

As redes de Vitória/ES, Belém/PA, Cuiabá/MT, Curitiba/PR e Rio de Janeiro/RJ foram as que menos sofreram variações, isso não explica o porquê os volumes da remuneração

mantiveram-se mais estáveis do que em outras capitais, nem também é indicação clara de que as remunerações são suficientemente altas, mas mostra que os parâmetros para as definições dos aumentos tenham sido objeto cogitado e assessorado por agentes interessados na manutenção e cumprimento efetivo do PSPN.

No estudo de Silva (2021, p. 92), em 2018 a austeridade foi visível na interpretação da remuneração dos professores municipais de 40h/s, de Curitiba/, na fase da educação infantil, onde apresentaram uma queda de 10,63% entre os dois anos. Este estudo confirma os resultados aqui compreendidos, e mostra que a austeridade não foi específica em regiões com recursos mais escassos, ela detém, primeiramente, nos espaços em que consegue incorporar os contextos com maior facilidade, nos governos de extrema-direita, o restante adere por força de indução.

Não há outra explicação plausível, uma vez em que o vetor Estado, na perspectiva de constituir uma prática alienada, no pareamento com as condições fiscais, efetiva força contrária a qualquer medida que o onere mais que os parâmetros elaborados neoliberalismo e suas subdivisões determinam.

Na análise por região, embora a ausência de dados de algumas capitais possa influenciar, como na região Sul que não possui dados da rede municipal de Porto Alegre/RS, o conjunto das remunerações registrou variação positiva (0,14%) na trajetória observada. O mesmo não se pode dizer das capitais do Centro-oeste, que faltam dados da rede de Goiânia/GO e com os dados da rede de Cuiabá/MT sem dados de 2016 a 2018, que registrou dado negativo (-1,20%). O destaque maior refere-se à região Nordeste, que possui maior taxa acumulada no decorrer da década, com 3,87%, as demais regiões revelam dados negativos, como a Sudeste (-1,5%) e Norte (-0,23). (Ver Apêndice G)

No campo do tempo de austeridade, as capitais respondem diferentemente, embora no conjunto delas, um período comum a todas, é 2015, que marcou o limite de *tempos de reconhecimento*, cujo o número de capitais com redução salarial havia saltado de 25% em 2015 para 60% (Ver Apêndice F). Esta data, em termos de política educacional, representa um período de revisão dos termos no acordo federativo de cumprimento da lei do PSPN/2008. Seria um período de transição, não somente econômica, como política sinalizada pela busca dos entes federativos por planos de recuperação econômica, ou mesmo, manifestos sobre a problemática

nos principais canais de debates, que ensejaram as políticas de austeridade para sanar os tempos de crise.

3.3.1.3 Faixa Salarial do Pedagogo Público Municipal das Capitais

A Rais classifica como pedagogo o profissional com funções específicas, além do título da formação óbvia, na função educativa em sala de aula, aparece como *Programadores, Avaliadores e Orientadores de Ensino* em algumas capitais, e desta forma contabiliza os dados como pedagogos. De forma geral, observa-se as médias maiores do que as de professor municipal, porém, é necessário pontuar que o pedagogo municipal pode atuar como Coordenador de núcleos educacionais, ocupar cargos de comissão e em setores estratégicos das secretarias no planejamento das políticas educacionais, mantendo a articulação com as propostas nacionais, regionais e locais.

A título de salário, o estímulo à pós-graduação parece ser mais difundido nesta categoria. Não foi possível fazer esta análise de perto, mas é possível afirmar que ocupantes destes cargos atuam em um contexto de estímulo à formação e qualificação, quanto pelo fato de agregar mais valores aos seus salários, como pela possibilidade de ocupar postos diretivos e de planejamento.

Este conjunto selecionado correspondeu a 2,24% do banco de dados do Professor Municipal, sinalizando que não é um conjunto muito expressivo, ao se comparar com o número de vínculos do professor municipal, mas contribui para o entendimento da política de remuneração docente, na medida em que o professor formado em pedagogia, pode atuar, também, nas fases da educação infantil ao ensino fundamental.

A dispersão salarial do professor pedagogo municipal das capitais está concentrada na faixa entre 3 a 4 salários mínimos e uma concentração semelhante na faixa entre 5 a 7. Após 2015, há uma concentração maior entre 2 a 3 salários mínimos de aproximadamente, maior que

nas demais faixas que vinham dominando o número de registros. A tabela a seguir mostra este movimento de redução da faixa salarial a partir de 2015:

Tabela 9 – Dispersão Salarial Anual dos Pedagogos Públicos Municipais das Capitais

Faixa Rem. Média (SM)	Até 0,5	0,51 a 1	1,01 a 1,5	1,51 a 2	2,01 a 3	3,01 a 4	4,01 a 5	5,01 a 7	7,01 a 10	10,01 a 15	15,01 a 20	+20	S/ cl.
2010	-	-	-	3	38	236	127	289	148	128	67	10	-
2011	-	-	-	3	142	360	241	354	202	111	69	13	1
2012	1	-	1	63	133	419	208	307	176	110	52	8	1
2013	-	-	-	62	176	330	203	322	175	90	36	10	1
2014	-	-	1	5	125	244	221	356	278	96	39	11	1
2015	-	-	2	107	285	306	241	306	204	91	37	8	-
2016	-	2	3	161	747	703	410	493	358	118	26	5	17
2017	-	-	1	152	693	617	483	500	319	103	20	2	12
2018	-	1	11	70	788	632	526	512	236	84	18	2	11
2019	-	1	7	69	591	765	347	568	308	102	19	7	11
2020	-	-	14	81	1.071	610	376	599	250	63	15	8	10

Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)

Conforme documento emitido pelo MEC de orientação para a elaboração dos PCCRs na educação básica em 2016, as dispersões podem exigir maior esforço financeiro do ente para cumprir a movimentação conforme as tabelas salariais, por outro lado, podem “[...] resultar em carreiras desestimulantes, considerando que não valorizam processos de formação, desempenho e tempo de serviço” (BRASIL, 2016c, p. 27).

Conforme Dutra Júnior et. al. (2000) e Minhoto (2012), às dispersões, quando mais distribuídas regularmente, podem estimular a atratividade da carreira, quando devidamente articulada com a conduta da política salarial. Mas para isso, teria que coexistir uma política consistente e uniforme, devidamente afastada dos preceitos econômicos da gênese do sentido da legislação que orienta na ponta do sistema.

Para Arelaro et. al. (2014), acerca das discussões intensas sobre a política salarial docente encaminhada no contexto do PSPN/2008, pode também ter estimulado a valorização da carreira do magistério mais em alguns sistemas do que em outros, que se deve a própria

intensidade na participação nos debates e à disposição financeira dos entes federativos, que acabam criando a expectativa de melhoria salarial ao longo do tempo de serviço.

Este cenário foi identificado durante este estudo, quando algumas capitais da região Nordeste, historicamente regada com recursos econômicos limitados, que geralmente recebem ajuda do governo federal a título de complementação, efetuam uma política salarial valorativa, enquanto outros entes de regiões prósperas em termos de volumes de impostos, têm uma média salarial menor. Como exemplo, as redes municipais de Fortaleza/CE em contradição a de São Paulo/SP, que possuem médias salariais para professor municipal divergentes e, eminentemente, contraditórias ao verificar condições financeiras de ambas. (Conferir Apêndice F)

Esta questão foi bem visualizada na Seção II, onde os constitutivos da arquitetura do financiamento foram bastante explorados, identificando, quem mais e quem menos disponibiliza recursos para o FUNDEB/MDE-pagamento da remuneração docente, bem como as regiões e a disposição das unidades federativas para manter-se consonante com as medidas pautadas no plano federal.

3.2.1.4 Remuneração do Pedagogo Público Municipal

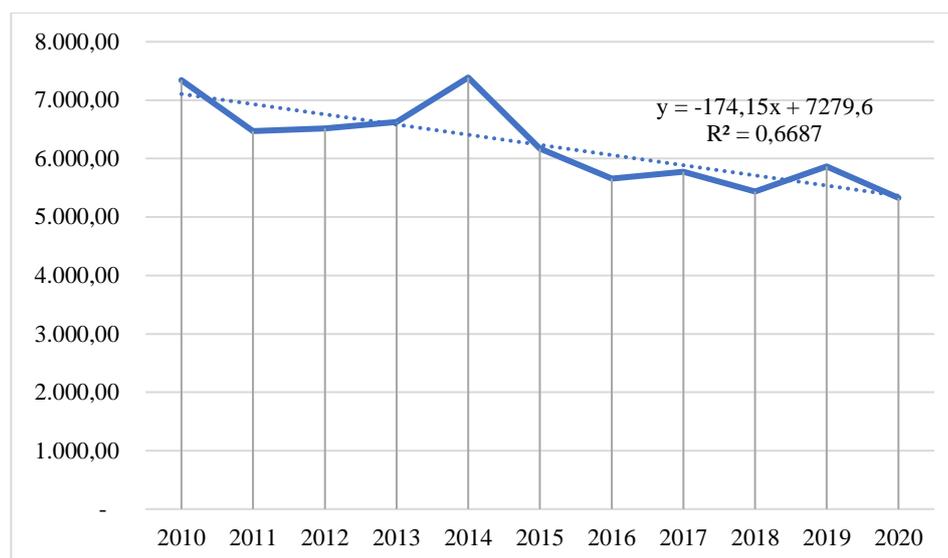
A amostra indica um cenário bastante pequeno, resultando em 14 (quatorze) capitais com dados suficientes, entre os quais 5 (cinco) não apresentam dados de um ou dois anos da trajetória observada. Mesmo assim, foram considerados, tendo em vista a noção do campo remuneratório importante para concluir as análises. Portanto, estes elementos não permitem a análise por região, mas chamam a atenção para determinadas redes pelas divergências salariais distintas que tipificam o cenário irregular, enquanto se presume a valorização da profissão pedagogo.

A remuneração do pedagogo que atua nas redes municipais indica uma redução na trajetória observada. A equação gerada no gráfico mostra que, ao longo dos anos, o professor

formado em pedagogia teve uma redução de R\$ 174,15, em média, anualmente. A desvalorização, portanto, não se resume nas condições das políticas externas ao mundo do trabalho docente.

O cenário das informações da Rais Vínculo ID pode ser visualizada no Apêndice D e as análises compreendidas a partir do gráfico a seguir:

Gráfico 27 - Média da Remuneração dos Pedagogos Públicos Municipais das Capitais



Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)

*Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 12/2022.

**Consideradas as médias agregadas disponibilizadas pela Rais Vínculo ID.

O entusiasmo do PNE/2014 parece ter influenciado o auge da remuneração do pedagogo, que, em geral, está inserido numa trajetória decadente ao longo da década. Na especificidade, o pedagogo da rede municipal de São Paulo/SP acumula média salarial de R\$ 24 mil, enquanto a de Recife/PE possui uma média equivalente a R\$ 3 mil. Esta média sinaliza a arquitetura financeira do município, como também define a organização e o grau de participação na política salarial junto aos órgãos de reivindicação coletiva, como os sindicatos, sabendo que a média salarial do professor municipal é bem menor que a média salarial do professor pedagogo, extraídas da mesma fonte da Rais Vínculo ID.

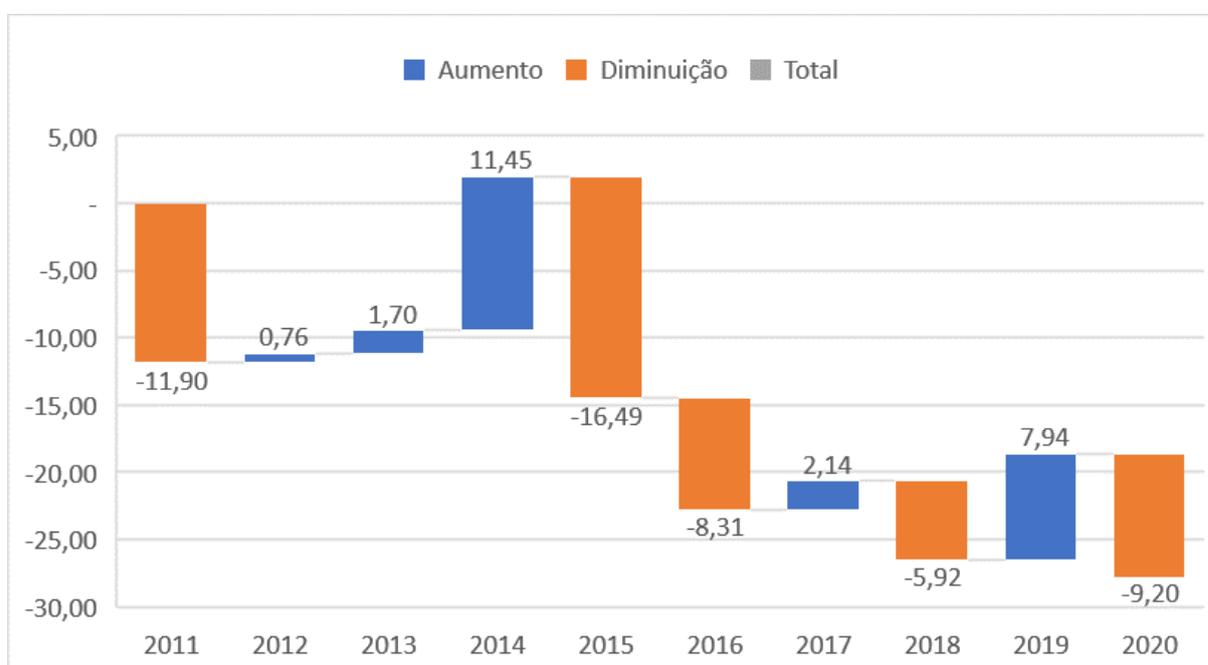
As médias salariais dos pedagogos das regiões Sudeste, Centro-oeste e Sul são bastante contrastantes em relação às do Norte e Nordeste. São Paulo/SP, Campo Grande/MS, Rio de

Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG e Florianópolis/SC possuem médias maiores que R\$ 10 mil, sendo os salários da rede de São Paulo/SP representam 87% da média salarial de Recife/PE.

Os pedagogos da rede de Manaus/AM sofreram mais com a variação salarial com cerca de 31%, ao contrário dos pedagogos da rede de São Luís/MA que tiveram menor variação (5%), sinalizando, embora com uma média salarial de R\$ 5 mil, uma determinada estabilidade na política salarial pedagogo municipal.

