

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

CHARLES ALBERTO DE SOUZA ALVES

**A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA REDE ESTADUAL
DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO PARÁ**

BELÉM – PARÁ

2017



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO
DOUTORADO EM EDUCAÇÃO

CHARLES ALBERTO DE SOUZA ALVES

**A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA REDE ESTADUAL
DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO PARÁ**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação, da Universidade Federal do Pará, como requisito para obtenção do título de Doutor em Educação.

Área de concentração: Políticas Públicas Educacionais

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Rosana Maria Gemaque Rolim

BELÉM – PARÁ

2017

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Biblioteca do Instituto de Ciências da Educação (ICED / UFPA)

- A474p Alves, Charles Alberto de Souza.
A política de remuneração dos professores da rede estadual de educação básica do Pará / Charles Alberto de Souza Alves ; orientadora Rosana Maria Gemaque Rolim. – Belém, 2017.
- Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2017.
1. Professores – Pará – Salários, etc. – 2006-2014. 2. Pará – Servidores públicos – Vencimentos, bonificações, etc. – 2006-2014. 3. Professores – Estatuto legal, leis, etc. 4. Educação básica – Pará. I. Rolim, Rosana Maria Gemaque (orient.). II. Título.

FOLHA DE APROVAÇÃO

CHARLES ALBERTO DE SOUZA ALVES

A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA REDE ESTADUAL
DE EDUCAÇÃO BÁSICA DO PARÁ

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Educação do Instituto de Ciências da Educação, da
Universidade Federal do Pará para obtenção do
título de Doutor em Educação.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas Educacionais

Belém, 14 de julho de 2017

Banca Examinadora

Profª. Drª. Rosana Maria Gemaque Rolim (orientadora)_____

Universidade Federal do Pará – UFPA

Profª. Drª. Dalva Valente Guimarães Gutierrez (avaliadora interna)_____

Universidade Federal do Pará – UFPA

Profª. Drª. Vera Jacob Chaves (avaliadora interna)_____

Universidade Federal do Pará – UFPA

Profº. Drº. Marcos Edgar Bassi (avaliador externo)_____

Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC

Profº. Drº. Thiago Alves (avaliador externo)_____

Universidade Federal do Paraná – UFPR

Dedico este trabalho a todos os professores da educação básica da rede estadual de ensino do Pará e a todos os demais professores deste país que lutam para construir uma sociedade melhor.

À todos os pesquisadores empenhados na investigação da remuneração docente no Brasil.

À todos aqueles que acreditam que a educação é um direito fundamental para todo cidadão e que não pode, em nenhuma hipótese, ser tratada como uma mercadoria a serviço do sistema capitalista.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, por me acompanhar em mais essa jornada com vários desafios e sei que sem as bênçãos do Senhor a caminhada seria mais difícil.

Aos meus pais, Carlos Alves e Raimunda Alves que não chegaram ao ensino superior, mas acreditaram em meu esforço ao longo dos anos para realizar esse sonho.

A minha família, Maria Celeste (minha esposa) e Mateus Alves (meu filho amado), pela paciência e compreensão nos momentos que precisei para me dedicar na construção desta tese.

A Luiz Miguel, amigo e companheiro de trabalho na SEDUC/PA que contribuiu de forma fundamental na aquisição dos dados de remuneração dos professores utilizados neste trabalho.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a. Rosana Gemaque, que me orientou em todos os trabalhos que realizei na academia. O TCC, a monografia de Especialização, a Dissertação de mestrado e agora a Tese de doutorado. Sua orientação tem sido decisiva para a qualidade do texto e também para o meu desenvolvimento como pesquisador na área de estudos sobre políticas públicas educacionais. O que tenho aprendido nesses anos de convivência no GEFIN tem sido fundamental para a minha formação discente e docente. Agradeço pelo exemplo que tem sido para a minha vida profissional e pela paciência em me ajudar a compreender o financiamento da educação e de modo geral as políticas educacionais.

Agradeço aos amigos que colaboraram para que este trabalho fosse desenvolvido e concluído. Ao Pr.^o. Dr.^o. Tiago Alves pelos seus conhecimentos que permitiram a elaboração de muitas tabelas que estão nesta tese. Também agradeço pelas suas contribuições sobre o conteúdo do texto que levaram a várias mudanças qualitativas significativas.

Ao Pr.^o Dr.^o Marcos Bassi por suas contribuições no texto. Suas observações escritas e comentadas serviram de guia para repensar várias questões tratadas nesta tese.

Agradeço por sua presença em minha banca de doutoramento e pela leitura dos pontos que precisaram ser adequados.

À Prof.^a Dr.^a Vera Jacob que acompanhou o desenvolvimento deste trabalho desde as disciplinas do Seminário de Tese e que contribuiu com muitas leituras e observações sobre a política pública educacional no Brasil e nas questões relacionadas ao texto com colocações pertinentes para a qualidade do que veio sendo escrito.

À Prof.^a Dr.^a Dalva Valente por sua presença na avaliação deste trabalho. É muito importante ter suas contribuições, uma vez que nos acompanhou desde o início de nossa participação na pesquisa sobre a remuneração docente no Brasil e que agora parte das discussões desenvolvidas ao longo desses anos está sendo sistematizada nesta tese.

Ao amigo Claudio Reis que prontamente se dispôs a me ajudar nas tabulações presentes no texto. Seus conhecimentos de estatística foram preciosos para a concretização desta tese. É com muita sinceridade que agradeço sua paciência para me ajudar mesmo em momentos difíceis que você passou ao longo desses últimos meses. Espero poder retribuir de alguma forma seu esforço para me ajudar.

Aos integrantes do Grupo de Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN) pelo companheirismo que vivemos ao longo desses últimos quatro anos na elaboração de artigos, nas viagens de formação, nos eventos científicos, em especial o FINEDUCA, onde convivemos por várias vezes praticamente como uma família. Obrigado pela amizade fraterna meus amigos: Felipe e Marielle pela ajuda nos momentos difíceis e pela ajuda na disponibilização de dados, textos e ajuda com as tabelas; Ana Cláudia, minha amiga e cooperadora nas observações do texto; Brites, Hélio, Marilene, Gabriela, Ana Paula pela amizade que certamente irá continuar pelos anos que ainda virão. Que o conhecimento que adquirimos ao longo dos anos no GEFIN possa servir para a construção de novos grupos de pesquisa que contribuam para o aprofundamento de pesquisas que revelem a educação pública que temos e sirva de norte para educação que desejamos.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em educação, pelos valiosos ensinamentos.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa que proporcionou a execução deste trabalho.

Agradeço também, aos integrantes do Grupo de pesquisa do Observatório da Educação, que desenvolve a Pesquisa: Remuneração de professores de escolas públicas de Educação Básica no contexto FUNDEB e PSPN. A convivência com o grupo contribuiu para o meu crescimento em conhecimentos na área da pesquisa educacional.

Notícias sobre remuneração de professores da educação básica pública:

Os professores brasileiros do ensino público fundamental e médio ganham menos da metade da média salarial dos professores de países analisados em um estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), divulgado nesta quinta-feira. (Um Olhar sobre a Educação 2016) (<http://www.bbc.com/portuguese/brasil-37358270>).

Salário dos professores brasileiros está entre os piores do mundo (REVISTA VEJA, 2014).

Professor no Brasil ganha menos e trabalha mais que os de outros países. Muitas vezes os professores trabalham dobrado para complementar a renda. Em mais de dez estados não ganham nem o piso salarial (G1/GLOBO, EDIÇÃO de 16/09/2016).

“Nem tudo que se enfrenta pode ser modificado, mas nada pode ser modificado até que seja enfrentado”
(James Baldwin).

RESUMO

A tese analisa a remuneração dos professores da educação básica da rede estadual de ensino do Pará no período de 2006 a 2014. O objetivo consiste em apreender as políticas de remuneração a partir da análise dos componentes que formam/estruturam a remuneração dos professores. A base principal de dados utilizada consistiu as folhas de pagamento dos servidores lotados na SEDUC/PA, referentes aos meses de outubro da série histórica delimitada. Os dados utilizados foram tabulados para apresentar informações sobre os professores em relação a cargos, vínculos, formação e componentes de remunerações, e analisados com base no contexto político educacional como forma de compreendermos as mudanças ocorridas na composição da remuneração e as decisões governamentais que as motivaram. Observamos que a estrutura da remuneração sofreu poucas alterações no período de 2006 a 2010 e consistiram na equiparação entre os vencimentos dos professores com formação em nível médio e superior. Por sua vez, no período de 2011 a 2014 as alterações foram mais evidentes com a ausência de alguns componentes de remuneração e a criação de outros. A partir da análise destes componentes concluímos que três políticas se destacaram no período analisado: (I) a política de ampliação do vencimento por meio da incorporação de abonos e gratificações tendo como principal motivação a ação do governo de se adequar ao cumprimento dos reajustes do PSPN regulamentado pela Lei nº 11.738/2008, que levaram à decisão de incorporar algumas gratificações de caráter temporário no vencimento básico como estratégia de não aumentar o volume de recursos com o pagamento de pessoal e assim manter a diretriz governamental de primar pelo equilíbrio fiscal das contas públicas e atender aos limites percentuais com gastos de pessoal definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentada pela Lei nº 101/2000; (II) a política de valorização da regência de classe indicada pela elevada frequência de professores que recebem por aulas suplementares caracterizadas pela extrapolação da carga horária destinada à regência de classe implicando em dificuldade para a efetivação da hora atividade voltada para o planejamento e avaliação; e (III) a política de valorização das vantagens pessoais com destaque para os componentes de gratificação de titularidade e de escolaridade que assinalam uma mudança na qualificação dos professores da rede estadual no período analisado, pois os dados revelam a diminuição no quantitativo de professores com formação em nível médio e o aumento de professores com nível superior e também com pós-graduação, em especial *lato sensu*, porém os dados também indicam pouca capacidade da rede estadual em reter os professores com qualificação *stricto sensu*, ou seja, com mestrado e doutorado.

Palavras-chave: Remuneração de professores; Estrutura de remuneração; Valorização docente.

ABSTRACT

The thesis analyzes the remuneration of teachers of the basic education of the state education network from 2006 to 2014. The objective is to understand the remuneration policies based on the analysis of the components that form / structure the remuneration of teachers. Thus, the analysis perspective used in the work was the dialectical historical materialism having as main categories of analysis the totality, the mediation and the contradiction. The main data base used was the payroll of the servers sold in SEDUC / PA, referring to the months of October of the delimited historical series. The data used were tabulated to present information about teachers in relation to positions, links, training and remuneration components and were analyzed based on the educational political context as a way of understanding the changes in the remuneration structure and the governmental decisions that motivated them . We observed that the remuneration structure underwent few changes in the period from 2006 to 2010, and consisted of matching the salaries of teachers with a level and higher education. On the other hand, in the period from 2011 to 2014 the changes were more evident with the absence of some components of remuneration and the creation of others. From the analysis of the remuneration components, we conclude that three policies stood out in the analyzed period, namely: (i) the policy of increasing the salary through the incorporation of credits and gratuities, the main motivation being the government's action to adapt to the Compliance with the adjustments of the PSPN regulated by Law 11,738 / 2008, which led to the decision to incorporate some temporary benefits into the basic maturity as a strategy of not increasing the volume of resources with the payment of personnel and thus maintaining the government's Fiscal balance of public accounts and meeting the percentage limits with personnel expenses defined in the Fiscal Responsibility Law, regulated Law n° 101/2000; (II) the policy of valorization of the regency of class indicated by the high frequency of teachers who receive by supplementary classes that are characterized by the extrapolation of the workload destined to the class regency and that causes difficulty for the effectiveness of the hour activity directed to the planning and evaluation; And (iii) the policy of valuing personal advantages, with emphasis on the components of gratification of tenure and schooling that indicate a change in the qualification of the teachers of the state network in the analyzed period, since the data show the decrease in the number of teachers with Secondary level and also with postgraduate, in particular, to lato sensu, but the data also indicate that the state network has little capacity to retain teachers with a strido sensu qualification, that is, with masters and doctorate degree.

Keywords: Remuneration of teachers; Remuneration structure; Teacher appreciation.

RÉSUMÉ

La thèse analyse la rémunération des enseignants d'éducation de base des écoles publiques de 2006 à 2014. L'objectif est de saisir les politiques de rémunération de l'analyse des composants qui forment / la structure de la rémunération des enseignants. Ainsi, la perspective d'analyse utilisée dans l'étude était le matérialisme historique et dialectique les principales catégories d'analyse tout, la médiation et les conflits. La base de données principale utilisée était les livres de paie des serveurs dans la foule SEDUC / PA, pour les mois d'Octobre la série définie. Les données ont été compilées pour présenter des informations sur les enseignants par rapport aux positions, des liens, des éléments de formation et de rémunération et analysés sur la base du contexte politique de l'éducation afin de comprendre les changements dans la structure de rémunération et les décisions gouvernementales qui ont motivé . Nous notons que la structure de la rémunération a peu changé au cours de la période 2006 à 2010 et se composait du match entre les salaires des enseignants avec le niveau d'éducation et supérieur. À son tour, dans la période 2011-2014 les changements ont été plus évidente avec l'absence de certains éléments de la rémunération et la création d'autres. A partir de l'analyse des composantes de la rémunération concluent que trois politiques se sont démarqués dans la période analysée, à savoir (i) l'expansion de maturité politique en intégrant des allocations et des primes avec le principal costume d'action du gouvernement de motivation le respect des ajustements du PSPN réglementé par la loi n ° 11738/2008, ce qui a conduit à la décision d'incorporer des bonus temporaires dans le salaire de base en tant que stratégie de ne pas augmenter le montant des ressources au paiement du personnel et maintenir ainsi la ligne directrice du gouvernement exceller l'équilibre budgétaire des finances publiques et respecter les limites de pourcentage pour les dépenses de personnel définies dans la loi sur la responsabilité fiscale, la loi n ° 101/2000 réglementé; (II) la politique d'évaluation de Regency de catégorie indiquée par la fréquence élevée des enseignants reçoivent des classes supplémentaires qui sont caractérisés par une extrapolation des heures destinées à la classe régence et il apporte des difficultés pour l'activité efficace du temps visant à la planification et évaluation; et (iii) la politique d'évaluation des avantages personnels mettant en évidence la propriété des composants de bonus et de l'éducation qui indiquent un changement dans la classification des enseignants des écoles publiques dans la période analysée, les données montrent une diminution de la quantité des enseignants formation à la mi-niveau et l'augmentation des enseignants de l'enseignement supérieur et post-graduation, en particulier au sens large, mais les données indiquent aussi peu de la capacité de l'État pour retenir les enseignants avec la qualification de stricto sensu, à savoir, maître et PhD.

Mots-clés: la rémunération des enseignants; Structure de compensation; appréciation des enseignants.

LISTA DE TABELAS

TABELA 1:	Gastos das Unidades da Federação	71
TABELA 2:	Brasil – Professores por nível de formação em 2008	99
TABELA 3:	Valores do PSPN de 2009 a 2016 (em reais)	101
TABELA 4:	Rendimento médio dos professores da educação básica e de profissionais de outras áreas com curso superior – setores público e privado – Brasil 2004-2014 (em R\$ valores de 2014, deflacionados pelo INPC)	103
TABELA 5:	Brasil – Salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente, em valores constantes de 2014	104
TABELA 6:	Brasil – Rendimento médio de professores da educação básica (não federais) e não professores com escolaridade equivalente (2004-2014)	105
TABELA 7:	Rendimento mensal per capita dos professores da educação básica por região (%)	109
TABELA 8:	Diferença de vencimentos das redes estaduais e municipais das capitais para professor com Ensino Médio, na modalidade normal ou magistério, em jornada de trabalho 40 horas semanais – 2010	116
TABELA 9:	Diferença de vencimentos das redes estaduais e municipais das capitais para professor licenciatura plena/nível superior – 2010	118
TABELA 10:	Matrículas na educação básica na rede estadual do Pará de 2006 a 2013	126
TABELA 11:	SEDUC/PARÁ – Cargos e quantitativo de vagas (2007)	134
TABELA 12:	SEDUC/PARÁ – Quantitativo de vagas e de nomeações por concurso público (2006 a 2010)	135
TABELA 13:	PARÁ – Total de professores por nível de formação nas URE's (2007)	136
TABELA 14:	PARÁ – Evolução do Vencimento Base dos Professores c Quadro Permanente do Magistério – QPM (Início da Carreira c 2006 a 2014)	138

TABELA 15	PARÁ – PIB <i>per capita</i> do Brasil, da região Norte e do Estado do Pará – 2006 a 2014	141
TABELA 16	PARÁ – Execução Orçamentária 2006/2014 (Milhares R\$)	142
TABELA 17	Níveis e tempo de serviço no cargo de professor	148
TABELA 18	SEDUCA-PA – Quantitativo de professores segundo o Cargo e Tipo de Vínculo do quadro permanente e suplementar – 2006 a 2013	
TABELA 19	SEDUC/PARÁ – Quantitativo de docentes e não docentes ativos por local de lotação (2006 – 2013)	151
TABELA 20	SEDUCA-PA – Quantitativo de professores segundo o Cargo e Tipo de Vínculo do quadro permanente e suplementar – 2006 a 2013	157
TABELA 21	SEDUC/PARÁ – Professores sem descrição no EM e no PCCR: 2006 a 2013	160
TABELA 22	SEDUC/PARÁ – Componentes da remuneração dos professores da educação básica da rede estadual – 2006/2010/2014	162
TABELA 23	SEDUC/PARÁ – Componentes de maior valor e frequência (2006/2010/2014)	174
TABELA 24	Pará – Rede estadual de ensino: Remuneração média dos professores, segundo categorias – 2006/2010, 2013/2014 (valores em reais)	177
TABELA 25	Vencimentos iniciais de professores com formação em nível médio e superior, com jornada de 40 h, convertidos em salário mínimo - 2006 a 2014 (valores corrigidos de acordo com o INPC de dezembro de 2014)	186

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

QUADROS

Quadro 1:	Classificação de componentes de remuneração em categorias	38
Quadro 2:	Detalhes da Lei de Responsabilidade Fiscal	67
Quadro 3:	Componentes da Remuneração Total dos Professores da Educação Básica em doze Estados	119
Quadro 4:	URES e USES da SEDUC/PA	123
Quadro 5	Quadro Permanente do Magistério – QPM – do Estado do Pará	153
Quadro 6	Quadro Suplementar do Magistério – QSM – do Estado do Pará	154
Quadro 7	SEDUC/PARÁ – Correlação entre os cargos do grupo permanente do magistério	156

GRÁFICOS

Gráfico 1	Prioridades na aplicação dos recursos públicos	74
Gráfico 2	Orçamento Geral da União – Gastos Selecionados (R\$ milhões)	75
Gráfico 3	Estado do Pará: Rede estadual de educação: categorias incidentes na Remuneração Média dos Professores – 2006/2010/2013/2014	178
Gráfico 4	Evolução nos valores das vantagens pessoais	179
Gráfico 5	SEDUC/PA – quantitativo de professores da rede Estadual de ensino do Pará por nível de formação – 2006, 2010 e 2013	205

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEB - Câmara de Educação Básica

CF - Constituição Federal

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNE - Conselho Nacional de Educação

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNTE Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico

DF – Distrito Federal

EC - Emenda Constitucional

FEUSP - Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação Básica

GEFIN - Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

INPC - Instituto Nacional de Preços ao Consumidor

INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MEC – Ministério da Educação

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

PA - Pará

PIB – Produto Interno Bruto

PCCR – Plano de Cargos, Carreira e Remuneração

PPGED - Programa de Pós-Graduação em Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PSPN - Piso Salarial Profissional Nacional

PT - Partido dos Trabalhadores

PSDB- Partido da social democracia brasileira

SEDUC - Secretaria Estadual de Educação

SINTEPP - Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Pará

STF – Supremo Tribunal Federal

UF – Unidade da Federação

UFPA - Universidade Federal do Pará

USP - Universidade de São Paulo

UFPI - Universidade Federal do Piauí

UFPB - Universidade Federal da Paraíba

UFRN - Universidade Federal do Rio Grande do Norte

UEMG - Universidade Estadual de Minas Gerais

UFMS - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul

UFPR - Universidade Federal do Paraná

UNDIME – União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação

UNISUL - Universidade do Sul de Santa Catarina

UFMT - Universidade Federal do Mato Grosso

UFRGS - Universidade Federal do Rio Grande do Sul

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
ORIGEM DO ESTUDO	19
QUESTÕES NORTEADORAS	30
OBJETIVOS	30
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	30
ORGANIZAÇÃO DA TESE	38
CAPITULO I - A REFORMA DO ESTADO E SEUS REBATIMENTOS NO TRABALHO E NA REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA	41
1.1 DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL AO NEOLIBERALISMO – OS DEBATES SOBRE O PAPEL DO ESTADO E SEUS REBATIMENTOS SOBRE A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO	41
1.2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: CONCEPÇÕES E AÇÕES DO MARE PARA A SOLUÇÃO DA CRISE FISCAL	47
1.2.1 A flexibilização nas relações trabalhistas: instabilidade e precarização do servidor público e trabalho docente	52
1.2.2 As mudanças no sistema remuneratório dos servidores públicos	60
1.2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites da aplicação dos recursos públicos na educação	63
CAPITULO II - A REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: bases conceituais e legais	80
2.1 REMUNERAÇÃO, SALÁRIO E VENCIMENTO: CONCEITOS E DISTINÇÕES	80
2.2 ALGUMAS PRODUÇÕES SOBRE REMUNERAÇÃO DOCENTE EM ÂMBITO INTERNACIONAL	87
2.3 A REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES NA LEGISLAÇÃO NACIONAL	93

2.4	A REMUNERAÇÃO DOCENTE NA PRODUÇÃO ACADÊMICA NACIONAL	106
-----	--	-----

CAPITULO III – CONTEXTO POLÍTICO EDUCACIONAL DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ E A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES NO PERÍODO DE 2006 a 2014 122

3.1	BREVE PANORAMA ORGANIZACIONAL DA SEDUC	122
-----	--	-----

3.2	A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARÁ: ASPECTOS RELACIONADOS À REMUNERAÇÃO E À VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES	124
-----	---	-----

3.2.1	A política educacional do Estado no Governo de Almir Gabriel – 2006, o ano de ruptura na política educacional	124
-------	---	-----

3.2.2	A política educacional do Estado no Governo de Ana Júlia – 2007 a 2010	128
-------	--	-----

3.2.3	Política educacional no período de 2011 a 2014: novos rumos	139
-------	---	-----

3.3	CARACTERIZAÇÃO DOS PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO COM BASE NOS DADOS DAS FOLHAS DE PAGAMENTO NO PERÍODO DE 2006 A 2014	150
-----	--	-----

3.4	A COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE ESTADUAL DE ENSINO NO PERÍODO DE 2006 A 2014	161
-----	---	-----

CAPÍTULO IV – A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE DE ENSINO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2006 A 2014 181

4.1	A REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES COMO POLÍTICA PÚBLICA	181
-----	---	-----

4.2	A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO QUE AMPLIA O VENCIMENTO POR MEIO DA INCORPORAÇÃO DE ABONOS E GRATIFICAÇÕES	184
-----	--	-----

4.3	A POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DA REGÊNCIA DE CLASSE	194
-----	---	-----

4.4	A POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DAS VANTAGENS PESSOAIS	204
-----	--	-----

CONSIDERAÇÕES FINAIS 211

REFERÊNCIAS 219

INTRODUÇÃO

ORIGEM DO ESTUDO

Esta tese, que versa sobre remuneração de professores da educação básica, está inserida no âmbito do projeto de pesquisa intitulado “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica no contexto do FUNDEB e PSPN”, cujo objetivo principal é dimensionar os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) sobre a remuneração dos professores das redes públicas de educação básica brasileira, no período de 2006 a 2013.

Contando com o apoio financeiro e técnico do Programa Observatório da Educação (OBEDUC)¹, do Ministério da Educação (MEC) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal do Ensino Superior (Capes), essa pesquisa nacional dispõe de bolsas de estudo que possibilitam a participação de pesquisadores, de professores, de estudantes de doutorado, de mestrado e de graduação, e também de professores da educação básica. Atualmente, esse projeto abrange 09 (nove) Estados (Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraná, Piauí, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) e envolve 9 (nove) Programas de Pós-Graduação em Educação (UEMG, UFMS, UFPA, UFPI, UFPR, UFRN, UNIFESP, UNISUL e USP).

Trata-se, portanto, de um espaço propício para interações profícuas entre pesquisadores e grupos de pesquisa, todos numa conjunção de esforços para analisar a remuneração de professores a partir de informações encontradas em Planos de Cargo, Carreira e Remuneração (PCCR), em estatutos de servidores do magistério, em folhas de pagamento, e em outras fontes, tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), a Relação Anual

¹ O Programa Observatório da Educação, resultado da parceria entre a Capes, o INEP e a SECADI, foi instituído pelo Decreto Presidencial nº 5.803, de 08 de junho de 2006, com o objetivo de fomentar estudos e pesquisas em educação que utilizem a infraestrutura disponível das Instituições de Educação Superior (IES) e as bases de dados existentes no INEP. O programa visa, principalmente, proporcionar a articulação entre pós-graduação, licenciaturas e escolas de educação básica e estimular a produção acadêmica e a formação de pós-graduados, em nível de mestrado e doutorado. Fonte: Site do Observatório da Educação (MEC/Capes). Disponível em <<http://www.capes.gov.br/educacao-basica/observatorio-da-educacao>>.

de Informações Sociais (RAIS), entre outras que possam contribuir para se alcançar o objetivo da pesquisa.

Essa iniciativa para conhecer melhor a remuneração de professores que atuam na educação básica é um desafio de grandes proporções, pois tanto a remuneração quanto a carreira são tratadas de formas variadas, devido à configuração do federalismo brasileiro, que possibilita a autonomia de estados e de municípios para legislarem sobre seus sistemas de ensino e para definirem, em suas esferas de competência, as formas de regular a dimensão profissional e a carreira de seus servidores.

Por conseguinte, realizar o levantamento e a análise de dados que deem conta de desvelar o cenário nacional acerca da remuneração desses professores é uma meta que dificilmente pode ser alcançada por indivíduos ou grupos trabalhando de modo isolado, mas, nessa pesquisa nacional isso está sendo possível, apesar de não serem poucas as dificuldades encontradas durante o seu processo.

Dessa forma, ao longo da pesquisa, os pesquisadores conseguiram avançar em termos de acúmulo teórico e de experiência, por meio de discussões, questionamentos pertinentes e reflexões, que levaram o grupo ao amadurecimento necessário para encaminhar as formas mais adequadas de alcançar o objetivo principal. Entendemos, assim, que esses elementos são essenciais para o sucesso de pesquisas de grande porte, que contam com a participação de diversos integrantes e que pretendem ter alcance nacional.

Além de nossa inserção na pesquisa nacional, que contribuiu para o aprofundamento das análises a respeito da remuneração de professores neste trabalho, realizamos discussões locais sobre a remuneração de professores no Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN) e, com isso, conseguimos construir a base teórica necessária para desenvolvermos as análises acerca da temática da remuneração.

Neste trabalho, analisamos a remuneração dos professores da rede de ensino estadual do Pará, a partir dos seus elementos de composição, com vistas a apreender a política subjacente de remuneração praticada no período de 1996 a 2014 e as possibilidades de valorização da carreira dos professores.

Embora tenhamos conhecimento de que discussões sobre remuneração docente estejam presentes ao longo da história da educação pública em nosso país, optamos por

um recorte histórico considerando o período a partir da Reforma do Estado brasileiro, por compreendermos que alguns de seus desdobramentos na área educacional são importantes para definir a política de financiamento da educação básica na série histórica em que o objeto está inserido.

Com relação à Reforma do Estado brasileiro, ela foi implementada pelo governo federal, na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), entre 1995 e 2002, e, no que diz respeito ao financiamento da educação pública básica, caracterizou-se pela influência da lógica neoliberal de contenção de gastos e pela otimização dos recursos financeiros disponíveis, por meio de estratégias de redistribuição. Por conseguinte, a partir de meados da década de 1990, o financiamento da educação básica e a remuneração dos professores estão inseridos no contexto de uma política de Fundos contábeis², criados para promover a redistribuição de recursos financeiros na educação básica.

O primeiro deles foi o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF)³, criado em 1996, pelo art. 60 da Emenda Constitucional nº 14/1996, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) e que substituiu o texto referente à aplicação das receitas e dos impostos, prevista no artigo 212 da Constituição Federal de 1988. O referido Fundo foi regulamentado em 24 de dezembro de 1996, pela Lei nº 9.424. Sua implantação deu-se automaticamente a partir de 1º de janeiro de 1998, mas podia ser antecipada, como ocorreu no Pará ao ser implantado em 1º de julho de 1997.

² A administração pública, até 1964, foi gerida pelo princípio do caixa único, ou de um Fundo geral conhecido como tesouro no âmbito de cada esfera administrativa. Todas as receitas arrecadadas eram concentradas num caixa único, que possibilitava, aos administradores públicos, o controle sobre a totalidade dos recursos, porém, com a desvantagem de centralização das decisões e outros problemas de planejamento e de organização contábil. A Lei nº 4.320/1964 colocou fim ao princípio do caixa único e instituiu normas gerais para os Fundos especiais, que se constituem em um mecanismo de descentralização do orçamento público e define despesas específicas que possuem várias finalidades e abrangências com recursos que podem ser constituídos das mais diversas origens, “que vão desde as receitas próprias, empréstimos internos e externos, incentivos fiscais, créditos especiais, entre outros. Dispõe de orçamento e contabilidades próprios e devem ter prestação de contas específicas” (CRUZ, et al., 2001, p. 106). A natureza contábil “[...] significa que seus recursos são repassados automaticamente aos Estados e Municípios, de acordo com coeficientes de distribuição estabelecidos e publicados previamente” (MENEZES; SANTOS, 2001, p. 1).