Dentro deste contexto de instabilidade, identifica-se o cenário de redução e aumentos na trajetória temporal, que pode ser analisado por meio do gráfico a seguir:

Gráfico 28 – Porcentagem de Aumento e Diminuição da Remuneração dos Pedagogos Públicos Municipais das Redes Públicas de Ensino das Capitais em Relação ao Ano Anterior



Fonte: Rais Vínculo (BRASIL, 2023b).

*Valores Monetários corrigidos pelo IPCA para 12/2022.

**Consideradas as médias agregadas disponibilizadas pela Rais Vínculo ID.

Em síntese, a segunda metade da década compôs um cenário mais austero para a política de remuneração docente, com maior destaque para 2015, 2016, 2018 e 2020 onde mais

de 50% das capitais analisadas deflagraram defasagem na remuneração dos pedagogos atuantes nas redes municipais, especialmente na educação infantil ao EF II.

É necessário fazer uma conexão com o que ocorreu no cenário político e econômico no período, que levou o governo federal a renegociar as dívidas das instituições federativas em 2014 (refinamento)⁸⁷ e em 2016 (estímulo à arrecadação e equilíbrio das contas públicas)⁸⁸ na tentativa de estimular a arrecadação e reequilibrar as contas públicas dos entes federativos, especialmente os declarados pelos estados do Rio de Janeiro, Minas Gerais e Rio Grande do Sul em 2016.

A redução da remuneração do professor pedagogo das redes municipais das capitais está em sintonia com a disposição dos recursos do Fundeb para os estados, que repassam para seus municípios, que registraram reduções nas porcentagens entre 2015 a 2018, e, novamente, em 2020, como explanou a trajetória anual dos recursos do Fundeb para as redes municipais das capitais no Gráfico 18, 19 e 20 (Seção II).

Esta configuração leva a afirmar que a crise econômica que abalou o cenário das contas públicas, incidiu no enfraquecimento da política de remuneração docente, que em uma dimensão política, permitiu o discurso de incapacidade do Estado de cumprir a determinação do PSPN/2008.

Em outras palavras, a política de remuneração docente não se efetivou, ou mesmo, não se estabilizou, e foi abalada pelas dimensões da crise generalizada do Estado que utilizou dos instrumentos conjunturais para sanear a tendência ao Estado “ultraliberal” (MIRANDA, 2020), com uma expectativa de conduzir a sociedade para um caminho hostil, pautado em um controle demasiadamente comprometido com as contas públicas em detrimento das reais necessidades dos serviços essenciais para a população, preceituados pela CF/1988.

Assim, vale reconhecer que essa desconexão não é possível na atual sociedade capitalista, que desprestigia o trabalho do professor como uma profissão que apenas tolhe a capacidade financeira dos entes federativos, menos no período eleitoral.

⁸⁷ LC n° 148, de 25 de novembro de 2014. (BRASIL, 2014b)

⁸⁸ LC n° 156, de 28 de dezembro de 2016. (BRASIL, 2016b)..

Utopia ou não, óbvio ou não, Alves e Sonobe (2018, p. 472) apontam para esta *desconexão* como medida essencial para ressignificar a valorização do professor na sociedade capitalista:

[...] importante para que a valorização salarial dos professores não seja baseada na dinâmica do mercado de trabalho e na capacidade de financiamento da educação das redes subnacionais, pois isso manteria a desigualdade de trabalho dos professores brasileiros e a situação atual nos piores contextos. (ALVES; SONOBE, 2018, p. 472)

A valorização da política de remuneração docente, levada a finco, não deve ser uma *ladainha progressista*. É preciso que o profissional da educação tenha a noção de pertencimento à sociedade. A descrença na sociedade, encampada nas nuances das crises, que não se caracteriza somente como crise econômica e política, mas uma crise moral que provoca a desconfiança nas instituições do Estado enquanto instrumento de emancipação social.

3.4 Elementos para a Definição do Custo-Professor

Ao discutir os elementos conjunturais pertinentes à política de remuneração docente, identificou-se alguns indicadores sobre o custo concreto do trabalho do professor, considerando a capacidade real dos entes federativos para efetuar a remuneração valorativa. O cálculo teórico seria considerado *custo* devido às condições concretas, determináveis e aferíveis daquelas que definem os salários docentes, o que não corresponde ao *valor*, justamente porque implica diversas dimensões e contextos, sendo difícil mensurar.

Evidentemente, se levar-se em consideração o significado filosófico do trabalho docente, jamais se poderia encontrar um consenso neste sentido. O que foi possível até agora, foi importante para que a valorização se estabeleça – a criação do PSPN como parâmetro. A dimensão real, no sentido concreto e não ideológico, pode ser a medida necessária para a definição dos limites da valorização do professor, enquanto trabalhador, integrante do sistema capitalista.

Primeiramente, a organização da política de remuneração nas dimensões que concerne o presente estudo - educacional e político-econômica – identificou uma face fadada ao lado mais frágil do federalismo brasileiro, onde a garantia constitucional se torna uma salvaguarda dos constitutivos econômicos, muito presentes nas análises da Seção II, quando foi possível identificar uma contradição relativa aos recursos municipais, que só foi possível no desvendamento apresentado na Seção I, que delineou as políticas no campo e os contextos em que se inserem.

Em seguida, a exploração dos instrumentos de composição da carreira docente mostrou um campo desprezado pela maioria dos entes estudados, no que tange os PCCRs. Já quanto à remuneração, discutida nesta Seção, não se pode dizer o mesmo, porque a atenção dada a este setor não se refere ao pronto-atendimento das causas reivindicatórias, mas à incipiência da remuneração intencional como instrumento de manutenção do capital.

Silva (2021) sinaliza a pujança de contextos ideológicos na elaboração da política de valorização docente, isto porque, esta concepção compõe os aspectos políticos do poder público, que orientam a qualidade da educação. Isto explica a grande variedade de estruturas de carreiras no contexto brasileiro, como também se relaciona ao próprio salário que sinaliza um descompasso entre capacidade de instituir pisos, ao mesmo tempo em que remuneram menos que outras localidades com condições econômicas mais dependentes.

Exemplo de São Paulo/SP, que possui um PIB relativo a 2020, em relação à *Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social*, de R\$ 4 trilhões, com média de remuneração do professor municipal de R\$ 7 mil e uma média percentual de despesas com remuneração docente menor que as demais capitais entre 2010 a 2020. Fortaleza/CE, que recebe COUN, com R\$ 9,8 bilhões, com remuneração média de R\$ 6 mil, nesta mesma categoria, tendo uma média de gasto de 60% no período. Enquanto Florianópolis/SC, que possui a maior remuneração média de R\$ 8,9 mil, possui um PIB de R\$ 2,7 bilhões, se posicionando entre as capitais com gasto médio de 63,18%⁸⁹ (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2023).

⁸⁹ Para rever dados sobre média de gasto com professor nas capitais, rever Gráfico 17.

Obviamente, outras informações são necessárias para a precisão dos dados, tendo em vista o tamanho da rede, embora os VAAs mantenham as proporcionalidades ao número de matrículas e variações, conforme as condições econômicas, como observa-se na Tabela 1/Seção I. Contudo, este cenário evidencia que não é a riqueza que o município produz que define a qualidade da remuneração dos professores municipais. É neste cenário que o valor concreto do trabalho do professor se esbarra nas forças que impulsionam o movimento pela valorização, frequentemente arraigado nas estruturas econômicas de cada ente federativo.

A segunda dimensão está na categoria econômica, onde os imperativos que organizam o meio para permanência e ação do capital se efetivam. O primeiro aspecto observado nesta dimensão aponta para a circulação de mercadorias, que neste contexto neoliberal/ultraliberal (nova roupagem) (BLYTH, 2020; MIRANDA, 2020) impulsiona a austeridade, visando à preservação da concentração de riquezas.

Conforme Silva (2021, p. 105), “A adoção da política de austeridade fiscal tem efeitos esperados pela literatura, contração fiscal que penaliza a classe trabalhadora”, neste sentido, o processo de desvalorização monetária e dos volumes de recursos acabam minando as possibilidades de constituir processo de melhoria salarial, uma vez em que a liberação de recursos, embora as impressões ingênuas de que o Fundeb/MDE caminha independente por ser um recurso obrigatório, constante na CF/1988, são racionalizados pelo receio de não cumprir a LRF e EC nº 95/2016.

Obviamente, ao contrário do controle, o descontrole das contas públicas não é interesse para nenhum governo, mas a engrenagem que organiza estes determinantes define as prioridades, em especial, priorizando o sistema financeiro, em detrimento dos gastos com educação. Para este setor, vale a falácia de que todos devem se sacrificar pelo bem do Brasil, como apontou o plano *A Ponte para o Futuro* pela Fundação Ulysses Guimarães (2015).

Ao longo deste estudo, identificou-se a austeridade como categoria importante para a leitura da política de remuneração docente, afinal, em tempos austeros, são os imperativos econômicos que pautam os discursos. Pela austeridade foi possível compreender a realidade em qualquer tempo e espaço, podendo ser analisada a partir de pontos de vista diferentes e com concepção teórica distinta.

Neste cenário da política de remuneração docente, a austeridade entra em contradição, uma vez em que o aumento do PSPN mexe com as estruturas orçamentais e com as propostas que sancionam a valorização docente. Conforme Silva (2021, p. 106):

Valorização da educação e austeridade fiscal são contrapostas. Não há efetividade da primeira com a adoção da segunda. A austeridade gera retrocesso social, de remuneração da classe trabalhadora e melhoria das condições de trabalho, pois reduz o investimento público em políticas sociais/educacionais. O corolário é de que a austeridade tem exatamente este objetivo, **deslocar à classe trabalhadora uma conta que, via de regra, não foi gerada por ela**. No caso do município analisado, financeiramente saudável, a desvalorização dos trabalhadores da educação parece ser explicada mais por vieses ideológicos de concepção de serviço público e de educação, pois a costumeira justificativa de crise financeira não existia. *Grifo meu*

A arrecadação fiscal tem um importante papel na organização do fundo público que subsidia o Fundeb. Obviamente, a relação não é direta, uma vez que as porcentagens dos impostos da cesta são legalmente pré-definidas, não permitindo redução aleatória. Entretanto, no contexto de redução da atividade econômica, a circulação da mercadoria tende a impactar na capacidade de arrecadação de impostos, principalmente aqueles que são os mais importantes em termos de volumes, como o ICMS, que tem destaque na participação na composição do Fundeb. Esta situação acaba pressionando os governos locais na tentativa de equilibrar a arrecadação e os gastos, naturalmente implicando na redução de custos dos serviços públicos, sob a justificativa de cumprir a LRF e EC nº 95/2016.

Vale lembrar que a austeridade já vinha sendo sinalizada muito antes pelas forças políticas e econômicas, que foram precisas na elaboração do cenário necessário para a virada da concepção do Estado progressista-neoliberal para o Estado de Neoliberal ou ultraneoliberal (MIRANDA, 2020), que aposta no contexto caótico para justificar as reformas e medidas que beneficie a reprodução do capital.

Definir o salário docente da educação básica pelo volume de encargos que o município possui ou pela atividade econômica, acaba deixando em segundo plano, a expectativa de constituir uma política de valorização propriamente dita, pois, a expectativa de aumento salarial fica dependente do movimento econômico e, somente a ele responde.

Dado o contexto de austeridade que sinaliza a mudança de posicionamento da conjuntura no sentido de reorganizar o discurso para o ultraliberal, onde o Estado prioriza a racionalização de recursos para o serviço público, tende a explicitar os anseios donos do capital e torná-los evidentes nas decisões políticas ao longo do período analisado, que marcou a corrida de entes federativos para argumentar a incapacidade de pagar o PSPN, ou dirigir aumentos necessários para o professor e pedagogos municipais.

Para Grochoska e Gouveia (2020):

[...] não são as condições econômicas dos municípios que são decisivas para a representação do professor sobre sua valorização, mas sim a forma como a política de valorização é desenhada nesses espaços locais, isto é, se são claras, objetivas, de rápida implementação, têm como base a melhoria do trabalho do professor, reconhece, as formações realizadas. (GOUVEIA, 2020, p. 22).

Esta análise é muito importante porque simplifica uma condição medida a partir do esforço de um determinado sistema municipal (São José dos Pinhais/PR e Piraquara/PR), mas não leva em consideração a engrenagem da conjuntura econômica. Contudo, sinaliza que a valorização docente está sim ligada aos princípios constitutivos referentes aos avanços remuneratórios, às movimentações na carreira, aos números de atendimento, demanda e etc, devendo ser devidamente objetiva e clara. E, seja uma política difundida a todos numa tentativa de universalizar o conhecimento sobre a estrutura da carreira que cabe a cada sistema municipal. Observou-se, portanto, que existe uma grande variedade de PCCRs, com quesitos valorativos distintos, presumidamente, relativo às necessidades regionais, mas por outro lado, dispõem de determinado descrédito ao documento.

Para determinados economistas, que ecoam nos principais veículos de difusão, a redução da circulação de mercadorias implica na tomada de decisão para cortes e no manejo de recursos dentro da própria administração, incidindo na redução de contratação de professores, bem como na realização de concursos públicos, que oneravam uma instituição do Estado, e, diga-se de passagem, que estaria nos limites financeiros. Daí a relação exata da austeridade fiscal, sob a concepção constituída historicamente, que saneia a real política de remuneração docente.

Portanto, o custo-professor acaba se expressando, em primeiro lugar, nas orientações políticas capazes de indeferir o comando do PSPN e nas circunstâncias da formulação da política econômica, ou seja, as interveniências políticas, econômicas e sociais acabam dando a conotação dinâmica na política de remuneração docente. Para a definição do custo, já não é o PSPN a questão mais importante, mas as condições para que a remuneração no interior dos sistemas educacionais se efetive sem a conexão com os orçamentos do Estado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese analisou, no contexto federativo, a política de remuneração docente nas capitais brasileiras entre 2010 a 2020, a partir dos volumes de recursos destinados ao pagamento da remuneração e dos valores constantes no banco de dados da Rais.

O estudo partiu da concepção de que a remuneração docente traz um traço político operante, calcada nas relações do Estado capitalista de cunho neoliberal, onde a austeridade se concretiza, considerando que o salário compromete os orçamentos públicos em detrimento do interesse da categoria, constituindo uma barreira que impede que a valorização se concretize uniformemente. Desta maneira, buscou-se responder: é possível um Estado inserido num contexto de crise financeira e estrutural coexistir com um modelo que valoriza o profissional docente?