³ O Fundef era constituído por 60% sobre 25% de alguns recursos vinculados à educação: Fundo de Participação dos Estados (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Impostos sobre a Circulação de Mercadorias (ICMS); Imposto sobre os Produtos Industrializados para fins de Exportação (IPI-Exp); Compensação Financeira decorrente da desoneração das exportações referente a Lei complementar 87/1996.

O FUNDEF promoveu significativa alteração no mecanismo de financiamento da educação no país, ao subvincular recursos para o Ensino Fundamental e definir a aplicação mínima de 60% destes para a remuneração dos profissionais do magistério, em efetivo exercício. A Lei nº 9.424/1996 também determinou a elaboração de Planos de Carreira e Remuneração que assegurassem: a) a remuneração condigna dos professores do Ensino Fundamental público, em efetivo exercício no magistério; b) o estímulo ao trabalho em sala de aula; e c) a melhoria da qualidade do ensino (artigo 9º).

O estudo realizado por Anuatti-Neto, Fernandes e Pazello (2004) indica que, no período entre 1995 e 1999, a remuneração relativa dos professores públicos teria melhorado de forma significativa em comparação ao conjunto de trabalhadores no setor privado e teria diminuído a distância entre os salários dos professores das redes municipal e estadual de ensino.

Outro estudo realizado por Arelaro (2007), no entanto, indica que os impactos do FUNDEF na remuneração docente foram mais significativos nos municípios que pagavam salários muito baixos, enquanto que, nos Estados e nos municípios economicamente mais desenvolvidos, os ganhos foram, em geral, na forma de abonos e gratificações, que, provavelmente, não poderiam ser incorporados na remuneração. Esse entendimento é ratificado com os estudos de Barros, Mendonça e Blanco (2001), que também apontam como tendência o impacto positivo do FUNDEF na região Nordeste, na remuneração de professores das redes municipais de cidades pequenas e economicamente mais pobres.

O FUNDEF não possibilitou a garantia do PSPN para os professores das redes públicas de ensino e esteve focalizado apenas no Ensino Fundamental, deixando de incluir a Educação Infantil, o Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos. Em sua implantação, apresentou outra fragilidade, isto é cálculo do valor mínimo por aluno não foi definido pela União e ainda não há perspectivas claras de se chegar a conclusão.

Os efeitos da implementação do FUNDEF na rede estadual de educação e nas redes de ensino de Belém e Santarém, no período de 1997 a 2001, foram analisados por Gemaque (2004, p. 116) em sua Tese. Em relação especificamente à rede estadual, a pesquisadora observou que “[...] os 60% do FUNDEF não possibilitaram aumento, de fato, para nenhuma categoria do magistério, tendo em vista que os aumentos havidos foram para acompanhar os valores dos salários mínimos” (GEMAQUE, 2004, p. 166).

No que diz respeito à valorização do magistério, Gemaque (2004) entende que “[...] houve redução significativa do número de professores leigos e ampliação do número de professores com ensino superior” (p. 336). Isso se deveu, em grande parte, aos recursos do FUNDEF, e, sobre a base salarial dos professores da rede estadual, foi afirmado que ela

[...] não sofreu alterações com a chegada do FUNDEF. [...] o governo do Estado [...] concedeu um pequeno aumento somente aos professores cuja base salarial equivalia ao salário mínimo, garantindo o cumprimento da Constituição Federal. Entretanto, os professores com nível superior sofreram uma desvalorização salarial da ordem de 21,0% (rede estadual) de 1996 a 2001. O máximo que se conseguiu foi equilibrar os valores da base salarial, diminuindo a diferença entre o menor e maior valores, entretanto, às custas da redução do maior e não da ampliação do menor. Com base nesses resultados, não houve valorização do magistério (GEMAQUE, 2004, p. 337).

Com o fim da vigência do FUNDEF, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 53/2006, que cria o Fundeb⁴ e que teve sua regulamentação por meio da Lei nº 11.494/07. Essa transição entre o FUNDEF e o Fundeb apresenta a continuidade da permanência de aplicação de 60% dos recursos para a remuneração, com a diferença, porém, de que houve a ampliação de recursos a partir da vinculação de outras receitas a serem aplicadas na educação. Além das receitas que constituíam o FUNDEF (FPE, FPM, ICMS, IPI-exp. e Desoneração de exportações da Lei complementar 87/1996), foram acrescentados o Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD), o Imposto Sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e o Imposto Territorial Rural (ITR). Os recursos também passaram a abranger o pagamento da remuneração de todos os professores da educação básica.

Com o FUNDEB, houve alguns avanços no que diz respeito à saída da focalização de recursos apenas no Ensino Fundamental e a ampliação para o atendimento da Educação Infantil ao Ensino Médio, incluindo percentuais de valores diferenciados para matrículas de alunos por etapa da educação básica e modalidades,

⁴ O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação é um Fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um Fundo por Estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete Fundos), formado, na sua quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e de transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Sua vigência está estabelecida para o período de 2007 a 2020.

bem como a diferenciação de valores para a área urbana e do campo. Outro avanço foi o estabelecimento dos valores progressivos de complementação que a União deveria realizar em relação aos Fundos estaduais gradativamente até atingir o máximo de 10% do total arrecadado para o Fundo a partir de 2010.

A Lei nº 11.494/2007 especificou as responsabilidades de Estados e de Municípios com a política de valorização dos profissionais da educação da seguinte forma:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem.

Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino (BRASIL, 2007).

Ao analisar as repercussões do FUNDEF/FUNDEB na valorização dos profissionais da educação da rede estadual de ensino do Pará, Carvalho (2012) concluiu, no que diz respeito à situação do professor⁵ em termos de vencimento-base e de remuneração inicial total, tomando como referência de análise o período de 1996 a 2009, que: 1) Os professores que não possuíam licenciatura plena (curso normal médio ou com estudos adicionais), classificados na nomenclatura da rede estadual de ensino como AD-1 (com formação em magistério) e AD-2 (magistério mais estudos adicionais), com relação ao vencimento-base em 2009, registraram aumento de 78,2% em comparação com o ano de 1996. O autor ressalta que esta variação não pode ser atribuída ao FUNDEF/FUNDEB, mas aos reajustes no valor do salário mínimo que, desde 1994, vinham apresentando momentos de alta e um processo contínuo de elevação a partir de 2004; 2) No mesmo período, o vencimento-base do nível AD-4 (com licenciatura plena) registrou crescimento menor, de 34%. Foi observado que “[...] o mesmo movimento em termos de ajustes, também foi percebido em relação aos

⁵ A nomenclatura dos professores da rede estadual de ensino até o ano de 2010 apresentava a seguinte classificação: 1) Professor AD-1 com formação em nível médio magistério; 2) Professor AD-2 com formação em nível médio magistério com mais estudos adicionais; 3) Professor AD-3 com licenciatura curta para lecionar nas séries iniciais do ensino fundamental e; 4) Professor AD-4 com formação em nível superior. A partir da vigência do PCCR dos professores da rede estadual do Pará, essa nomenclatura foi modificada como pode ser visto no capítulo III deste trabalho.

valores da remuneração total” (CARVALHO, 2012, p. 234). Dessa maneira, em termos de reajustes, os recebidos pelos professores AD-4 foram menores.

Por último, com base na análise dos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), referente aos anos de 1996, 2001, 2004, 2007 e 2009, constatou-se que a remuneração do professor no Pará era baixa, tanto em comparação com a remuneração dos profissionais com Ensino Médio quanto em relação às profissões de maior prestígio social no Estado e no Brasil (médicos, advogados, delegados, arquitetos, engenheiros, etc.).

Dessa forma, tanto o estudo de Gemaque (2004), que analisa o período de 1996 a 2001, quanto o de Carvalho (2004) que abrange o período de 1996 a 2009, no que diz respeito ao vencimento básico dos professores da rede estadual de ensino, identificam o crescimento percentual dos reajustes de vencimentos dos professores com ensino fundamental e reajustes menores para os vencimentos de professores com ensino superior.

O estudo mais abrangente sobre a remuneração docente nos últimos anos foi o desenvolvido pela pesquisa nacional realizada pelo Observatório da Remuneração Docente⁶, concluída em 2012, e que, no Estado do Pará, foi desenvolvida pelos membros do GEFIN. Os dados sobre remuneração dos vários grupos envolvidos foram sistematizados em um relatório final, intitulado “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, e, no que diz respeito à realidade paraense, a análise sobre a remuneração abrangeu a rede estadual de ensino e a rede municipal de Belém. O relatório estadual final apontou que, em termos de remuneração entre os professores das redes mencionadas, no período de 1996 a 2010, ocorreu:

[...] aumentos reais tanto no vencimento inicial quanto na remuneração dos professores com formação em Magistério (nível médio) e em Licenciatura (nível superior), sendo que, em Belém, os aumentos foram superiores aos dos professores vinculados à rede estadual. Assim, enquanto na rede municipal de Belém o aumento foi de 112,6%, para os professores com formação em Magistério, na rede estadual foi de 90,4% (p. 70).

⁶ A pesquisa nacional “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, contou com apoio da CAPES/INEP/SECAD – Observatório da Educação de 2009 a 2012.

A diferença também foi constatada entre os professores com formação em Licenciatura, ocorrendo que, em Belém, na rede municipal, o aumento salarial foi de 66,4% e, na rede estadual, de 43,6%. Dessa maneira, com base no relatório, é possível inferir que, nessas diferenças de reajustes salariais, os professores da rede municipal de Belém são mais valorizados que os da rede estadual.

Os relatórios sobre a remuneração dos professores desenvolvidos nos estados, pelos grupos de pesquisas que integravam a pesquisa nacional, foram sistematizados no livro intitulado “Vencimento e remuneração docente no Brasil: resultados de pesquisa”. As informações referentes à remuneração dos professores no Pará foram organizadas por Chaves, Rolim e Pereira (2015) que destacaram, entre suas conclusões, ter havido redução na diferença do vencimento inicial por formação nas duas redes de ensino, ao ponto de anular a diferença entre as redes de ensino estadual e municipal de Belém, ao final da série histórica de 1996 a 2010. As autoras, então, concluíram que, na prática, não houve mais diferenciação no vencimento inicial entre os professores com base na sua formação, tanto na rede municipal de Belém quanto na rede estadual. A possibilidade de diferenciação na formação tem ocorrido por meio de gratificações, que, no período analisado, constituíam a principal forma para se diferenciar o vencimento e as vantagens pecuniárias. O relatório destaca também que “[...] os aumentos no vencimento inicial dos professores das duas redes de ensino não acompanharam a evolução no valor aluno ano do FUNDEF e do FUNDEB” (CHAVES; ROLIM; PEREIRA, 2015, p. 239). A falta de reajuste dos vencimentos de acordo com a evolução do valor aluno-ano levou, por conseguinte, à perda do seu valor se comparado em valores de salário mínimo (SM) praticados no período. De acordo com as pesquisadoras, em 1996, em Belém, o vencimento inicial dos professores com licenciatura correspondia a 2,7 SM e diminuiu para 2,0, em 2010. Na rede estadual, ocorreu de modo semelhante, pois, em 1996, o vencimento correspondia a 2,6 SM e passou para 2,0, em 2010.

A Lei nº 11.494/2007 também determinou, no seu artigo 41, o dia 31 de agosto de 2007 como prazo para que o Poder Público definisse o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Depois que o Projeto de Lei do PSPN tramitou por quase um ano no Congresso Nacional, ele se transformou em Lei, a de nº 11.738, em 2008. Assim, o piso salarial para a categoria docente foi estabelecido somente vinte anos depois do texto constitucional apresentá-lo

como princípio e como condição imprescindível para a valorização dos profissionais da educação, bem como da melhoria da qualidade do ensino público (art. 205, VIII).

Vale ressaltar que a definição do PSPN para os professores não foi um processo tranquilo, mas resultante da mobilização dos educadores e da sociedade civil organizada, bem antes da promulgação da atual Constituição Federal.

Em 16 de julho de 2008, foi sancionada a Lei nº 11.738, que regulamenta o PSPN para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme previsto na Alínea “e”, do inciso III, do caput do artigo 60 do ADCT.

De acordo com o art. 2º, da Lei nº 11.738/2008, o PSPN, inicialmente definido na referida Lei no valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, diz respeito ao vencimento inicial dos professores com formação em nível médio, na modalidade Normal, de acordo com o que está previsto no art. 62 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

No entanto, esta lei não fixa valores para a remuneração de profissionais do magistério com nível superior. Porém, ela estabelece que o valor fixado para os profissionais de nível médio apresenta-se como uma referência para a fixação dos valores para o vencimento inicial da carreira dos profissionais de nível superior, a ser definido de acordo com o critério de cada ente federado. O estabelecimento dos valores do piso salarial pela lei não impede que os entes federados decidam praticar valores superiores, mas impede que sejam definidos valores inferiores.

Embora a lei não faça referência ao PSPN para os profissionais de nível superior, o art. 67, IV da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), referente à progressão por titulação ou habilitação, fundamenta o pensamento de que os profissionais que possuem nível superior, em início de carreira ou não, devem receber vencimentos acima do previsto para a formação de nível médio.

A lei define como PSPN “[...] 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” (art. 2º, § 1º). O valor do piso deve ser pago para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais, e, para os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho, os valores serão, no mínimo, proporcionais ao mencionado no caput do artigo segundo, tendo em vista que a lei não impede jornadas com carga horária inferior a 40 horas.

A lei esclarece que se compreende como profissionais do magistério público da educação básica:

[...] aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional (Art. 2º, § 2º).

O prazo estipulado para o pagamento do piso foi 1º de janeiro de 2009 e deveria ser de forma progressiva e proporcional, tendo seu valor integralizado, no máximo, em 1º de janeiro de 2010. Em 2009, os gestores estaduais e municipais que praticavam um piso salarial inferior ao inicialmente estabelecido pela lei nº 11.738 poderiam pagar 2/3 do valor de diferença para se chegar ao piso nacional, mas, até 1º de janeiro de 2010, deveriam pagar o valor integralmente.

Para o pagamento do PSPN, a lei previu, no artigo 2º, que, até 31 de dezembro de 2009, seria admitida a possibilidade de serem computadas as vantagens pecuniárias a qualquer título como forma de se atingir o valor do piso, ou seja, para os professores não receberem abaixo de R\$ 950,00, valor estipulado à época da criação da lei, os governantes poderiam somar o vencimento básico e as gratificações e vantagens.

Logo, de início, a política de definir um PSPN a ser pago a todos os professores da educação básica foi questionada como sendo inconstitucional, por suposta violação do princípio da autonomia dos demais entes federados, na definição dos valores que deveriam ser pagos aos professores de cada sistema de ensino e pela possibilidade de causar o desequilíbrio das contas públicas locais. Essa alegação resultou na solicitação de embargo do PSPN apresentada por cinco unidades da federação (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará.). A maioria dos ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) na decisão final sobre a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4167 considerou constitucional a Lei do PSPN pela e seu cumprimento passou a ser obrigatório a partir de 27 de abril de 2011, data do julgamento definitivo pelo plenário do STF (BRASIL, 2011).

Nesse contexto de vigência do FUNDEB e do PSPN, faz-se necessário analisar se a remuneração docente tem evidenciado ou não gradativo processo de valorização salarial da categoria docente.

O estudo efetivado pelo GEFIN, no âmbito da pesquisa nacional sobre a remuneração docente, no período de 1996 a 2010, utilizou como fonte de dados tabelas salariais obtidas no Diário oficial do Estado, que serviram como aproximação para o desenvolvimento do trabalho. Na perspectiva de avançarmos nas pesquisas sobre a remuneração docente no Estado do Pará, precisamos analisar para além do vencimento dos professores e compreendermos todos os componentes que constituem sua remuneração. Com esta intenção, os diversos grupos de pesquisa do Observatório da remuneração docente se empenharam em obter as folhas de pagamento dos professores da rede estadual e das capitais.

No caso das folhas de pagamento dos professores da rede estadual de ensino do Pará, foi possível obter dados referentes ao período de 2006 a 2014. Essa base de dados sobre a remuneração dos professores torna viável emprendermos análises que contemplem a totalidade dos professores efetivos e temporários registrados nessas folhas e que atuaram no período de vigência tanto do FUNDEF quanto do FUNDEB, e também no contexto de implementação dos cinco primeiros anos de vigência do PSPN.

As folhas de pagamento reúnem um conjunto de dados que nos ajudam a compreender quem são os professores da rede estadual, considerando a quantidade, a formação, o vínculo, a lotação, a carga horária, o tempo de serviço e o quanto têm recebido no que diz respeito ao vencimento inicial e ao final, às gratificações, aos abonos, à evolução salarial ao longo dos anos de serviço.

O presente trabalho pretende avançar, em relação ao estudo da remuneração docente, da seguinte forma: a) é a primeira vez que se tem acesso às folhas de pagamento dos professores da rede estadual, fato que contribui para se analisar a remuneração docente sem as limitações impostas por uma pesquisa que utiliza dados de tabelas salariais e contracheques; b) há a possibilidade de esclarecer aos professores sobre os elementos que formam sua remuneração, constituída por diversas rubricas, muitas vezes desconhecidas pelos servidores; c) compreensão da remuneração docente no contexto de duas políticas que visam à valorização dos professores e que conhecermos até que ponto tem realmente contribuído para esse fim.

Diante disso, questionamos:

- Quais os componentes que constituíram a remuneração dos professores da rede estadual de ensino no período de 2006 a 2014?
- Houve alteração nos componentes de remuneração ao longo desse período?
- Quais as políticas de remuneração “ensejadas”, “reveladas” pelos componentes?
- Essas políticas possibilitaram a valorização da carreira?

OBJETIVOS DE PESQUISA

Objetivo geral

Analisar a remuneração dos professores da educação básica da rede estadual de ensino do Pará, no período de 2006 a 2014, a partir de seus componentes, visando a entender a política de remuneração subjacente e a discutir possibilidades de valorização da carreira.

Objetivos específicos

- Analisar a literatura sobre a remuneração dos professores no que concerne aos aspectos políticos e conceituais na perspectiva de construir referências ou indicadores de valorização dos professores e de sua carreira, por meio da remuneração.
- Analisar quantitativa e qualitativamente os componentes da remuneração dos professores da rede de ensino estadual, a partir da Folha de Pagamento.
- Analisar as alterações dos componentes da remuneração dos professores à luz das políticas educacionais dos governos estaduais no período de 2006 a 2014.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Abordagem Teórica

A perspectiva de análise adotada parte do pressuposto de que a política de remuneração dos professores insere-se num contexto de relações estabelecidas entre o Estado e seus servidores. O Estado, na condição de empregador, e os professores, na

condição de trabalhadores, têm estabelecido historicamente relações conflitantes em razão de os interesses defendidos pelas partes nem sempre convergirem para pontos em comum.

Na concepção marxista, o Estado instituído em uma sociedade com antagonismos de classe torna o Estado em instrumento de dominação da classe economicamente mais forte e passa a estar a serviço, primeiramente, dos interesses dos detentores de capital, e isso desconstrói a imagem idealista do Estado como neutro na mediação dos conflitos sociais e a serviço apenas do bem comum (MARX; ENGELS, 1983). Por outro lado, incluídos entre os que não detêm o poder político ou econômico estão os professores a serviço do Estado e que não têm suas reivindicações de valorização profissional atendidas em razão de estarem à margem dos interesses da economia, uma vez que, no cenário nacional, a partir da Reforma do Aparelho do Estado brasileiro, a prioridade tem sido o equilíbrio das contas públicas em detrimento de quaisquer outras demandas, inclusive as sociais.

Por esse prisma, entendemos que o estudo da remuneração dos professores está inserido no contexto da sociedade capitalista, caracterizado por diversas contradições originadas na sociedade de classes. A partir desse entendimento, as categorias dialéticas de totalidade, de contradição e de mediação são pertinentes na abordagem desta pesquisa, visto que o objeto de pesquisa deve ser apreendido na complexidade e na abrangência das relações sociais que o envolvem. Nessa perspectiva, a realidade deve ser concebida como uma unidade de complexos, na qual o objeto de pesquisa se manifesta. Com isso, a categoria totalidade

[...] implica na concepção da realidade enquanto um todo em processo dinâmico de estruturação e de autocriação, onde os fatos podem ser racionalmente compreendidos a partir do lugar que ocupam na totalidade do próprio real e das relações que estabelecem com os outros fatos no todo (KUENZER, 1998, p. 64).

Essa compreensão de totalidade conduz a analisar a remuneração dos professores na perspectiva de apreendê-la num processo dinâmico que se manifesta na particularidade da realidade educacional paraense, possibilitando a reflexão crítica acerca da remuneração dos professores na totalidade que a cerca.

A remuneração dos professores da rede estadual do Pará está inserida em uma realidade em constantes mudanças e rupturas, identificada na categoria contradição.

Para Kuenzer (1998), a contradição é própria da realidade, pois o real está em permanente movimento de construção do novo, de autoconstrução e de superação. As contradições se manifestam nas relações de antagonismos e de negação de seus elementos constituintes, que podem evidenciar tanto rupturas quanto continuidades em relação à realidade anterior. Por esse enfoque, entendemos que a remuneração dos professores encontra-se situada na contradição dos interesses dos professores por melhores condições de trabalho e de remuneração, e na ação dos governos estaduais, que não atendem a essas expectativas a contento.

Na realidade educacional paraense, a análise da remuneração dos professores não pode ser feita de forma isolada e imediata, mas articulada à totalidade que a constitui. Para tanto, é necessário atentarmos para as mediações, uma vez que o objeto de estudo deve ser pensado no conjunto do movimento das relações sociais, políticas e econômicas, próprias de uma dada sociedade. De acordo com Ciavatta (2001), as mediações são relações articuladas, reconstruídas em nível de conhecimento histórico, dentro de determinada totalidade social que faz parte do mundo objetivo.

Assim sendo, a análise da remuneração dos professores da rede estadual de ensino no período de 2006 a 2014, a partir de dados obtidos das folhas de pagamento, deve considerar o contexto político nacional, as políticas e as diretrizes educacionais de caráter geral, bem como as políticas educacionais locais, desenvolvidas pelos governos. Isto posto, o conhecimento produzido neste estudo parte do entendimento de que “[...] o sujeito que produz o conhecimento interage com o objeto de estudo em um tempo e espaço determinados, que participam das dimensões múltiplas da temporalidade social.” (CIAVATTA, 2001, p. 138).

A remuneração dos professores perpassa pelas relações e pelas decisões construídas no desenvolvimento da política educacional ao longo dos anos, por isso, as análises devem ser historicamente situadas. Portanto, o documento-base de análise deste estudo não foi analisado deslocado do contexto que lhe imprimiu as feições, pois ele resultou de decisões ou de omissões dos responsáveis pela política educacional efetivada na rede estadual de ensino à época em que ele foi produzido.

Tipo de pesquisa

A intenção de analisarmos a remuneração dos professores da rede estadual de ensino no contexto de vigência do FUNDEB e do PSPN levou-nos a articular dados de natureza quantitativa (valores e percentuais pagos aos professores, distribuídos nos diferentes componentes/rubricas que formam suas remunerações) e qualitativa (formação, titulação, posição na carreira). Em relação à adoção da articulação de dados de natureza distinta, Gamboa (1995) entende que se faz necessário superar a dicotomia entre abordagens que utilizam dados quantitativos e qualitativos, pois não há incompatibilidade ou contradição epistemológica na articulação dessas informações, mas sim complementaridade, e pode contribuir para obtermos pesquisas com argumentos mais consistentes sobre os objetos de estudo.

Este estudo, ao eleger as folhas de pagamento como principal fonte de dados, caracterizou-o como uma pesquisa documental que, segundo Pádua (2000), consiste na investigação pautada em documentos, sejam contemporâneos ou retrospectivos – considerados cientificamente como autênticos.

Em razão das particularidades dos dados e da análise realizada sobre uma rede de ensino específica, a pesquisa também se caracteriza como um estudo de caso, portanto, sem as pretensões de generalização que possam abranger a situação sobre a remuneração dos professores de outros estados e municípios.

Por estudo de caso se entende, segundo Chizzotti (1995, p. 102), “[...] a pesquisa para coleta e registro de dados de um ou vários casos, para organizar um relatório ordenado e crítico ou avaliar analiticamente a experiência com o objetivo de tomar decisões ou propor ação transformadora”. Por sua vez, Gil (1987, p. 58) entende que “[...] é o estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos para permitir um amplo e detalhado conhecimento”. Dessa forma, é importante esclarecer que o foco desta tese não é a rede estadual de ensino do Pará ou as variadas remunerações de professores que são identificadas nas folhas de pagamento. Esta tese se concentra sobre o estudo específico da remuneração dos professores da rede de ensino básica do Pará com vistas a apreender a política a partir da análise dos componentes que estruturam essa remuneração.

PROCEDIMENTOS

Entre os procedimentos empreendidos na construção e análise do objeto de estudo, o primeiro consistiu no levantamento da bibliografia pertinente à temática na perspectiva de identificar e conhecer as produções sobre a remuneração dos professores no Brasil. Dessa maneira, consultamos: *sites*, livros, periódicos, revistas, artigos científicos, jornais, dissertações e teses, procurando aprofundar a temática em questão, pois o levantamento bibliográfico contribui para que o pesquisador entre em contato com o que tem sido produzido e registrado a respeito do tema, ou seja, aproxima o pesquisador ao objeto de estudo (MINAYO, 2003).

Realizamos um levantamento de literatura que nos ajudou, primeiramente, na compreensão mais ampla da inserção da remuneração dos professores em sua relação com o capital e com o trabalho, na atual fase de mudanças ocorridas no sistema capitalista e das relações de produção e de trabalho. A literatura consultada também contribuiu para a compreensão da temática em relação aos estudos sobre remuneração dos professores em contexto nacional e internacional, e, por fim, para a compreensão dos conceitos de remuneração, tipos, classificações e suas finalidades no mercado de trabalho, em especial, na área da administração pública que trata do tema em profundidade.

Fontes dos dados

A base principal de dados para análise da remuneração dos professores foi a folha de pagamento dos servidores da educação, uma vez que esse documento concentra a soma de todos os registros remuneratórios dos servidores/professores, especificando os vencimentos, as gratificações, as indenizações recebidas por eles. Isso permitiu análises amplas, como, por exemplo, mapear o quantitativo e os tipos de professores existentes na rede e, com isso, comparar o peso dessas parcelas, como gratificações e abonos, no total da remuneração, de modo individual e no total dos recursos disponibilizados no pagamento dos servidores; também permitiu-nos realizar análises mais individualizadas, considerando detalhes das informações constantes no documento, tais como: funcionário, função, cargo, lotação, localização por município, tipo de vínculo, carga horária, tempo de serviço e o que de fato compõe/integra a remuneração de cada docente. Enfim, há uma gama de dados que nos ajuda a compreender a estrutura geral da remuneração dos professores.

Esclarecemos que o acesso às folhas de pagamento somente foi possível mediante solicitação, por meio de ofício, protocolado na Secretaria de Estado de Educação do Pará (SEDUC/PA), em nome da **Pesquisa Nacional Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN**. Entre a solicitação formal à SEDUC/PA (doravante apenas SEDUC) e a entrega dos dados, houve um tempo considerável de espera até termos as condições para analisá-los. Apesar da vigência da Lei de transparência, Lei nº 12.527/2011, que, em tese, contribuiria para o acesso mais rápido a documentos públicos, houve vários contratempos na coleta das Folhas de Pagamento com rebatimentos negativos no desenvolvimento do estudo.

As Folhas de Pagamento disponibilizadas pela SEDUC referem-se ao mês de outubro dos anos de 2006 a 2014, como amostra anual da remuneração dos professores, cuja escolha se justifica pela própria experiência dos pesquisadores envolvidos na pesquisa nacional sobre a remuneração dos professores no Brasil (da qual fazemos parte na condição de professor-bolsista da educação básica), por ser considerado o mês com menos variações nas remunerações dos professores, tendo em vista que, no primeiro semestre, em geral, ocorrem reajustes nas remunerações, e, no fim do segundo semestre, ocorrem mudanças nas Folhas de Pagamento em decorrência do pagamento de gratificações natalinas.

Ressaltamos também que, embora as Folhas de Pagamento dos professores sejam nossa fonte principal de dados, serão consideradas outras fontes que possam contribuir para a compreensão da remuneração dos professores da rede estadual de ensino, tais como: a) as legislações nacionais que versam sobre a remuneração dos servidores públicos (como a Emenda Constitucional nº 19/1996 e a Lei nº 8.112/1990, cujos conceitos de vencimento e de remuneração são referência para outros estatutos de servidores em âmbito estadual e municipal), as legislações que tratam especificamente da remuneração de professores da educação básica (como a Lei nº 11.494/2007, que regulamentou o FUNDEB; a Lei nº 11.738/2008, que criou o PSPN), bem como as legislações do Governo do Estado do Pará que se referem à remuneração dos professores da rede de ensino estadual (como o Estatuto do Magistério e o PCCR dos professores da rede estadual); b) os balanços com as prestações de contas do governo estadual na área da educação com os recursos financeiros disponibilizados e executados no período de 2006 a 2014; c) informações sobre a remuneração dos professores,

obtidas no *site* da SEDUC, que, em diversos momentos no período em análise, lançou notas com comentários sobre a situação da remuneração dos professores; d) no *site* do SINTEPP, que divulga informativos para a categoria em relação à remuneração dos professores; e) as mensagens dos governadores do Estado do Pará enviadas à Assembleia Legislativa que se sucederam no período em análise e que explicitam o pensamento e o tratamento que a questão da remuneração recebeu por parte desses governos; f) noticiários de jornais locais que apresentam a situação da remuneração em momentos esporádicos como greves ou negociações entre a SEDUC e o SINTEPP.