Para responder à pergunta norteadora, foi necessário discutir os imperativos econômicos, políticos e educacionais, delineando os contextos e o processo de resignificação das políticas elaboradas e não seguidas ao longo da década.

Neste cenário, foi possível identificar medidas de Estado que se contrapõem ao princípio da valorização docente, principalmente, na debandada da concepção de melhoria salarial, muito enfaticamente registrada nas três fontes observadas – Contexto das Reformas e Leis, Fundeb e Rais – e presente em todo período, mas deliberadamente, a partir de 2015. A partir deste recorte, a política de remuneração docente mostra-se em conexão com a política econômica, e ensaia a redução de investimentos em perfeita sintonia com a perspectiva de austeridade.

Esta realidade se tornou mais evidente, quando são compreendidas as determinações das leis em um contexto de conflito, inerente ao modelo federativo brasileiro, que é repleto de contradições, onde ter liberdade para definição das margens salariais acabam silenciando nos anseios políticos locais e nas regionalidades naturais do sistema. Neste sentido, a Seção trouxe, as definições básicas e necessárias para entender o problema: o federalismo e o grau de

incorporação ao processo de universalização da política salarial docente, a configuração do PSPN/2008 e os resultados do PNE (2024-2022) até então.

Em seguida, as análises se debruçaram sobre a conjuntura, que explicitou os elementos da política econômica brasileira, trazendo evidências do advento da tendência mundial ao *ultraliberalismo* (BLYTH, 2020), detida na elaboração de políticas de austeridade como instrumento de controle das finanças públicas, bastante *financeirizadas* por rentistas e donos do capital financeiros (CHESNAIS, 1998). No primeiro momento, este movimento não transpareceu os efeitos com clareza para a sociedade, justamente porque, por um lado as contas públicas pareciam mergulhadas numa política expansionista híbrida, ao mesmo tempo, que subsidiavam o populismo e, por outro, davam condições para o expansionismo financeiro.

Pouco mais tarde, os intervenientes da política econômica vão sustentar a austeridade como instrumento essencial para remediar a crise de cunho político, causado pelo desequilíbrio econômico, bastante arraigado na política governamental de 2010 a 2016, de Dilma Rousseff, que não suportou a força conjuntural que se formara em sua volta, e o impeachment foi inevitável, descaracterizando progressismo e difundindo o discurso intransigente do capital, disponível a reduzir o papel do Estado, numa clara virada para a concepção *ultraliberal*.

Logo, uma legião de “ajudantes de ordens” foi providenciada para a aprovação das reformas trabalhista, previdenciária e a EC nº 95/2016 (Reforma Fiscal), dentre outras, constituindo a linha auxiliar da política de austeridade. Esta submersão da remuneração docente a estes protagonistas antagônicos traz à tona as contradições do pacto federativo, no instante em que as instâncias de governo necessitam desobrigar-se dos reajustes salariais de seus servidores da educação para cumprir metas fiscais ou manter a estabilidade no gerenciamento das crises financeiras.

Na segunda Seção, os dados do Censo Escolar sinalizaram os períodos de maior demanda de alunos e docentes, localizados no segundo período da década. Destaque para o aumento na educação infantil, especialmente na pré-escola. Notou-se que a quantidade de docentes não correspondeu ao aumento salarial docente, nem aos indicadores financeiros elaborados pelo MEC/Inep. Esta discrepância não fica clara, se não levar em consideração a crise econômica e a crise de saúde pública deflagradas pela Covid-19, no plano mundial a partir de 2019. Houve um desgaste nos principais indicadores educacionais relativos às

despesas com remuneração docente, especialmente após 2017, o que sinaliza o início do período de austeridade concreta, materializada nas políticas de desmanche das políticas públicas para educação.

Portanto, a necessidade de averiguar as despesas com o Fundeb (2010 a 2020) foi fundamental. Foi a partir daí que buscou-se decifrar os orçamentos de cada rede municipal selecionada, buscando localizar os períodos de redução de recursos destinados à educação, sabendo que são retirados destes montantes mais de 60% para o pagamento da remuneração de professor. Neste, verificou-se os impostos mais robustos (ICMS/FPE/FPM) e sua função no processo de desaceleração da economia, que por tabela, acabam incidindo na arrecadação do Fundeb para os municípios, desmistificando a ideia de que a EC nº 95/2016 não afetaria o financiamento da educação. Neste ponto, a conexão é direta com a arrecadação, pois os municípios, mesmo cumprindo o VAA, que é padronizado conforme índices inflacionários (INPC), tendem a reduzir margens dentro do orçamento da educação. Obviamente, a parte que permite maior flexibilização está nas margens de reajustes salariais. Esta seria a primeira parte do trabalho, no qual os sinais desta desvalorização tomam corpo.

Os elementos analisados até agora já evidenciaram parte do que se pretendia identificar – a austeridade é real, não foi repentina e contribuiu para a naturalização da desvalorização da remuneração docente.

A análise dos PCCRs e da remuneração propriamente dita foi a dedicação na última Seção. Primeiramente, evidenciou-se a incidência e a efetivação dos PCCRs das redes municipais das capitais federativas. Entretanto, estes dados foram os mais difíceis de analisar, pois não apresentam regularidade nos itens ou temas. Isto dificultou a definição categórica dos elementos em comum, evidenciando um importante lapso de informações.

De toda forma, os PCCRs evidenciam contradições, pois por um lado, tinham aspectos inerentes à categoria, por outro, respondiam às determinações do cenário político e econômico, e tudo isso inserido em uma diversificação incompatível com a perspectiva de sistema. Neste sentido, identifica-se pouca frequência na elaboração e valorização do próprio documento que rege a carreira do magistério. Em contrapartida, as análises da remuneração a partir da Rais forneceram o suporte necessário, que trouxe elementos concretos ao estudo.

As análises das remunerações na Rais mostraram a existência de dois períodos: de reconhecimento (2010-2014) e Período austero (2015-2020). No tempo de reconhecimento ocorre a tentativa de atendimento aos requisitos do PSPN. No tempo austero, ocorreu o pico das reduções salariais, de 25% a 60%.

A redução da circulação de mercadorias implica na tomada de decisão para cortes e no manejo de recursos dentro da própria administração, incidindo na redução de contratação de professores, bem como na realização de concursos públicos, que onerariam uma instituição do Estado, e, diga-se de passagem, que estaria nos limites financeiros. Daí a relação exata da austeridade fiscal, sob a concepção constituída historicamente, que saneia a real política de remuneração docente. Portanto, a definição do custo-professor acaba se expressando nas orientações políticas capazes de indeferir o comando do PSPN, ou as dimensões da valorização de direito, e acabam dando uma conotação dinâmica na política de remuneração docente.

O estudo se propôs a revisitar o financiamento da educação com aporte à remuneração docente dos professores municipais das capitais brasileiras, em um contexto de austeridade, interpretado como sendo necessário, evidenciando que a desvalorização é um processo frágil e contínuo, enquanto houver um cenário fadado às convicções econômicas.

Este estudo finda, mas indica uma infinidade de possibilidades de estudos, uma delas foi escolhida como meio de reflexão para o tema: a possibilidade de valorização docente se encerrou a partir da segunda metade da década de 2010 ou pode-se pensar que o direito à remuneração condigna e valorização do magistério é uma luta constante, independente de perspectiva de governo? À princípio não se pode *baixar a guarda* enquanto as condições do capital prevalecer sobre os instrumentos para a melhoria das condições de trabalho e de vida do profissional do magistério público.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-422, 2005.

_____. A Dinâmica Federativa da Educação Brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. In: **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana [org.]. Brasília: UNESCO, 2010.

ALENCAR, E. F. de. Trabalho e Carreira Docente na Rede Municipal do Rio de Janeiro. **Fineduca**, v. 9, n. 20, 2019.

ALVES, C. A. de S.; PIMENTEL, A. M. O Piso Salarial Nacional dos professores da educação básica pública: desafios atuais e perspectivas. **Fineduca**, v. 5, n. 6, Porto Alegre, 2015.

ALVES, F. K. R. de. Desafios da Valorização dos Professores da Educação Básica da Rede Pública Estadual de Ensino do Rio Grande do Norte: carreira e remuneração (2009-2015). **Tese** (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2017.

ALVES, T.; PINTO, J. M. de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Caderno de Pesquisa**, São Paulo, v. 41, n. 143, maio/ago. 2011.

_____. As Múltiplas Realidades Educacionais dos Municípios no Contexto Fundeb. **Fineduca**, v. 10, n. 23, 2020.

ALVES, T.; SONOBE, A. K. Remuneração Média como Indicador da Valorização Docente no Mercado de Trabalho. **Cadernos de Pesquisa**, v. 48, n. 168, p. 446-476 abr./jun. 2018.

ANDERSON, G. **Federalismo: uma introdução**. Tradução Ewandro Magalhães Jr., Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ARAÚJO, G. C. de. **Políticas Educacionais e Estado Federativo**. Conceitos e debates sobre a relação entre Município, Federação e educação no Brasil. 1 ed. Curitiba: APPRIS, 2013. (Coleção Educação).

ARAÚJO, R. L. S. Desvendando o Perfil dos Gastos Educacionais dos Municípios Brasileiros. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1215-1233, out./dez. 2012.

ARELARO, L. R. et. al. Condições do trabalho docente: uma análise da carreira na rede municipal de ensino de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 95, n. 239, p. 197-217, jan./abr. 2014.

ARRETCHE, M. Quem Taxa e Quem Gasta: a barganha federativa na federação brasileira, **Ver. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 24, 69-85, Jun. 2005.

ANTUNES, R. L. C. **A Desertificação Neoliberal (Collor, FHC e Lula)**. 2 ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2005.

_____. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2 ed., 10 reimpr., rev. e ampl. São Paulo: Boitempo, 2009. (Mundo do Trabalho)

_____. **Riqueza da Miséria do Trabalho II**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2013.

BARBOSA, A.; FERNANDES, M. J. DA S. O Piso Salarial em São Paulo – desvalorização dos professores. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 243-257, jan./jun. 2016.

BASSI, C. M. Implicações dos Novos Regimes Fiscais no Financiamento da Educação Pública. **Textos para Discussão**, n. 2407. Brasília: Ipea, ago. 2018.

BASSI, C. M.; ARAÚJO, H. E.; CODES, A. **Fundeb e VAA Mínimo Nacional**: Critérios Alternativos e Reflexos Sobre a Complementação da União nº 44, de novembro de 2017, Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (DISOC), Nota Técnica, IPEA, 2017.

BASSI, M. E.; FERNANDES, M. D. E.; ROLIM, R. M. G. [org.]. **Remuneração de Professores da Educação Básica**: incursões teórico-metodológicas e alguns achados. 1 ed. Curitiba: Appris, 2022.

BEZERRA, M. do S. S. F.; OLIVEIRA, A. R. L. A Crise, a Educação e o Novo Regime Fiscal: Apontamentos Iniciais. **Revista Educação Básica em Foco**, v. 1, n. 2, julho a setembro, 2020.

BLYTH, M. **Austeridade**: A História de uma Ideia Perigosa. Trad. Freitas e Silva. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BRAGA, R. **A Política do Proletariado**: do populismo à hegemonia Lulista. São Paulo: Boitempo, USP/Programa de Pós-Graduação em Sociologia, 2012.

_____. **A Rebelião do Precariado**: trabalho e neoliberalismo no sul global. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2017. (Mundo do Trabalho)

BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, **DOU**, Seção 1, Ano CXXVI, nº 191, de 5 outubro de 1988.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. 1995. (Documentos da Presidência da República)

_____. **Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, Senado Federal. 1996a. (Documentos da Presidência da República)

_____. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996**. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), na

forma prevista no art. 60, §7º, do Ato das Disposições Transitórias, e dá outras providências. 1996b.

_____. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências. (LEI KANDIR). **DOU** de 16 de setembro de 1996c.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, Presidência da República. **DOU** de 5 de maio de 2000.

_____. **Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006**. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, 2006a.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Nota sobre o uso e potencialidades da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS 2006. Brasília, DF: MTE, 2006b. Disponível em: <http://www.mte.gov.br/rais/potencialidades_2006.pdf>. Acesso em: 5 abr. 2023.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências, 2007a.

_____. Decreto nº 6.253, de 13 de novembro de 2007. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, regulamenta a Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. **DOU** de 14 de novembro de 2007b.

_____. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **DOU**, Seção 1, p. 1, de 17 de julho de 2008.

_____. Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, §1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **DOU** de 29 de maio de 2009, Seção 1, p. 41 e 42. (Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica)

_____. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe

sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. **DOU** de 23 de dezembro de 2010.

_____. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) Nº 4.167, DF, Relator: JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 27/04/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-162 DIVULG XXXXX-08-2011 PUBLIC XXXXX-08-2011 EMENT VOL-02572-01 PP-00035). 2011a. Disponível em: <Supremo Tribunal Federal (stf.jus.br)> Acesso em: 10 abr, 2020.

_____. Lei nº 12.546, de 14 de dezembro de 2011. Institui o Regime Especial de Reintegração de Valores Tributários para as Empresas Exportadoras (Reintegra); dispõe sobre a redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) à indústria automotiva; altera a incidência das contribuições previdenciárias devidas pelas empresas que menciona; altera as Leis nº 11.774, de 17 de setembro de 2008, nº 11.033, de 21 de dezembro de 2004, nº 11.196, de 21 de novembro de 2005, nº 10.865, de 30 de abril de 2004, nº 11.508, de 20 de julho de 2007, nº 7.291, de 19 de dezembro de 1984, nº 11.491, de 20 de junho de 2007, nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, e nº 9.294, de 15 de julho de 1996, e a Medida Provisória nº 2.199-14, de 24 de agosto de 2001; revoga o art. 1º da Lei nº 11.529, de 22 de outubro de 2007, e o art. 6º do Decreto-Lei nº 1.593, de 21 de dezembro de 1977, nos termos que especifica; e dá outras providências. **DOU** de 15 de dezembro de 2011b.

_____. Resolução/MEC nº 7, de 26 de abril de 2012. Fixa a parcela da complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, prevista no caput do art. 7º da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. 2012.

_____. Lei nº 12.858, de 09 de setembro de 2013. Dispõe Sobre a Destinação para as Áreas de Educação e Saúde de Parcela da Participação no Resultado ou da Compensação Financeira pela Exploração de Petróleo e Gás Natural, com a Finalidade de Cumprimento da Meta Prevista no Inciso VI do Caput do Art. 214 e no Art. 196 da Constituição Federal; Altera a Lei Nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e Dá Outras Providências. **DOU**, p. 1, de 10 de setembro de 2013.

_____. Lei nº 13.2005, de 15 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação (PNE) e dá outras providências. **DOU**, Seção 1, Edição Extra, p. 1, 2014a.

_____. Lei Complementar nº 148, de 15 de novembro de 2014. Altera a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal; dispõe sobre critérios de indexação dos contratos de refinanciamento da dívida celebrados entre a União, Estados, o Distrito Federal e Municípios; e dá outras providências. **DOU** de 16 novembro de 2014b.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **DOU** de 15 dezembro de 2016a.

_____. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal; e altera a Lei Complementar no 148, de 25 de novembro de 2014, a Lei no 9.496, de 11 de setembro de

1997, a Medida Provisória no 2.192-70, de 24 de agosto de 2001, a Lei no 8.727, de 5 de novembro de 1993, e a Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000. **DOU** de 19 de dezembro de 2016b.

_____. **Planos de carreira e remuneração:** contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública. Sérgio Roberto Gomes de Souza [Org.]. Brasília/DF: MEC/SASE, 2016c.

_____. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **Nota Técnica Conjunta nº 01/2015** (SEB/SECADI/SETEC/FNDE) – Metodologia para definição dos critérios de filtragem do quantitativo de matrículas do Censo Escolar de 2015, para fins de operacionalização do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério – FUNDEB, em 2016. Brasília, 25 de novembro de 2015.

_____. Lei 13.429, de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **DOU** - Edição Extra. Brasília, 31 de março de 2017a. (Lei da Terceirização)

_____. Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **DOU** de 14 de jul. 2017. Brasília, Presidência da República, 2017b.

_____. Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2019 e dá outras providências. Anexos. Presidência da República. **DOU** de 15 de agosto de 2018.

_____. Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019. Institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado; altera as Leis nos 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), 6.404, de 15 de dezembro de 1976, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 12.682, de 9 de julho de 2012, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 10.522, de 19 de julho de 2002, 8.934, de 18 de novembro 1994, o Decreto-Lei nº 9.760, de 5 de setembro de 1946 e a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943; revoga a Lei Delegada nº 4, de 26 de setembro de 1962, a Lei nº 11.887, de 24 de dezembro de 2008, e dispositivos do Decreto-Lei nº 73, de 21 de novembro de 1966; e dá outras providências. **DOU** de 20 de set. de 2019 - Edição extra-B. Brasília, Presidência da República, 2019a.

_____. Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019. Altera o sistema de previdência social e estabelece regras de transição e disposições transitórias. **DOU** de 13 de novembro de 2019. Brasília, Presidência da República, 2019b.

_____. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Panorama da Educação:** destaques do *Education at a Glance* 2020 [recurso eletrônico]. Brasília, DF: Inep, 2020a.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020**: sumário executivo. Brasília, 2020b.

_____. Instituto Nacional de Estados e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Indicadores Financeiros Educacionais**. 2010 a 2020. 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>>. Acesso em: 10 jan. 2022.

_____. Tesouro Nacional. Transferências Constitucionais. **Transferências Fundeb**. Transferências para Municípios – municípios selecionados. 2010-2020. 2020d. Disponível em: <<https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2600:1::MOSTRA:NO:RP; ;>>. Acesso em: 2 jan. 2021.

_____. **PNE em Movimento**. 2021. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. **Mapeamento da adequação docente no Brasil**. Brasília: MEC/SEB, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/programas-e-acoes/MapeamentodaAdequaoDocentenoBrasil_111220221_compressed.pdf>. Acesso em: 10 dez. 2022.

_____. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET). Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – **Anuário da Rais**. Ministério do Trabalho. 2023a. Disponível em: <<https://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>>. Acesso em: 10 mar 2023.

_____. Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET). Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) – **Rais Vínculo ID**. Ministério do Trabalho. 2023b. Disponível em: <<https://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>>. Acesso em: 10 mar 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Crise da América Latina: consenso de Washington ou Crise Fiscal? **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 21, n. 1, p. 3-23, abril de 1991.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1998.

CABRAL NETO, A. [et.al.]. **Pontos e Contrapontos da Política Educacional**: uma leitura contextualizada de iniciativas governamentais. Brasília: Liber Livros Editora, 2007.

CAMARGO, B. C. O Vencimento dos Professores em Três Redes Municipais Paranaenses: uma análise de Cascavel, Maringá e Ponta Grossa. **Dissertação** (Mestrado), Curso de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba/PR, 2015.

CAVALCANTI, C. R. **Federalismo e Financiamento da Educação Básica no Brasil**: a assistência técnica e financeira da União aos entes federados subnacionais. Appris Editora, 2019.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira**: do boom ao caos econômico – todavia. 2018

CARVALHO, H. C. F. A Forma de Distribuição da Complementação da União ao Piso Nacional do Magistério Público: causas, efeitos e alternativas. **Monografia** (Especialista em

Planejamento e Orçamento), Escola Nacional de Administração Públicas (ENAP). Brasília, 2020.

CASIMIRO, F. H. C. C. **A Nova Direita** – Aparelhos de ação política ideológica no Brasil contemporâneo. 1 ed. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Tradução de Iraci D. Poleti. 5ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

CHESNAIS, F. **A Mundialização Financeira**: gênese, custos e riscos. São Paulo: Xamã, 1998.

COLOMBO, L. A. Guerra fiscal na federação brasileira: a contribuição das abordagens da sociologia econômica. **Sociedade e Estado [online]**. v. 32, n. 2. 2017.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). **Subfinanciamento da Educação e da Saúde**. Brasília: CNM, 2016.

_____. Valor do Piso Salarial do Magistério Público para 2018. **Nota Técnica nº 03/2018**. Brasília, 12 de janeiro de 2018. Acesso em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/NT_03_2018_Piso_Salarial_Magist%C3%A9rio_2018.pdf>. Acesso em: 02 out. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). **Tabela Salarial**. 2021. Disponível em: <<https://www.cnte.org.br/index.php/menu/tabela-salarial>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (CNE). Parecer CNE/CEB nº 9, de 2 de abril de 2009. Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/37, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **DOU de 29 maio 2009**, Seção 1, p. 41. 2009a.

_____. Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública, em conformidade com o artigo 6º da Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, e com base nos artigos 206 e 211 da Constituição Federal, nos artigos 8º, § 1º, e 67 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, e no artigo 40 da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. **DOU**, Seção 1, p. 41-42, de 29 de maio de 2009b.

_____. Parecer CNE/CEB nº 9, de 5 de maio de 2010. Aprecia a Indicação CNE/CEB nº 3/2009, que propõe a elaboração de Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica Pública. **DOU**, Seção 1, p. 7, de 30 de julho de 2010a.

_____. CNE/CEB nº 5, de 3 de agosto de 2010. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Funcionários da Educação Básica pública. **DOU**, Brasília, Seção 1, p. 15, 4 de agosto de 2010b.

_____. CNE/CEB nº 7, de 7 de abril de 2010. Fixa Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Fundamental de 9 (nove) anos. **DOU**, Seção 1, p. 34, Brasília, 15 de dezembro de 2010c.

_____. Resolução CNE/CEB nº 4, de 13 de julho de 2010. Define Diretrizes Curriculares Nacionais Gerais para a Educação Básica. **DOU**, Seção 1, p. 824, Brasília, 14 de julho de 2010d.

_____. Parecer CNE/CEB nº 18/2012. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 9/2012, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. **DOU**, de 1º de ago. 2013, seção 1, p. 17.

_____. Panorama da Educação – **Destaques do Education At a Glance 2019** [recurso eletrônico]. Brasília/DF: Inep/MEC, 2019.

_____. Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019. Define as Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica e institui a Base Nacional Comum para a Formação Inicial de Professores da Educação Básica (BNC-Formação). **DOU**, Republicada na Seção 1, p. 46-49, Brasília, 15 de abril de 2020. Disponível em: <Resolução CNE/CP nº 2, de 20 de dezembro de 2019 (mec.gov.br)>. Acesso em: 10 jul. 2021.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (CONSED). **Estudos dos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério da Educação Básica dos Estados Brasileiros**. Brasília: CONSED/RH-GT Valorização do Magistério, 2005.

CONTI, J. M. **Federalismo Fiscal e Fundos de Participação**. São Paulo/SP: Editora Juarez de Oliveira, 2001

CONTI, José Maurício. Considerações sobre o federalismo fiscal brasileiro em uma perspectiva comparada. In: **Federalismo fiscal: questões contemporâneas**. Tradução. São José, SC: Conceito, 2010.

CORREIA, M. V. C. **O fundo público no capitalismo**. In: Que Controle Social? Os conselhos de saúde como instrumento [online]. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2000.

CURY, R. J. A Questão Federativa e a Educação Esclar. In: **Educação e Federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Romualdo Portela de Oliveira e Wagner Santana [org.]. Brasília: UNESCO, 2010.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. Trad. Mariana Echalar. 1. ed. - São Paulo: Boitempo, 2016.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). A Desoneração da Folha de Pagamento: Avaliar para não perder. **Nota Técnica**. Nº 115, outubro de 2012.

_____. **Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2016: Remuneração**. Livro 6. São Paulo: DIEESE, 2017.

_____. Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos. **Salário Mínimo Nominal e Necessário**. 2020. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 03 jun. 2021.

DOWBOR, L. **A Era do Capital Improdutivo**. 2ª ed. São Paulo: Autonomia Literária, 2017

DUTRA JÚNIOR, A. F. et al. Plano de carreira e remuneração do magistério público: LDB, Fundef, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira. Brasília: Fundescola/MEC, 2000.

ELLERY JÚNIOR, R. de G.; NASCIMENTO JÚNIOR, A. **Análise do ICMS e a Questão Federativa**. Repositório do Conhecimento do IPEA (RCIPEA). Seção publicado em: Tributação no Brasil: estudos, ideias e propostas: ICMS, seguridade social, carga tributária, impactos econômicos. Adolfo Sachsida [org.]. Brasília: Ipea, 2017.

FARENZENA, N.. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **Fineduca**, v. 10, nº 21, 2020. Seção Temática: Balanço do Fundeb.

FERREIRA JÚNIOR, R. R.; RITA, L. P. S. Impactos da Covid-19 na Economia: limites, desafios e políticas. **Cadernos Prospecção**, v. 13, nº 2, Edição Especial – Coronavírus (SARS-COV-2) e COVID-19, 2020.

FERNANDES, M. D. E. **Política de Fundos e o Financiamento da Política Educacional Brasileira**. São Paulo: Amazon & Independently Published, 2021. (Coleção Escritos Históricos Educacionais, v. 19)

FERNANDES, M. D. E. [et.al.]. Remuneração de Professores de Educação Básica nos Setores Público e Privado na Esfera Municipal. **Educ. Pesqui.**, v. 44, e161233, São Paulo, 2018.

FERNANDES, M. D. E.; BASSI, M. E. A disputa pela construção do Custo Aluno-Qualidade. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 733-750, set./dez. 2021.

FERNANDES, M. D. E.; RODRIGUEZ, M. V. O processo de elaboração da lei nº 11.738/2008 (lei do piso salarial profissional nacional para carreira e remuneração docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR [On-Line]**, [s. l.], v. 11, n. 41, p. 88-101, mar. 2011.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J. Vencimento Salarial Docente: o caso do Fundeb e do PSPN. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 275-292, jan./jun. 2016.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J.; CAMPO, V. G. de. Remuneração Docente: efeitos do plano de cargos e carreira e remuneração em contexto municipal. **Ensaio: aval.pol.públ.Educ.**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 106, p. 25-44, jan/mar. 2020.

FERNANDES, M. D. E.; PEREIRA, E. T.; BEZERRA, M. do S. S. F. A política educacional brasileira no contexto do regime de austeridade fiscal. **Revista Educação E Políticas Em Debate**, v. 10, n. 1, 2021.

FOLHA DE SÃO PAULO. Reforma Tributária, Caminho para Cidadania. Jul. 03, 2017. Por Odilon Guedes – Tendências/Debates – **Redes Nossa São Paulo**. Disponível em: <<https://www.nossasaopaulo.org.br/2017/07/03/reforma-tributaria-caminho-para-cidadania/>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

FONSECA, Francisco. **O Consenso Forjado** (A Grande Imprensa e a Formação da Agenda Ultraliberal no Brasil). 1. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2005.

FONTES, V. **O Brasil e o Capital-Imperialismo** – Teoria e História. 2 ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2010.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG (FFES-BRASIL). Austeridade e Retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil. **GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP)**, Plataforma Política Social, set. 2016. São Paulo: Fórum 21. 2016.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (FGV). **Comitê de Datação de Ciclos Econômicos**. Rio de Janeiro, 30 out. 2017.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte para o Futuro**. Brasília, 29 de outubro de 2015.

FUNDO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO (FNDE). Ministério da Educação (MEC). Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). **FUNDEB – Consultas**. Valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, e estimativa de receita do Fundeb – 2007 a 2020. MEC/FNDE, 2021. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/Fundeb/area-para-gestores/consultas>>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. Sistemas de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE). **Relatórios Municipais**. Indicadores. 2008 a 2020. 2022. Disponível em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/relatorio-gerecinal/dist/indicador>>. Acesso em: dez 2021.

GATTI, B. A.; BARRETO, E. S. de S. **Professores do Brasil: impasses e desafios**. Brasília: UNESCO, 2009.

GOMES, A. V. A. Valorização do Magistério: princípios legais e limites fiscais. **Estudo Técnico**. Brasília: Consultoria Legislativa da área XV, Educação, Cultura e Desporto, ago. 2019

GROCHOSKA, M. A.; GOUVEIA, A. B. Professores e Qualidade de Vida: reflexões sobre a valorização do magistério na educação básica. Educ. Pesqui., v. 46, e219060, São Paulo, 2020.

GRAMSCI, A. **Maquiavel, a Política e o Estado Moderno**. 5 ed. São Paulo: Civilização Brasileira, 1988.

_____. **Cadernos do Cárcere**. 1. v., 5 ed.. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

HARVEY, D. **O Império do Capital**. 2 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2005.