Sistematização e análise dos dados

A extração, a organização e a tabulação de dados foram realizadas por meio de *software* estatístico, devido à grande quantidade de informações nas Folhas de Pagamento sobre mais de 30 mil servidores, o que dificultaria qualquer tabulação feita de modo manual sobre os componentes da remuneração. Desse modo, utilizamos o *software* SPSS, que originalmente significava *Statistical Package for the Social Sciences*, que é um programa de computador de análise estatística avançada para as ciências sociais. Possui recursos que fornecem o suporte necessário para a análise de planilhas de Excel e outras extensões de arquivo e foi fundamental para facilitar a análise dos dados.

A respeito da tabulação dos dados, precisamos esclarecer que recebemos da SEDUC duas bases de dados. A primeira base de dados foi entregue pela Coordenação de recursos humanos com informações referentes aos anos de 2006 a 2013 sobre a remuneração recebida pelos servidores no mês de outubro; porém, os dados apresentavam algumas limitações e, até mesmo, inconsistências, pois não havia os elementos de composição da remuneração dos professores e a carga horária estava com dados inconsistentes, com variação entre 10 horas e 1.500 horas, e, mesmo posteriormente, tais dados não foram corrigidos pela Coordenação de recursos humanos, sob a alegação de que não havia profissional com tempo disponível para corrigi-los.

Com a identificação desses problemas, solicitamos novo material que tivesse os dados de composição da remuneração dos professores; todavia, o servidor responsável em fornecê-los alegou dificuldades técnicas de extrair dados ano a ano na

série histórica solicitada e, por isso, nos entregou os dados de composição de remuneração com referência no mês de outubro dos anos de 2006, 2010, 2013 e 2014 e, com isso, obtivemos a segunda base de dados que complementava a anterior, sem estar, porém, com a série histórica completa.

O tratamento estatístico do primeiro material foi realizado pela equipe coordenada pelo Prof. Dr. Thiago Alves, na Universidade Federal do Paraná (UFPR) e, com essa primeira sistematização, elaboramos parte do Capítulo III desta Tese. O segundo grupo de dados que recebemos na SEDUC com os componentes de remuneração dos professores da rede estadual foi tabulado pelo economista Cláudio Reis, que trabalha na SEDUC, na área de estatística, e é doutorando do PPGED-UFPA; com base em suas tabulações, desenvolvemos as análises sobre a composição da remuneração dos professores da rede estadual.

A sistematização dos dados obedeceu à seguinte ordem: 1) identificamos nas Folhas de Pagamento todos os servidores (professores e não professores) com vínculo na SEDUC, por isso, selecionamos nas bases de dados apenas os servidores docentes com a especificação de seus cargos, localização da lotação, tempo de serviço, tipo de vínculo e rendimentos; 2) a partir da seleção de docentes, identificamos todos os componentes/rubricas presentes nos pagamentos desses servidores, ou seja, os componentes da remuneração de caráter permanente ou não que foram recebidos pelos professores ao longo da série histórica e o peso individual de cada componente no conjunto dos demais elementos encontrados; 3) com a identificação dos componentes de remuneração, em um total de 34 (trinta e quatro) elementos, realizamos sua classificação de acordo com as categorias apresentadas no Quadro 1, abaixo, obedecendo ao critério da proximidade de suas funções, para podermos visualizar os componentes pela natureza de suas finalidades na estrutura da remuneração; 4) por último, identificamos a remuneração média dos professores de acordo com o nível de formação e de tempo de serviço, porém o cruzamento da remuneração com a jornada de trabalho não foi possível por duas razões: o primeiro material estava com o item jornada com dados equivocados e o segundo banco de dados, embora estivesse com a carga horária de trabalho dos professores, precisaria de mais tempo para ser organizada em virtude da forma como a jornada foi disposta nas planilhas, ou seja, a jornada de trabalho não estava apresentada com clareza nos dados disponibilizados.

Abaixo apresentamos o Quadro 1 com as categorias que utilizamos para agrupar as diversas rubricas encontradas nas Folhas de Pagamento obtidas na SEDUC.

Quadro 1 – Classificação de componentes de remuneração em categorias

Nº	Nome da categoria	Especificações (exemplos)
1	Vencimento base	Salário base, Vencimento.
2	Vencimento de aulas	Carga Horária de complementação, suplementação, avulsos.
3	Vantagens por tempo de serviço	Adicionais e Abonos: Quinquênio, Sexta Parte, Abono Permanência, Adicional por tempo de Serviço
4	Vantagens por local de serviço	Adicional de Local de Exercício, Adicional Operacional de Localidade-AOL
5	Vantagens por turno de trabalho	Gratificação Trabalho Com Noturno,
6	Vantagens por função	Gratificação Função, GSAE, Informática,
7	Abonos, bônus e gratificações	Gratificações, Prêmios, Bônus Gerais, GDPI, Gratificação Executiva, Pro Labore, Piso.
8	Vantagens por tipo de atendimento	Gratificação de Representação,
9	Direito e benefícios diversos	Creche, transporte, casamento, funeral, alimentação, refeição etc.
10	Vantagens pessoais	VPI, Gratificação de Representação Incorporada, Adicional S-Honorário Advocatício, Gratificação Representação Presidente do CEE, Gratificação Desempenho Atividade Saúde...
11	Remunerações atrasadas	Débito Pendente,
12	Outros	Insalubridade, Readaptação, Férias, Periculosidade, Salário Família, Serviço Extraordinário, Benefício Previdenciário, enfim.

Fonte: Pesquisa – Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN.

Essa classificação possibilitou tanto a quantificação de componentes por categoria quanto o valor que eles apresentaram ao longo da série histórica, atribuindo a importância que cada categoria assume na estrutura da remuneração dos professores.

A respeito da possibilidade de a composição da remuneração avançar na valorização dos professores da SEDUC, utilizamos como critérios de análise, primeiramente, a comparação do vencimento básico e da remuneração total média com o salário mínimo nominal e o salário mínimo necessário, calculado pelo DIEESE ao longo da série histórica. Outro critério é o que vem sendo utilizado no monitoramento da meta 17, do atual Plano Nacional de Educação, e que acompanha o avanço na remuneração dos professores com base na razão entre a média dos rendimentos dos professores da educação básica (não federais) e a dos rendimentos médios de outros profissionais, não professores, com nível de escolaridade equivalente.

ORGANIZAÇÃO DA TESE

A presente Tese está organizada em quatro capítulos.

No primeiro capítulo, intitulado “A reforma do Estado e seus rebatimentos sobre o trabalho e remuneração dos professores da educação básica pública”, apresentamos o contexto amplo de mudanças no sistema capitalista a partir da crise do Estado de bem-estar social, que incidiu sobre a administração pública e sobre as relações de trabalho, tendo como intenção a adequação do aparelho do Estado às necessidades de superação da crise de endividamento dos estados nacionais, por meio de políticas de racionalização dos recursos públicos, que prejudicam o desenvolvimento de políticas de valorização dos servidores públicos, como tem sido o caso dos professores.

No segundo capítulo, denominado de “A remuneração dos professores da educação básica pública: bases conceituais, legais e o panorama nacional”, analisamos a remuneração dos professores da educação básica em relação aos seus aspectos conceituais, legais e teóricos. Após isso, realizamos um levantamento das legislações que versam sobre remuneração na administração pública, de forma geral, e sobre as legislações específicas sobre a remuneração de professores. Também desenvolvemos uma análise sobre a produção acadêmica a respeito das pesquisas envolvendo a remuneração de professores em âmbito nacional e internacional, que nos propicia aporte necessário para a compreensão de nosso objeto, ou seja, a remuneração dos professores da rede estadual do Pará.

No terceiro capítulo, nomeado de “Contexto político educacional da rede estadual de ensino do Pará: a valorização dos professores no período de 2006 a 2014”, apresentamos o contexto político educacional da rede estadual de ensino do Pará no período em que as Folhas de Pagamento de que dispomos estão inseridas, ou seja, de 2006 a 2014. Partimos da compreensão de que as Folhas de Pagamento com os dados de remuneração de professores da Secretaria de Estado de Educação precisam ser contextualizadas de acordo com o período em que foram produzidas. O conteúdo das Folhas de Pagamento reflete as decisões políticas, educacionais e administrativas que foram realizadas pelos gestores do governo estadual no período em análise. Precisamos conhecer o panorama político-educacional em que as Folhas estão inseridas para compreendermos as mudanças nos elementos que compõem a remuneração dos

professores e os dados sobre o quantitativo de servidores inseridos na Folha, entre efetivos e temporários, que sofreram variações no recorte histórico de nossa análise.

No quarto capítulo, “A política de remuneração dos professores da educação básica da rede de ensino do Pará no período de 2006 A 2014”, detemo-nos na discussão das políticas de remuneração de professores apreendidas a partir da análise dos componentes de remuneração e as possibilidades de valorização dos docentes.

Dessa forma, tomando como base os dados de remuneração de professores, coletados nas Folhas de Pagamento e à luz do contexto político e educacional do período, buscamos compreender que políticas de remuneração foram praticadas no período de 2006 a 2014 e as possibilidades de valorização da carreira dos professores.

Por fim, apresentamos nossas considerações a respeito do trabalho.

CAPÍTULO I – A REFORMA DO ESTADO E SEUS REBATIMENTOS NO TRABALHO E REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA

A remuneração de professores precisa ser compreendida a partir do processo de reforma da administração pública do Estado brasileiro, uma vez que a remuneração está inserida no contexto das ações do Estado na efetivação da valorização dos seus servidores e de sua relação com o capital e o trabalho. O mesmo Estado, que é o principal responsável em garantir o direito subjetivo à educação básica (art. 5º, LDB nº 9394/1996) e em valorizar os professores, sofreu mudanças na concepção de sua atuação na promoção de políticas públicas, em decorrência da diminuição de sua atuação, tendo em vista que, para enfrentar a crise fiscal, promove políticas de contenção de gastos, de restrição de uso de recursos públicos. Essas políticas respaldam-se, juridicamente, na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e, em termos da organização do trabalho, na flexibilização das relações no serviço público, que afetam tanto o trabalho quanto a remuneração de professores, por meio de contratos de trabalho temporários e com remunerações limitadas por percentuais para a administração pública, tendo em vista o discurso de se manter o equilíbrio das contas públicas.

A Reforma do Aparelho do Estado brasileiro está inserida no contexto mais amplo da crise de endividamento dos Estados centrais do capitalismo e que tem rebatimentos nos países da periferia do sistema capitalista, dentre eles no Brasil. Dessa forma, precisamos compreender esse contexto e seus reflexos na administração pública brasileira e suas consequências para o funcionalismo público, de modo geral, e para os professores da educação básica pública, de modo particular.

1.1 DO ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL AO NEOLIBERALISMO – OS DEBATES SOBRE O PAPEL DO ESTADO E SEUS REBATIMENTOS SOBRE A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, os Estados capitalistas experimentaram trinta anos de um período (1945 a 1975) conhecido como Estado de Bem-Estar Social⁷ ou, em inglês, *Welfare State*. Esses termos servem para indicar a ação direta do Estado na promoção de políticas que garantissem padrões mínimos de saúde, de educação, de renda e de seguridade social para a maioria dos cidadãos. Para

⁷ Sobre o Estado de Bem-Estar no Brasil, ver p. 44.

que existisse a ampla proteção social, houve aumento da máquina pública por meio da necessária utilização de funcionários públicos das mais diferentes áreas, como educação, saúde, transporte, engenharia, e de outros profissionais.

Esse período, que foi denominado por Hobsbawn (1995) “Era de Ouro” do capitalismo, esteve presente, essencialmente, nos países capitalistas mais desenvolvidos, como nos Estados Unidos da América, na Dinamarca, na Finlândia, na Islândia, na Noruega e na Suécia, onde suas produções conseguiram concentrar, aproximadamente, três quartos da produção do mundo e mais de 80% de suas exportações de produtos manufaturados. Nesse período, segundo Hobsbawn (idem), a adoção de políticas de Bem-Estar social havia objetivos políticos a serem alcançados para a manutenção do sistema capitalista, dentre eles, cita: o pleno emprego; a contenção do comunismo; a modernização de economias atrasadas ou em declínio, ou, até mesmo, em ruínas, que se apresentavam como questões prioritárias e justificavam a presença interventora do Estado.

O Estado de Bem-Estar conseguiu conciliar os interesses econômicos que garantissem a manutenção do sistema capitalista com a promoção de melhores condições sociais, por meio de um consenso entre as classes detentoras de capital e as de trabalhadores do capitalismo ocidental desenvolvido, que assegurou o *status quo* do sistema capitalista, legitimando seus interesses.

Nesse contexto, o modo de produção dominante no mercado de trabalho foi o taylorista-fordista, que se caracterizava pela intensificação e pela repetição das ações do trabalhador na linha de montagem das fábricas, aliando o aumento da produção e os baixos salários, como forma de se obter mais lucro.

Na dimensão do Estado, a forma de gestão adotada foi o modelo burocrático weberiano, que possibilitou a organização de um funcionalismo estatal com remuneração e carreira que impedissem a influência do patrimonialismo, ou seja, a apropriação indevida do patrimônio público para o benefício de interesses particulares, em detrimento dos interesses gerais. Essa proteção ao funcionalismo estatal, também denominada na atual literatura de gestão de pessoas de remuneração e carreira tradicionais, será posteriormente alvo de críticas e de ataques por parte dos defensores do livre mercado e da transferência das atividades desenvolvidas pelo Estado na prestação dos serviços públicos para a iniciativa privada.

A concepção dominante de política econômica que conduziu as ações estatais foi a keynesiana, elaborada por Jonh Maynard Keynes⁸, de caráter social democrata, que visava, de modo geral, à manutenção da propriedade privada e à diminuição dos efeitos da distorção do modo de produção e de acumulação capitalista, por meio de políticas públicas na área social (educação, saúde, previdência social, habitação, etc.) que pretendiam atender às necessidades básicas da população.

Para o Keynesianismo, a presença forte do Estado na área econômica e a prestação de serviços sociais são importantes para se obter a estabilização da macroeconomia e a satisfação das necessidades sociais. Nessa concepção, a utilização dos recursos e as despesas estatais se fazem imperativas para influenciar o nível de produção nacional e a geração de empregos, para o controle da inflação e para o redirecionamento das decisões de consumo e de investimento dos agentes privados.

No período em que o Estado de Bem-Estar esteve em evidência, diversos teóricos da economia desenvolveram críticas a este modelo de intervenção do Estado. O conjunto do pensamento político-econômico que se contrapõe à interferência estatal na economia e nas políticas sociais e que defende ardorosamente a capacidade do livre mercado de encontrar, por si mesmo, soluções para o desenvolvimento econômico e social ficou conhecido como neoliberalismo⁹.

O termo neoliberalismo, de acordo com Toledo (2002), não se refere a um conjunto homogêneo de pensamento econômico, mas é usado de forma genérica para se referir a diversos grupos e teóricos com pensamentos heterogêneos, que divergem entre si em concepções metodológicas e teóricas. O autor destaca entre as perspectivas mais relevantes do pensamento neoliberal as seguintes escolas: a) Chicago, que se alinha à visão epistemológica do positivismo e é a que mais tem influenciado políticas públicas

⁸ Keynes (1883-1946) é o economista britânico mais importante da primeira metade do século XX. Sua teoria se opõe ao pensamento dominante na Microeconomia, que defende a política econômica do *laissez faire*, por acreditar na força de autorregulação da economia por meio das leis de oferta e de procura que, automaticamente, provocariam o equilíbrio em todos os preços e valores. Embora a Macroeconomia seja anterior a Keynes, suas contribuições lhe possibilitaram ser considerado o pai da macroeconomia moderna e seus estudos sobre as causas dos ciclos econômicos tiveram grande influência ao ponto de ser considerado uma verdadeira revolução para o pensamento econômico dominante de sua época. Fonte: <http://www.economiabr.net/biografia/keynes.html>

⁹ Para alguns estudiosos, como Orso (2007), o termo neoliberalismo, usado para designar as políticas públicas implementadas a partir da década de 1970, não está equivocado, mas propõe o uso do termo ultraliberalismo. Segundo o autor, essas políticas deveriam ser designadas de ultraliberaís, pois o que temos é, ao mesmo tempo, a superação do liberalismo clássico e do intervencionismo. Entende que essas políticas conjugam as velhas práticas da ortodoxia liberal com a preservação do Estado e, por isso, o termo ultraliberalismo seria o que melhor sintetizaria o liberalismo que se apresenta nas novas relações.

concretas, tendo como principal representante Milton Friedman; b) Austríaca, que, diferente da de Chicago, se define como compreensiva e dedutiva. Seus teóricos são ferrenhos individualistas metodológicos, reduzindo a sociedade às ações dos indivíduos, concebidas como sendo irracionais e subjetivas, de modo diferente do liberalismo clássico. Seus pensadores mais conhecidos são Von Mises e Hayek; c) Virgínia do *public choice*, que rejeita a epistemologia austríaca e se define como sendo racionalista, construtivista e contratualista; e d) Anarco-capitalista, que destaca o caráter ético do neoliberalismo mais do que o econômico, defendendo uma ética com base na natureza humana.

Essas escolas teóricas têm em comum a crítica ferrenha aos modelos intervencionistas adotados nos países que desenvolviam políticas de Bem-Estar Social, sobretudo ao modelo social democrata, por estender os benefícios sociais na forma de direitos ao coletivo da população, sem a exigência de contrapartida dos cidadãos. Acreditavam que, em razão de seu protecionismo amplo, o Estado assumia um caráter paternalista que levaria à acomodação e à servidão do cidadão, tal como defende Hayek na obra intitulada “O caminho da servidão”, em 1944, que se tornou referência do pensamento neoliberal. Apesar de criticarem o papel do Estado nas políticas sociais, “[...] os neoliberais querem um Estado forte, capaz de garantir um marco legal adequado para se criarem as condições propícias à expansão do mercado” (LAURELL, 2002, p. 162). Essa expansão passa pela retirada do Estado da prestação dos serviços públicos e seu repasse para a iniciativa privada, como forma de expandir o mercado, dando ao cidadão serviços de melhor qualidade e regulados pelo Estado.

Entre essas escolas de pensamento neoliberal ressaltamos a *Public Choice*, que analisa como melhor caminho para o desenvolvimento socioeconômico o repasse para a iniciativa privada da maior parte dos serviços oferecidos pelo Estado à população. Argumenta que o Estado assume cada vez mais responsabilidades por motivos alheios ao interesse público. Entre esses motivos estão as interações político-econômicas que se constituem por meio de decisões de agentes políticos que desejam aumentar os seus níveis de popularidade, focando em ações que tenham boa aceitação dos eleitores. Outra razão para o Estado ampliar suas responsabilidades está relacionada ao modo de condução das políticas nos regimes democráticos, em que há grupos de pressão (por exemplo, os sindicatos dos diversos segmentos do funcionalismo público) que exigem

melhorias a determinadas parcelas da sociedade, que implicaria na elevação dos gastos estatais.

Os teóricos da *Public Choice* também defendem a privatização dos serviços oferecidos pelo Estado, alegando sua ineficiência na prestação de serviços de boa qualidade, que decorre, dentre outros fatores, da estabilidade dos servidores públicos por não estimular empenho e aumento da produção, pautando-se no argumento de que com a garantia da estabilidade nos empregos não haveria razão para se esforçar em busca da melhoria dos resultados.

A ênfase do discurso do neoliberalismo sobre a ineficiência do Estado na prestação de serviços de qualidade satisfatória e das vantagens do setor privado nesse aspecto, em especial na área educacional, pode ser exemplificado na proposta de Milton Friedman, o qual defende que, para melhorar a qualidade do ensino e a remuneração dos professores, o Estado se retire desse assunto. Friedman, em sua obra “Capitalismo e liberdade”, defende, ainda, a liberdade de os pais colocarem seus filhos nas escolas que considerem ser as melhores para eles. Deitos (2008) comenta que Friedman propõe que os pais recebam do governo, na forma de bônus educacional, o valor/ano que seria investido por aluno nas escolas mantidas pelo poder público; este poderia ser disponibilizado por meios diversos (cartão magnético, cupom, vale, cédula, bolsa-escola, etc.). Com esses recursos, os pais poderiam escolher as escolas privadas que melhor atendessem às suas expectativas, tendo como critério um sistema de controle de qualidade e a aprovação dos serviços oferecidos que seriam regulados pelo governo. Isso, segundo o autor, resolveria as reclamações dos pais, que alegavam pagar duas vezes pela educação dos filhos: uma na forma de impostos e outra diretamente. Com isso, abrir-se-ia competição entre as escolas pela melhor prestação de serviços, como condição para atrair o interesse dos pais em matricular seus filhos. Esse seria o estímulo que garantiria o progresso de todas as escolas. As que não conseguissem convencer sobre a qualidade de seus serviços deveriam ser fechadas. Quanto ao salário dos professores, o critério de pagamento e de reajuste estaria subordinado à satisfação dos clientes/alunos, como ocorre na competitividade do mercado. Assim, o padrão ou o critério para se pensar em escalas de salário para os professores seria os que estão presentes na lógica de meritocracia e de constantes mudanças nas leis de oferta e de procura.

Logo, é possível observarmos que o pensamento neoliberal é o que fundamenta as propostas de políticas salariais, com base na competitividade e no mérito do esforço individual em detrimento de uma remuneração geral que atenda às necessidades dos profissionais do magistério e de uma carreira atrativa, tal como preconizada na proteção do funcionalismo estatal do modelo burocrático weberiano.

No auge do Estado de Bem-Estar Social, o pensamento neoliberal não recebeu muita atenção, porém se fortaleceu com a crise fiscal e com o endividamento público que se abateu sobre os Estados nacionais que adotaram esse modelo econômico de proteção social.

Há quatro principais explicações correntes, de acordo com Toledo (2002), para a crise do Estado de Bem-Estar Social. A primeira identifica a crise fiscal como resultado do papel assumido pelo Estado como eixo da acumulação do capital e da ordem social; com isso, ocorreu um *déficit* por haver gastos que foram muito além de um orçamento que prevenisse a inflação. A segunda explicação identifica que ocorreu uma crise de acumulação por conta da característica assumida pelo *Welfare State* que, ao aliar o crescimento da produtividade com as proteções aos trabalhadores, levou à diminuição da taxa de lucro empresarial, que foi reforçada pela rigidez nos processos de trabalho. A terceira explicação faz uma inversão da anterior, que apresenta a crise do *Welfare State* como consequência da crise de acumulação, pois o Estado era dependente dos impostos obtidos dos assalariados e do capital. A última linha de raciocínio identifica a crise como consequência do taylorismo-fordismo em relação aos processos dos trabalhos. A partir da crise de produtividade, outras crises, como a fiscal, a de emprego e a de legitimidade, teriam se desencadeado, o que culminou com a reestruturação do Estado de acordo com os ideais defendidos pelo neoliberalismo.

No contexto dos Estados latino-americanos, a crise fiscal que afetou essa região não se deveu a gastos sociais elevados, mas, de modo geral, “[...] à questão da dívida pública, provocada por mudanças nas relações econômicas nacionais e internacionais” (LAURELL, 2002, p. 168). Ordinariamente, não é possível afirmar que, na América Latina ou no Brasil, especificamente, houve um Estado de Bem-Estar, como ocorreu nos Estados Unidos ou em alguns países da Europa. Autores como Chesnais (1998) e Behring (2003) expõem que no Brasil não houve, de fato, um Estado de Bem-Estar Social. Draibe (1998) entende que houve apenas reflexos do *Welfare State* entre os

anos de 1970 e 1980, para atender algumas demandas sociais, como foi o caso da criação do Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN), das Ações Integradas de Saúde (AIS) e dos mecanismos de seguro-desemprego, ou seja, houve apenas alguns elementos do Estado de Bem-Estar. No entanto, a América Latina, incluindo o Brasil, foi envolvida nas discussões internacionais sobre como seria a melhor forma de enfrentar a crise econômica.

No chamado Consenso de Washington¹⁰, em 1989, ficaram acordadas, em linhas gerais, as diretrizes para a política econômica da América Latina, defendidas por alguns economistas, pelos Estados Unidos, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial. A partir dessas diretrizes, muitos Estados nacionais se comprometeram em equilibrar suas contas por meio de uma política de ajuste fiscal, o que desencadeou reformas administrativas, previdenciárias e fiscais, visando à contenção do gasto público.

É nesse contexto que, na década de 1990, no Brasil, foram mais intensas as mudanças na concepção de gestão pública que repercutiriam sobre o funcionalismo público e, conseqüentemente, no trabalho dos professores da educação básica.

1.2 A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO: CONCEPÇÕES E AÇÕES DO MARE PARA A SOLUÇÃO DA CRISE FISCAL

Nos anos de 1990, com o governo de Fernando Collor, ocorre o início do processo de reforma das áreas em que o Estado oferecia atendimento à população. Essa reforma se materializa por meio de privatizações de estatais, a partir de orientações de organizações internacionais. Essas privatizações têm continuidade nos governos seguintes, principalmente no período de 1995 a 2002, presididos por Fernando Henrique Cardoso.

O governo de FHC aprofunda o processo de mudanças estruturais na administração pública brasileira. Nessa perspectiva, o Plano de Reforma do Estado foi

¹⁰ O termo Consenso de Washington ficou conhecido como um conjunto de medidas de ajuste macroeconômico, formulado por economistas de instituições financeiras como FMI e o Banco Mundial, elaborado em 1989. Entre essas “regras” que deveriam ser adotadas pelos países para promover o desenvolvimento econômico e social estavam: disciplina fiscal; redução dos gastos públicos; reforma tributária; juros de mercado; câmbio de mercado; abertura comercial; investimento estrangeiro direto; com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação e desburocratização, direito à propriedade intelectual. (TAVARES, 2011).

apresentado, no início da década de 1990, em resposta à crise do modelo de intervenção estatal que atingiu os Estados nacionais capitalistas.

Para dar os encaminhamentos à solução dessa crise, foi criado um órgão específico, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE)¹¹, responsável pela elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), tendo como principal expoente o economista Bresser Pereira. Para esse teórico, a causa básica para a grande crise do capitalismo foi o Estado, por meio de sua crise fiscal, sua forma de intervenção em setores que se tornaram estratégicos para a expansão do capital, bem como a crise na estrutura de administração burocrática. Assim, entende que a crise está no Estado e não no mercado, pois o problema consiste em uma crise fiscal, no tipo de intervenção estatal e na crise da forma burocrática de administração do Estado.

De acordo com o entendimento de Bresser Pereira (1998, p. 91), a crise pode ser explicada nos seguintes termos:

A Grande Crise da América Latina nos anos 80 foi a maior crise que sua história registra. Foi antes de mais nada uma crise do Estado, e não uma crise do mercado, como a da Grande Depressão dos Anos 30: uma crise fiscal, uma crise do modo de intervenção e uma crise da forma burocrática de administrar o Estado. Foi assim uma crise estrutural do processo de desenvolvimento anterior.

Com esse pensamento, Bresser Pereira defende a tese de que o Estado precisa ser reconstruído ou reformado para que se tenha o início de um novo ciclo econômico. O ex-ministro concebeu a reconstrução do Estado como sendo “[...] a superação da crise fiscal, redefinição das formas de intervenção no econômico e no social, e reforma da administração pública” (Ibidem, p. 92).

Bresser Pereira não apresenta as contradições inerentes ao modo de produção capitalista como uma dimensão importante para se explicar a crise. A esse respeito Netto (2012, p. 175) esclarece que “As crises se constituem em inerentes à estrutura do modo de produção capitalista, fato que expressa a contradição fundamental da acumulação do capital, não existe capitalismo sem crise”. Com isso, o que temos é a

¹¹ No primeiro Governo de FHC, houve a transformação da MARE. Este órgão foi criado por força da medida provisória nº 813/1995, reeditada várias vezes, que, apenas em 1998, foi convertida na lei nº 9.649/1998. Deu-se início ao que ficou conhecido como Reforma Gerencial do Estado Brasileiro. A este novo órgão caberia cuidar das políticas e das diretrizes para a reforma do Estado. O MARE foi extinto em 1999 pela medida provisória nº 1.795/99. O decreto presidencial nº 2.923/99 transfere para o então Ministério do Orçamento e Gestão, atual Ministério do Planejamento, as atribuições que pertenciam ao MARE.

adequação do Estado aos interesses de expansão do sistema capitalista em escala mundial, que precisa de mais espaço para o seu desenvolvimento, incorporando novas áreas de atuação como a educação pública. A cada crise do capital, há mudanças na forma de o Estado se relacionar com o mercado, podendo haver maior ou menor intervenção estatal, mas isso sempre depende do que for mais interessante para o acúmulo de capital, como explica Fiori (2003, p. 110), são nas crises que se renova a relação do Estado com as questões sociais e econômicas:

As crises são, portanto, por excelência, o momento em que se repõem ou se refazem as relações entre as formas políticas e econômica de dominação. E, nesse sentido, elas são, sempre, estatais, ainda quando não impliquem alteração na forma dos regimes políticos, impondo, apenas, uma expansão ou retração na presença ativa do seu aparato no interior das relações de produção. Em síntese, se o Estado se renova permanentemente na organização das relações sociais, é no momento das crises que essa organização se faz mais profunda e a inovação é mais radical.

Ao seguir a lógica de que o Estado é o principal responsável pela crise e que por isso precisa ser modificado, Bresser Pereira (1998) explica quais os principais objetivos a serem alcançados, que são, em curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, particularmente nos estados e nos municípios onde havia um excesso de quadros, e, em médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública.

Em relação ao ajuste fiscal, o mesmo consiste na busca de mecanismos que favoreçam a recuperação da capacidade de investimento dos estados e dos municípios e na retirada do Estado da prestação direta de serviços públicos por meio de privatizações e da diminuição da intervenção estatal com a liberalização comercial.

Para os especialistas do MARE, o ajuste fiscal apresentava grande importância para o Estado recuperar sua capacidade de investimentos e se recuperar da crise fiscal, como podemos observar abaixo:

O esforço de ajuste fiscal que está sendo desenvolvido pelo Governo deverá recuperar a capacidade de investimento do Estado. Por meio da liberalização comercial, foi abandonada a estratégia protecionista da substituição de importações. O programa de privatizações reflete a conscientização da gravidade da crise fiscal e da consequente limitação da capacidade do Estado de promover poupança forçada por intermédio das empresas estatais. Com a implementação deste programa, transfere-se para o setor privado a tarefa da produção que, em princípio, este realiza de forma mais eficiente (MARE, 1998, p. 11).

Ao avaliar os efeitos da reforma do Estado no setor público, Souza (2012) percebe que, na década de 1990, o fruto do controle fiscal foi o avanço das concepções neoliberais de redução do tamanho do Estado e, em consequência, dos gastos públicos que tiveram como resultado demissões em massa de servidores na gestão de Fernando Collor e no governo de FHC. Praticamente não houve concursos públicos somados à implementação de Programas de Demissão Voluntárias (PDVs). Em decorrência dessa política de recursos humanos, houve redução acentuada de servidores na esfera federal, pois, em 1995, o poder executivo contava com cerca de 750 mil trabalhadores ativos e, em 2002, esse contingente foi reduzido para 420 mil servidores.

Em nome da reforma, conforme argumenta Behring (2008), foi implementada uma política de ajuste fiscal com sérias implicações para o social, com desmonte do patrimônio estatal por meio de privatizações, de estratégias de descentralização e de desresponsabilização, como a publicização e os ataques contra a estabilidade dos funcionários públicos. Essas ações foram colocadas em prática, sobretudo por meio de medidas provisórias, fazendo com que a democracia se tornasse apenas uma retórica. Destaca os riscos para a área social, originados pela reforma do Estado, pois, na nova configuração do Estado em setores estratégicos, atividades exclusivas e não exclusivas, são implementados mecanismos que desresponsabilizam o Estado em garantir e financiar as políticas públicas, uma vez que podem ser oferecidos pelo setor privado e pelo setor público não estatal, e compreendem os serviços sociais como saúde, educação entre outros, introduzindo o conceito de publicização, ou público não gratuito, em que o público, entendido como gratuito e garantido pelo Estado a partir dos impostos que arrecada da população, passa a ter um novo significado, ou seja, o público é todo aquele que está atendendo à sociedade e que não é necessariamente gratuito.

O caráter neoliberal da reforma implementada tem sido largamente denunciado por vários estudiosos, entretanto FHC e Bresser Pereira afirmaram em vários momentos que a reforma do Estado proposta por eles mesmos não seria neoliberal com vistas a um Estado mínimo. Apesar disso, a diferença entre as ações práticas encaminhadas pelo MARE e os preceitos defendidos no Consenso de Washington não apresentam diferenças claras. Ambos culpam o Estado e encaminham a busca de solução pela redefinição e pela diminuição da intervenção estatal na economia, no ajuste fiscal e na modernização na administração. Laurell (2002) alerta para não se confundirem processos com conteúdos e significados diferentes, uma vez que austeridade no gasto

público não é necessariamente neoliberalismo, a não ser que venha “[...] acompanhado de um processo acelerado de privatização, desregulamentação financeira, abertura externa, desregulamentação e flexibilização das relações trabalhistas, reestruturação das políticas sociais, etc.” (Ibidem, p. 166). Esses elementos certamente podem ser percebidos de forma clara na reforma dos anos de 1990.

Em relação à modernização da administração pública, a proposta consiste na mudança do papel do Estado de interventor em gestor ou regulador com o objetivo de efetivar a diminuição do aparelhamento estatal. A redefinição do papel do Estado ficou delimitada a partir da distinção de quatro setores: 1) **o Núcleo Estratégico**, responsável pela formulação de políticas públicas com as atribuições de legislar e de controlar a execução de suas ações, composto pelos três poderes onde as decisões estratégicas são tomadas; 2) **o Setor de Atividades Exclusivas**, ou seja, as atividades e os serviços que somente o Estado pode realizar, como exemplos temos: a cobrança e a fiscalização dos impostos, a polícia, a previdência social básica, o serviço de desemprego, a fiscalização do cumprimento de normas sanitárias, o serviço de trânsito, a compra de serviços de saúde pelo Estado, o controle do meio ambiente, o subsídio à educação básica, o serviço de emissão de passaportes, etc.; 3) **o Setor de Serviços não Exclusivos**, que são aqueles que podem ser prestados pelo Estado e também com a atuação de outras organizações públicas não estatais e privadas, como as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas e os museus. As instituições desse setor não possuem o poder de Estado. Este, entretanto, está presente, porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, como os da educação e os da saúde, ou porque possuem “economias externas” relevantes, na medida em que produzem ganhos que não podem ser apropriados por esses serviços por meio do mercado; e 4) **o Setor de Bens e Serviços para o Mercado**, são os setores em que o Estado se retira, seja por meio de privatizações, seja pela diminuição crescente à medida que o setor privado as assume. Esses serviços ficam submetidos à regulamentação e à fiscalização, a exemplo de serviços de telefonia, de luz, de gás e de água (MARE, 1995).

Essa proposta de modernização da gestão pública entra em contradição com a ampliação de direitos assegurados na Constituição Federal de 1988, por isso passa a ser considerada um fator de dificuldade para a modernização do país. Os reformistas afirmam que a transição democrática, bem como o teor da Constituição de 1988 são um retrocesso para o desenvolvimento do país, por privilegiar o modelo burocrático

tradicional formalista e rígido, com ênfase em normas, e isso prejudicaria a obtenção dos resultados.

A proteção ao funcionalismo público com carreira e com remuneração nos moldes tradicionais de estabilidade, tal como preconizada na burocracia weberiana e exarada na CF de 1988, passa a ser alvo de ataques que se manifestam no fim do Regime Jurídico Único, na tentativa de acabar ou flexibilizar com a estabilidade dos servidores públicos e de remunerar de acordo com o desempenho individual. É importante destacarmos a contradição do discurso do presidente FHC na apresentação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro, pois ele declara que todas as mudanças na administração pública seriam no sentido de promover a “[...] verdadeira profissionalização do servidor, que passaria a perceber salários mais justos para todas as funções” (MARE, 1995, p. 7).

Podemos agrupar os efeitos da Reforma do aparelho do Estado brasileiro sobre a vida dos servidores públicos em três dimensões, a saber: a) a flexibilização das relações trabalhistas; b) as mudanças no sistema remuneratório; e c) a limitação imposta pela lei de responsabilidade fiscal, que restringe os recursos com pessoal e a possibilidade de se aumentar os salários.

Essas dimensões serão abordadas, a seguir, pela importância teórica no desvelamento do objeto deste estudo.

1.2.1 A flexibilização nas relações trabalhistas: instabilidade e precarização do servidor público e trabalho docente

Na nova fase de expansão do capital em escala global, o modelo de produção que passa a ser adotado é o toyotista, ou modelo flexível, que traz como princípio a flexibilidade dos processos de trabalho, das relações trabalhistas, nos mercados dos produtos e dos padrões de consumo. No mercado de trabalho, surge a necessidade de novas formas de gerenciamento mais flexíveis e eficientes em substituição ao trabalho com divisões rígidas e com tempos padronizados. Essa flexibilidade, em grande parte, deve-se aos avanços da ciência aplicados ao modo de produção que, segundo Cabral Neto (2001), esses avanços na ciência seriam necessárias ao capital para encontrar novas condições de acumulação que substituíssem as anteriores. Os avanços científicos, como a microeletrônica e, em especial, a informática, foram fundamentais na construção

de um novo padrão de acumulação que potencializou setores como a indústria e a agroindústria, superando os limites impostos pela natureza (CABRAL NETO, 2001 *apud* MACEDO, 2006).

Leher (1998) comenta que, nesse contexto, os efeitos da política neoliberal se apresentam na forma de flexibilização dos direitos do trabalho e na sua precarização. Isso acarreta a redução acentuada dos salários e, de modo geral, a redução dos direitos dos trabalhadores. Como exemplo específico da situação da América Latina, o autor apresenta o impacto de ajustes neoliberais sobre a renda dos trabalhadores no período compreendido entre 1985 e 1992, uma vez que, enquanto o salário mínimo real decresceu profundamente, o número de pobres aumentou em quase 50%.

Ao tratar da nova forma de organização da produção, Antunes (1991) destaca que, entre as consequências percebidas por esse modo de produção, há diversos prejuízos para os trabalhadores, como: a diminuição do número de operários que trabalham manualmente; o agravamento da precarização do trabalho em face à expansão do trabalho parcial, temporário e terceirizado; o crescimento do trabalho feminino, caracterizado por salários mais baixos; o aumento do trabalho assalariado no setor de serviços; a exclusão de jovens e de idosos do mercado de trabalho, com a exigência de maior especialização e atualização com as novas tecnologias; a maior exploração do trabalho infantil; o crescimento do desemprego estrutural, originado pela substituição de mão de obra humana por máquinas e a diversificação na produção de mercadorias em escala mundial.

A flexibilização das relações trabalhistas também se fez presente no setor público, uma vez que um dos objetivos do MARE, para promover a modernização e a eficiência da administração pública, passava pela aprovação do fim da estabilidade dos servidores das áreas de atuação do Estado que não fossem considerados de sua competência exclusiva, como é o caso da educação pública. Bresser-Pereira defendeu que esse tema da reforma administrativa, no que tange aos servidores públicos, seria positivo, pois a flexibilização da estabilidade do funcionalismo pretendia “[...] valorizar o servidor público, com motivação profissional, remuneração condizente com o mercado de trabalho nacional, além de razoável segurança no emprego” (BRASIL, 1995, p. 7). Essa razoável segurança no emprego, a que se refere o ex-ministro, diz respeito à mudança ocorrida nas relações de trabalho dos servidores públicos com o fim do Regime Jurídico

Único e com a aprovação da permissão de contratação de pessoal pelas instituições públicas pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), de acordo com a Lei nº 9.962/2000. Dessa forma, o ingresso de servidores na administração pública se tornou mais flexível, para se aproximar do desejado modelo de caráter gerencial defendido na reforma.

Essa mudança não valoriza o servidor público em nenhum aspecto, pois o coloca em uma situação de insegurança em relação à sua permanência no exercício do trabalho. Diferente de um trabalhador amparado por um regime estatutário, que goza de estabilidade no cargo, os empregados públicos estão sujeitos à demissão, conforme critérios estabelecidos – por falta grave, por acumulação ilegal de cargos, por empregos ou por funções públicas, por necessidade de redução de despesas ou por desempenho insuficiente. As alterações na estabilidade dos servidores públicos deixam-nos à mercê de conjunturas de crises econômicas que eventualmente possam ocorrer na área pública e que podem incorrer em demissões, para que se obtenha o ajuste quantitativo do quadro de pessoal. Essa vulnerabilidade a que os servidores públicos começam a ser submetidos passa a ter amparo legal com a aprovação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998 (publicada no Diário Oficial da União de 05 de junho de 1998), como explica Melo (2003, p. 6):

A partir da aprovação da EC nº 19/98, regulamentam-se a mudança do caráter jurídico das instituições e a flexibilização das relações de trabalho e emprego nelas estabelecidas, perante as quais o trabalhador perde direitos e torna-se mais vulnerável às pressões dos gestores. Essa vulnerabilidade atinge todos os servidores: os antigos estatutários; os novos celetistas ou inseridos no regime misto e, em menor grau, os exclusivos de Estado. Todos poderão vir a ser demitidos sem justa causa, ante a necessidade de redução de gastos ou a insuficiência de desempenho. Suas remunerações passam a ser alteradas somente por lei, cuja proposta deve emanar do Poder Executivo.

No caso específico dos professores do setor público, Souza (2011, p. 81) comenta que eles “[...] foram submetidos a diferentes medidas de flexibilização que provocaram mudanças substantivas na legislação do direito do trabalho, diversificando ainda mais o, deteriorado, quadro salarial desses profissionais”.

A implementação das reformas tanto no Brasil quanto na América Latina, a partir da segunda metade da década de 1990, prejudicou, segundo análise de Oliveira,

Gonçalves, Melo, Fardin e Mill (2002, p. 8), os profissionais da educação, sobretudo os que atuam no setor público, pois “[...] foram submetidos a uma política de arrocho salarial sem precedentes na história, implicando grandes perdas salariais. Tais perdas decorreram, simultaneamente, da política de contenção salarial entre outros diferentes mecanismos que corroboraram para essa deterioração”. Também entendem que as medidas de flexibilização que alteraram substancialmente a legislação trabalhista brasileira levaram ainda mais ao agravamento do quadro salarial desses profissionais. Para os autores, o aumento significativo do número de professores contratados temporariamente, em geral, em condições precárias nas redes públicas de ensino, são exemplos mais evidentes dessas mudanças.

Os autores também destacam que a política salarial do setor público no Brasil tem se caracterizado por uma grande diversidade,

[...] marcada por medidas diferenciadoras e flexibilizadoras das relações de trabalho. Dessa forma, os vencimentos dos docentes se diferenciam em função da carreira, do contrato de trabalho – efetivo ou temporário – do cargo, do regime de trabalho, do nível e da classe, do tempo de serviço, da investidura em cargos de confiança, das gratificações incorporadas, da titulação (OLIVEIRA; GONÇALVES; MELO; FARDIN; MILL, 2006, p. 8).

A diversidade de vínculos dos professores no país, segundo Souza (2011), tem relação, entre outros fatores, com o processo de descentralização que, em muitos casos, ocorreu em condições econômicas adversas e que, de certo modo, justificou a decisão de vários gestores públicos em darem preferência para contratos temporários por terem menor ônus para os entes federados. O autor afirma ainda que, “[...] no caso do magistério, isto é agravado pelo fato do sistema de ensino ser muito descentralizado; fazendo com que os docentes se submetam a legislações municipais, estaduais e federais” (Ibidem, p. 81).

Dessa forma, as mudanças nas leis trabalhistas prejudicaram os professores do setor público e não favoreceram a valorização profissional, produzindo, nas palavras de Oliveira (2004, p. 1140), um cenário de dificuldades para esses trabalhadores bem sintetizado.

O aumento dos contratos temporários nas redes públicas de ensino, chegando, em alguns estados, a número correspondente ao de trabalhadores efetivos, o arrocho salarial, o desrespeito a um piso salarial nacional, a inadequação ou mesmo ausência, em alguns casos,

de planos de cargos e salários, a perda de garantias trabalhistas e previdenciárias oriunda dos processos de reforma do Aparelho de Estado têm tornado cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no magistério público.

Cabe destacarmos que esse cenário educacional não surge por acaso, mas decorre, em certa medida, da influência dos organismos internacionais (Banco Mundial, FMI e Banco Interamericano de Desenvolvimento) e da imagem negativa da categoria docente, construída em seus documentos de orientação da reforma educacional que deveria ser desenvolvida pelos países da América Latina para melhorarem seus indicadores educacionais.

A participação do Governo brasileiro na efetivação das reformas em consonância com as propostas advindas dos organismos internacionais indica o envolvimento orgânico com esse pensamento, ou seja, são pensamentos compartilhados e de interesse da elite política no poder e não simplesmente impostos sobre o processo de reforma da administração pública brasileira. Nessa direção, entendemos o Estado como mediador na efetivação de propostas de reforma que, de modo geral, se tornaram consenso nos países capitalistas mais desenvolvidos. A respeito disso, Gentili afirma que as diretrizes do ajuste neoliberal “[...] não só encontram base de apoio nas elites econômicas, políticas e culturais latino-americanas, mas que elas são, em si mesmas, parte constitutiva e indissolúvel na construção dessa nova hegemonia” (1998, p. 32).

Destacamos o papel exercido pelo Banco Mundial, por ser a “[...] principal agência de assistência técnica em matéria de educação para os países em desenvolvimento, a fim de sustentar tal função técnica, em fonte e referencial importante de pesquisa educativa no âmbito mundial” (TORRES, 2007, p. 126). Assim, a orientação desse Banco para desenvolver a educação nos países que apresentam dificuldades nessa área foi a de investimento em infraestrutura, como a instalação de computadores nas salas de aula, e material didático que orientasse o trabalho dos professores. O Banco Mundial tem uma visão negativa da atuação dos professores e os responsabiliza pelo fracasso dos programas e políticas educacionais que não conseguem ter êxito. Dessa forma, a autora destaca que, a partir dessa visão negativa, “O fracasso de determinada política ou programa, portanto, é atribuído mais à falta de vontade ou à incapacidade de quem o implementa (geralmente os professores) do que aos erros em sua concepção e em seu desenho” (TORRES, 2007, p. 179).

Essa mesma visão negativa da participação dos professores é apreendida por Gentili (1998, p. 20). Para ele, os professores são considerados meros insumos no processo educativo e também responsabilizados “[...] pela crise de eficiência, eficácia e produtividade dos sistemas educacionais latino-americanos”, tal como foi diagnosticado pelos signatários do Consenso de Washington. Acerca disso, o autor expressa que, na construção do discurso neoliberal sobre os responsáveis pela crise fiscal dos Estados e nos problemas na área educacional, as organizações sindicais são consideradas responsáveis por essa situação nos seguintes termos:

[...] é relativamente fácil avançar na identificação dos culpados da crise. [...] os grandes sindicatos – especialmente as organizações de trabalhadores e trabalhadoras da educação – também são indicados pelo neoliberalismo como um dos principais culpados da crise educacional. De fato, os sindicatos justamente exigiram, do Estado, aquilo que, na perspectiva neoliberal, gera a própria crise: mais intervenção, aumento dos recursos, critérios igualitários, expansão da escola pública, etc. (GENTILI, 1998, p. 20).

A respeito dessa visão negativa sobre os docentes, Evangelista e Shiroma (2007), com base na análise de três grandes projetos para a Educação na América Latina e no Caribe – a) o Proyecto Regional de educación para América Latina y el Caribe (PREALC), realizado pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO); b) o Plan de Cooperación, patrocinadas pela Organização dos Estados Íbero-Americanos (OEA); e c) os Proyectos hemisféricos em educación, patrocinados pela Organização dos Estados Americanos (OEA) – concluíram que os organismos internacionais apresentam os professores como culpados pela crise dos sistemas educativos dos países latino-americanos e também os consideram como obstáculo ao desenvolvimento das reformas educativas. Nessa perspectiva, as autoras esclarecem que a escola e os professores são alvos de um processo de desqualificação política e profissional, principalmente nos documentos do Banco Mundial, nos quais se argumenta que o professor é caracterizado como sendo:

[...] corporativista, obsessivo por reajustes, descomprometido com a educação dos pobres, um sujeito político do contra. De outro, que é incapaz teórico-metodologicamente, incompetente, responsável pelas falhas na aprendizagem dos alunos, logo – em última instância – por seu desempenho (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 536).

É possível identificar nesses projetos, segundo Evangelista e Shiroma (2007), a construção de uma imagem da categoria docente que serve ao propósito de minar ou de desgastar a importância social e profissional desses trabalhadores, ao ponto de afirmarem que o perfil do docente consiste em ser “[...] corporativista; avesso às mudanças; acomodado pela rigidez da estrutura de cargos e salários da carreira docente; desmotivado, pois não há diferenciação por mérito, por desempenho, ou seja, como obstáculo às reformas” (p. 536). Podemos observar aqui a proposta neoliberal de Milton Friedman de promover políticas salariais que tenham como base a meritocracia e a competição entre os professores em detrimento de carreiras bem estruturadas e salários condizentes com a importância do cargo.

Com isso, os projetos educacionais, financiados pelos organismos internacionais, anunciam os responsáveis pelos fracassos na área da educação, sem cogitarem outras possibilidades explicativas, como a falta ou a diminuição de investimentos na construção de carreiras profissionais atrativas para os professores com condições de trabalho adequadas. Para esses organismos internacionais, o professor luta apenas por melhores salários, embora seja profissionalmente desqualificado, porque:

[...] está na profissão só quem não foi aceito em carreiras de maior prestígio; é incapaz para outras funções e a docência foi o que lhe restou; acomodou-se na carreira porque não há incentivos para desempenhos diferentes; não se preocupa com a qualidade do que faz porque seu salário é irrisório (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007, p. 537).

Em relação ao salário dos professores, os documentos elaborados pelo Banco Mundial dão pouca importância para essa questão, uma vez que defendem sempre o menor investimento possível. De acordo com as ideias veiculadas por especialistas que atuam para o Banco Mundial, não se acredita que aumentar os salários irá resultar em melhor qualidade do ensino. Partem do princípio de que os salários devem ser revistos, mas como uma espécie de incentivo negativo, como forma de punição para os profissionais com baixo desempenho. Com isso, o reajuste salarial não deve ser uma política de estímulo ao exercício da docência, mas “[...] os salários dos professores devem se vincular ao desempenho e esse deve ser medido através do rendimento do aluno” (TORRES, 2007, p. 166).

A questão salarial por parte dos organismos internacionais, de acordo com Evangelista e Shiroma (2007, p. 538-539), tem como foco a diminuição de recursos,

como no caso do UNICEF que recomendou em seus documentos “contratar professores baratos”, e o Banco Mundial sugere oferecer apenas gratificações por desempenho, introduzindo um sistema de salário diferenciado, voltado para a “produtividade de cada professor, produtividade essa baseada nos escores alcançados em termos de rendimento do alunado”.

Ao abordarem sobre a atuação do Banco Mundial na educação básica do Brasil, Silva, Azzi e Bock (2008) afirmam que o Governo brasileiro se alinhou à concepção educacional defendida por esse Banco. Isso pode ser percebido no plano de governo de FHC, em 1994, que apresentava propostas de reformas educacionais alinhadas com as diretrizes do referido Banco, como:

[...] a redução das taxas de responsabilidade do Ministério da Educação como instância executora; o estabelecimento de conteúdos curriculares básicos e padrões de aprendizagem; a implementação de um sistema nacional de avaliação do desempenho das escolas e dos sistemas educacionais para acompanhar a consecução das metas de melhoria da qualidade do ensino (Ibidem, p. 32).

As orientações dos organismos internacionais se materializam na educação brasileira, em grande parte, devido à relação de condições impostas para o governo brasileiro para poder receber recursos a serem aplicados na melhoria da educação. Haddad (2008) analisa essa situação e revela que o FMI apresentava como condição para liberar financiamentos cortes de despesas com gastos públicos e ajustes estruturais. O Banco Mundial, por sua vez, elegeu como prioridade de investimentos na educação o nível fundamental, em razão de defender que essa seria a melhor lógica de custo-benefício para obter investimento com menor custo se comparado aos valores necessários para o Ensino Fundamental com outros níveis de ensino e oferecer condições de empregabilidade aos alunos para o mercado de trabalho.

Na área econômica, o Consenso de Washington promoveu, de acordo com Gentili (1998), ajustes que se tornaram consenso nos países capitalistas; também foi explícita a intenção de realizar um ajuste educacional que, na dimensão das relações trabalhistas, pretendeu desarticular os mecanismos unificados de negociação com as organizações associativas dos trabalhadores da educação como estratégia de questionar a validade das organizações sindicais em nível nacional e regional, conseguindo a flexibilização das formas de contratação e de retribuições salariais das categorias docentes. O autor declara que, de modo geral, os impactos dos programas de ajuste

estrutural, promovidos pelo Banco Mundial na América Latina, tiveram como consequência reduções progressivas dos gastos com educação, que se refletiram na deterioração das condições de infraestrutura dos sistemas educacionais e do gasto com despesas correntes, “[...] principalmente uma diminuição crescente do salário real dos docentes e do pessoal que trabalha nas instituições escolares” (p. 34).

1.2.2 As mudanças no sistema remuneratório dos servidores públicos

O sistema remuneratório dos ocupantes de cargos, de funções e de empregos públicos da Administração direta, autárquica e fundacional, para os membros de qualquer dos Poderes da União, Estados, agentes políticos, bem como para os empregados públicos das chamadas pessoas governamentais, com personalidade de direito privado, está fundamentado na Constituição Federal de 1988, no artigo art. 37, em seus incisos X, XI, XII, XIII e XV, e no art. 39, §1º.

A reforma do Estado brasileiro, por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, promoveu mudanças no texto original e trouxe algumas novidades, entre elas, temos: a introdução do subsídio como forma de pagamento para determinados agentes públicos; a definição do teto remuneratório; a vedação à acumulação de remuneração e a isonomia salarial.

Dessa forma, a EC nº 19/1998 criou duas modalidades de retribuição para os servidores públicos. A primeira é a tradicional, chamada, pela Emenda, de remuneração ou vencimento, que compreende uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei e uma parte variável, composta por vantagens pecuniárias de variada natureza. A segunda é denominada de subsídio e seu conceito pode ser percebido no artigo 39, § 4º, como uma parcela única que exclui a possibilidade de percepção de vantagens pecuniárias variáveis.

O texto original da CF de 1988 não usa o termo subsídio. Este termo estava presente na Constituição de 1967 com um sentido completamente diferente do adotado na atual Constituição. O termo “subsídio” vem do latim *subsidium*, com o sentido de reforço, de auxílio, e, na terminologia da Constituição anterior, vem com esse sentido de socorrer ou auxiliar. O subsídio estava previsto na remuneração dos agentes políticos e consistia em uma parte fixa e uma variável e estava prevista nos artigos 33 e 44, inciso VII, para Deputados, Senadores e Presidente da República, com o caráter indenizatório

de despesas com transporte e outras necessidades imprescindíveis para o comparecimento à sessão legislativa.

Em acordo com a Constituição Federal vigente, devem ser remunerados, obrigatoriamente, por subsídios: a) os agentes públicos mencionados no artigo 39, § 4º, a saber: membro de Poder (do Legislativo, do Executivo e do Judiciário da União, dos Estados e dos Municípios), o detentor de mandato, Ministros de Estado, Secretários Estaduais e Municipais; b) Membros do Ministério Público da União e dos Estados (art. 128, § 5º, I, “c”); c) Integrantes da Advocacia Geral da União, da Defensoria Pública, os Procuradores dos Estados e do Distrito Federal (art. 135); d) Ministros e Conselheiros dos Tribunais de Contas; e) os servidores policiais das polícias federal, rodoviária federal, ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares, art. 144, § 9º; f) O artigo 39, § 8º, prevê que os servidores públicos organizados em carreira poderão ser remunerados mediante subsídios, conforme opção do legislador de cada ente federativo (BRASIL, 1988).

Percebe-se que a intenção da retribuição com subsídio é se contrapor ao sistema de remuneração tradicional, constituído por variadas parcelas, pois veda o acréscimo de quaisquer vantagens pecuniárias ao subsídio. Também, porque, ao se referir à parcela única, impediu a fixação dos subsídios em duas partes (uma fixa e outra variável), como foi adotado para os agentes políticos na vigência da Constituição de 1967.

A CF de 1988, no art. 37 e no inciso X, esclarece sobre a fixação ou a alteração do padrão remuneratório dos servidores públicos: independentemente da forma de remuneração utilizada, não pode ser realizada por um simples ato administrativo, mas unicamente mediante lei específica, condicionada à previsão orçamentária para essas despesas adicionais. Dessa maneira, o art. 37, inciso X da Lei magna, estabelece que:

[...] a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices.

O texto acima destaca que a remuneração e o subsídio não podem sofrer quaisquer alterações sem que primeiro estejam previstas em lei específica e isso impede tanto a redução quanto o aumento ilegal, uma vez que a administração pública deve agir apenas no limite da lei estabelecida. Outra questão importante é a previsão de

periodicidade da revisão anual da remuneração e do subsídio. O texto constitucional não está falando de aumento, mas sim de revisão anual e isso significa, tecnicamente, a atualização dos valores recebidos pelos servidores públicos, para que seja assegurada a manutenção de seus rendimentos em razão de possíveis desgastes em seu poder aquisitivo. Sobre isso, esclarece Di Pietro (2014, p. 456):

A revisão anual presume-se que tenha por objetivo atualizar as remunerações de modo a acompanhar a evolução do poder aquisitivo da moeda; se assim não fosse, não haveria razão para tornar obrigatória a sua concessão anual, no mesmo índice e na mesma data para todos. Essa revisão anual constitui direito dos servidores, o que não impede revisões outras, feitas com o objetivo de reestruturar ou conceder melhorias a carreiras determinadas, por outras razões que não a de atualização do poder aquisitivo dos vencimentos e subsídios.

A fixação dos padrões de vencimento e dos demais componentes do sistema remuneratório dos servidores públicos deverá observar os seguintes critérios, previstos nos incisos do parágrafo primeiro: I – a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira; II – os requisitos para a investidura; III – as peculiaridades dos cargos.

A redação do inciso XIII, do art. 37, proíbe a equiparação salarial entre servidores que desempenham funções semelhantes nos diversos órgãos da administração: “[...] é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”. Essa possibilidade de equiparação estava prevista no Regime Jurídico Único dos Servidores, que foi extinto nas mudanças da Reforma do Estado e que, no § 1º, assegurava isonomia para cargos de atribuições iguais ou assemelhadas. Dessa forma, os padrões de vencimento passaram a ser fixados por decisão dos conselhos de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes, de acordo com o que está previsto no art. 39, caput e § 1º. Com isso, não é previsto nenhum tratamento igualitário aos cargos que se mostrem similares.