_____. **O Enigma do Capital: e as crises do capitalismo.** Trad. João Alexandre Peschanski. São Paulo, SP: Boitempo, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílio (PNAD).** Rio de Janeiro, v. 17, n.1, 1995.

_____. **Síntese dos Indicadores Sociais 2005.** Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 17. Ministério do Planejamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2006.

_____. IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo. **Séries Históricas do IPCA.** 2014 a 2020. 2020a. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?=&t=series-historicas>>. Acesso em: 22 jan. 2021.

_____. **Censo Escolar – Sinopse.** 2008 a 2020. 2020b. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pesquisa/13/5908>>. Acesso em: 2 jan. 2022.

_____. **PNAD Contínua - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua Mensal.** Série Histórica. 2021a.

_____. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2008 a 2020.** Brasília: IBGE/Inep, 2021b. Disponível em <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais (SIS) – 2010 a 2020.** 2022. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/9221-sintese-de-indicadores-sociais.html?edicao=17068&t=downloads>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

_____. Sistema IBGE de Recuperação Automática (SIDRA). Contas Nacionais Anuais. **Variável – PIB per capita – variação em volume (%).** 2010 a 2020. (Tabela 6). 2023. Disponível em: <Sistema de Contas Nacionais: Brasil | IBGE>. Acesso em 10 mai. 2023.

JACOMINI, M. A.; GIL, J.; CASTRO, E. C. de. A Jornada de Trabalho Docente e o Cumprimento da Lei do Piso nas Capitais. **RBPAAE**, v. 34, n. 2, p. 437 - 459, mai./ago. 2018.

LACERDA, A. C. de. [et.al.]. **O Mito da Austeridade.** São Paulo: Conta Corrente, 2019. (Coletânea)

LAFARGUE, P. **Direito à Preguiça.** Edição eBooksBrasil.com. RockeEdition, 1999.

LEAL, V. N. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil.** 7ª ed. São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da Atuação Estatal de FHC a Dilma. **Texto para Discussão.** 2039. Brasília: IPEA, fev. 2015.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. Política e Reformas Fiscais no Brasil Recente. **Revista de Economia Política**, v. 24, n. 1 (93), p. 53-76, jan./mar., 2004.

MANZANO, S. **Economia Política para Trabalhadores.** São Paulo: ICP, 2019.

MARTINS, P. S. O Financiamento da Educação Básica por Meio de Fundos Contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre entes federados. **Tese** (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade de Brasília (UNB), Brasília/DF, 2009.

MARX, Karl. **Grundrisse**: manuscritos econômicos de 1857-1858 – esboços da crítica da economia política. Trad. Mario Duayer e Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.

_____. **O Capital I** - Crítica da Economia Política - O Processo de Produção do Capital. Tradução Rubens Enderle. Livro I, E-books. São Paulo, SP: Boitempo Editorial, mar, 2013.

_____. **O Capital III** - Crítica da Economia Política - O Processo de Produção do Capital. Tradução Rubens Enderle. Livro III, vol. IV. E-books. São Paulo, SP: Boitempo, 2017.

MASCARO, A. L. **Crise e Golpe**. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

MASSON, G. Requisitos Essenciais para a Atratividade e a Permanência na Carreira Docente. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 38, n. 140, p.849-864, jul./set. 2017.

MAZZEO, A. C. **Estado e Burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. 3 ed. São Paulo: Boitempo, 2015.

MÉSZÁROS, I. **Estrutura Social e Formas de Consciência**: a dialética da estrutura e da história. Vol. II. Trad. Rogério Bettoni [rev.tec] e Caio Antunes. São Paulo: Boitempo, 2011. (Mundo do Trabalho)

_____. **Para Além de Leviatã**: crítica ao Estado. Trad. Nélio Schneider. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2021.

MINHOTO, M. A. P. Plano de Cargos, Carreira e Remuneração em Boa Vista (RR): análise da valorização do trabalho docente. **Educação em Foco**, Ano 15, n. 19, p. 189-228, jun. 2012.

MINHOTO, M. A. P.; GIGLIO, C. M. B. Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal de Boa Vista (RR): uma análise da valorização e do estímulo ao trabalho docente. **Jornal de Políticas Educacionais**, n° 10, p. 36–45, ago-dez, 2011.

MIRANDA, J. E. B. **O Ultraliberalismo Enquanto Categoria Conceitual**. LavraPalavra, 2 dez. 2020. Disponível em: <<https://lavrpalavra.com/2020/12/02/o-ultraliberalismo-equanto-categoria-conceitual/>>. Acesso em: mar. 2022.

MORA, M. Evolução Recente da Dívida Estadual. **Texto para Discussão** – 2185. Rio de Janeiro: Ipea, março de 2016.

NASCIMENTO, B. N. (Des) Feitos e (D) Efeitos na Composição Remuneratória de Docentes da Rede Estadual de Educação Básica de Rondônia no Contexto das Políticas do FUNDEB e PSPN (2006 a 2016). **Tese** (Doutorado). Faculdade de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Campo Grande, 2019.

PAULO NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia Política**: uma introdução crítica. v. 1, 8 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

O GLOBO. Programa de Oposição. Paulo César Pereira, **Coluna País**, n. 30034, p. 3. São Paulo: Jornal O Globo [on-line], 2016. Coleção Jornais e Revistas. em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/516666/noticia.html?sequence=1>>. Acesso em: 10 nov. 2022.

OLIVEIRA, F. de. O Surgimento do Antivalor: capital, força de trabalho e fundo público. **Novos Estudos**, nº 22, p. 8-28, outubro de 1988.

_____. **Crítica da razão dualista: o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2006.

OLIVEIRA, A. R. L. Remuneração Docente e Austeridade Fiscal: um estudo sobre o caso do Estado de Mato Grosso do Sul (2015-2019). **Dissertação** (Mestrado), Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Campo Grande/MS, 2022. [Dissertação ainda não disponível].

ORAIR, R. O. A Dinâmica Recente da Carga Tributária no Brasil: o que explica o paradoxo do crescimento da carga tributária em meio a seguidas desonerações tributárias? In: Cláudio Hamilton Matos dos Santos, Raphael Rocha Gouvêa [Org.]. **Finanças públicas e macroeconomia no Brasil: um registro da reflexão do Ipea (2008 – 2014)**. Brasília: IPEA, 2014. p. 41-55. 2014.

ORAIR, R. O.; SIQUEIRA, F. de F. Investimento Público e suas Relações com Ciclo Econômico e Regime Fiscal. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 3 (64), p. 939-969, set-dez, 2018.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO (PNUD). **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro**. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, dezembro, 2013. Série Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013. Disponível em: <<https://onedrive.live.com/?authkey=%21AGvg%2D0FawRuMMj4&cid=124653557C0404EC&id=124653557C0404EC%2123008&parId=124653557C0404EC%2122848&o=OneUp>>. Acesso em: 10 fev. 2022.

_____. Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil. **Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)**. Consulta. PNUD/BRASIL. 2017. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/ranking/>>. Acesso em: 02 fev. 2022.

PINTO, J. M. de R. Verdades e Mentiras Sobre o Financiamento da Educação. In: MARIANO, Alessandro [et. al.]. **Educação Contra a Barbárie: por escolas democráticas e pela liberdade de ensinar**. Fernando Cássio (org.). 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

PREFEITURA MUNICIPAL DE ARACAJU/SE. Lei Complementar nº 051, de 28 de dezembro de 2001 – Dispõe sobre o PCR do Magistério Público do Município de Aracaju e dá outras providências correlatas. **Leis Municipais**. Inserção em 16 fev. 2023. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/06kzc>>. Acesso em 04 mar. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM/PA. Lei nº 7.528, de 5 de agosto de 1991 - Dispõe sobre o Estatuto do Magistério do Município de Belém. **Jusbrasil**. Disponível em: <<https://cm-belem.jusbrasil.com.br/legislacao/586098/lei-7528-91>>. Acesso em 13 fev. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELO HORIZONTE/MG. Lei Ordinária nº 7.235, de 27 de dezembro de 1996, com alterações até 2020 - Dispõe sobre o quadro especial da secretaria municipal de educação, institui o plano de carreira dos servidores da educação da prefeitura municipal de Belo Horizonte, estabelece a respectiva tabela de vencimentos e dá outras providências. **Leis Municipais**. Inserção em 06 jan. 2021. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/cdlfm>>. Acesso em 04 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CAMPO GRANDE/MS. Decreto nº 10.343, de 22 de janeiro de 2008 - Pública a consolidação da Lei Complementar nº 19, de 15 de julho de 1998, institui o plano de carreira e remuneração do magistério público da prefeitura municipal de campo grande, com as alterações e inclusões decorrentes das leis complementares nº 20 de 2 de dezembro de 1998; nº 97 de 22 de dezembro de 2006; e nº 106, de 22 de novembro de 2007. Disponível em: <<http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2010/07/bfe12bfcd9febfec89741e2c8e33c312.pdf>>. Acesso em: 03 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CUIABÁ/MT. Lei Complementar nº 220 de 22 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre a Lei Orgânica dos Profissionais da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. **Leis Municipais**. Inserção em 02 dez. 2016. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/gveof>>. Acesso em: 23 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA/PR. Lei nº 14.544 de 11 de novembro de 2014 - Institui o Plano de Carreira do Profissional do Magistério de Curitiba e dá outras providências. **Leis Municipais**. Inserção em 05 JUL. 2017. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/aecuj>>. Acesso em 15 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Lei nº 2.915/1988. Institui o Plano de Vencimentos e de Carreira do Magistério Público e da outras providências. **Leis Municipais**, Inserido em 21 out. 2019. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/sc/f/florianopolis/lei-ordinaria/1988/292/2915/lei-ordinaria-n-2915-1988-institui-o-plano-de-vencimentos-e-de-carreira-do-magisterio-publico-municipal-e-da-outras-providencias>>. Acesso em 02 fev. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FORTALEZA/CE. Lei Ordinária nº 9.249, de 10 de julho de 2007 - Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do Município de Fortaleza para o Ambiente de Especialidade Educação e dá outras providências. **Câmara Municipal de Fortaleza**, 10 jul, 2007. Disponível em: <<https://sapl.fortaleza.ce.leg.br/ta/354/text?>>>. Acesso em 18 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA/GO. Lei nº 7997, de 20 de junho de 2000 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores do Magistério Público do Município de Goiânia. **Secretaria Municipal da Casa Civil**. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2000/lo_20000620_000007997.html>. Acesso em: 15 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA/PB. Lei Complementar nº 60, de 19 de março de 2010 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação do Município de João Pessoa e dá outras providências. **Leis Municipais**.

Inserção em 05 maio 2016. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/pkrua>>. Acesso em 15 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAPÁ/AP. Lei Complementar nº 112 de 2018-PMM - Dispõe sobre o Estatuto dos servidores públicos do município de Macapá, das autarquias e das Fundações Públicas. **DM**, 24 abr. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACEIÓ/AL. Lei nº 4.731, de 02 de julho de 1998 - Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério do Sistema Público Municipal de Educação. **Governo de Alagoas**. Disponível em: <<https://maceio.al.gov.br/uploads/documentos/08-Lei-Municipal-4.731-de-1998-Dispoe-sobre-Plano-de-Cargos-e-Carreiras-do-Magisterio.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MANAUS/AM. Lei nº 1.126, de 05 de junho de 2007 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Profissionais do Magistério do Município. Lei nº 1.412, de 20 de janeiro de 2010 - Modifica o artigo 62 da lei 1.126, de 05 de junho de 2007, cria cargos de provimentos efetivo que especifica. **Leis Municipais**. Inserção em 13 abr. 2023. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/orhfa>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NATAL/RN. LC nº 58, de 13 de setembro de 2004 - Dispõe sobre o Plano de Carreira, Remuneração e Estatuto do Magistério Público Municipal de Natal. **Leis Municipais**. Inserção em 17 nov. 2005. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/gpkri>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE/RS. Lei nº 6.151, de 13 julho de 1988 - Estabelece o plano de carreira do magistério público municipal; dispõe sobre o respectivo plano de pagamento e dá outras providencias. **Leis Municipais**. Inserção em 06 jun. 2022. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/hmfau>>. Acesso em 12 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO VELHO/RO. LC nº 360 de 4 de setembro de 2009 - Dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais da Educação da Rede Pública Municipal de Ensino de Porto Velho – Rondônia e dá outras providências. **Câmara Municipal de Porto Velho**. Disponível em: <<https://sapl.portovelho.ro.leg.br/ta/2522/text?>>>. Acesso em: 10 jan. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PALMAS/TO. Lei nº 1.445, de 14 de agosto de 2006 - Dispõe o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Municípios de Palmas (PCCR). **Leis Municipais**. Inserção em 28 mar. 2008. Disponível em <<http://leismunicipa.is/krqnc>>. Acesso em: 22 jan. 2023.

_____. Lei nº 2.859, de 30 de abril de 2014. Dispões sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica Pública, e adota outras providencias. DO nº 4.120. Disponível em: <<https://central3.to.gov.br/arquivo/269622/>>. Acesso em: 10 mar. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RECIFE/PE. Lei nº 16.520/99 (Vide Lei nº 18.332/2017) – Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), do Quadro Efetivo do Pessoal do Grupo Ocupacional Magistério da Rede De Ensino Públicos da Prefeitura da

Cidade do Recife. **Leis Municipais**. Inserção em 27 jul. 2022. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ksogb>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRANCO/AC. Lei Complementar nº 35, de 19 de dezembro de 2017 - Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Educação Pública do Município de Rio Branco e dá outras providências. **Leis Municipais**. Inserção em 15 mar. 2018. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/fvohu>>. Acesso em: 30 nov. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO/RJ. Lei nº 5.623, de 1º de outubro de 2013 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Funcionários da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. Lei nº 5.623, de 1º de outubro de 2013 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Funcionários da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências. **DO** de 02 out. 2013.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SALVADOR/BA. Lei nº 8.722, de 17 de dezembro de 2014 - Dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos servidores da educação do município de Salvador. **Leis Municipais**. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/houkn>>. Acesso em: 03 nov. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LUÍS/MA. Lei nº 4.931, de 07 de abril de 2008 – Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos profissionais do magistério do sistema de ensino público da prefeitura de São Luís. **Leis Municipais**. Inserção em 08 mar. 2013. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/aphsr>>. Acesso em: 28 dez. 2022.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO/SP. Lei nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007 - Dispõe sobre alterações das Leis nº 11.229, de 26 de junho de 1992, nº 11.434, de 12 de novembro de 1993 e legislação subsequente, reorganiza o Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras, criado pela Lei nº 11.434, de 1993, e consolida o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal. Publicado em 16 dez. 2007. Disponível em: <<http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14660-de-26-de-dezembro-de-2007>>. Acesso em 21 mar. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE TERESINA/PI. Lei nº 2972, de 17 de janeiro de 2001 - Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina. **Leis Municipais**. Inserção em 26 fev. 2013. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/dptfk>>. Acesso em: 14 fev. 2023.