Outra alteração promovida pela EC nº 19 é a ampliação das situações em que é vedada a acumulação remunerada incluindo os servidores inativos. O texto original apresentava a vedação de acumulação remunerada de cargos, de empregos e de funções no âmbito da Administração Pública, com ressalva de algumas situações especiais. A regra é a de não acumular remuneração por exercício de cargo público, porém, em

alguns casos que haja compatibilidade de horários, como, por exemplo, de dois cargos de professor, um cargo de professor e outro de técnico ou científico ou dois cargos de médico, a lei não proíbe a acumulação.

Por fim, cabe ressaltarmos que as alterações da EC nº 19/1998 estabelecem um teto remuneratório no art. 37 e inciso XI da Carta de 1988:

[...] a remuneração e subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

O texto deixa claro que a intenção do legislador constituinte consistia em impedir que fossem criados salários exorbitantes na administração pública, independente do cargo ocupado. Este texto substituiu a redação original da Constituição Federal, que estabelecia tetos diferenciados para os três níveis de governo e para os três poderes, com a exceção do âmbito municipal onde o teto era definido pela remuneração do prefeito (DI PIETRO, 2014). Essa medida pretende coibir também o aumento de recursos públicos com o pagamento de pessoal, tendo como parâmetro o subsídio recebido pelos Ministros do Supremo Tribunal Federal.

1.2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal e os limites da aplicação dos recursos públicos na educação

Em relação à atuação do Estado nas políticas públicas, no contexto da Reforma do Estado, tem-se destacado a questão do ajuste fiscal, ou seja, à adequação das contas públicas como condição para que se evitem possíveis crises econômicas e se mantenham as condições de equilíbrio da economia no sistema capitalista.

A lógica de que é necessário promover continuamente o ajuste fiscal como forma de manter a austeridade das contas públicas decorre da reestruturação dos estados nacionais e também se deve à relação econômica que o país mantém com os demais países economicamente mais desenvolvidos. A criação de agências internacionais que indicam a “saúde” econômica dos países capitalistas, por meio de avaliações internas e externas, submete as políticas públicas desses países à lógica do ajuste fiscal, inclusive

como condição para atrair investidores externos e também para receber financiamento de organizações como o FMI e o Banco Mundial.

Essa prática foi bastante explícita nos governos de FHC, cuja política primou pela contenção de gastos, tendo consequências negativas para os professores, no que diz respeito a salários, como expressam Barreto e Leher (2003, p.41):

Materialmente, os professores foram forçados a aceitar gratificações de desempenho que, pretensamente, premiam os “mais capazes” e “produtivos”. Com isso, os salários permaneceram sem reajuste ou com correções muito inferiores à inflação, e somente a fração variável teve alguma recomposição. Assim, por meio de estratégia de avaliação, o controle da disciplina do trabalho pelos governos tornou-se muito mais intenso, e as lutas dos sindicatos tornaram-se mais complexas.

Essa situação descrita pelos autores mostra como a questão salarial dos professores foi tratada no período da implementação da reforma em relação ao ajuste fiscal; porém, isso não significa que a saída para as políticas públicas avançarem seja a inexistência de um mecanismo de controle dos gastos públicos. A forma como a questão salarial foi tratada passa também pela concepção de prioridades sobre que investimentos deveriam ser feitos na educação.

A Constituição de 1988 estabeleceu, no artigo 169, que deveria haver uma lei complementar que disciplinasse a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Em cumprimento ao disposto constitucional, foi aprovada a Lei Complementar nº 82/1995 (Lei Camata I), que fixou como limite da despesa com pessoal o máximo de 60% das receitas correntes para a União, para os Estados, para o Distrito Federal e para os Municípios. No período anterior à aprovação da Lei Camata I, a base legal que regulava o controle da despesa com pessoal estava no artigo 38, do ADCT, que definiu o limite de 65% das receitas arrecadas para União, Estados, Distrito Federal e Municípios com essas despesas.

A Lei Camata I foi posteriormente revogada e substituída pela Lei Complementar 96/1999 (Lei Camata II), que apresentou o conceito de receita corrente líquida e determinou os limites da despesa com pessoal em 50% para a União e 60% para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A referida Lei foi também substituída e, atualmente, está em vigência a Lei Complementar nº 101/2000, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

A elaboração do projeto que culminou com a aprovação da LRF, segundo Queiroz (2001), teve como base os estudos desenvolvidos por organismos internacionais como o FMI, Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), que eram unânimes na defesa de uma disciplina fiscal rígida como condição para a estabilidade monetária e à ordem econômica e social. Também houve influência da União Europeia, por meio do Tratado de Maastricht de 1992, em que os signatários assumiram o compromisso de reduzir ao máximo a dívida pública. No caso da contribuição do FMI, se destaca em 2001 a elaboração do “Código de Boas Práticas para a Transparência Fiscal”, que também foi usado como referencial para a proposta final da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A LRF surge como um dispositivo legal para disciplinar os gastos nos estados e nos municípios e conter o aumento do descontrole das contas públicas que, de acordo com Abrucio (2008), estavam, sobremaneira, elevadas, como pode ser observado na afirmação que se segue:

A soma das dívidas globais dos estados também se elevou sobremaneira ao longo da redemocratização. De 1983 a 1995, o montante passou de R\$ 18 bilhões para R\$ 97 bilhões. Diversas negociações foram feitas e, com raras exceções (basicamente, Ceará e Santa Catarina), a grande maioria dos estados não cumpriu sua parte nos acordos (ABRUCIO, 2008, p. 197).

Dessa forma, a LRF estabelece regras de gestão fiscal que têm como princípio a busca pelo equilíbrio das contas públicas, definindo limites de gastos nas áreas de responsabilidades dos gestores da União, dos Estados e dos Municípios.

A LRF, no artigo 19, manteve os limites percentuais definidos na Lei Camata II, dividindo-os, porém, por poder (legislativo, executivo e judiciário) e também definiu critérios e formas de controle dos gastos, incluindo sanções decorrentes de seu descumprimento. No caso dos gestores estaduais, a Lei nº 101/2000 estabelece no art.20 e inciso I que os limites máximos de gastos com pessoal ficam definidos da seguinte forma: a) para o Poder Legislativo, 3%, incluindo o Tribunal de Contas; b) 6%, para o Poder Judiciário; c) 2%, para o Ministério Público e d) 49%, para as despesas de pessoal do Executivo.

Os artigos 21, 22 e 23 tratam do controle com a despesa total com pessoal e esclarecem as situações em que a gestão pública atinge o limite prudencial de 95% do limite com as despesas. Podem ocorrer sanções que afetam os gestores nas dimensões administrativa, penal e criminal e impedimentos de ordem financeira às unidades federadas (estados, municípios e DF) que, inclusive, pode levar o poder público a realizar a retirada de vantagens anteriormente concedidas aos servidores. O artigo 22 da LRF prevê as seguintes possibilidades: a) a suspensão de concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo as situações amparadas em sentença judicial ou de determinação legal ou contratual; b) a criação de cargo, emprego ou função no âmbito da gestão; c) a possibilidade de se efetivar alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa; d) vedação ao provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, com exceção para os casos em que a reposição decorre de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e) impedimento a contratação de hora extra, salvo os casos de urgência ou interesse público relevante, disposto no inciso II, do § 6º, do art. 57 da Constituição, e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (Incisos I a V).

No artigo 23, § 3º, fica claro que todos os repasses de recursos para os Estados ficariam suprimidos no caso de a administração pública, ao final de dois anos, não conseguir enquadrar as despesas com o funcionalismo na Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, os Estados ficariam impedidos de: a) receber transferências voluntárias e de obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; b) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

O gestor público também está sujeito a várias sanções decorrentes do descumprimento da LRF, conforme podemos observar no Quadro 2.

Quadro 2 – Detalhes da Lei de Responsabilidade Fiscal

DESPESA COM PESSOAL				
Lei de Responsabilidade Fiscal	TRANSGRESSÃO À LEI	PUNIÇÃO		LEGISLAÇÃO
		Fiscal	Penal	
Art. 19.	Exceder o limite da despesa total com pessoal em cada período de apuração.		Cassação do mandato.	Decreto Lei 201, art. 4º, inciso VII.
Art. 21.	Expedir ato que provoque aumento da despesa total com pessoal em desacordo com a Lei.	Nulidade do ato.	Reclusão de 1 a 4 anos.	Código Penal, art. 359-D.
Art. 21, parágrafo único.	Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento da despesa total com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato ou legislatura.	Nulidade do ato.	Reclusão de 1 a 4 anos.	Código Penal, art. 359-G.
Art. 22, parágrafo único.	Deixar de adotar as medidas previstas na lei quando a despesa total com pessoal exceder a 95% do limite.	Proibições previstas na lei (LRF, art. 22, incisos I a V).	Reclusão de 1 a 4 anos.	Código Penal, art. 359-D.
Art. 23.	Deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.	Proibição de receber transferências voluntárias, exceto relativas a ações de educação, saúde e assistência social. Proibição de obter garantia e contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e redução de despesa com pessoal (LRF, art. 23, § 3º, incisos I a III).	Multa de 30% dos Vencimentos anuais.	Lei 10.028/2000, art. 5º, inciso IV.

Fonte: Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional (2005).

Conseqüentemente, a LRF, ao não ser respeitada, traz como consequência diversas dificuldades na gestão; estas exercem pressão nos gestores para se adequarem aos limites de gasto com pessoal. Tendo em vista as conseqüências da não observância da referida lei, há um tratamento previsto no que se refere à Fiscalização da Gestão Fiscal: 1) O trabalho de fiscalização cabe diretamente ao poder legislativo ou com o auxílio dos Tribunais de Contas e cabe ainda a existência de sistema de controle interno no âmbito de cada poder e do Ministério Público, que farão o controle do cumprimento das normas da lei de responsabilidade fiscal (Art. 59). O inciso III indica que a ênfase da fiscalização se refere a “[...] medidas adotadas para o retorno da despesa total com o pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23”; 2) É de responsabilidade dos Tribunais de Conta alertar os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem

que “[...] o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite” e também devem verificar “[...] os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20” (§ 1º, II, e § 2º).

A remuneração de professores faz parte da despesa com pessoal e é importante compreendermos que consequências a LRF traz e se há possibilidade ou não de se ampliarem os ganhos dos professores. No artigo 18, da Lei 101/2000, está expresso o que se constitui como despesa total com pessoal:

O somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimento e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às atividades de previdência.

O ajuste das contas públicas se dá na relação do somatório dos gastos total com pessoal e os limites percentuais da LRF em relação ao uso da receita corrente líquida. Na LRF, a receita corrente líquida, conforme conceituada no inciso IV do art. 2º, é:

[...] o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos, principalmente, os valores transferidos, por determinação constitucional ou legal, aos Estados e Municípios, no caso da União, e aos Municípios, no caso dos Estados, consideradas ainda as demais deduções previstas na Lei.

Esse conceito de receita corrente líquida é a referência básica comum para cálculo dos limites percentuais das despesas com pessoal, previdenciárias, serviços de terceiros, reservas de contingências e ainda da dívida consolidada na LRF.

Ainda em conformidade com o § 1º, do artigo 2º da referida lei, na composição total da receita corrente líquida, também estão incluídos os valores pagos e recebidos em decorrência do FUNDEF, previsto pelo artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (o FUNDEF que teve vigência até 2006 e o FUNDEB, até 2020) e devem ser observadas, ainda, as regras pertinentes ao período de apuração e à exclusão das duplicidades (§ 3º do artigo 2º).

Tanto em relação ao FUNDEF quanto ao FUNDEB, de acordo com Callegari (2007), a duplicidade existe, porque: a) os dois fundos são constituídos com parte das suas receitas provenientes de impostos (próprios e de transferência) sobre as quais incide a vinculação de 25%, como mínimo, do artigo 212 da Constituição Federal; b) os recursos dos fundos sendo constituídos de receita de impostos entram, pelo seu total, no cômputo das receitas tributárias incluídas no somatório do qual resulta a receita corrente líquida, conforme disposição da LRF, no inciso IV, do artigo 2º; c) devido a isso, ocorre que, no mesmo somatório, entra parte das mesmas receitas tributárias que os mesmos Fundos distribuem.

Constatada essa duplicidade, o autor entende que, mesmo diante da necessidade de se melhorar a remuneração dos professores da educação básica com o FUNDEB, para que se alcance a melhoria da qualidade do ensino público, “[...] não é possível nenhum ente da Federação, quer seja ele Estado, Município ou Distrito Federal, do somatório do seu gasto total com pessoal, excluir o valor correspondente às despesas com pessoal pagas com recursos do FUNDEF e, agora, com recursos do FUNDEB”. O gestor público, por melhores intenções que tenha, não pode comprometer o limite máximo de 54% da receita corrente líquida, de acordo com o conceito que ela recebe na LRF em face das sanções previstas.

Com base nesse entendimento, o autor fundamenta sua resposta a uma consulta realizada em 2007 ao Conselho Nacional de Educação (CNE) acerca das limitações impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), no tocante a despesas com pessoal com reflexos na remuneração de professores. A questão apresentada ao CNE versava sobre a possibilidade legal de se excluírem os recursos aplicados na remuneração de professores oriundos do FUNDEB do total de gastos com pessoal e, dessa forma, favorecer aumentos salariais, sem prejudicar a gestão municipal ou estadual, por incidir em percentuais acima do previsto com gastos com pessoal definidos na LRF.

Não há essa possibilidade, segundo Callegari (2007), pois os gestores estaduais, municipais e do Distrito Federal, ao realizarem a apuração de sua receita corrente líquida, para efeito do cálculo do limite da despesa total com pessoal, devem atentar também para as despesas de manutenção e de desenvolvimento do ensino (artigos 70 e 71, da Lei nº 9.394, de 1996) e para efeito de sua cobertura, ou não, com

recursos da vinculação do artigo 212 da Constituição Federal e das subvinculações do artigo 60 do ADCT. Entretanto, o autor destaca que, no caso de vinculação e de subvinculações, deve-se respeitar o preceito legal do “nunca menos”, pois são percentuais obrigatórios que dizem respeito ao mínimo a ser destinado para a educação e que podem ser superados/ aumentados, destinando-se mais do que esse mínimo, porém, nunca menos que ele.

A respeito da ampliação dos percentuais aplicados com gastos com pessoal no ensino público e se, no período de apuração, esses gastos forem considerados acima do limite estabelecido na LRF (artigos 19 e 20), a única ação possível que se impõe ao gestor público que se encontra nessa situação é a de reduzir seus gastos com pessoal, “[...] mas nunca os gastos com o pessoal da educação se essa redução levar ao descumprimento da destinação mínima obrigatória para manutenção e desenvolvimento do ensino público (art. 212, CF)”, uma vez que, nesse caso, se impõe a subvinculação mínima obrigatória destinada à valorização dos profissionais do magistério (inciso XII, art. 60 do ADCT).

Não podemos negar a importância da LRF que tem contribuído para dirimir as dificuldades dos gestores em ter um parâmetro de quanto devem gastar em determinados setores da administração promovendo um eficiente mecanismo de controle e de ajuste nas finanças públicas. Entretanto, a mesma lei não apresenta um mecanismo de flexibilização com o uso dos recursos públicos em áreas sociais prioritárias, como no caso da educação. Dessa forma, a valorização dos professores da educação básica pública tem sido perpassada pela questão do papel do gestor, que, por um lado, precisar ampliar os gastos públicos para melhorar as condições de trabalho e o salário dos professores e, por outro lado, se adequar, pela força da lei, à limitação de gastos.

Segundo levantamento realizado pela Agência Brasil, com base em relatórios enviados pelos governos estaduais ao Tesouro Nacional sobre a situação fiscal no período de dezembro de 2014 a agosto de 2015, havia dificuldades em se manter os gastos com pessoal nos limites da LRF. Isso pode ser observado na Tabela 1, elaborada pela Agência Brasil com um panorama da situação dos gastos nos Estados.

Tabela 1 – Gastos das Unidades da Federação

UF	Dezembro de 2014	Agosto de 2015
Acre	44,50%	46,48%
Alagoas	49,71%	*49,65%
Amazonas	45,63%	48,06%
Amapá	45,02%	46,05%
Bahia	45,48%	45,96%
Ceará	44,09%	45,43%
Distrito Federal	46,93%	50,80%
Espírito Santo	43,33%	44,53%
Goiás	46,33%	47,51%
Maranhão	38,72%	42,17%
Minas Gerais	43,49%	48,71%
Mato Grosso	46,43%	51,20%
Pará	45,86%	48,13%
Paraíba	49,30%	51,76%
Pernambuco	46,24%	50,33%
Piauí	44,15%	46,17%
Paraná	46,76%	43,75%
Rio de Janeiro	33,31%	33,27%
Rio Grande do Norte	48,87%	54,17%
Rondônia	43,63%	44,04%
Roraima	39,42%	42,38%
Rio Grande do Sul	45,74%	47,09%
Santa Catarina	47,93%	48,93%
Sergipe	**49,55%	47,65%
São Paulo	43,98%	46,18%
Tocantins	50,93%	51,47%

Fonte: Máximo (2015)

* AL até primeiro quadrimestre de 2015

** SE segundo quadrimestre de 2014

Obs.: As informações do MS em 2015 ainda não haviam sido homologadas pelo Tesouro.

Estouraram o limite de alerta, 44, 10% da RCL

Estouraram o limite prudencial, 46, 55% da RCL

Estouraram o limite máximo, 49% da RCL

Na interpretação da referida instituição, o quadro apresenta, em relação aos Estados, um panorama de “deterioração das contas públicas”, no qual o Distrito Federal e os Estados de Alagoas, Mato Grosso, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e

Tocantins estão em situação crítica, pois ultrapassaram o limite máximo de 49% da receita corrente líquida (RCL), no que diz respeito a gastos com o funcionalismo público até agosto de 2015, período em foi registrado o último dado disponível. Segundo a LRF, para os entes federados que superarem o limite máximo, fica proibido: conceder o aumento salarial ou alterar a estrutura de carreira que implique aumento de despesa; contrair financiamentos; conseguir garantias de outras unidades da Federação para linhas de crédito e obter transferências voluntárias. Isso significa o congelamento das remunerações dos professores e o impedimento de avanços na construção de carreiras atrativas.

Outros sete Estados – Amazonas, Goiás, Minas Gerais, Pará, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Sergipe – ultrapassaram o limite prudencial, 46,55% da RCL, e isso também levaria a algumas sanções.

Para diminuir os gastos com pessoal, a primeira providência, de modo geral, tem sido a diminuição do tamanho da máquina pública ou a exoneração de funcionários para reduzir os valores de pagamento. Esse é o caso do Estado de Alagoas que informou em seu relatório que diminuiu, até agosto (2º quadrimestre de 2015), em 0,9% a despesa com pessoal, passando de 49,71% para 48,81% e isso foi obtido por meio da extinção de cinco secretarias e pela redução de 30% dos cargos comissionados.

A respeito do limite de alerta (44,10%), o número de Estados apresentando altas despesas com funcionalismo público aumenta para vinte e um (21), com a inclusão do Acre, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Piauí e São Paulo. Nesses casos, o limite de alerta não implica sanções, mas autoriza os tribunais de contas estaduais e do DF a informarem aos gestores que atingiram esse limite.

Os números demonstram que, no período de dezembro de 2014 a agosto de 2015, os gestores ampliaram seus gastos com pessoal, superando, na maioria dos casos, o limite de alerta ou prudencial, sendo que a situação com maior alta ocorre, conforme se depreende a partir dos dados da Tabela 1, no Rio Grande do Norte, onde os gastos com o funcionalismo no final de 2014 estavam em 48,87% (acima do limite prudencial) e, em agosto de 2015, saltaram para 54,17% (acima do limite máximo).

Ainda de acordo com os dados da tabela, poucos Estados conseguiram melhorar a situação com gastos com pessoal, como é o caso de Sergipe que, em agosto de 2014, estava acima do limite máximo e conseguiu diminuir seus gastos com pessoal;

porém, em 2015, ainda aparece acima do limite prudencial. O Rio de Janeiro reduziu muito pouco seus gastos, de 33,31% para 33,27% e ainda ficou acima do limite máximo. Alagoas também conseguiu conter os gastos com o funcionalismo, no entanto, ainda aparecia acima do limite máximo.

Os Estados e diversos Municípios brasileiros, de acordo com Fattorelli (2015), estão fortemente endividados e esse processo de endividamento, conforme lembra a autora, tem início a partir do final da década de 1990, quando a União refinanciou, à época, as dívidas dos Estados, por meio da Lei nº 9.496/1997, e dos Municípios, pela Medida Provisória nº 1.811/1999. Em face da renegociação da dívida, os governantes de Estados e de Municípios assumiram o compromisso de “[...] promover rígido ajuste fiscal mediante o enxugamento de gastos e investimentos, além da privatização de empresas públicas, inclusive os bancos estaduais” (Ibidem, p. 4). Ainda segundo a autora, as medidas de austeridade implementadas nas unidades da Federação se destinavam a obter recursos para o pagamento da dívida à custa de: a) corte de gastos sociais; b) congelamento e redução dos salários dos servidores públicos; c) reformas da Previdência e d) comprometimento dos Fundos de Pensão.

A autora destaca que as condições de refinanciamento impostas pela União aos Estados e aos Municípios apresentaram-se extremamente onerosas. Sobre isso, afirma que a “[...] cada mês a dívida é atualizada e sobre o montante atualizado incidem os elevados juros, de forma cumulativa ao longo dos meses. Esse formato fez com que as dívidas se multiplicassem e se transformassem em uma bola de neve” (FATORRELLI, 2015, p. 4).

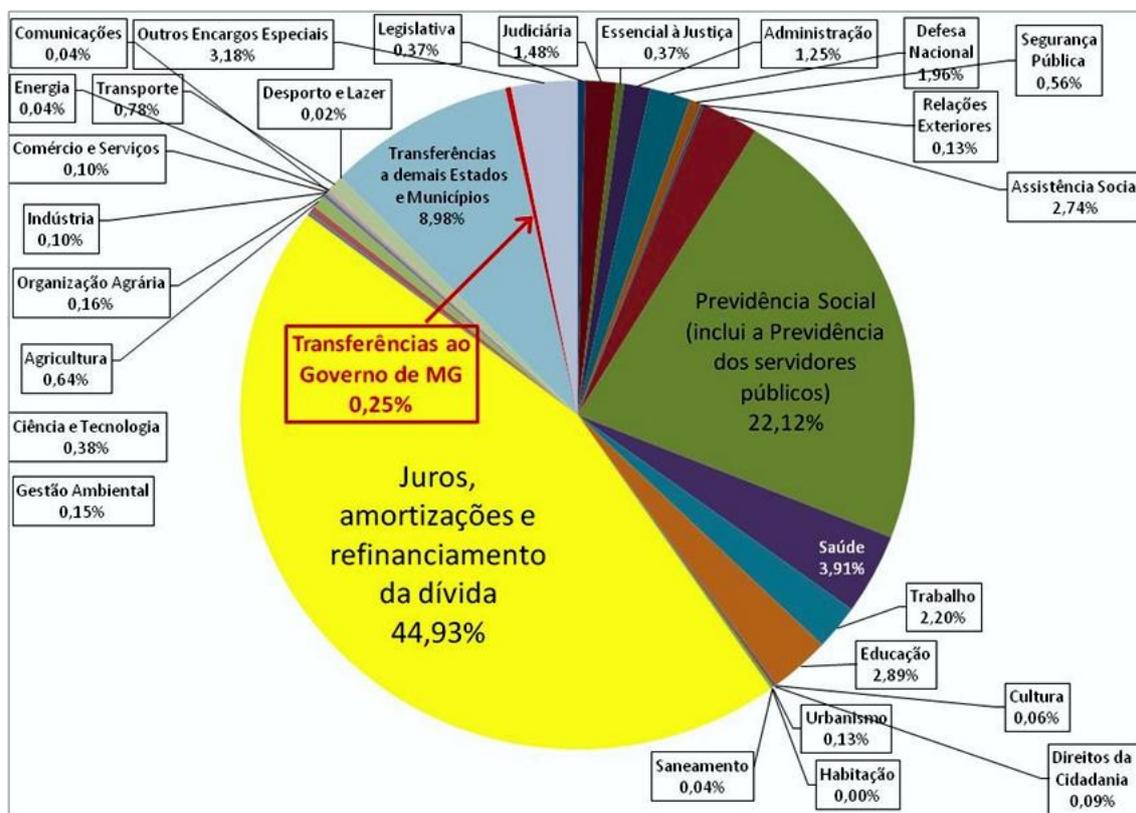
Dessa forma, o Gráfico 1, elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública¹², com base no Orçamento Geral da União no ano de 2010, revela quais têm

¹² A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação, sem fins lucrativos, aberta à participação de todas as entidades e cidadãos preocupados com o agravamento dos problemas nacionais, dentre os quais o endividamento público exerce papel preponderante. Iniciou suas atividades logo após o Plebiscito Popular da Dívida Externa, realizado no Brasil em setembro do ano 2000, em 3.444 municípios do País, organizado por diversas entidades da sociedade civil brasileira, especialmente pela Campanha Jubileu Sul. Naquela ocasião, 6.030.329 cidadãos participaram do Plebiscito, sendo que mais de 95% votaram NÃO à manutenção do Acordo com o FMI; NÃO à continuidade do pagamento da dívida externa, sem a realização da auditoria prevista na Constituição Federal, e NÃO à destinação de grande parte dos recursos orçamentários aos especuladores. A auditoria da dívida está prevista na Constituição Federal, no artigo 26 do ADCT, até hoje não cumprido. Em respeito à Constituição Federal e ao voto dos milhões de cidadãos que participaram do Plebiscito, a Auditoria Cidadã da Dívida vem realizando, desde 2001, estudos, publicações, eventos, além de atividades para a mobilização de entidades da sociedade civil nacional e internacional. Desde o início de seu funcionamento, a Auditoria Cidadã da Dívida vem sendo coordenada por Maria Lucia Fattorelli, de forma totalmente voluntária e cidadã. Conta também com o trabalho

sido as prioridades na aplicação dos recursos públicos e a importância que a educação vem recebendo.

O gráfico 1 não deixa dúvida de que a maior parte dos recursos do orçamento geral da União, no ano de 2010, ou seja, 44,93%, foi destinada para juros, amortizações e refinanciamento da dívida, ao passo que áreas importantes como habitação, saneamento, cultura, urbanismo e direitos humanos receberam percentuais inferiores a 1%. Dessa forma, é possível perceber que a alocação de recursos para a dívida pública tem sido a grande prioridade no uso dos recursos públicos enquanto que, para a área da educação, foi destinado o percentual ínfimo de 2,89%.

Gráfico 1 – Prioridades na aplicação dos recursos públicos

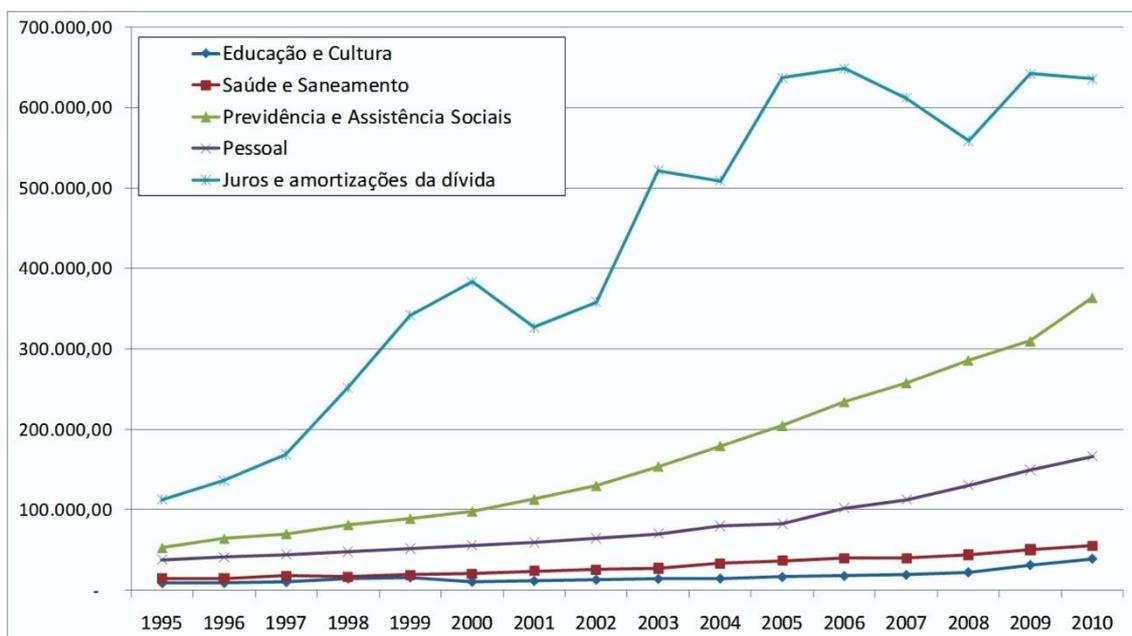


Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida, 2010.

O gráfico 2 apresenta dados referentes a evolução dos gastos no período de 1995 a 2010 e a importância que os mesmos receberam.

voluntário e com a colaboração, com o apoio e com a participação de grande número de cidadãos e de entidades da sociedade civil que vem se integrando ao movimento desde o seu nascedouro em 2001.
Fonte: <http://www.auditoriacidada.org.br/>

Gráfico 2 – Orçamento Geral da União – Gastos Selecionados (R\$ milhões)



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – SIAFI. Inclui a rolagem, ou “refinanciamento” da Dívida.

É importante destacarmos que a priorização de recursos para a dívida pública tem sido constante, seja no contexto da reforma do Estado, seja em anos mais recentes. O Gráfico 2 apresenta o crescimento significativo dos valores destinados ao pagamento de juros e amortização de dívida, no período compreendido entre os anos de 1995 e 2010, indicando que essa tem sido uma diretriz seguida pelos governantes em exercício na série histórica.

Também, é possível percebermos que os recursos destinados à educação e à cultura juntos apresentam crescimento pouco acentuado na série histórica que abarca espaço temporal de quinze anos. Essa situação deixa evidente que os investimentos em educação poderiam ser maiores a partir de uma mudança de postura política por parte dos governantes e isso contribuiria para termos uma educação pública de qualidade, com professores melhor remunerados.

Diante desse quadro, fica difícil se vislumbrar uma perspectiva de valorização da categoria docente, se não ocorrer nenhuma mudança, seja do ponto de vista legal ou de garantia de mais recursos financeiros, para que tenhamos, nas gestões estaduais e municipais, condições concretas de viabilizar políticas salariais que ampliem os valores recebidos pelos docentes.

Nessa perspectiva, algumas proposições têm sido apresentadas tanto no Senado Federal como na Câmara dos Deputados Federais. Essas proposições podem ser agrupadas em duas estratégias para viabilizar que Estados e Municípios tenham condições de ampliar seus gastos com pessoal, em especial com os profissionais do magistério. A primeira¹³ seria a de promover uma mudança na Lei nº 101/2000, para flexibilizar os casos em que o gasto com pessoal está relacionado com a Receita Corrente Líquida, e a outra estratégia consistiria na ampliação de recursos da União para ajudar os entes federados que não conseguem aumentar gastos com pessoal e estão fora do grupo de estados que podem receber os recursos para a complementação do FUNDEB.

A título de exemplo de como essas propostas têm sido apresentadas e que pareceres os relatores têm emitido, citamos o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 62, de 2012 – Complementar, de autoria do Senador Randolfe Rodrigues, que altera o § 1º do art. 19 da Lei Complementar (LC) nº 101/2000, para acrescentar novas hipóteses em que não serão computadas despesas na verificação do atendimento dos limites de gastos com pessoal definidos naquele artigo. A intenção do projeto de lei seria introduzir na Lei de Responsabilidade Fiscal dois casos de exclusão de despesas ligadas à educação, que seriam excluídas dos limites de despesas com pessoal.

O primeiro caso de exclusão se refere aos gastos de parte dos recursos do (FUNDEB) com pagamento de professores que estejam em efetivo exercício na educação básica pública, regulamentado pela Lei 11.494/ 2007. O segundo caso também deixaria de fora despesas com a aplicação do PSPN dos professores, instituído pela Lei nº 11.738/ 2008.

Nos dois casos de exclusão, pretendia-se retirar a parte das despesas com educação ou pagamento de professores que excedessem os limites estabelecidos nos incisos do *caput* do art. 19 da LRF.

A justificativa fundamenta-se na compreensão de que os limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal para gastos com pessoal estão claramente em conflito

¹³ Entre os anos de 2005 a 2013 foram apresentadas 31 propostas, todas complementares que versarem sobre a mesma matéria: PLS nº 90/2007 (que já tramitava em conjunto com os PLS nº 150/2005 e 21/2011), com os PLS nº 229/2009 (que já tramitava em conjunto com os PLS nº 175, 248 e 450/2009), nº 230/2009 (que tramitava em conjunto com o PLS nº 302/2009); nº 298/2007 (que tramitava em conjunto com os PLS nº 414/2007, 66 e 72/2008), nº 86, 113, 135, 376 e 382, todos de 2012; nº 75, 538, 591 e 719, todos de 2011; nº 12, 128, 243, 315, 350 e 507, todos de 2009; nº 265 e 482 de 2008; e nº 180 e 540, de 2007.

com a Lei nº 11.494/2007, que prevê a aplicação de, no mínimo, 60% de seus recursos para pagamento de professores, e com a Lei nº 11.738/ 2008, que instituiu o PSPN, em valores sempre crescentes, com base na diretriz constitucional de se promover a valorização dos profissionais da educação.

No caso desse projeto, o relator, Senador Aloysio Nunes Ferreira, ao analisar a proposta, reconhece que, quanto à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa, não há reparos a fazer e reconhece que, de fato, a LRF está em conflito com a Lei nº 11.494/2007 e com a Lei nº 11.738/2008. Entretanto, não concorda com nenhuma mudança na LRF, por entender que, diante da importância da Lei Complementar nº 101/2000, o mais razoável seria que as leis ordinárias, eventualmente em conflito com ela, sejam alteradas, e não o contrário, pois isso abriria um precedente perigoso para se incluir outras possibilidades de exclusão que colocariam em risco a LRF.

Entre as propostas que ampliam a participação da União na complementação de recursos para garantir a aplicação dos reajustes do PSPN dos professores da educação básica pública, citamos o projeto de lei nº 3.020, de 2011, de autoria do Deputado Nelson Marchezan Júnior, que tem como intenção alterar o caput do art. 4º, da Lei nº 11.738, de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III, do caput do art. 60, do ADCT, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, com vistas a viabilizar que Estados e Municípios não beneficiados pela complementação da União ao FUNDEB pudessem receber complementação da União para integralização do PSPN para os profissionais do magistério público da educação básica.

O projeto de lei nº 3.020/ 2011 teve como relator o Deputado Enio Verri, que se manifestou pela inviabilidade da proposta, por essa estar incompatível com LRF, com a Lei 13.080, de 2 de janeiro de 2015 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2015) e com a Súmula nº 1, de 2008, da Comissão de Finanças e Tributação (CFT).

A análise se fundamentou no art. 17 da LRF que, no § 1º do mencionado dispositivo, declara que “[...] os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio”. O art. 16, inciso I, preceitua que:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

A obrigação de se apresentar o impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e ainda fazer a estimativa para os dois exercícios subsequentes como condição para se aprovar qualquer ação governamental que acarrete aumento da despesa é, na prática, uma missão árdua, senão impossível, pois demandaria uma previsão de quantos Estados precisariam de recursos e a comprovação das reais condições orçamentárias da União para dar conta de manter a continuidade dessa ação por dois exercícios consecutivos. Como isso requer a projeção de recursos orçamentários futuros, há muita dificuldade de um exercício dessa natureza ser aprovado.

Por sua vez, a Lei 13.080/2015 dispõe, no Art. 108, que:

As proposições legislativas e respectivas emendas, conforme art. 59 da Constituição Federal, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrarem em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

O Art. 108 ratifica e amplia o texto da LRF em seu Art. 16, inciso I, e ainda apresenta como condição de aprovação de propostas de aumento de gastos o detalhamento da memória do cálculo. Os dispositivos supramencionados também encontram reforço no entendimento exarado na Súmula nº 1, de 2008, da Comissão de Finanças e Tributação, ao considerar incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, entre em conflito com a LRF, ao deixar de apresentar a estimativa do impacto orçamentário financeiro e de demonstrar de onde sairão os recursos para seu custeio. A referida Súmula afirma que:

É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 Lei de Responsabilidade Fiscal deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro, bem como a respectiva compensação (Súmula nº 1/08 – CFT).

Com isso, temos mecanismos legais de controle e limitação dos gastos na área da educação que não permitem a flexibilização do aumento de recursos na área educacional, que poderiam ser utilizados na valorização dos professores, melhorando suas condições de trabalho e remuneração.

Os elementos históricos, políticos e teóricos descritos sobre o panorama internacional e nacional de reestruturação do sistema capitalista, que levou a mudanças na concepção da gestão pública na implementação de políticas sociais, como a educação, e que traz rebatimentos para os professores da educação básica pública na relação com a administração pública, são fundamentais para compreendermos o contexto mais amplo no qual está inserida a remuneração dos professores da educação básica. O movimento ocorrido na esfera pública, a partir da Reforma do Estado, é fundamental para compreendermos a situação atual dos professores, uma vez que parte dos seus direitos trabalhistas são questionados por discursos ideológicos, advindos de organismos internacionais que os consideram ora como privilegiados, ora como incompetentes no desenvolvimento de suas atividades e responsáveis pelo fracasso escolar. É a partir da Reforma do Estado que se acentua, no Brasil, o cenário de precarização de suas relações de trabalho, de flexibilização da estabilidade e de remuneração e pelas restrições em suas vidas profissionais em face dos limites impostos pelo ajuste fiscal.

CAPÍTULO II – A REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA: BASES CONCEITUAIS E LEGAIS

A remuneração de professores da educação básica pública está assentada sob bases conceituais e legais estabelecidas nas discussões da área da administração pública e nas legislações que delimitam a compreensão do que se denomina remuneração para os servidores públicos. O termo remuneração pode ser considerado polissêmico uma vez que pode ser compreendido de formas diferentes no âmbito do trabalho privado ou público, podendo causar dificuldades de entendimento. Diante dessas polêmicas nos atemos, neste capítulo, ao entendimento de remuneração estritamente na esfera pública e na compreensão dos componentes que constituem a remuneração dos servidores públicos.

Realizamos também levantamento sobre como a questão da remuneração de professores vem sendo tratada na legislação específica que abrange a profissão docente no Brasil e o panorama geral das produções na literatura internacional e nacional sobre a remuneração docente para compreendermos suas perspectivas em relação a este tema.

2.1 REMUNERAÇÃO, SALÁRIO E VENCIMENTO: CONCEITOS E DISTINÇÕES

A remuneração dos servidores públicos tem a sua regulação exarada nas legislações que versam sobre a organização da administração pública e de seus agentes. De acordo com a Constituição Federal de 1988, os agentes públicos¹⁴ podem receber a retribuição por seus serviços de três diferentes formas, a saber: remuneração, subsídio e salário. A esse respeito, Di Pietro (2005, p. 458) comenta que:

[...] a regra que tem prevalecido, em todos os níveis de governo, é a de que os estípedios dos servidores públicos compõem-se de uma parte fixa, representada pelo padrão fixado em lei, e uma parte que varia de um servidor para outro, em função de condições especiais de prestação do serviço, em razão do tempo de serviço e outras circunstâncias previstas nos estatutos funcionais e que são denominadas, genericamente, de vantagens pecuniárias, elas

¹⁴ Agente Público é aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública. Tal definição tem origem na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa), em seu art. 2º, conceitua que agente público é toda pessoa física que presta serviços ao Estado, remunerada ou gratuitamente, permanente ou transitoriamente, política ou administrativamente. A expressão agente público agrega vários segmentos do serviço público, sendo bem mais ampla que a definição de servidor público, normalmente, adotada pelos Estatutos, que os definem como a pessoa legalmente investida em cargo público.

compreendem, basicamente, adicionais, gratificações e verbas indenizatórias.

A forma dominante de se realizar o pagamento pelos trabalhadores da administração pública tem sido, segundo Di Pietro (2005), a remuneração constituída por uma parte fixa definida em lei e outra variável que, em conjunto, formam a totalidade da retribuição recebida por eles. Os servidores regidos por estatuto que trabalham para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios possuem sistema de remuneração que deve seguir obrigatoriamente as determinações previstas nos artigos 37 a 41 da Constituição Federal de 1988, que tratam das disposições gerais da Administração pública direta e indireta, incluindo as questões referentes à remuneração dos servidores públicos.

Como exemplo da apresentação dos conceitos de remuneração e vencimento, observamos na Lei 8.112/1990, que define o Regime Jurídico Estatutário dos servidores federais, em que vencimento é “[...] a retribuição pecuniária pelo exercício de cargo público, com valor fixado em lei” (Art. 40) e remuneração é “[...] o vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei” (art.41).

O vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens de caráter permanente, é irredutível, sendo vedado o recebimento de remuneração inferior ao salário mínimo, em conformidade com o art. 39, § 3º da Constituição Federal de 1988. No entanto, devemos ressaltar que o princípio da irredutibilidade de vencimentos não é absoluto, pois é possível haver redução de remuneração nos casos de adequação de valores ao teto constitucional ou sistema de pagamentos por subsídios (art. 37, XV, da CF de 1988).

Por sua vez, a Lei nº 8.852, de 04 de fevereiro de 1994, que dispõe sobre a aplicação dos arts. 37, incisos XI e XII, e 39, § 1º, da Constituição Federal de 1988, apresenta a distinção entre os conceitos de vencimento e vencimentos: Vencimento básico ou vencimento: é a retribuição devida ao servidor pelo efetivo exercício do cargo; Vencimentos: é a soma do vencimento básico com as vantagens fixas do cargo, ou seja, é um conceito equivalente para remuneração.

À vista disso, remuneração é o somatório de vencimento entendido como valor fixado em lei e que somente por meio de lei pode ser alterado e mais as vantagens pecuniárias que, de acordo com Meirelles (1996), apresentam o seguinte entendimento:

[...] vantagens pecuniárias são acréscimos de estipêndio do funcionário, concedidas a título definitivo ou transitório, pela decorrência do tempo de serviço (*ex facto temporis*), ou pelo desempenho de funções especiais (*ex facto officii*), ou em razão das condições anormais em que se realiza o serviço (*propter laborem*), ou, finalmente, em razão de condições pessoais do servidor (*propter personam*). (As duas primeiras espécies constituem os adicionais (adicionais de vencimento e adicionais de função), as duas últimas formam a categoria das gratificações de serviço e gratificações pessoais) (p. 402).

As Vantagens, definidas pela Lei 8.112/1990, podem ocorrer em forma de gratificações, adicionais e indenizações (art. 49). Em relação às gratificações e adicionais, o Art. 61 da Lei 8112/90 esclarece que eles consistem em:

I – retribuição pelo exercício de função de direção, chefia e assessoramento; II – gratificação natalina, no valor de 1/12 da remuneração correspondente ao mês de dezembro por mês de exercício no ano corrente; III – adicional pelo exercício de atividades insalubres, perigosas ou penosas; IV – adicional pela prestação de serviço extraordinário, remunerado com acréscimo de 50% em relação à hora normal trabalhada; V – adicional noturno, referente a serviços prestados entre as 22 horas de um dia e 5 horas do dia seguinte, sendo o valor-hora acrescido de 25%, computando-se cada hora como cinquenta e dois minutos e trinta segundos; VI – adicional de férias, no valor de 1/3 da remuneração do período de férias; VII – outros, relativos ao local ou à natureza do trabalho; e VIII – gratificação por encargo de curso ou concurso.

É necessário compreendermos a distinção entre gratificação e adicional. Embora ambas sejam chamadas de vantagens pecuniárias, suas finalidades são diversas e concedidas por motivos diferentes. No caso do adicional, trata-se de uma vantagem concedida ao servidor pela Administração, em razão do tempo de exercício ou devido à natureza da função exercida, por isso o adicional está relacionado com o tempo ou com a função; com isso possui natureza estável e, em princípio, incide aos vencimentos. Em se tratando de gratificação, trata-se de uma vantagem pecuniária atribuída ao servidor, sem natureza permanente, e que está relacionado a certas circunstância no desempenho de suas funções como, por exemplo, falta de segurança, salubridade ou onerosidade, ou ainda pode ser concedida na forma de ajuda a alguns servidores que reúnam condições pessoais específicas previstas em lei para recebê-la.

As gratificações – de serviço ou pessoais – não são liberalidades puras da Administração; são vantagens pecuniárias concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor, mas sempre vantagens transitórias,

que não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção (MEIRELLES, 1996, p. 416).

Contudo, a noção geral de se distinguir adicionais de gratificações, pela incorporação da primeira enquanto que a segunda não poderia ser incorporada de forma alguma, não reflete a realidade nas decisões trabalhistas. De acordo com Di Pietro, “É frequente a lei determinar que uma gratificação (por exemplo, a de risco de vida e saúde) se incorpore aos vencimentos depois de determinado período de tempo” (2005, p. 683).

As indenizações, por sua vez, que são classificadas como ajuda de custo, diárias, transporte, auxílio moradia (art. 51), não são incorporadas aos vencimentos e nem aos proventos, diferente dos adicionais por seu caráter permanente e das gratificações que poderão ser na forma de leis específicas.

Ao partir do entendimento de que a remuneração dos servidores públicos é a soma de vencimento básico e mais vantagens fixas, Modesto (2002) conclui que é errônea a suposição comum de que o conceito de remuneração, no direito constitucional brasileiro, engloba indistintamente todas as parcelas possíveis de retribuição dos agentes públicos. De acordo com o autor, o texto constitucional evidencia que os agentes públicos podem receber valores que, de modo algum, podem ser confundidos com a remuneração entendida como espécie de retribuição, ou seja, remuneração composta pela soma total do vencimento básico com as vantagens permanentes e gerais de cargos e funções. Entre esses valores que não podem ser considerados partes integrantes da remuneração estão as indenizações.

A remuneração no setor público, conforme Bergue (2007), é constituída por vencimento, adicionais e gratificações, mas ele não concorda que nessa relação sejam incluídas as indenizações, por não representarem contrapartida de trabalho; os prêmios, como incentivo ao desligamento voluntário; e licenças-prêmio concedidas em dinheiro. Esta forma de entendimento está de acordo com o que está previsto no Art. 1º da Lei nº 8.852, de 04 de fevereiro de 1994, no inciso III, no qual remuneração é “[...] a soma dos vencimentos com os adicionais de caráter individual e demais vantagens, nestas compreendidas as relativas à natureza ou ao local de trabalho”.

No mesmo inciso supracitado, é expressamente declarado que estão excluídos os seguintes elementos: a) diárias; b) ajuda de custo, em razão de mudança de sede ou

indenização de transporte; c) auxílio-fardamento; d) gratificação de compensação orgânica, a que se refere o art. 18 da Lei nº 8.237, de 1991; e) salário-família; f) gratificação ou adicional natalino, ou décimo-terceiro salário; g) abono pecuniário resultante da conversão de até 1/3 (um terço) das férias; h) adicional ou auxílio natalidade; i) adicional ou auxílio funeral; j) adicional de férias, até o limite de 1/3 (um terço) sobre a retribuição habitual; l) adicional pela prestação de serviço extraordinário, para atender situações excepcionais e temporárias, obedecidos os limites de duração previstos em lei, contratos, regulamentos, convenções, acordos ou dissídios coletivos e desde que o valor pago não exceda em mais de 50% (cinquenta por cento) o estipulado para a hora de trabalho na jornada normal; m) adicional noturno, enquanto o serviço permanecer sendo prestado em horário que fundamente sua concessão; n) adicional por tempo de serviço; o) conversão de licença-prêmio em pecúnia facultada para os empregados de empresa pública ou sociedade de economia mista por ato normativo, estatutário ou regulamentar anterior a 1º de fevereiro de 1994; p) adicional de insalubridade, de periculosidade ou pelo exercício de atividades penosas percebido durante o período em que o beneficiário estiver sujeito às condições ou aos riscos que deram causa à sua concessão; q) hora repouso e alimentação e adicional de sobreaviso; r) outras parcelas cujo caráter indenizatório esteja definido em lei, ou seja reconhecido, no âmbito das empresas públicas e sociedades de economia mista, por ato do Poder Executivo.

No caso do magistério público na educação básica, os sistemas remuneratórios obedecerão, em termos gerais, os artigos de 37 a 41 da CF-1988 e, em termos específicos, a leis próprias. Assim sendo, os Planos de Carreira e Remuneração dos professores poderão ou não apresentar os mesmos componentes de remuneração ou vantagens pecuniárias definidas pelo Regime Jurídico Estatutário dos Servidores Federais, mas, em geral, são por ele orientados.

A Emenda Constitucional nº 19/1998, no art. 39, §1º, também apresenta a distinção entre subsídio e remuneração. Para a referida Lei, subsídio é uma espécie de retribuição devida a específicos agentes públicos, definida em termos unitários e remuneração é espécie de retribuição deferida à generalidade dos servidores públicos, que admite fracionamento permanente de parcelas. Dada a peculiaridade dessas formas de retribuição, Bergue (2007) classifica a remuneração no setor público em: 1) Fixa (simples) que é definida pelo subsídio, parcela única da remuneração, que não é salário,

pois não pode ser acrescido de outras parcelas. Os benefícios fazem parte das remunerações fixas, mas nem sempre são pagos em pecúnia. 2) Variável (composta) constituída de uma parcela fixa acrescida de outra composta, que se denomina vantagem pecuniária (adicional, gratificação, etc.).

O pagamento por subsídio vem sendo praticado em dois Estados, ou seja, em Mato Grosso, desde 2010, e em Minas Gerais, com a aprovação da Lei nº 18.975, em 2010, que passou a pagar os professores por subsídio a partir de 2011.

A EC nº 19/1996 faz diferença entre as formas de retribuição entre ocupantes de cargo público e emprego público. Enquanto que remuneração e subsídio são formas de retribuir determinados agentes públicos, como os estatutários em caráter efetivo, por outro lado os que desempenham mandato eletivo ou que estão no exercício de cargo público mediante contrato temporário ou por designação de gestores públicos serão retribuídos de forma distinta sob a denominação de salário.

Os trabalhadores ocupantes de emprego público estão sob o regime jurídico de trabalho regulado pela Lei nº 5.452/1943 – Consolidação das Leis Trabalhistas – e sua forma de retribuição é designada de salário.

Na CLT temos atualmente a palavra salário com o sentido de retribuição de um serviço prestado pelo empregado por força de um contrato de trabalho. Ainda na CLT a palavra remuneração é definida como sendo “o somatório de todos os itens que compõem o seu pagamento”. Dessa forma, a diferença entre esses termos consiste em que, quando nos referimos a salário, estamos falando de algo que é estabelecido de modo contratual em contraprestação a um serviço. Isso muda bastante o sentido de remuneração, pois ela independe de contrato formal, pois, em essência, funciona como uma recompensa pela prestação de algum serviço e, ao ser somado ao salário, forma a remuneração do empregado. Assim, o salário é aquilo que está definido como valor a ser pago pela contraprestação de serviços em um contrato formal de trabalho e a remuneração é o total de todas as parcelas que o empregado recebe e que, quando somadas ao salário definido em contrato, forma a remuneração total. Essa definição está em conformidade com o *caput* do § 1º, do art. 457 da CLT: “Integram o salário não só a importância fixa estipulada, como também as comissões, percentagens, gratificações ajustadas, diárias para viagens e abonos pagos pelo empregador”.

É importante percebermos que os conceitos vencimento básico para os trabalhadores estatutários e salário para os celetistas são distintos, pois o primeiro é restrito a servidores estatutários e o segundo, para trabalhadores celetistas, porém podem ser considerados equivalentes em se tratando de seus objetivos, pois visam à retribuição fixa para o trabalhador pelo exercício de determinada função. Quanto ao conceito de remuneração, não podemos falar em equivalência, pois, no caso dos servidores públicos, nem tudo pode ser considerado parte integrante de sua remuneração; ao passo que, para os trabalhadores regidos pela CLT, a remuneração é somatório da parte fixa e de todos os outros valores que venham a ser agregados praticamente sem restrição. Podemos concluir, então, que falar de remuneração para o servidor público e para o trabalhador regido pela CLT são coisas distintas, pois, no caso do servidor público, o termo é de uso mais restrito do que o utilizado para os trabalhadores celetistas, uma vez que as partes integrantes do total de suas remunerações são mais flexíveis.

Com as possibilidades de os professores serem retribuídos por seus trabalhos de diferentes formas (remuneração, subsídio e salário) e ainda considerando as peculiaridades de relação trabalhista diferenciadas entre as várias unidades da federação (União, Estados e Municípios), fica mais complexa uma conceituação simples sobre a remuneração de professores.

A respeito do conceito de remuneração docente, Camargo entende que

[...] aquilo que a expressão “salário docente” pretensamente pretendia proclamar como algo simples representa, na verdade, uma complexa forma de relações, de conceitos, de legislações, de definições, de culturas escolares, de gestões político-administrativas e de lutas de uma categoria profissional em torno de interesses e evidencia a correlação de forças existentes (grosso modo, empregador e empregado) tanto no setor privado como no setor público com vistas à determinação das dimensões econômicas da condição do trabalho docente para a realização de uma atividade digna, de qualidade e de extrema relevância social (CAMARGO, 2010, p. 5).

Com isso a tentativa de conceituar com precisão o que vem a ser remuneração docente passa, necessariamente, pela compreensão de que há vários tipos de docentes que estão a serviço de instituições públicas ou privadas, com diferentes níveis de formação, atuação em níveis de ensino diferentes (infantil, fundamental e médio), com carga horária de trabalho variadas, regidos por estatutos, planos de carreira ou contratos

e esses vários elementos em conjunto se manifestam em variadas formas de remunerar o trabalho do (a) professor (a).

Neste trabalho que está analisando especificamente os rendimentos de professores vinculados à esfera da administração estadual (Pará) e que tem a dimensão profissional regida por um estatuto, o conceito que será adotado como referência para o desenvolvimento das análises é o de remuneração docente, por entendermos que é mais específico do que o conceito de salário docente.

2.2 ALGUMAS PRODUÇÕES SOBRE REMUNERAÇÃO DOCENTE EM ÂMBITO INTERNACIONAL

Em relação a referenciais internacionais sobre a remuneração docente destacamos a “Recomendação OIT/UNESCO relativa ao Estatuto dos Professores”, aprovada em 05 de outubro de 1966. A referida Recomendação foi elaborada na Conferência Intergovernamental Especial sobre a Condição dos Professores, convocada pela UNESCO em cooperação com a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

A Recomendação OIT/ UNESCO, de 1966, apresenta padrões internacionais de direitos e responsabilidades para os professores, tratando de questões como formação inicial e continuada, recrutamento, emprego e condições de ensino-aprendizagem.

Dessa forma, o documento apresenta elementos fundamentais para a qualidade da educação e para a profissão docente, abrangendo professores de todos os níveis da Educação do Infantil ao Ensino Superior e de todas as áreas de atuação, seja pública ou privada. Os elementos contemplados são: formação inicial e contínua; recrutamento; promoções e subida na carreira; segurança laboral; procedimentos disciplinares; serviço a tempo parcial; liberdade profissional; supervisão e avaliação; responsabilidades e direitos; participação nas tomadas de decisão educativa; negociação; condições para um ensino-aprendizagem efetivo e segurança social.

Embora haja vários elementos que em conjunto buscam a melhoria da qualidade profissional dos professores e da educação de modo geral, iremos nos ater às questões relativas à remuneração docente.

Sobre a importância dessa temática na busca de padrões internacionais de qualidade dos trabalhadores docentes, o documento expressa que:

Os salários dos professores devem: (a) reflectir a importância para a sociedade da função docente e, portanto, a importância dos professores, assim como das responsabilidades que recaem sobre eles desde o tempo em que entram na profissão [...] (d) ter em consideração o facto que determinados cargos requerem mais qualificações e experiência e acarretam maiores responsabilidades (OIT/UNESCO, 2008, p. 12).

Diante da importância dada ao aspecto salarial dos professores, o documento ressalta que deveria haver consultas às organizações de professores acerca da política educacional, da organização escolar e das possíveis mudanças nos sistemas de ensino. As remunerações e condições de trabalho dos professores deveriam ser estabelecidas por meio de negociações entre as organizações de professores e as entidades patronais (OIT/UNESCO, 2008, p. 38). Entre essas questões relativas à remuneração, o documento defende a necessidade de licenças remuneradas para realização de estudos que poderiam ser pagas de forma parcial ou total e que o tempo dedicado ao estudo, seja considerado para fins de tempo de serviço e aposentadoria.

Dessa forma, sintetizamos as principais recomendações sobre a remuneração dos professores elencadas no referido documento, para compreendermos as orientações da UNESCO sobre a profissão docente. Na seção “A remuneração do professor deveria”, são apresentados os elementos considerados de referência internacional para esse aspecto da valorização profissional dos professores, onde se defende que os professores deveriam ter uma remuneração que garantisse a segurança de um razoável padrão de vida para si e para seus familiares inclusive permitindo a continuação de sua formação e enriquecimento cultural.

As recomendações destacam em alguns casos a representação sindical dos professores na definição de alguns aspectos relativos à remuneração docente, como: a) a remuneração dos professores deve fazer-se com base em escalas de salários definidas em acordo com suas organizações profissionais; b) a instituição de qualquer sistema que utilize critérios de mérito nas remunerações deve passar por consulta e aceitação das organizações docentes; c) nos casos em que houver uma escala de remunerações automaticamente ajustada à variação do índice de custo de vida, este índice deve ser fixado com a participação das organizações dos professores.

Em relação à estrutura salarial, recomenda-se que ela deva ser estabelecida de forma a evitar injustiças ou anomalias que possam provocar atritos entre as diferentes

categorias de professores. Com isso, o documento assinala que as diferenças de remuneração deveriam basear-se em critérios objetivos, tais como nível de qualificação, tempo de experiência ou graus de responsabilidade com o cuidado em se manter a diferença entre a remuneração máxima e mínima dentro de limites aceitáveis.

A definição de remunerações para professores deveria tomar como base o valor da sua formação e da sua experiência com a previsão de ascensão no interior de cada categoria por meio de aumentos de remuneração com intervalos regulares, de preferência a cada ano de serviço. A respeito da progressão na carreira, o documento considera que a mesma deveria ocorrer entre o mínimo e o máximo da escala estabelecida, no máximo em um período de 10 a 15 anos.

Recomenda-se também a respeito do critério de reajuste das remunerações que deveria levar em consideração fatores como o aumento do custo de vida, a elevação do nível de vida nacional proveniente do aumento da produtividade, ou um aumento generalizado dos salários e remunerações. No caso de haver alguma indenização para os professores em face da carestia de vida, esses valores deveriam ser considerados como parte integrante da remuneração.