PREFEITURA MUNICIPAL DE VITÓRIA/ES. Lei nº 6.754 de 16 de novembro de 2006 - Institui o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Servidor do Magistério Público do Município de Vitória. **Leis Municipais**. Inserção em 29 ago. 2007. Disponível em: <<http://leismunicipa.is/ptqem>>. Acesso em: 13 jan. 2023.

RAMOS, A. P.; LACERDA, A. C. de. A Emenda Constitucional (EC) 95 e o Engodo do “Teto dos Gastos”. In: LACERDA, Antônio Corrêa de. [et.al.]. **O Mito da Austeridade**. São Paulo: Conta Corrente, 2019. (Coletânea)

ROCHA, F. M.; MELO, S. D. G. Carreira, Remuneração e Piso Salarial Doente na Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte. **Educ. Pesqui.**, São Paulo, v. 45, e194440, 2019.

- ROSSI, P.; DWECK, E.; ARANTES, F. Economia Política de Austeridade. In ROSSI, P. [et.al.] [org.]. **Economia para Poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. Cap 1. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. p. 14-31.
- ROSSI, P.; OLIVEIRA, A. L. M. DE; ARANTES, F.; DWECK, E. Austeridades Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 40, e0223456, 2019.
- SADER, E. (org.). **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**: Lula e Dilma. São Paulo, SP: Boitempo, 2013.
- SALVADOR, E. **Fundo Público e Políticas Sociais na Crise do Capitalismo**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez, 2010, p. 605-631.
- SANTOS, B. de S. **A Cruel Pedagogia do Vírus**. Coimbra, Port.: Edições Almedina, 2020.
- SANTOS, O. J. dos. Reestruturação capitalista: educação e escola. **Trabalho & Educação**, Belo Horizonte, v. 13, n. 1, p. 79-89, jan./jul. 2004.
- SANTOS, V. S. dos; SILVA, T. M. M. e. Riscos e Entraves para o Plano de Carreira do Magistério Municipal de São Paulo no Contexto da Emenda Constitucional nº 95/2016. **Fineduca**, v. 10, n. 15, 2020.
- SAVIANI, D. **Educação Brasileira**: Estrutura e Sistema. 11ª ed. [Ebook]. Campinas, SP: Autores Associados LTDA, 2018.
- SCAFFIDI, G. L. Cronofagia: o roubo do tempo, sono e ideias. **Revista OutrasPalavras – Jornalismo de Profundidade e Pós-Capitalismo**. Publicado em 17 fev. 2020. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/cronofagia-o-roubo-do-tempo-do-sono-e-das-ideias/>>. Acesso em 02 fev. 2022.
- SENNA, R. J. A Política de Remuneração Docente e Valorização do Magistério no Município de Campo Grande (MS): impactos da implantação do Fundeb (2017-2012). **Tese** (Doutorado), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande/MS, 2014.
- SILVA, F. R. et. al. Remuneração dos Professores da Rede Municipal de Educação de Belo Horizonte (2006-2014). In BASSI, M. E.; FERNANDES, M. D. E.; ROLIM, R. M. G. (Orgs.). **Remuneração de Professores da Educação Básica das Redes Municipais de Ensino no Contexto do Fundeb e do PSPN**. 1 ed. Curitiba: Appris, 2018.
- SILVA, A. M. da. **Formas e Tendências de Precarização do Trabalho Docente**: o precariado professoral e o professorado estável-formal nas redes públicas brasileiras. Curitiba, PR: CRV, 2020.
- SILVA, M. Q. Valorização do Magistério e Austeridade Fiscal em Curitiba. **Relatório de Atividades no Pós-Doutorado**. Período de novembro de 2020 a novembro de 2021. Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2021.

SILVA, M. Q da; CRUZETTA, D. D; A Disputa do Fundo Público no Município de Curitiba/PR pela Ótica da Lei n. 101/2000 e a Emenda Constitucional n. 95: implicações na remuneração docente. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 9, n. 15, 2019.

SINDICATO NACIONAL DOS DOCENTES DAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO SUPERIOR (ANDES). **MEC Corta 30% do Orçamento de Universidades e Institutos Federais**. Atualizados em 03 de maio de 2019 às 11h30. 2019. Disponível em: <<https://www.andes.org.br/conteudos/noticia/mEC-corta-30-do-orcamento-de-universidades-e-institutos-federais1>>. Acesso em: 12 maio 2021.

SINGER, A. **O Lulismo em Crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016)**. 1 ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SOUZA, J. **Ralé Brasileira: quem é e como vive**. Belo Horizonte: Editora UFMS, 2009.

_____. **A Elite do Atraso: da escravidão à Lava à Jato**. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, F. A. de. A Remuneração dos Professores da Rede Pública do Estado do Rio de Janeiro (1995-2014). **Tese** (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo/SP, 2016.

STREECK, W. **Tempo Comprado: a crise adiada do capitalismo democrático**. Trad. Marian Toldy e Teresa Toldy. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2018.

TARDIF, M.; LESSARD, C.. **O trabalho docente: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas**. Trad. João Batista Kreuch. 5 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

TONELO, I. **No Entanto, Ela se Move: a crise de 2008 e a nova dinâmica do capitalismo**. 1 ed. São Paulo: Boitempo/Iskra, 2021.

TREIN, L. D; GIL, Juca. Mapa dos Planos de Carreira Docente no Brasil. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, 2015.

VIEIRA, J. M. D. **Piso Salarial dos Educadores: dois séculos de atraso**. 2 ed. rev. Brasília/DF: CNTE/LGE, 2010.

XI ENCONTRO FINEDUCA. Cerimônia de Abertura. Austeridade Fiscal e Políticas Sociais. Realizado em 04 de novembro de 2021. Palestrante Pedro Rossi (Unicamp), Mediação Nalú Farenzena (UFRGS). **Fineduca**, 2021.

WOOD, E. M. **O Império do Capital**. Trad. Paulo César Castanheira. 1 ed. São Paulo: Boitempo, 2014.

APÊNDICE A

**RELAÇÃO DOS SINDICATOS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO
MUNICIPAL NAS CAPITAIS BRASILEIRAS**

Rede Municipal	Sindicato	Abrangência		Filiação CNTE/ CUT	Redes de Acesso à Informação
		M un .	Est .		
Rio Branco/AC	Sindicato dos Professores da Rede Pública de Ensino do Estado do Acre (SINPROACRE)	x	x	Não	Redes Sociais
Maceió/AL	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Alagoas (SINTEAL/AL)	x	x	Sim	www.sinteal.org.br
Macapá/AP	Sindicato dos Servidores Públicos em Educação no Amapá (SINSEPEAP/AP)	x	x	Sim	www.sinsepeap.org.br
Manaus/AM	Sindicatos dos Professores e Pedagogos do Município de Manaus (ASPROM/sindical)	x		Não	Redes Sociais
Salvador/BA	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado da Bahia (APLB)	x	x	Sim	www.aplbsindicato.org.br
Fortaleza/CE	Sindicato Único dos Trabalhadores em Educação do Ceará (SINDIUTE/CE)	x		Sim	www.sindiute.org.br

Vitória/ES	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Espírito Santo (SINDIUPES/ES)		x	Sim	www.sindiupes.org
	Sindicato dos servidores municipais de vitória (SINDSMUVI)	x		Não	http://sindsmuvi.com.br
Goiânia/GO	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Goiás (SINTEGO)	x	x	Sim	https://sintego.org.br/home
São Luís/MA	Sindicato dos Profissionais do Magistério do Ensino Público Municipal de São Luís (SINDEDUCAÇÃO)	x		Sim	https://sindeducacao.org
Belo Horizonte/MG	Trabalhadores em Educação Municipal de Belo Horizonte/MG (SIND-REDE)	x		Não	https://sindrede.org.br
Campo Grande/MS	Sindicato Campo-Grandense dos Profissionais da Educação Pública (ACP)	x		Não	http://www.acpms.com.br/
Cuiabá/MT	Sindicato dos Trabalhadores do Ensino Público de Mato Grosso (SINTEP)	x	x	Sim	www.sintep.org.br
Belém/PA	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará (SINTEPP)	x	x	Sim	www.sintepp.org.br

João Pessoa/PB	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Município de João Pessoa (SINTEM)	x		Sim	www.sintemjp.org
Recife/PE	Sindicato Municipal dos Profissionais de Ensino da Rede Oficial de Recife (SIMPERE)	x		Sim	simpererecife@gmail.com
Teresina/PI	Sindicato dos Trabalhadores em Educação Básica Pública do Piauí (SINTE)	x	x	Sim	www.sintepiaui.org.br
Curitiba/PR	Sindicato dos Servidores do Magistério Municipal de Curitiba (SSMMC)	x		Não	https://sismmac.org.br
Natal/RN	Sindicato dos Trabalhadores em Educação da Rede Pública do Rio Grande do Norte (SINTE)	x	x	Sim	www.sinte-rn.org.br
Porto Velho/RO	Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Rondônia (SINTERO)	x	x	Sim	www.sintero.org.br
Boa Vista/RR	Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Roraima (SINTER)	x	x	Sim	www.sinterroraima.com.br
Porto Alegre/RS	Associação dos Trabalhadores/as em Educação do Município de Porto Alegre (ATEMPA)	x		Não	https://atempa.org.br

Florianópolis/SC	Sindicato dos Professores de Florianópolis e Região (SINPRO)	x		Não	https://sinprofpolis.org.br
Aracaju/SE	Sindicato dos Profissionais de Ensino do Município de Aracaju (SINDIPEMA)	x		Sim	www.sindipema.org.br
São Paulo/SP	Sindicato dos Profissionais em Educação no Ensino Municipal de São Paulo (SINPEEM)	x		Sim	www.sinpeem.com.br
Palmas/TO	Sindicato dos Trabalhadores em Educação no Estado do Tocantins (SINTET)	x	x	Sim	www.sintet.org.br

Fonte: Pesquisa realizada nos sites oficiais dos órgãos representativos da categoria do magistério público municipal.

APÊNDICE B

RELAÇÕES DOS PCCRS ORIGINAIS E REPUBLICADOS DAS REDES MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS

Rede Municipal	Data da Publicização		Ementas dos PCCRs vigentes
	Publicação Original	Última Atualização	
Florianópolis/SC	1988	2016	<p>Lei nº 2.915/1988 – Institui o Plano de Vencimentos e de Carreira do Magistério Público e da outras providências.</p> <p>Lei nº 7.796 de 2008 – Altera os anexos I, II e III da Lei nº 2.915/88, que institui o Plano de Vencimento e de Carreira do Magistério Público Municipal e dá outras providências.</p> <p>LC nº 427, de 04 de abril de 2012 – Altera a Lei nº 2.517 de 1986, a Lei nº 2.015 de 1988 e o anexo I da Lei nº 7.674 de 2008, e dá outras providencias. Redefine as gratificações e as Horas-Atividades. Portaria nº 005/2015 – Jornada de trabalho.</p> <p>LC nº 467, de 28 de junho de 2013 – Extingue e cria cargos da carreira do magistério e estabelece outras providências.</p> <p>Decreto nº 16.550, de 2016 – Determina a avaliação de desempenho para estabilidade.</p>
Porto Alegre/RS	1988	2017	<p>Lei nº 6.151, de 13 julho de 1988 - Estabelece o plano de carreira do magistério público municipal; dispõe sobre o respectivo plano de pagamento e dá outras providencias.</p> <p>Decreto nº 14.521, de 1º de abril de 2004. (Revogado pelo Decreto nº 19.685/2017) Regulamenta a Disposição constante do art. 29 da lei nº 6.151/1988.</p>

Belém/PA	1991	-	Lei nº 7.528, de 5 de agosto de 1991 - Dispõe sobre o Estatuto do Magistério do Município de Belém.
São Paulo/SP	1992	2016	<p>Lei nº 11.229 de 26 de junho de 1992 – Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Municipal.</p> <p>LEI Nº 14.660, de 26 de dezembro de 2007 - Dispõe sobre alterações das Leis nº 11.229, de 26 de junho de 1992, nº 11.434, de 12 de novembro de 1993 e legislação subsequente, reorganiza o Quadro dos Profissionais de Educação, com as respectivas carreiras, criado pela Lei nº 11.434, de 1993, e consolida o Estatuto dos Profissionais da Educação Municipal.</p> <p>Portaria nº 2.989, de 13 de abril de 2016 - Dispõe sobre o cumprimento das horas-atividade dos professores de Educação Infantil em exercício nos Centros de Educação Infantil da rede direta, da rede municipal de ensino, nos termos do disposto no art. 7º da Lei nº 16.416, de 01/04/16.</p>
Belo Horizonte/MG	1996	2006	<p>LO nº 7.235, de 27 de dezembro de 1996, com alterações até 2020 - Dispõe sobre o quadro especial da secretaria municipal de educação, institui o plano de carreira dos servidores da educação da prefeitura municipal de Belo Horizonte, estabelece a respectiva tabela de vencimentos e dá outras providências;</p> <p>Decreto nº 12.373, de 12 de maio de 2006 - Regulamenta o processo de avaliação de desempenho para fins de progressão profissional dos servidores integrantes do plano de carreira da área de atividades de educação, instituído pela lei nº 7.235, de 27 de dezembro de 1996.</p>
Maceió/AL	1998	-	Lei nº 4.731, de 02 de julho de 1998 - Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério do Sistema Público Municipal de Educação.

Recife/PE	1999	2008	<p>Lei nº 16.520/99 (Vide Lei nº 18.332/2017) – Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR), do Quadro Efetivo do Pessoal do Grupo Ocupacional Magistério da Rede De Ensino Públicos da Prefeitura da Cidade do Recife.</p> <p>Lei nº 16.520, de 20/10/1999 com as alterações das Leis nº 16.556, de 29/02/2000; nº 16.726, de 27/12/2001; nº 16.796, de 02/10/2002; nº 16.804, de 31/10/2002, nº 16.994 de 27/05/2004, nº 17.004, de 28/06/2004, Lei nº 17.248 de 28/08/2006, Lei nº 17.421 de 24/01/2008 e a Lei nº 17.448 de 10/04/ 2008</p>
Goiânia/GO	2000	-	Lei nº 7997, de 20 de junho de 2000 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores do Magistério Público do Município de Goiânia.
Aracaju/SE	2001	-	LC nº 051, de 28 de dezembro de 2001 – Dispõe sobre o PCR do Magistério Público do Município de Aracaju e dá outras providências correlatas.
Teresina/PI	2001	-	Lei nº 2972, de 17 de janeiro de 2001 - Dispõe sobre o Estatuto e o Plano de Cargos e Salários do Magistério Público da Rede de Ensino do Município de Teresina.
Boa Vista/RR	2003	2009	<p>Lei nº 712, de 9 de dezembro de 2003-Dispõe Sobre a Estrutura de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores do Quadro de Provimento Efetivo da Prefeitura de Boa Vista;</p> <p>Lei nº. 1.145 de 20.05.2009 - Dispõe sobre o PCCR do Professor Público Municipal da Prefeitura de Boa Vista (MINHOTO, 2012).</p>
Natal/RN	2004	-	LC nº 58, de 13 de setembro de 2004 - Dispõe sobre o Plano de Carreira, Remuneração e Estatuto do Magistério Público Municipal de Natal.
Salvador/BA	2004	2014	LC nº 36 de 30 de abril de 2004 - Dispõe sobre o Estatuto dos Servidores do

			<p>Magistério Públicos do Município do Salvador e dá outras providências.</p> <p>Lei nº 8.722, de 17 de dezembro de 2014 - Dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos servidores da educação do município de Salvador.</p>
Fortaleza/CE	2007	2022	<p>LO nº 9.249, de 10 de julho de 2007 - Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Salários (PCCS) do Município de Fortaleza para o Ambiente de Especialidade Educação e dá outras providências.</p> <p>LO nº 11.258, de 16 de maio de 2022 - Altera o art. 127 da Lei n.º 5.895, de 13 de novembro de 1984, Estatuto do Magistério de Fortaleza, e dá outras providências.</p>
Vitória/ES	2006	-	Lei nº 6.754 de 16 de novembro de 2006 - Institui o Plano de Cargos, Carreira e Vencimentos do Servidor do Magistério Público do Município de Vitória.
Palmas/TO	2006	-	Lei nº 1.445, de 14 de agosto de 2006 - Dispõe o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica do Municípios de Palmas (PCCR).
Manaus/AM	2007	2011	<p>Lei nº 1.126, de 05 de junho de 2007 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Profissionais do Magistério do Município. Lei nº 1.412, de 20 de janeiro de 2010 - Modifica o artigo 62 da lei 1.126, de 05 de junho de 2007, cria cargos de provimentos efetivo que especifica;</p> <p>Lei nº 1.621, de 19 de dezembro de 2011. Altera os dispositivos que especifica, da lei 1.126, de 5 de junho de 2007, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Subsídios dos Profissionais do Magistérios do Município de Manaus.</p>
São Luís/MA	2008	-	Lei nº 4.931, de 07 de abril de 2008 – Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos profissionais do

			magistério do sistema de ensino público da prefeitura de São Luís.
Campo Grande/MS	2008	-	Decreto nº 10.343, de 22 de janeiro de 2008 - Pública a consolidação da Lei Complementar nº 19, de 15 de julho de 1998, institui o plano de carreira e remuneração do magistério público da prefeitura municipal de campo grande, com as alterações e inclusões decorrentes das leis complementares nº 20 de 2 de dezembro de 1998; nº 97 de 22 de dezembro de 2006; e nº 106, de 22 de novembro de 2007.
Macapá/AP	2009	2018	LC nº 065/2009, que dispõe sobre o plano de carreira e remuneração dos profissionais da educação do Município de Macapá, ao qual pertence a parte reclamante, é direito o servidor receber progressão a cada 12 meses, mediante avaliação de desempenho (art. 21) ⁹⁰ . LC nº 112, de 2018-PMM - Dispõe sobre o Estatuto dos servidores públicos do município de Macapá, das autarquias e das Fundações Públicas.
Porto Velho/RO	2009	2022	LC nº 360, de 4 de setembro de 2009 - Dispõe sobre o Plano de Carreira, Cargos e Remuneração dos Profissionais da Educação da Rede Pública Municipal de Ensino de Porto Velho – Rondônia e dá outras providências. Lei Complementar nº 910, de 07 de julho de 2022 – TABELA DE VENCIMENTO DO MAGISTÉRIO.
Cuiabá/MT	2010	-	LC nº 220 de 22 de dezembro de 2010 - Dispõe sobre a Lei Orgânica dos Profissionais da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências.
João Pessoa/PB	2010	-	LC nº 60, de 19 de março de 2010 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação

⁹⁰ Lei não encontrada na íntegra para análises.

			do Município de João Pessoa e dá outras providências.
Rio de Janeiro/RJ	2013	2020	<p>Lei nº 5.623, de 1º de outubro de 2013 - Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Funcionários da Secretaria Municipal de Educação e dá outras providências.</p> <p>Lei nº 6.799, de 05 de novembro de 2020 – Altera a Lei nº 5.623, de 1º de outubro de 2013.</p>
Curitiba/PR	2014	-	Lei nº 14.544 de 11 de novembro de 2014 - Institui o Plano de Carreira do Profissional do Magistério de Curitiba e dá outras providências.
Rio Branco/AC	2017	-	<p>Lei nº 1.892/2012 - Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Administração Pública Direta do Município de Rio Branco e revoga a Lei Municipal nº 1.795, de 30 de dezembro de 2009.</p> <p>LC nº 35, de 19 de dezembro de 2017 - Institui o Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração dos Servidores da Educação Pública do Município de Rio Branco e dá outras providências.</p>

Fonte: Pesquisa realizada nos sites oficiais dos órgãos representativos da categoria do magistério público municipal.

APÊNDICE C – Notas Metodológicas sobre a Extração de Dados da Rais

Rais é um sistema de coleta de dados que disponibiliza para pesquisadores e órgãos administrativos informações sobre os vínculos e estabelecimentos das redes públicas e privadas do país. O fato de considerar a Rais como fonte deveu-se à importância de ser um instrumento de coleta *in locus*, que possibilita diversas configurações de pesquisas.

Contudo é necessário destacar alguns aspectos da Rais no processo de coleta e difusão das informações, captadas no processo de coleta de dados sobre a remuneração docente: a) *Variabilidade*: o número de cadastros em redes maiores com menor número de registro e vice-versa, o que alimenta a tese da imprecisão quando avaliadas outras dimensões. No caso da média salarial, este fator interfere na composição de cálculo, embora a média constatada represente, satisfatoriamente, o conjunto das informações solicitadas na pesquisa; b) *Regularidade*: nem todas as redes possuem as informações completas quanto ao grupo da Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) e nem a anos selecionados.

Estas condições podem causar imprecisão nos dados, por isso, a utilização dos dados da Rais focou nas informações contidas no *Anuário da Rais* e na *Rais Vínculo ID*, na base online da Rais/Caged disponíveis pelo Programa de Disseminação das Estatísticas do Trabalho (PDET) do Ministério do Trabalho, auxiliados com outros dados ao longo do estudo.

Segundo Nota Técnica do INEP (NT nº 10/2020/CGCQTI/DEED) de 2020, é possível que alguns dados do Classificação Brasileira de Ocupações (CBO) não tenham sido considerados por outras bases como a CNAE, e vice-versa (INEP, 2020d), e por esta razão, pode haver ausência de dados, como explica a Nota Técnica MTE 070/06 (BRASIL, 2006b). Por outro lado, a captação de informações por ocupações é um procedimento que não é abordado pelas estatísticas do INEP, tornando a Rais extremamente importante para a pesquisa (ALVES; SONOBE, 2018).

Para chegar aos elementos da categoria Valor Médio Salarial (VI Médio Salarial) dos professores atuantes das redes municipais, foram considerados os critérios: a) pedagogos atuantes nas redes municipais; b) professores atuantes na educação infantil, no ensino

fundamental anos iniciais (I) e nos anos finais (II)⁹¹; c) com vínculo Estatutário; d) nos anos de 2010 a 2020; c) sem e com 20/40h semanais; e) com valor de remuneração média nominal válida.

Assim, foram consideradas dois grandes grupos: dos pedagogos municipais (23.118 registros) e dos professores municipais (1.019.860 registros), aumentando o raio de informações coletadas, mantendo a uniformidade de critérios, que é um procedimento fundamental para um trabalho de pesquisa. Esta configuração resultou em quatro subgrupos, conforme a descrição da variável Remuneração:

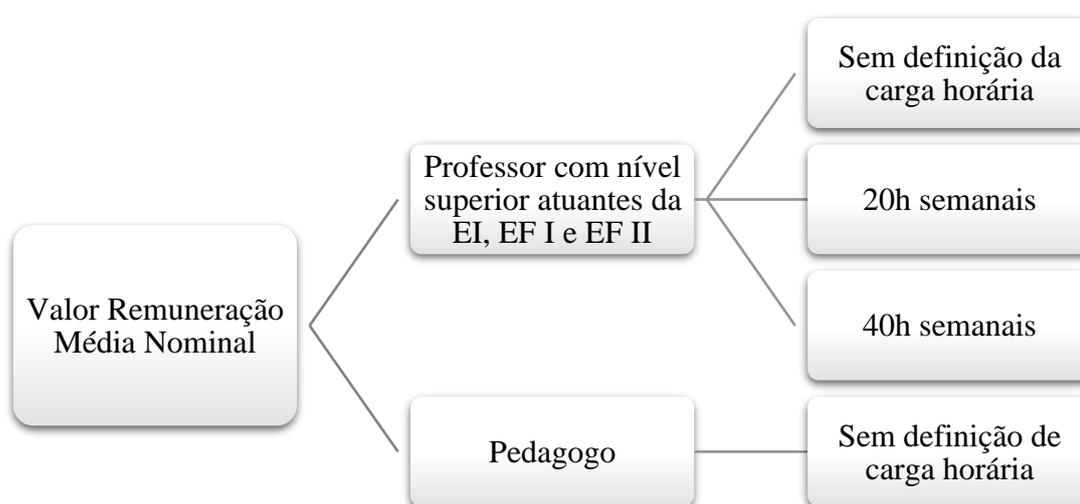


Figura 1 - Orientação das Informações Coletadas da Rais

Os dados dos professores com formação superior atuantes nas redes municipais foram retirados da *CBO Família*, enquanto sobre os pedagogos, da *CBO Ocupações*, ambas da categoria de ocupações Classificação Brasileira de Ocupações (CBO).

A escassez de dados na plataforma referente à educação infantil e ao EF II necessitou considerar quatro subgrupos, de modo a alcançar maior número de registros, visando retratar com mais presteza a realidade dos salários docentes nas redes municipais das capitais.

Cerca de 5 (cinco) a 6 (seis) redes municipais não disponibilizaram resultados algum capaz de ser analisados, são os casos das redes de: Goiânia, que só registrou em 2013 na

⁹¹ Salienta-se que no site da Rais Vínculo ID a nomenclatura do EF não está de acordo com a Lei nº 11.274, de 6 de fevereiro de 2006, que ampliou o EF para nove anos.

categoria “sem horas” e 40h da EI ao EF II; Natal, no EFI definida em 2012 e 2013; Porto Alegre em 2012 no EFI; Rio Branco em 2019 na EI; e, Maceió sem registro total. Nestes casos são considerados os pisos locais.

APÊNDICE D – REMUNERAÇÃO MÉDIA DO PROFESSOR MUNICIPAL PÚBLICO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS (Com correção monetária relativa a 12/2022)

Descrição da variável:

CBO 2002 Família: Professores de Nível Superior na Educação Infantil, Professores de Nível Superior do Ensino Fundamental (1º ao 5º ano), Professores de Nível Superior no Ensino Fundamental (6º ao 9º ano)

Tipo Vínculo igual a Estatutário; Natureza Jurídica Especial igual a Setor Público Municipal; Faixa Remuneração Média (SM)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aracaju/SE	8.027,35	6.873,19	8.626,08	9.529,57	9.325,03	2.307,50	4.126,16	5.224,55	5.141,87	4.831,49	5.058,74
Belém/PA	7.323,29	7.460,56	6.949,86	6.828,25	6.902,83	6.953,55	7.058,86	6.878,88	6.693,00	6.830,61	6.570,97
Belo Horizonte/MG	12.651,81	11.550,97	11.093,44	10.227,32	10.029,05	9.604,75	9.589,36	6.063,65	5.798,99	5.891,56	5.068,36
Boa Vista/RR	5.413,30	6.642,19	5.614,98	3.293,94	3.909,44	4.193,27	3.778,68	.363,73	4.109,85	4.125,50	4.483,94
Campo Grande/MS	4.358,00	4.428,96	4.784,76	5.653,49	6.275,53	6.256,64	5.925,53	6.084,92	6.188,93	6.306,68	6.131,39
Cuiabá/MT	5.007,57	5.055,02	5.383,28	5.299,50	4.958,76	5.054,48	-	-	-	5.182,10	4.506,36
Curitiba/PR	4.319,49	4.558,43	4.804,21	4.965,67	4.783,10	4.879,64	5.541,38	5.416,53	5.287,89	5.228,59	5.135,33
Florianópolis/SC	8.144,22	8.044,85	8.405,12	8.617,94	9.486,33	11.415,87	9.254,46	9.116,69	8.457,86	8.694,61	9.001,63
Fortaleza/CE	4.132,54	4.347,56	4.947,23	3.978,53	5.695,69	11.415,87	5.894,68	6.261,70	6.526,22	6.813,71	7.426,57