Outro importante órgão onde se tem discutido sobre a remuneração docente em âmbito internacional na América Latina e no Brasil é o Programa de Promoção da Reforma Educativa na América Latina e no Caribe (Preal)¹⁵. Destacamos o Documento 23 com o estudo intitulado “Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes”, elaborado pelo economista argentino Alejandro Morduchowicz, que analisa as estruturas salariais e as carreiras docentes na América Latina. O autor entende que há um consenso a respeito da insatisfação com as carreiras e estruturas salariais docentes e que “[...] a insatisfação abrange, praticamente, todas as dimensões a elas vinculadas, desde o nível absoluto das remunerações até a existência (ou falta) de incentivos monetários que as ajustem” (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 6). O autor analisa várias questões a esse respeito, resgatando discussões anteriormente realizadas por outras instituições, como o Banco Mundial, sobre: a) a possibilidade de introduzir mecanismos de mercado para solucionar o baixo desempenho do setor educativo; b) a identificação de ausência de correlação entre variáveis de gasto educativo e salário dos professores e

¹⁵ É um Programa criado no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA) em decorrência da primeira cúpula das Américas, realizada em Miami, em 1994. Sua atuação visa à promoção de reformas educacionais e à formação de consensos em torno das reformas que considera necessárias.

as consequências para os resultados obtidos na aprendizagem; e c) as críticas sobre a vinculação de educação e produtividade que ofereceram fundamento para políticas de contenção ou a cortes de gastos educativos.

Para o autor, as discussões convergem para uma questão central, a de “[...] descobrir a forma de garantir que os prestadores diretos do serviço – professores, por exemplo – hajam de acordo com os interesses da organização” (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 10). Essa questão se insere em um contexto na América Latina em que as propostas de carreiras e remuneração não oferecem muitas oportunidades de crescimento e que os aumentos salariais se dariam quase que exclusivamente por tempo de serviço, e que a forma de se obter maiores ganhos seria pela saída dos professores da sala de aula para postos de gestão e direção.

Apesar das críticas às formas tradicionais de remuneração, o autor reconhece que essa perspectiva das escalas salariais ainda é adotada atualmente, devido, em grande medida, não se apresentar novos mecanismos que se sobreponham às seguintes vantagens: a) por serem objetivas e não estarem sujeitas a discricionariedade de qualquer autoridade; b) a previsibilidade que permite aos professores conhecerem desde o início da carreira o quanto irão perceber no futuro; c) a facilidade tanto na administração como na compreensão por parte dos docentes; e d) por reduzirem ou até eliminarem a concorrência entre docentes (embora seja também reconhecido pelo autor que não fornecem mecanismos que promovam a cooperação entre eles).

São apresentadas pelo autor várias desvantagens que estão presentes nas escalas salariais praticadas na América Latina, além disso, destaca o tratamento igualitário entre “professores medíocres” e professores que têm um trabalho de qualidade superior, que acabam recebendo a mesma remuneração, o que acaba sendo um fator de desmotivação para os bons profissionais (MORDUCHOWICZ, 2003). Diante desse tratamento que não retribui o esforço dos bons professores, o autor apresenta argumentos que foram construídos a partir de 1980 com o crescimento do entendimento de que todos os salários deveriam estar vinculados ao mérito. Entre esses argumentos, destacamos:

Além disto, outras razões usadas na defesa do pagamento por mérito são: (a) os docentes são motivados por estímulos monetários, principalmente e, (b) a oportunidade de obter este tipo de remuneração incentivá-los-ia a um comportamento de superação que melhor os posicionasse em sua carreira profissional (2003, p. 22).

As propostas de pagamento por mérito, para Morduchowicz (2003), têm como base o pensamento de que os professores, ao serem estimulados por incentivos monetários, irão apresentar melhores resultados. Contudo, essas propostas encontram algumas dificuldades para serem implementadas com base em critérios objetivos e subjetivos. A avaliação de critérios objetivos poderia ser utilizada para aferir o desempenho dos professores, porém essas avaliações são concentradas apenas em determinados conteúdos, o que poderia fazer com que houvesse mais dedicação nos trabalhos a essas áreas enquanto que as demais poderiam ser prejudicadas. Dessa forma, “[...] levar tais provas em conta, por outro lado, implicaria atribuir à qualidade da educação méritos e problemas que nem sempre são dos professores” (2003, p. 23). Por outro lado, o aspecto subjetivo da avaliação é mais complexo ainda, pois não há como aferir desempenho no trabalho pedagógico com critérios subjetivos que poderiam dar margem para diversas interpretações sobre o trabalho dos professores. Uma dessas dificuldades interpretativas reside na definição do que se “constitui uma boa prática docente” para se ter uma noção da dificuldade de construção de consensos. O autor lembra que as críticas a essas propostas de pagamento por mérito, segundo seus defensores, estão relacionadas ao medo da concorrência entre os professores, porém ele ressalta que o medo não é descabido, pois pode ocorrer desvios no uso dessas propostas para punir os professores e não para estimulá-los.

No estudo de Morduchowicz (2003), é interessante observarmos que as estruturas de carreira e remuneração docentes adotadas na América Latina possuem características em comum, entre elas: a) carreiras com pouco ou nenhum incentivo a desempenhos melhores; b) o tempo é o fator mais importante na concessão de aumentos salariais e promoções; c) a forma de progressão leva à saída dos professores da sala de aula para cargos de direção; d) a carreira, de modo geral, está dividida em níveis (entre quatro e sete) nos quais se avança de forma automática, ou pelo simples transcurso do tempo, ou por alguma combinação de fatores (antiguidade, capacitação, méritos, etc.) que habilite à promoção e, nesses casos, a avaliação de desempenho é nula – ou tem peso ínfimo – e a promoção constitui um trâmite burocrático de acumulação de certificados e documentos; e) a estrutura salarial é composta por um salário básico, com vários adicionais e o percentual correspondente, ou ao tempo de serviço ou ao nível, e o percentual chega, no máximo de antiguidade, a 100%; e f) os cargos na hierarquia são remunerados com um diferencial básico por cargo.

Outro estudo desenvolvido no âmbito do Preal sobre essa temática foi o intitulado “Remuneração dos professores em 12 países da América Latina: como se compara a remuneração dos professores com a de outras profissões; o que a determina e quem são os professores?”, elaborado por Liang (2003).

Ao comparar, nesse estudo, salários de professores com os de outros profissionais de outras áreas, independente da formação, em 12 países latino-americanos, a autora, com base nessas comparações, conclui que o salário dos professores brasileiros é menor que os dos demais profissionais em todos os países analisados. No entanto, a autora defende que a melhor comparação salarial seria a que levasse em consideração que os professores trabalham menos tempo que outros trabalhadores e, por isso, a comparação mais adequada seria o pagamento em relação a carga horária de trabalho. A esse respeito, Gouveia e Souza (2014) argumenta que a natureza do trabalho docente exige horas de trabalho para além daquelas exercidas nas escolas e isso não foi considerado no estudo de Liang. Dessa forma, o estudo induz a uma conclusão equivocada de que os professores são relativamente bem remunerados devido ao fato de trabalharem menos horas. De acordo com Gouveia e Souza (2014, p. 514),

Desconsiderando o tempo trabalhado pelos professores fora do horário de aula e calculando o valor ganho por hora efetivamente trabalhada com alunos, tal estudo mostrou os salários dos professores como sendo iguais ou superiores ao dos demais trabalhadores considerados, com exceção do Brasil e do Equador que, segundo essa pesquisadora, ainda continuam indicando desvantagem no salário dos professores.

O estudo ainda leva em consideração o argumento de que os professores trabalham menos tempo, o gozo de três meses de férias e que embora haja variação de um país para outro, em geral, os professores trabalhariam, anualmente, 25% menos que profissionais que não são professores.

A generalização realizada no estudo tem suas limitações admitidas pela própria autora, por não ser capaz de expressar a devida realidade que ocorre nos países pesquisados. Entretanto, com base em resultados sabidamente imprecisos, a autora do estudo conclui que políticas de aumento salarial para os professores não são viáveis para um bom critério de recrutamento e retenção de professores qualificados, e que os professores latino-americanos não estão sub-remunerados em virtude das horas que trabalham a menos.

2.3 A REMUNERAÇÃO DE PROFESSORES NA LEGISLAÇÃO NACIONAL

A remuneração docente na CF de 1988 é considerada parte integrante dos princípios que regem a educação nacional. Em conformidade com o Artigo 206 e o inciso V, o ensino está vinculado à valorização docente, na forma da lei, por meio de “planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” e, no inciso VIII, consta a previsão de “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública”.

O estabelecimento de um PSPN para remunerar equitativamente os educadores brasileiros, de acordo com Vieira (2013), era uma reivindicação antiga dos trabalhadores da educação, que se manteve presente no debate educacional em diferentes momentos da história do nosso país, ora como preocupação ora como esboço de política pública. Contudo, a autora explica que foi somente na CF de 1988 que pela primeira vez foi introduzida a ideia de “piso salarial” para todos os professores da educação básica. Entretanto, o texto constitucional deveria ser regulado por lei específica, o que viria a se tornar realidade apenas vinte anos depois, em 16 de julho de 2008, com a Lei n.º 11.738.

Com base nos referenciais constitucionais foi elaborada a Lei específica da educação nacional, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – Lei nº 9.394/1996, que, no artigo 67, ao tratar sobre a questão da valorização docente, deixa a critério dos sistemas de ensino locais a competência para legislar a respeito dessa temática. Contudo, a referida Lei fixa como garantias mínimas: o ingresso na carreira deve ocorrer exclusivamente por concurso público de provas e títulos; a garantia de aperfeiçoamento profissional continuado, incluindo o licenciamento periódico remunerado para esse fim; a efetivação de um piso salarial profissional; a progressão funcional baseada no mérito; um período reservado para estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga de trabalho e, também, condições adequadas de trabalho.

Apesar de tanto a CF de 1988 quanto a LDB de 1996 ampararem a valorização dos professores por meio de PSPN, não houve interesse político em nenhuma esfera da administração pública para efetivá-la seja federal, estadual ou municipal, no contexto dos anos de 1990. Houve no Governo de FHC uma primeira tentativa fracassada, em julho de 1994, de se estabelecer em lei o PSPN. Essa tentativa pautou-se em um

acordo¹⁶ firmado no Governo de Itamar Franco, pelo Ministro da Educação Murílio Hingel e diversas instituições como o Conselho Nacional dos Secretários de Educação (Consed), a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (CRUB), o Fórum dos Conselhos de Educação, diversas instituições da sociedade civil organizada e a Central Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Esse acordo apresentava uma proposta de piso salarial no valor de R\$ 300,00 (trezentos reais) para 40 horas semanais (VIEIRA, 2010).

Em resposta ao não cumprimento do Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica, comenta Pinto (2002), foi criado o FUNDEF que, em lugar de um Piso Nacional de Salário de R\$ 300,00 em valores de julho de 1994, trabalhou com uma ideia de Salário Médio de R\$ 300,00 em valores de dezembro de 1996. Com isso, ocorreu uma mudança visível de piso salarial que é valor mínimo a ser pago para média salarial que diz respeito ao total de rendimentos oferecidos aos professores. Outra situação destacada pelo autor que afeta a remuneração docente é o não cumprimento por parte do Governo FHC da fórmula de cálculo do valor mínimo a ser gasto por aluno, constante na Lei nº 9.424/1996. Calcula-se, por conseguinte, que o Ensino Fundamental deixou de receber cerca de 10 bilhões de reais de recursos federais desde 1998.

No período de vigência do FUNDEF entrou em vigor a Resolução nº 03/1997 da CEB/CNE, que fixou Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. A referida resolução havia determinado que “[...] a remuneração dos docentes do Ensino Fundamental [...] constituiria referência para a remuneração dos professores da Educação Infantil e do Ensino Médio”. A Resolução nº 03/1997 não definiu nenhum valor para a remuneração docente, porém fixou o montante de recursos a ser destinado ao pagamento dos profissionais do magistério que deveria ser de, no mínimo, 60% do FUNDEF, porém os recursos eram exclusivos para o Ensino Fundamental.

A Resolução nº 03/1997 e o Parecer nº 10/1997, que tecem comentários sobre as diretrizes para os planos de carreira e remuneração docente, apresentam os

¹⁶ O “Acordo Nacional de Valorização do Magistério da Educação Básica” foi um compromisso assumido pelo governo de Itamar Franco, originado pelas metas globais do Plano Decenal de Educação para Todos e que previa esforços para aumentar progressivamente a remuneração do magistério público, implementar planos de carreira e ganhos reais de salário para os professores.

dispositivos e fórmulas ao se definir critério para o cálculo da remuneração dos docentes, que deveria levar em consideração o custo médio aluno-ano, entendido como a razão entre os recursos do FUNDEF acrescidos dos demais recursos subvinculados para o Ensino Fundamental e a matrícula nesse nível de ensino em cada sistema. Esse valor é a referência para a definição do ponto médio da escala salarial dos profissionais da educação e corresponde à média aritmética entre a menor e a maior remuneração possível na carreira do magistério.

O documento “Balanço do primeiro ano do FUNDEF” (BRASIL, MEC, 1999) apresenta entre os objetivos do Fundo a efetiva melhoria da qualidade da educação e a valorização do magistério público, em que os recursos seriam destinados prioritariamente à melhoria dos níveis de remuneração e de qualificação dos professores, com vistas à construção da escola pública de qualidade.

As avaliações, de modo geral, indicam que o FUNDEF não promoveu melhoria nos níveis de remuneração dos professores e isso decorreu da insuficiência de recursos financeiros. Ou seja, não houve aumento no volume de recursos, uma vez que o FUNDEF promoveu a realocação de recursos existentes no âmbito de cada Estado, por isso Davies (2008) infere que os recursos existentes ficaram “[...] longe de possibilitar a sua real valorização, uma vez que esse percentual representou apenas 1/3 dos gastos contábeis em educação” (p. 53).

Com base em pesquisa sobre avaliação da implantação do FUNDEF realizada em doze Estados, Arelaro (2007, p. 12) afirma que

[...] constatou-se que nos municípios em que os Prefeitos não pagavam sequer o salário mínimo, ou pagavam meio salário mínimo aos professores, os chamados “escravos da educação”, em termos salariais, obtiveram, efetivamente, a correção dessa injustiça. Os Prefeitos passaram, a partir de 1999, a pagar o salário mínimo. Mas para isso, não era necessário o FUNDEF, bastava o cumprimento dos dispositivos da Constituição Federal de 1988, que proíbem qualquer trabalhador de ganhar menos que um salário mínimo por jornada de trabalho.

Dessa forma, é possível compreender que, em termos de remuneração, os avanços promovidos pelo FUNDEF não foram significativos estando mais visíveis em municípios de pequeno porte e como resgate de mínimos assegurados na Constituição vigente, mas sem garantir um aumento nos níveis de remuneração em âmbito nacional.

Monlevade (2000, p. 262) ao se referir sobre o FUNDEF nos diz que

[...] nem todos os estados e municípios seguiram o estabelecido por esse Fundo, e assim a criação e ou reformulação dos planos de carreira como previsto não foi seguida sob alegação de falta de recursos. Com relação aos salários dos professores: 1) Os salários dos professores municipais com formação de nível médio que ganhavam remunerações abaixo do salário mínimo foram reajustados até um limite de R\$ 250,00 nos Estados cujo custo-aluno-médio do FUNDEF não alcançava o Valor Mínimo e até R\$300,00 nos outros. Com exceções, é claro, e nem sempre atingindo os professores da Educação Infantil e da de Jovens e Adultos; 2) Os salários dos professores municipais em geral que ultrapassavam a remuneração média nacional (R\$ 550,00 em 1998) não foram aumentados, quase sempre com a desculpa que o Município estava “perdendo dinheiro” na redistribuição do FUNDEF. 3) Os salários dos professores estaduais tiveram pequenos aumentos, ou porque a redistribuição ou complementação do FUNDEF fizeram crescer o custo-aluno-médio do Estado ou porque houve aumento significativo de arrecadação. Como nem sempre tal aconteceu, temos milhares de professores com salários congelados desde 1995, 1996 e 1997, embora a massa salarial da Folha de Pagamento – e conseqüentemente o salário-médio-real – tenha aumentado. Este aumento se acelerou à medida em que à progressão salarial por tempo de serviço se somou um crescente número de novos titulados em curso superior e pós-graduação.

Com o fim da vigência do FUNDEF em 2006, ocorre sua substituição pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), criado pela Emenda à Constituição n.º 53/2006 e regulamentado pela Lei n.º 11.494/2007, que especifica as responsabilidades de Estados e Municípios em relação à política de valorização dos profissionais da educação nos seguintes termos:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar: I – a remuneração condigna dos profissionais na educação básica da rede pública; II – integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola; III – a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem. Parágrafo único. Os Planos de Carreira deverão contemplar capacitação profissional especialmente voltada à formação continuada com vistas na melhoria da qualidade do ensino.

As Diretrizes Nacionais para os Planos de carreira estão presentes na Resolução CNE/CEB n.º 2, de 28 de maio de 2009, e, no que concerne à remuneração dos professores, estabelecem que:

Art. 3º Os critérios para a remuneração dos profissionais do magistério devem pautar-se nos preceitos da Lei nº 11.738/2008, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional, e no artigo 22 da Lei nº 11.494/2007, que dispõe sobre a parcela da verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério, bem como no artigo 69 da Lei nº 9.394/96, que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na educação.

Entre diretrizes para os planos de carreira, destacamos: 1) ingresso na carreira somente por concurso público; 2) desenvolvimento de ações que promovam a equiparação salarial com outras carreiras profissionais com formação semelhante; 3) jornada de trabalho preferencialmente de tempo integral de, no máximo, 40 horas semanais, com ampliação das horas destinadas ao planejamento, avaliação dos alunos, formação continuada, dentre outras; 4) diferenciados vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação; 5) revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira, de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores; 6) constituição de incentivos de progressão por qualificação do trabalho profissional.

De acordo com o Parecer CNE/CEB nº 9/2009, “[...] a correta organização da Carreira do Magistério transcende os interesses específicos da categoria; significa, na verdade, condição *sine qua non* para a oferta de um ensino de qualidade nas escolas brasileiras” (BRASIL, 2009, p. 2). Entretanto, reconhece que há a necessidade de se resgatar a valorização dos professores que, de acordo com Monlevade, no Parecer CNE/CEB nº 2/1997, somente será viável com o equacionamento do trinômio salário, carreira/jornada e formação inicial e continuada.

A Lei nº 11.494/2007 também determinou, no artigo 41, o dia 31 de agosto de 2007, como prazo para que o Poder Público definisse o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da educação básica. O termo “Nacional” foi introduzido pela primeira em relação ao piso salarial com a alteração do art. 206, da Constituição, estabelecendo, finalmente, a fixação do PSPN em lei federal. Além dessas alterações no art. 206, a EC N.º 53/06 também alterou outros artigos da Constituição que tratam da educação (art. 7º, 23, 30, 211 e 212) e o art. 60, do ADCT, criando o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). O referido fundo foi

regulamentado, em 2007, por meio da Lei n.º 11.494, que trouxe um aspecto de grande relevância para a melhoria da remuneração dos professores, ao estabelecer, no seu art. 41, a obrigatoriedade de o poder público fixar, em lei específica, o piso salarial, determinando inclusive prazo para isso (até 31 de agosto de 2007).

A aprovação do PSPN ocorreu com a Lei n.º 11.738/2008 e, em seu Art. 2º, estabeleceu, inicialmente, o valor de R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais, sem definir o mínimo para os habilitados em ensino superior que deve ser definido de acordo com o critério de cada ente federado. Com isso o estabelecimento dos valores do piso salarial pela lei não impede que os entes federados decidam praticar valores superiores, mas impede que sejam definidos valores inferiores.

A Lei n.º 11.738/2008 define como Piso Salarial Profissional Nacional “[...] 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” (art. 2º, § 1º). O valor do piso deve ser pago para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais e para os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput do artigo segundo, tendo em vista que a lei não impede jornadas com carga horária inferior a 40 horas.

A referida Lei esclarece que, como profissionais do magistério público da educação básica, se compreende:

[...] aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional (Art. 2º, § 2º).

O prazo estipulado para o pagamento do PSPN foi 1º de janeiro de 2009 e deveria ser de forma progressiva e proporcional, tendo seu valor integralizado, no máximo, em 1º de janeiro de 2010. Consequentemente, em 2009, os gestores estaduais e municipais que praticavam um PSPN inferior ao inicialmente estabelecido pela lei n.º 11.738 poderiam pagar 2/3 do valor de diferença para se chegar ao piso nacional, mas, até 1º de janeiro de 2010, deveriam pagar o valor integralmente. Para o pagamento do PSPN, a Lei previu, no artigo 2º, que, até 31 de dezembro de 2009, a possibilidade de

serem computadas as vantagens pecuniárias a qualquer título como forma de se atingir o valor do piso, ou seja, para os professores não receberem abaixo de R\$ 950,00, os governantes poderiam somar o vencimento básico e as gratificações e vantagens.

No momento em que a Lei do PSPN foi sancionada, a referência de professores que atuam no Brasil deveria ser os que possuem formação em nível superior, uma vez que, de acordo com a LDB vigente, após o término da década da educação se admitiria o ingresso de professores apenas com nível superior e, em caráter excepcional, os que possuíam formação em nível médio na modalidade normal. Com isso a referência de docente para a lei do PSPN é uma classe de professores cuja formação deveria estar em processo de extinção.

A política de formação de educadores que estão trabalhando sem curso de formação em nível superior ou que trabalham em uma disciplina diferente da sua formação inicial (PARFOR)¹⁷ deveria estar vinculada a uma lei de PSPN que reconhecesse a importância desse nível de formação e não apenas para a formação em nível médio, uma vez que, desde a década de 1990, vem se buscando a superação da presença de professores leigos ou apenas com formação de nível médio na educação básica.

Outra questão relevante é que, no ano em que a Lei nº 11.738/2008 foi aprovada, os professores com ensino superior eram a maioria em relação aos mais de dois milhões de professores trabalhando nas redes públicas de ensino no país.

Tabela 2 – Brasil – Professores por nível de formação em 2008

ANO 2008	%	TOTAL ABSOLUTO
Superior	67,1	1.333.662
Ensino Médio	6,5	129.636
Ensino Médio normal/MAG	25,7	510.824
Ensino Fundamental	0,7	14.039

Fonte: Anuário da Educação Brasileira, 2015

Em 2008 os professores com ensino superior equivaliam a dois terços do total de professores e, dessa maneira, a política de piso salarial nacional deveria tomar como

¹⁷ O PARFOR se constitui em uma Política Nacional de Formação de Profissionais do Magistério da Educação Básica, com a finalidade de organizar, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, a formação inicial e continuada dos profissionais do magistério para as redes públicas da educação básica.

referência o grupo de professores com o percentual de formação mais expressivo no contexto da aprovação do PSPN, ou seja, os 67,1% de professores com formação em nível superior. Em razão disso, não é razoável aceitar a definição de PSPN apenas para os professores com formação em nível médio, porque se o PSPN está relacionado à formação e, por sua vez, a formação defendida como aceitável para se trabalhar na educação pública, na perspectiva de se elevar a qualidade da educação é o Ensino Superior, não há coerência em se definir apenas para docentes com Magistério Médio.

Entendemos que a implementação de PSPN com base na formação em nível médio se constitui em desestímulo para os que desejam seguir a carreira docente, ou seja, estão conscientes que sua atividade profissional é valorizada a partir de um nível de formação inferior ao que se adquire nas universidades e faculdades.

Entre as alegações dos gestores estaduais e municipais para não implementar o PSPN, está a questão de falta de recursos suficientes. Diante disso, a Portaria nº 84/2009 do MEC (relativa à integralização do valor do piso salarial nacional), publicada em 29/05/2009, define que Estados e Municípios devem atender, cumulativamente, os seguintes requisitos para obterem recursos para a complementação do PSPN: I) aplicar pelo menos 30% (trinta por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino (MDE), de acordo com os dados apurados pelo Sistema de Informações Sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope); II) preencher completamente as informações requeridas pelo Siope; III) cumprir o regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (§ 5º, art. 69 da LDB), ou seja, possuir o órgão da educação como gestor dos recursos; e IV) apresentar planilha de custos detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso; V) apresentar majoritariamente matrículas na zona rural, conforme apurado no censo anual da educação básica (BRASIL, MEC, Portaria 484/2009).

Ao longo dos anos de vigência da Lei nº 11.738/2008, o valor do PSPN tem sido reajustado e, de acordo com informações encontradas no *site*¹⁸ do MEC, “A lei tem permitido um crescimento significativo do valor do piso salarial dos professores”, uma vez que, de 2009 a 2015, teria ocorrido crescimento real do PSPN do magistério na

¹⁸ URL: <http://portal.mec.gov.br/component/content/article?id=33421>.

ordem de 46,05%, percentual acima da inflação e que “[...] seguramente foi um dos melhores crescimentos salariais entre os pisos de profissionais”.

A seguir, apresentamos no Quadro 3 os valores anuais do PSPN e os percentuais de variação.

Tabela 3 – Valores do PSPN de 2009 a 2016 (em reais)

ANO	PSPN	VARIAÇÃO	REFERÊNCIA LEGAL DO VALOR ALUNO/ANO
2009	950	-	Portaria Interministerial nº 788, de 14/08/2009
2010	1.024,67	7,86%	Portaria Interministerial nº 538-A, de 26/04/2010
2011	1.187,00	15,84%	Portaria Interministerial nº 1.721, de 07/11/2011
2012	1.451,00	22,22%	Portaria Interministerial nº 1.495, de 28/12/2012
2013	1.567,00	7,97%	Portaria Interministerial nº 16, de 17/12/2013
2014	1.697,00	8,32%	Portaria Interministerial nº 19, de 27/12/2013
2015	1.917,78	13,01%	Portaria Interministerial nº 8, de 05/11/2015
2016	2.135,64	11,36%	Portaria Interministerial nº 11, de 30/12/2015

Fonte: FNDE – Ministério da Educação.

Podemos observar que a diferença entre o valor inicial do PSPN, em 2009, de R\$ 950,00 para o valor definido, em 2016, de R\$ 2.135,64, apresenta crescimento de 124,8% e que o ano com maior taxa de variação percentual foi em 2012 com 22,22% e a menor, o ano de 2010, com 7,86%. Apesar de os valores do PSPN salarial apresentarem, em alguns anos, variações de reajuste menores e, em outros, um pouco maiores, esta tem sido a principal política de elevação de vencimentos iniciais para os professores da educação básica.

A CNTE tem fiscalizado o cumprimento da Lei nº 11.738/2008 e chamado a atenção para o fato de que a Lei tem sofrido “[...] múltiplos ataques e interpretações por parte dos gestores públicos, além de ser solenemente ignorada por outra parte significativa desses agentes” (CNTE, 2014, p. 7).

A CF de 1988 prevê, em seu artigo 214, a elaboração de um Plano Nacional de Educação (PNE) e também isso está previsto no artigo 87 das Disposições Transitórias da LDB vigente. Desde esses dispositivos legais, tivemos a aprovação de dois Planos Nacionais de Educação que apresentam a definição de objetivos e metas para a educação no país. O primeiro PNE foi regulamentado pela Lei nº 10.172, de 09 de janeiro de 2001, com vigência para o período de 2001 a 2011 e, de acordo com o referido PNE, a melhoria da qualidade do ensino era um dos objetivos centrais e que

somente poderia ser alcançado pela promoção, entre outras ações, da valorização do magistério e que, sem isso, quaisquer esforços para alcançar as metas estabelecidas em cada um dos níveis e modalidades do ensino seriam inúteis.

Ainda de acordo com o PNE, a valorização implicaria simultaneamente em promover a formação profissional inicial, melhores condições de trabalho, salário e carreira e formação continuada. O diagnóstico presente no PNE, a respeito da condição do magistério brasileiro, reconhecia que grande número de professores abandona a profissão devido aos baixos salários e às condições de trabalho nas escolas e, por isso, os sistemas de ensino deveriam envidar esforços para se alcançar salário digno e carreira de magistério que consistiriam em componentes essenciais para a mudança na qualidade da educação pública. A diretriz para o referido plano, no que tange ao aspecto salarial para os professores, era alcançar “[...] salário condigno, competitivo, no mercado de trabalho, com outras ocupações que requerem nível equivalente de formação” (BRASIL, PNE, 2001).

Essa diretriz não foi alcançada, entre outras razões, em face da falta de dotação orçamentária, da falta de clareza sobre a fonte dos recursos que seriam usados e, sobretudo, pelos nove vetos realizados por FHC ao PNE, todos referentes a recursos que deveriam ser aplicados na efetivação dos objetivos e metas do plano. A esse respeito Hermida (2006, p. 251) comenta que, “De fato, na lógica do governo, os artigos vetados ‘feriam’ a Lei de Responsabilidade Fiscal, além de não serem compatíveis com o Plano Plurianual vigente”.

Posteriormente, no governo do presidente Lula, os vetos permaneceram e isso frustrou qualquer expectativa de aumento de recursos do PIB na educação básica.

O novo PNE, regulamentado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, para vigorar pelo período de 2014 a 2024, apresenta as novas diretrizes, objetivos e metas para a educação no país. Entre suas 20 (vinte) metas, destacamos a meta 17, por ser a que está diretamente relacionada à temática trabalhada neste trabalho. A meta 17 trata da valorização dos profissionais do magistério, tendo como principal proposta a equiparação do rendimento médio desses profissionais com os rendimentos médios de outros profissionais de escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste novo PNE, ou seja, até o ano de 2020.