João Pessoa/PB	3.071,53	3.391,82	4.600,26	4.879,31	5.115,37	4.561,85	4.438,94	4.570,11	5.071,96	5.571,67	6.007,55
Macapá/AP	3.348,73	4.051,02			6.074,85	5.884,81	5.614,38	4.966,73	4.828,04	4.981,48	5.235,98
Natal/RN	7.729,81	3.681,21	3.888,89	4.087,87	4.881,18	3.988,61	3.982,90	4.129,77	4.333,06	4.189,26	4.054,91
Porto Alegre/RS	5.049,42	5.059,13	6.093,12	6.829,14	7.177,80	7.036,06	7.446,78	7.408,57	7.829,49	7.921,06	8.643,73
Recife/PE	2.303,77	2.154,68	2.404,63	3.164,47	3.173,89	3.150,19	3.154,63	3.052,47	3.030,73	3.065,29	3.468,20
Salvador/BA	5.079,31	4.947,45	4.984,53	4.881,54	5.278,70	5.110,14	5.296,50	5.538,64	5.513,92	6.028,47	6.253,45
São Luís/MA	4.298,62	4.786,06	5.568,32	5.929,86	6.148,27	5.918,56	5.660,83	5.781,90	5.898,32	5.484,06	
São Paulo/SP		4.449,22	2.490,16	4.970,88	5.111,96	5.484,75	5.736,24	6.143,27	5.796,45	5.554,18	5.606,38
Teresina/PI	9.082,49	6.737,27	6.776,17	6.921,56	6.768,60	6.753,15	6.984,37	7.280,40	7.406,24	7.743,24	7.828,78
Vitória/ES	3.515,83	3.246,52	3.553,14	4.033,65	4.315,98	5.354,06	5.732,01	6.033,93	6.109,29	5.952,33	6.172,37
Goiânia/GO	5.022,94	5.109,92	5.321,26	5.334,75	5.380,01	5.173,64	4.884,40	5.078,93	5.110,28	5.513,91	5.018,69
Maceió/AL	-	-	-	5.363,99	-	-	-	-	-	-	-
Palmas/TO	-	-	3.304,68	3.526,05	-	-	-	-	-	-	-
Porto Velho/RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio Branco/AC	3.854,12	2.560,11	-	-	-	-	-	-	2.751,84	-	-
Rio de Janeiro/RJ	-	-	-	5.186,06	-	-	-	-	-	-	2.341,81

Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)

APÊNDICE E – REMUNERAÇÃO MÉDIA DO PEDAGOGO MUNICIPAL PÚBLICO DAS CAPITAIS BRASILEIRAS (Com correção monetária relativa a 12/2022)

Descrição da variável:

CBO 2002 Ocupações: Pedagogo

Tipo Vínculo igual a Estatutário; Natureza Jurídica Especial igual a Setor Público Municipal; Faixa Remuneração Média (SM) Válida

Rede Municipais	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Belém/PA	7.083,29	7.980,94	9.151,64	8.287,56	8.259,72	8.117,48	7.481,62	7.571,90	6.997,48	7.176,56	6.995,34
Belo Horizonte/MG	10.332,59	10.537,61	11.344,40	11.779,88	13.122,06	13.747,86	13.322,25	12.388,19	12.525,60	14.016,84	13.122,26
Campo Grande/MS	11.018,61	11.373,83	12.320,35	14.523,46	17.235,31	17.578,41	15.543,33	16.452,77	17.520,41	20.941,77	20.984,95
Manaus/AM	11.016,12	4.663,03	4.759,63	5.181,01	6.583,84	4.876,38	4.822,69	5.076,55	4.992,75	4.888,77	5.165,87
Curitiba/PR	7.895,52	6.849,20	7.135,01	8.354,18	9.551,53	9.466,54	9.939,19	9.445,04	9.695,56	9.805,05	10.189,23
Recife/PE	2.992,97	2.905,57	3.022,59	2.977,84	3.084,87	3.223,12	2.985,50	3.219,98	3.474,74	3.542,14	3.477,21
São Paulo/SP	20.198,38	20.235,32	24.517,71	24.343,37	24.746,46	34.157,19	33.184,14	16.424,89	30.781,97	31.956,07	32.509,92
Palmas/TO	6.048,24	5.678,42	7.022,82	7.084,81	7.193,94	6.455,27	6.503,05	6.430,06	6.761,59	6.856,40	7.296,77
Vitória/ES	6.274,27	6.322,18	6.174,23	6.378,13	6.421,01	5.872,20	5.531,60	5.586,76	5.724,76	5.938,60	5.364,88
Florianópolis/SC	11.811,16	12.346,32	13.460,64	17.268,79	16.971,25	-	14.796,42	11.286,86	11.269,17	11.218,35	11.223,94
Fortaleza/CE	4.927,73	5.546,46	8.244,74	-	4.224,07	5.256,10	4.625,12	4.310,11	4.523,57	4.552,84	4.726,47
Macapá/AP	4.676,66	4.822,87	-	-	7.669,80	7.633,10	7.362,45	7.210,65	7.000,99	6.484,52	6.545,15
Rio de Janeiro/RJ	-	-	12.815,15	12.172,54	14.731,51	14.306,70	15.223,33	15.347,27	15.918,09	11.637,82	6.457,05
São Luís/MA	-	5.395,52	-	5.434,68	5.600,29	5.436,22	5.390,44	5.368,42	5.318,36	4.794,93	4.874,11
Salvador/BA	5.453,68	5.443,77	5.535,30	5.994,24	-	-	-	-	-	-	-
Cuiabá/MT	-	-	-	-	-	-	5.349,75	5.581,82	5.098,91	5.947,16	4.931,10
Porto Alegre/RS	14.941,55	14.795,92	13.700,80	-	-	-	-	-	-	16.166,76	15.994,04
Teresina/PI	4.640,11	-	5.043,87	-	-	-	-	-	-	6.828,20	6.975,79

João Pessoa/PB	-	-	-	-	-	-	-	-	1.694,90	1.600,13	1.531,75
Aracaju/SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Boa Vista/RR	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Goiânia/GO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
João Pessoa/PB	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Natal/RN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Porto Velho/RO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Rio Branco/AC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)

APÊNDICE F – DISPERSÃO SALARIAL DOS PROFESSORES MUNICIPAIS POR CAPITAL⁹² (Com correção monetária relativa a 12/2022)

Salários Mínimos	Até 0,50	0,51 a 1,00	1,01 a 1,50	1,51 a 2,00	2,01 a 3,00	3,01 a 4,00	4,01 a 5,00	5,01 a 7,00	7,01 a 10,00	10,01 a 15,00	15,01 a 20,00	Mais de 20,00	sem class.	Total de Registro
Aracaju/SE	6	28	515	700	977	1.883	2.224	1.182	2.521	427	3	3	9	10.478
Belém/PA	10	19	36	201	3.917	3.421	7.631	5.686	327	3	-	-	-	21.251
Belo Horizonte/MG	-	1	1	313	12.387	11.195	7.941	7.354	3.385	2.111	207	7	4	44.906
Boa Vista/RR	-	5	7	21	1.886	2.786	751	230	40	1	36			5.763
Campo Grande/MS	5	8	12	36	2.489	17.104	15.800	12.082	4.959	988	160	21	215	53.879
Cuiabá/MT	30	48	24	46	2.120	3.898	1.394	1.615	1.670	236	13	1	72	11.167
Curitiba/PR	5	9	11	354	33.609	40.480	20.878	22.108	7.042	2.291	541	151	20	127.499
Florianópolis/SC	1	86	276	295	611	1.078	2.346	4.754	2.167	25	18	6	-	11.663
Fortaleza/CE	1	4	93	1.964	12.392	19.139	15.491	25.084	12.374	922	42	23	358	87.887
João Pessoa/PB	-	1	8	214	4.308	8.096	6.525	3.209	217	4	14	9	-	22.605
Manaus/AM	3	34	118	4.312	20.534	8.381	8.794	5.395	1.288	162	27	6	3	49.057
Natal/RN	1	7	4	861	5.187	1.546	860	361	86	35	2		56	9.006
Palmas/TO	4	11	6	53	717	1.067	2.687	6.419	4.226	240	2	2	19	15.453
Porto Velho/RO	-	-	6	806	2.445	411	142	61	8	2	-	-	33	3.914
Rio de Janeiro/RJ	1	1	2	10	16.165	25.185	15.447	19.421	8.376	705	91	28	5	85.437
Salvador/BA	48	3	17	604	7.715	7.453	7.270	4.319	5.442	746	62	6	2	43.687
São Luís/MA	1	4	48	35	3.886	17.667	14.481	8.052	4.555	391	13	2	8	49.143
São Paulo/SP	6	10	18	61	9.731	77.704	72.075	74.782	43.067	28.505	6.711	1.832	70	314.572
Teresina/PI	48	67	1.248	2.057	7.250	6.706	7.651	7.434	2.472	221	9	-	59	35.222
Vitória/ES	3	2	8	50	5.224	9.886	4.807	4.668	1.819	559	85	10	5	27.126

Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)

⁹² As redes municipais de Goiânia/GO, Macapá/AP, Maceió/AL, Porto Alegre/RS, Recife/PE e Rio Branco/AC não possuíam dados válidos ou insuficientes para a amostra.

**APÊNDICE G – PORCENTAGEM DE AUMENTO E REDUÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES MUNICIPAIS EM
RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR (Com correção monetária relativa a 12/2022)**

Faixa Remun Média	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Aracaju/SE	8.027,35	6.873,19 -14,38	8.626,08 25,50	9.529,57 10,47	9.325,03 -2,15	2.307,50 -75,25	4.126,16 78,82	5.224,55 26,62	5.141,87 -1,58	4.831,49 -6,04	5.058,74 4,70
Belém/PA	7.323,29	7.460,56 1,87	6.949,86 -6,85	6.828,25 -1,75	6.902,83 1,09	6.953,55 0,73	7.058,86 1,51	6.878,88 -2,55	6.693,00 -2,70	6.830,61 2,06	6.570,97 -3,80
Belo Horizonte/MG	12.651,81	11.550,97 -8,70	11.093,44 -3,96	10.227,32 -7,81	10.029,05 -1,94	9.604,75 -4,23	9.589,36 -0,16	6.063,65 -36,77	.798,99 -4,36	5.891,56 1,60	5.068,36 -13,97
Boa Vista/RR	5.413,30	6.642,19 22,70	5.614,98 -15,46	3.293,94 -41,34	3.909,44 18,69	4.193,27 7,26	3.778,68 -9,89	4.363,73 15,48	4.109,85 -5,82	4.125,50 0,38	4.483,94 8,69
Campo Grande/MS	4.358,00	4.428,96 1,63	4.784,76 8,03	5.653,49 18,16	6.275,53 11,00	6.256,64 -0,30	5.925,53 -5,29	6.084,92 2,69	6.188,93 1,71	6.306,68 1,90	6.131,39 -2,78
Cuiabá/MT	5.007,57	5.055,02 0,95	5.383,28 6,49	5.299,50 -1,56	4.958,76 -6,43	5.054,48 1,93				5.182,10	4.506,36 -13,04
Curitiba/PR	4.319,49	4.558,43 5,53	4.804,21 5,39	4.965,67 3,36	4.783,10 -3,68	4.879,64 2,02	5.541,38 13,56	5.416,53 -2,25	5.287,89 -2,37	5.228,59 -1,12	5.135,33 -1,78
Florianópolis/SC	8.144,22	8.044,85 -1,22	8.405,12 4,48	8.617,94 2,53	9.486,33 10,08	11.415,87 20,34	9.254,46 -18,93	9.116,69 -1,49	8.457,86 -7,23	8.694,61 2,80	9.001,63 3,53
Fortaleza/CE	4.132,54	4.347,56 5,20	4.947,23 13,79	3.978,53 -19,58	5.695,69 43,16	11.415,87 100,43	5.894,68 -48,36	6.261,70 6,23	6.526,22 4,22	6.813,71 4,41	7.426,57 8,99
João Pessoa/PB	3.071,53	3.391,82 10,43	4.600,26 35,63	4.879,31 6,07	5.115,37 4,84	4.561,85 -10,82	4.438,94 -2,69	4.570,11 2,95	5.071,96 10,98	5.571,67 9,85	6.007,55 7,82
Macapá/AP	3.348,73	4.051,02 20,97			6.074,85	5.884,81 -3,13	5.614,38 -4,60	4.966,73 -11,54	4.828,04 -2,79	4.981,48 3,18	5.235,98 5,11

Manaus/AM	7.729,81	3.681,21 -52,38	3.888,89 5,64	4.087,87 5,12	4.881,18 19,41	3.988,61 -18,29	3.982,90 -0,14	4.129,77 3,69	4.333,06 4,92	4.189,26 -3,32	4.054,91 -3,21
Palmas/TO	5.049,42	5.059,13 0,19	6.093,12 20,44	6.829,14 12,08	7.177,80 5,11	7.036,06 -1,97	7.446,78 5,84	7.408,57 -0,51	7.829,49 5,68	7.921,06 1,17	8.643,73 9,12
Porto Velho/RO	2.303,77	2.154,68 -6,47	2.404,63 11,60	3.164,47 31,60	3.173,89 0,30	3.150,19 -0,75	3.154,63 0,14	3.052,47 -3,24	3.030,73 -0,71	3.065,29 1,14	3.468,20 13,14
Rio de Janeiro/RJ	5.079,31	4.947,45 -2,60	4.984,53 0,75	4.881,54 -2,07	5.278,70 8,14	5.110,14 -3,19	5.296,50 3,65	5.538,64 4,57	5.513,92 -0,45	6.028,47 9,33	6.253,45 3,73
Salvador/BA	4.298,62	4.786,06 11,34	5.568,32 16,34	5.929,86 6,49	6.148,27 3,68	5.918,56 -3,74	5.660,83 -4,35	5.781,90 2,14	5.898,32 2,01	5.484,06 -7,02	
São Luís/MA		4.449,22	2.490,16 -44,03	4.970,88 99,62	5.111,96 2,84	5.484,75 7,29	5.736,24 4,59	6.143,27 7,10	5.796,45 -5,65	5.554,18 -4,18	5.606,38 0,94
São Paulo/SP	9.082,49	6.737,27 -25,82	6.776,17 0,58	6.921,56 2,15	6.768,60 -2,21	6.753,15 -0,23	6.984,37 3,42	7.280,40 4,24	7.406,24 1,73	7.743,24 4,55	7.828,78 1,10
Teresina/PI	3.515,83	3.246,52 -7,66	3.553,14 9,44	4.033,65 13,52	4.315,98 7,00	5.354,06 24,05	5.732,01 7,06	6.033,93 5,27	6.109,29 1,25	5.952,33 -2,57	6.172,37 3,70
Vitória/ES	5.022,94	5.109,92 1,73	5.321,26 4,14	5.334,75 0,25	5.380,01 0,85	5.173,64 -3,84	4.884,40 -5,59	5.078,93 3,98	5.110,28 0,62	5.513,91 7,90	5.018,69 -8,98

Fonte: Rais Vínculo ID (BRASIL, 2023b)