A base de dados a ser utilizada para se fazer o acompanhamento da meta 17 é composta pelos microdados encontrados na PNAD e, tomando como referência essa orientação do PNE vigente, Jacomini, Alves e Camargo (2015) realizaram um exercício de comparação entre os rendimentos médios dos professores e dos rendimentos dos demais profissionais da iniciativa privada e do setor público. A partir dos dados, verificou-se que o salário médio dos professores da educação básica pública com formação em nível superior é de R\$ 2.432,00, enquanto que o dos trabalhadores do setor privado com formação equivalente é de R\$ 3.237,00, e o dos demais servidores públicos é de R\$ 4.595,00. Isto significa que para equiparar o salário médio do professor seria necessário um aumento de 33,1% e, em relação aos demais servidores públicos, de 88,9%.

Outro exercício de cálculo visando a acompanhar o cumprimento da meta 17 pode ser encontrado no Anuário da Educação Básica de 2016, elaborado pelo Todos pela Educação, tal como está na tabela abaixo.

Tabela 4 – Rendimento médio dos professores da educação básica e de profissionais de outras áreas com curso superior – setores público e privado – Brasil 2004-2014 (em R\$ valores de 2014, deflacionados pelo INPC)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Professores da educação básica	1.675,08	1.728,34	1.887,75	1.838,66	1.885,69	1.866,86	2.028,77	2.102,64	2.148,31	2.214,9
Profissionais da área de exatas	5.388,93	5.973,06	5.895,13	6.077,03	6.064,15	6.230,14	6.303,58	6.197,87	6.635,05	6.194,74
Profissionais da área de humanas	4.090,43	4.022,37	4.254,95	4.216,64	4.554,09	4.234,51	4.526,85	4.518,14	4.677,37	4.893,59
Profissionais da área de saúde	4.177,21	3.970,96	4.400,61	4.607,3	4.152,54	4.437,71	4.389,5	4.409,47	4.455,81	4.355,5
Média de rendimento dos profissionais com curso superior	3.428,24	3.435,75	3.622,34	3.597,26	3.540,15	3.565,18	3.655,38	3.708,37	3.747,16	3.747,64
Proporção da média salarial dos professores em relação à média dos profissionais com curso superior		50,3	52,1	51,1	53,3	52,4	55,5	56,7	57,3	59,1

Fonte: IBGE/Pnad – Elaboração: Todos Pela Educação (2016)

Nota: Em 2010, não foi realizada a Pnad.

De acordo com as análises do Todos pela Educação, presentes no referido Anuário da Educação Básica, a diferença entre os rendimentos médios de professores da

educação básica e de outros profissionais com nível superior, no período entre 2013 e 2014, não apresentou mudanças significativas e, desse modo, indica dificuldades de se atingir a meta de equiparação entre os rendimentos de professores e não professores até o ano de 2020. Com isso, é possível perceber que há avanços em direção à equiparação salarial, porém é ainda insuficiente, pois, a cada ano, a diferença ainda é pouco expressiva, levando-se em consideração de que, entre 2014 e 2020, o intervalo temporal é de apenas 6 anos, o que aponta para a baixa expectativa de sucesso em atingir a meta de equiparação dos rendimentos nesse prazo.

Em se tratando de análises produzidas pelo governo federal, a Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do INEP divulgou, em 2016, o Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE para o biênio de 2014 a 2016. Para a realização do monitoramento, foi utilizado como referência o indicador oficial da meta 17, que é a razão entre o salário médio de professores da educação básica e o de não professores com escolaridade equivalente.

O relatório apresenta a evolução do indicador na série histórica de 2004 a 2014, com a finalidade de compreender sua tendência recente e diagnosticar sua configuração atual frente à meta de equiparação expressa no PNE. O relatório apresenta tanto resultados em nível de Brasil como também por Unidades da Federação, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra.

A tabela abaixo apresenta dados da diferença salarial entre professores e não professores com escolaridade equivalente, de modo geral, indicando uma variação entre os anos um pouco maior do que os dados apresentados pelo Anuário da Educação Básica de 2016.

Tabela 5 – Brasil – Salário médio de professores da educação básica da rede pública (não federal) e o salário médio de não professores com escolaridade equivalente, em valores constantes de 2014 – Brasil

DESCRIÇÃO	ANO									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Professores	1.965,80	1.998,92	2.170,37	2.144,73	2.254,02	2.226,89	2.494,03	2.562,28	2.610,31	2.740,45
Não professores	3.316,65	3.300,59	3.288,83	3.291,95	3.279,24	3.154,27	3.409,19	3.376,90	3.411,92	3.356,36
Indicador 17 (%)	59,3	60,6	66,6	65,2	68,7	70,6	73,2	75,9	76,5	81,6

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad/IBGE.

Nota: Valores deflacionados pelo IPCA/IBGE.

Os dados apresentados pela Dired/INEP apresentam resultados mais animadores do que os apresentados no Anuário da Educação Básica de 2016, porém igualmente preocupantes em relação ao cumprimento da meta nacional de termos em nível nacional a equiparação salarial como realidade consolidada.

As análises também apresentam os dados por nível de unidades da Federação e indica que, em alguns Estados, os objetivos da equiparação foram alcançados e até superados, como é o caso do Acre (100,8%), Roraima (154,2%), Amapá (119,4%), Maranhão (105,4%), Sergipe (132,3%), Paraná (100,01%), Mato Grosso do Sul (113,8%) e Goiás (100,7%).

Em contrapartida, a realidade de alguns Estados é bastante diferente, pois, além de não se aproximarem da meta de equiparação, estão bem abaixo da média nacional de 81,6% e indicam sérias dificuldades de cumprimento da meta. Entre esses Estados encontram-se: Rondônia (77,2%), Piauí (79,5%), Minas Gerais (81,1%) e São Paulo (78,7%).

Em relação aos dados sobre o cumprimento da meta 17, especificamente no Estado do Pará, temos na Tabela 6, abaixo, um resultado mais positivo do que o alcançado na média nacional.

Tabela 6 – Brasil – Rendimento médio de professores da educação básica (não federais) e não professores com escolaridade equivalente (2004-2014)

UF	Descrição	ANO									
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2012	2013	2014
Pará	Professores	1.768,50	1.673,48	1.846,60	1.783,71	2.192,93	2.001,87	1.498,96	2.247,11	2.414,82	2.525,78
	Não professores	3.268,25	2.907,81	3.013,30	2.859,87	2.931,06	2.420,80	2.932,50	2.836,41	2.796,35	2.775,92
	Indicador 17 (%)	54,1	57,6	61,3	62,4	74,8	82,7	51,1	79,2	86,4	91,4

Fonte: Brasil (2015).

No caso da realidade paraense, os dados indicam a possibilidade de se alcançar a meta de equiparação salarial, porém antecipam que, na média dos rendimentos de professores da educação e de não professores, há uma diferença que indica a necessidade de esforços tanto do governo estadual, como das prefeituras, para se atingir a meta no prazo estipulado pelo PNE vigente. Os dados da tabela acima também indicam que o período de crescimento mais expressivo dos rendimentos dos professores da educação básica no Pará foi a partir 2011, com a obrigatoriedade dos governos

estaduais e municipais em cumprir a decisão do STF em efetivar a lei referente ao PSPN.

2.4 A REMUNERAÇÃO DOCENTE NA PRODUÇÃO ACADÊMICA NACIONAL

No que diz respeito à produção mais recente sobre remuneração docente, apresentamos alguns estudos de larga escala e outros mais restritos caracterizados como estudos de caso. Entre os estudos que abarcam um panorama geral da remuneração docente, destacamos o relatório intitulado “**Professores do Brasil: Impasses e desafios**”, a pedido da UNESCO para a Fundação Carlos Chagas e coordenado por Gatti e Barreto (2009), a respeito de um perfil amplo dos docentes brasileiros. O estudo é abrangente abarcando várias dimensões, como: formação docente; marcos legais dos cursos de formação; licenciaturas presenciais e a distância; currículos das instituições que formam professores; propostas de formação continuada e carreira e salário de docentes da educação básica.

Entre tantos temas interessantes, atemo-nos apenas à questão da carreira e salário docente na educação básica. O estudo referente à remuneração dos professores da educação básica foi baseado nos dados da PNAD/IBGE de 2006.

O relatório sobre a remuneração docente leva em consideração diversas variáveis para explicar os diferentes valores pagos aos professores no País, dentre as quais estão as diferenças de remuneração em decorrência da região em que trabalham, em face de processos de desenvolvimento econômico e social diferenciados e devido ao modelo federativo descentralizado, que permite a prática de políticas de remuneração diversas no País. Dessa forma, “[...] há no país, 5.561 municípios, 26 estados e um Distrito Federal, cada qual com seus sistemas de ensino e regulamentações próprios” (GATTI; BARRETO, 2009, p. 237). Entretanto, as autoras não defendem a centralização de políticas salariais e lembram que, em alguns países, oferecem melhores condições de remuneração para professores, tais como Argentina e Estados Unidos, as políticas salariais são descentralizadas.

Outro fator destacado na diferenciação salarial está relacionado à atuação dos docentes nas etapas da educação básica, pois aqueles que lecionam na Educação Infantil e no Ensino Fundamental teriam salários com valores menores do que os que docentes que trabalham no Ensino Médio.

Com base nos dados da PNAD/IBGE de 2006, as autoras concluíram que os professores brasileiros da educação básica, com formação em nível superior, têm ganhos menores que a média da população com escolaridade equivalente. No que diz respeito aos professores com formação em nível médio, foi constatado uma média salarial inferior à da população total. Segundo as autoras, essa situação traz rebatimentos prejudiciais para a valorização da atividade docente no Brasil. “Entre outros fatores, carreira e salários que estão associados a desprestígio profissional com certeza pesam tanto na procura por esses cursos, como sobre o ingresso e permanência na profissão” (GATTI; BARRETO, 2009, p. 240).

A média salarial dos professores brasileiros, segundo as autoras, em 2006, era de R\$ 927,00 (novecentos e vinte e sete reais), mas a mediana demonstrou que a metade dos professores recebia menos que R\$ 720,00 (setecentos e vinte reais). “As maiores médias salariais, considerando todas as categorias de professores na educação básica, estão nas regiões Centro-Oeste e Sudeste” (GATTI; BARRETO, 2009, p. 242). Contudo, na região Centro-Oeste, havia 50% dos docentes recebendo menos de R\$ 1.000,00 por mês, e, na Sudeste, a metade dos professores recebia menos de R\$ 900,00.

Os professores que lecionavam na Educação Infantil constituíam 13% do conjunto de docentes e eram os que recebiam menores salários (média de R\$ 661,00). Os professores do Ensino Médio (16% do conjunto de professores) recebiam os maiores salários com uma média de R\$ 1.390,00. O maior grupo de professores formado pelos que lecionavam no Ensino Fundamental (71% dos docentes) recebiam um salário médio de R\$ 873,00.

Outro estudo que também utilizou dados da PNAD/IBGE, porém com base no ano de 2009, foi o realizado por Alves e Pinto (2011). Esse estudo indicou que a distorção salarial entre professores e outras profissões de nível superior havia permanecido. No *ranking* socioeconômico de 32 profissionais das ciências e das artes, os professores da educação básica ocuparam o 27º lugar.

A comparação do salário dos professores com profissionais de nível de formação equivalente demonstra a pouca atratividade salarial da profissão da disparidade evidenciada com o que ganham outros profissionais.

Entretanto, é válido esclarecer que a pouca atratividade não se refere à pouca procura de profissionais para as vagas oferecidas nos concursos públicos, pois há

determinados elementos que tornam a profissão docente no serviço público atrativa para vários candidatos. De acordo com Louzano, Rocha, Moriconi e Oliveira (2008), fatores como: a) flexibilidade para trabalhar em regime parcial; b) férias mais longas e frequentes que outros profissionais; c) taxas de desemprego baixas em razão da demanda no país e d) altruísmo na perspectiva de contribuir para o desenvolvimento social.

A baixa atratividade a que nos referimos é a falta de estímulo para que profissionais com boa qualificação se interessem pela docência em razão do baixo potencial da remuneração da carreira docente. A esse respeito, Pinto e Alves (2011) comentam que o salário inicial dos professores se assemelha ao de profissionais que exigem nível de formação bem inferior, como: técnicos em contabilidade; representantes comerciais (em que se exige apenas o Ensino Médio); motoristas; carteiros e vidraceiros, em comparação com os professores que possuem formação em nível médio.

Em relação à jornada de trabalho, observa-se a acentuada duplicação da jornada como estratégia dos professores para obterem maiores rendimentos, o que pode ter rebatimentos na qualidade da educação. As etapas são as seguintes: Educação Infantil, com 18,6%, e Ensino Fundamental séries iniciais, com 23,8% que trabalham em mais de uma escola. Esse número aumenta nas séries finais do Ensino Fundamental (39,6%) e no Ensino Médio (44,5%).

A pesquisa também revela que 10,1% dos professores têm algum trabalho remunerado fora das salas de aula. Também 4,2% apresentam um trabalho remunerado considerado como o principal, mas diferente da docência, ou seja, o trabalho em sala de aula se configura em complemento salarial ou uma atividade remunerada que se assemelha ao denominado “bico”.

Outro dado interessante presente na pesquisa de Alves e Pinto (idem) diz respeito ao percentual do rendimento mensal per capita dos professores da educação básica por região do Brasil, que estão na tabela abaixo.

Tabela 7 – Rendimento mensal per capita dos professores da educação básica por região (%)

RENDA	BRASIL	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Até 1 salário	21,1	28,5	42,5	10,3	6,2	14,2
Mais de 1 até 2	34,6	37,6	34,2	34,3	36	33,1
Mais de 2 até 3	18,8	17,8	11,4	22,7	22	22,1
Mais de 3 até 5	16,7	12,2	7,4	21,4	26	16
Mais de 5	8,7	3,9	4,5	11,2	11	14,6

Fonte: Adaptado de tabela elaborada por Alves e Pinto (2011).

Os dados indicam que, aproximadamente, um quinto dos professores brasileiros pertence a famílias que tem rendimento mensal per capita de até um salário mínimo.

A Tabela 7 revela também que as regiões Norte e Nordeste são as que apresentam o maior número de domicílios de professores com renda per capita de até um salário mínimo, 28,5% e 42%, respectivamente. O Nordeste apresenta os menores valores salariais em relação às demais regiões e isso é relevante quando pensamos que os rendimentos mensais per capitas incidem na dificuldade de os docentes obterem acesso a bens culturais que são fundamentais para uma melhor formação e atuação profissional.

Outras pesquisas sobre remuneração docente, como a de Lourencetti (2014), têm revelado várias dificuldades enfrentadas pelos professores no desenvolvimento de suas atividades que afetam a sua saúde e a sua qualidade de trabalho. A pesquisa da autora sobre as repercussões das baixas remunerações no cotidiano da sala de aula utilizou como metodologia de coleta de dados entrevistas intensivas com dez professores da rede estadual de São Paulo e cujos resultados evidenciaram que, na tentativa de melhorarem suas remunerações, os professores apresentaram dificuldades para investir em suas próprias formações e no trabalho da sala de aula. A pesquisa revelou que as baixas remunerações motivaram a intensificação do trabalho dos professores, pois a necessidade de obter maiores ganhos resultou na ampliação das horas de trabalho e que, por sua vez, trouxe consequências para o cotidiano da sala de aula. A intensificação do trabalho na sala de aula teria levado os professores a dedicarem praticamente a maior parte do tempo a atividades de ensino e isso têm repercutido na falta de tempo para o planejamento das aulas. Os professores não conseguiam se dedicar a um único espaço de trabalho que contribuísse para um

entrosamento com os demais membros do corpo docente com vistas a pensarem, conjuntamente, atividades interdisciplinares que promovessem um ensino mais criativo e estimulante.

Efeitos negativos advindos das baixas remunerações de professores foram percebidos na pesquisa realizada pela Fundação Victor Civita e divulgada por meio da Revista Nova Escola, em edição especial da área de estudos e pesquisas da referida fundação, a respeito da temática da atratividade da carreira docente no Brasil onde apresentou estudo que comprova a falta de interesse dos estudantes do Ensino Médio pela carreira docente.

A pesquisa ouviu 1.501 alunos de escolas públicas e privadas que estavam cursando o 3º ano do Ensino Médio de oito Municípios, selecionados de acordo com o critério de tamanho, abrangência regional, densidade de alunos no Ensino Médio e oportunidades de emprego. As cidades abrangeram as cinco regiões do país, tendo sido escolhidas: na região Sul, as cidades de Joinville e Curitiba; na Sudeste, São Paulo e Taubaté; na Centro-Oeste, a cidade de Campo Grande; na Nordeste, Fortaleza e Feira de Santana e, na Norte, Manaus. Entre o total de alunos ouvidos, apenas 2% apresentou como primeira opção no vestibular o interesse por graduações que tenham relação direta com a atuação em sala de aula, como Pedagogia e outras licenciaturas.

Outra constatação é que a amostra apresenta indicadores para se traçar um perfil dos futuros professores. O curso de Pedagogia aparece em 16º no lugar das preferências, bem diferente do observado nas escolas privadas, onde o curso ficou no 36º lugar. Situação semelhante ocorre a respeito da escolha pelas licenciaturas, pois, nas escolas públicas, elas se encontram no 26º lugar, ao passo que, nas escolas privadas, em 37º nas preferências de curso.

Logo, de acordo com os resultados do estudo, a tendência em seguir a carreira docente está preferencialmente com os alunos de escolas públicas, pois, dos 1.501 alunos ouvidos na pesquisa, apenas 31 manifestaram interesse pela carreira docente e, deste total, 27 são oriundos de escolas públicas. Em geral estes alunos pertencem a famílias de baixa renda e com pouca escolarização. A carreira docente não está sendo atrativa para os jovens de classes mais abastadas, uma vez que as baixas remunerações não conseguem garantir o padrão de vida a que estão afeitos.

Ainda segundo o estudo, ficou evidenciado que a recusa dos jovens pela carreira docente não se deve, em si, ao fato de ser professor ou professora, mas às condições de remuneração e de trabalho relacionadas à carreira. Isso é constatado no fato de que do universo de alunos pesquisados, 32% cogitaram em algum momento seguirem a carreira docente, mas, ao pensarem nos fatores negativos relacionados à carreira, mudaram de preferência. Entre os fatores negativos levantados pelos alunos, a baixa remuneração ficou em primeiro lugar, com 40%, seguido da falta de identidade pessoal ou profissional, com 32%, desinteresse e desrespeito dos alunos, com 17%, desvalorização social da profissão, também com 17%, más condições de trabalho, 12%, e outros fatores, 15%.

Dessa forma, os alunos egressos do Ensino Médio mais preparados para enfrentarem os processos seletivos dos vestibulares disputam vagas em cursos que não têm relação direta com a sala de aula. Essas vagas, por sua vez, são preenchidas por jovens com formação educacional mais limitada, em decorrência da condição socioeconômica de suas famílias e isso incide no nível de exigência para o ingresso nos cursos.

De acordo com o estudo, esses alunos:

[...] tiveram dificuldades de diferentes ordens para chegar ao ensino superior. São estudantes que, principalmente pelas restrições financeiras, tiveram poucos recursos para investir em ações que lhes permitissem maior riqueza cultural e acesso à leitura, cinema, teatro, eventos, exposições e viagens. E essa mudança de perfil trouxe implicações para os cursos de licenciatura, que estão tendo de lidar com um novo background cultural dos estudantes (GATTI; BARRETO, 2009, p. 15).

Outra questão decorrente das baixas remunerações é a escassez de professores e o abandono do magistério. Em pesquisa realizada em 2003, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), foi prevista a falta de professores no mercado de trabalho em cerca de 10 anos, como uma das consequências do problema da desvalorização do magistério. Essa previsão se sustentou no fato de que, do total de professores trabalhando no Ensino Fundamental e Médio, naquele contexto histórico, mais da metade (53,1%) estavam com idades entre 40 e 59 anos de idade e, como a maioria estava exercendo suas atividades docentes há pelo menos 15 anos, eles iriam se aposentar ao longo de dez anos.

A pesquisa da CNTE indica que a desvalorização profissional repercute no desinteresse pela área da educação e se evidencia no aumento da idade dos professores, uma vez que os professores com menos idade abandonaram a docência e enveredaram para outras áreas.

Entretanto, no início dos anos de 1990, o abandono do magistério já estava sendo percebido por alguns pesquisadores. O fenômeno da crescente saída de professores efetivos em São Paulo, que estava sendo frequentemente veiculado na mídia, chamou a atenção de Lapo e Bueno (2003) para realizarem uma investigação que possibilitasse compreender as razões desta situação. O estudo abordou as razões que estavam originando o abandono no magistério público na rede estadual de São Paulo e buscou compreender como esse processo ocorria ao longo da vida profissional dos professores. A análise foi realizada com base em dados quantitativos, obtidos na própria Secretaria de Educação da rede estadual de São Paulo, e teve como foco o período de 1990 a 1995, em que se observou um aumento de 300% nos pedidos de exoneração entre os servidores integrantes do magistério.

As análises de questionários aplicados a 158 ex-professores apontaram como as principais causas dos pedidos de exoneração os baixos salários, as precárias condições de trabalho, insatisfação e desprestígio profissional.

O aumento do déficit de professores na educação básica se intensificou ao longo dos anos e tem sido causa de preocupação do Conselho Nacional de Educação que, em 2007, elaborou um relatório intitulado “Escassez de Professores no Ensino Médio: propostas estruturais e emergenciais”. Este relatório foi produzido pela Comissão especial instituída para estudar medidas que visem a superar o déficit docente no Ensino Médio.

O relatório identifica, entre as causas do déficit docente no Ensino Médio e do afastamento dos jovens da carreira do magistério, os baixos salários somados a condições inadequadas de trabalho, violência nas escolas, falta de motivação para a formação continuada e ausência de planos de carreira atraentes.

No relatório, há destaque para a temática do financiamento como questão prioritária na busca para a superação das dificuldades na educação básica. Os autores do relatório entendem que os países com economias consolidadas investem por aluno/ano cerca de US\$ 7 mil dólares, ao passo que o Brasil investe apenas US\$ mil dólares.

Partindo da compreensão de que o Brasil tem pouco investimento em educação em comparação com outros países, os autores propõem como saída para conter a escassez de professores no Ensino Médio o aumento nos investimentos na educação básica para que haja rebatimentos tanto nos salários dos professores, quanto nas condições de ensino-aprendizagem. Esse investimento deve significar mais do que os 10% dos recursos do Governo Federal que constituem o FUNDEB e deve avançar para a ampliação dos recursos do Produto Interno Bruto (PIB), destinados à educação, de 3,5% para 5%, pois isso implicaria em aumento de cerca de R\$ 20 bilhões a mais para a educação nos próximos anos.

Outro estudo interessante que constatou a falta de professores foi o realizado pelo Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁹, a respeito da necessidade de professores com formação específica para trabalharem no Ensino Médio. O TCU indica que há carência de, pelo menos, 32 mil professores com formação específica nas 12 disciplinas obrigatórias do Ensino Médio, sendo física a que apresenta a maior carência, seguida de química e sociologia as áreas mais carentes de professores (TCU, 2014).

Discutindo a dificuldade de remuneração adequada aos professores brasileiros, a partir de dados sobre salários de vários países e de diferentes parâmetros de comparação, Pinto (2009) apresenta uma estimativa de recursos necessários para a educação básica poder promover mudanças significativas nos padrões de remuneração dos professores e demais profissionais da educação.

O fato de o poder público ser o maior empregador dos professores, segundo o autor, faz com que a remuneração deles esteja condicionada à receita pública per capita e à capacidade desses profissionais se mobilizarem enquanto categoria. No que diz respeito à destinação de recursos para a educação, aproximadamente 80% a 90% são destinadas a despesas de pessoal e, por isso, pensar em aumentar a remuneração dos professores e demais trabalhadores da educação passa, necessariamente, pela ampliação dos recursos que financiam a educação que, de 1995 a 2005, ficaram em média em 4% do PIB, sendo que, deste percentual, 3,1% foram utilizados na educação básica.

¹⁹ A auditoria consiste no resultado do trabalho de levantamento de informações sobre a gestão do ensino Médio, realizado simultaneamente e de forma coordenada por 29 Tribunais de Contas brasileiros em 2013. A auditoria concentrou-se, exclusivamente, no Ensino Médio regular, deixando a Educação de Jovens e Adultos (EJA) e o Ensino Médio profissionalizante fora da amostra de análise.

A remuneração, também, está relacionada ao prestígio social da profissão e, no caso em particular, da categoria docente que atua nas escolas públicas, que não tem recebido o devido respeito. Nesse sentido, o autor afirma que, no caso do Brasil, as pessoas com mais recursos financeiros não colocam seus filhos nas escolas públicas, o que faz com que a escola pública seja entendida como o espaço de formação/educação para os filhos das classes menos aquinhoadas. Até mesmo os professores das escolas públicas, em sua maioria, preferem colocar seus filhos em instituições de ensino particulares, como fica evidente na pesquisa realizada por Alves e Pinto (2011).

É preciso melhorar, de acordo com Pinto (2009), a qualidade da educação pública, além de se elaborar políticas de formação inicial e continuada para os professores. Para isso, é primordial que a remuneração docente seja atraente para estimular os melhores alunos do Ensino Médio a escolherem a carreira docente. Logo, ao considerar que a valorização profissional do professor implica no aumento de sua remuneração, o autor apresenta uma proposta que se coaduna com a realidade tributária brasileira. Ele propõe, usando como referência o ano de 2008, um salário mensal de R\$ 2.500,00 para uma jornada de 40 horas semanais, sendo que 2/3 da carga horária seria de atividades com os alunos e 1/3, seria reservado para planejamento e avaliação de trabalhos. Para termos a noção mais clara do valor correspondente ao salário mensal proposto pelo autor, reajustado pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), tomando como referência 01/05/2017, o salário médio corresponde a R\$ 4.464,32. Valor esse entendido pelo autor como ponto de partida para se começar uma mudança qualitativa na profissão docente.

Essa proposta, de acordo com o autor, elevaria os gastos com a educação em mais 1% do PIB, sendo, por isso, perfeitamente factível. A respeito deste acréscimo, o autor, lembra que essa proposta ainda está abaixo dos investimentos recomendados pelos organismos internacionais como a UNESCO, que propõe 6% do PIB e da proposta Conferência Nacional da Educação Básica, que aprovou entre suas diretrizes a ampliação do investimento na educação na proporção de 1% ao ano até atingir 7% do PIB, no ano de 2011, e, no mínimo, 10%, em 2014.

O relatório do Banco Mundial “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos de (2010)” ressalta a desvalorização da carreira docente e avalia que, no Brasil, a profissão docente tornou-se de baixa categoria e não atrai os

candidatos de alto rendimento acadêmico: “Os dados indicam que os professores são recrutados do terço inferior dos estudantes do Ensino Médio – contrastando com Singapura, Coréia e Finlândia, onde os professores vêm do terço superior” (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 5).

Nos últimos anos, a pesquisa que tem conseguido reunir mais informações sobre a remuneração dos professores da educação básica no Brasil é a que vem sendo realizado no âmbito do Observatório da Remuneração Docente e que disponibiliza parte do material ao público interessado em seu *site*²⁰ na internet com planos de carreira de Estados e Municípios, estatutos de magistério, relatórios de pesquisas realizadas e/ou em andamento.

Os relatórios disponibilizados são o resultado de duas pesquisas, ou seja, “Remuneração de professores de escolas públicas da Educação Básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” e “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do FUNDEB e do PSPN”. Esta última pesquisa ainda está em andamento, porém algumas de suas análises podem ser encontradas no *site* do Observatório.

Entre os relatórios encontrados no *site* do Observatório da Remuneração Docente, encontra-se o “Relatório FT (Força Tarefa) vencimento e remuneração”. Esse relatório faz parte da pesquisa *Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas*, que contou com financiamento pela CAPES, conforme Edital nº. 001/2008 – CAPES/INEP/SECAD – Observatório da Educação, e correspondeu ao estudo de uma das quatro dimensões definidas como prioritárias para o desenvolvimento da pesquisa: a dimensão remuneração de professores.

A base de dados do relatório citado contou com três fontes de informação: tabelas de vencimentos; contracheques e folha de pagamento. Entre as fontes de informação voltadas para a análise da remuneração dos professores, a tabela de vencimento foi a fonte de dados mais acessível para se realizar uma análise nacional comparativa, devido ao fato de serem informações disponibilizadas em diários oficiais dos Estados ou dos Municípios. Os contracheques foram obtidos por meio de solicitação pessoal a alguns professores que trabalhavam nas redes de ensino que faziam parte das

²⁰ URL: [http://observatorioderemuneracaodocente.org/relatórios de pesquisa.html](http://observatorioderemuneracaodocente.org/relatórios%20de%20pesquisa.html).

análises da pesquisa. Contudo, o dado mais rico em informação sobre a remuneração dos professores, que são as folhas de pagamento, foram as mais difíceis de serem acessadas. Na quase totalidade dos Estados e capitais envolvidos na pesquisa sobre a remuneração docente, houve dificuldades em se obter folhas de pagamento. Com isso grande parte das análises do referido relatório se restringe a informações sobre os vencimentos iniciais e finais dos professores.

As informações obtidas sobre os vencimentos iniciais de professores com formação de nível médio, na modalidade normal, que atuam nas redes estaduais, e os vencimentos de professores que atuam nas redes municipais das capitais, com jornada de trabalho de 40 horas, tendo como referência o mês de dezembro de 2010, nos permitem comparar as diferenças entre os respectivos vencimentos.

Tabela 8 – Diferença de vencimentos das redes estaduais e municipais das capitais para professor com Ensino Médio, na modalidade normal ou magistério, em jornada de trabalho 40 horas semanais – 2010

ESTADO	VENCIMENTO R\$	CAPITAL	VENCIMENTO R\$	Δ (R\$)	Δ (%)
MT	2.270,32	Cuiabá	1.690,82	-579,5	-25,53
SP	1.368,75	São Paulo	1.418,22	49,47	3,61
MS	1.250,86	Campo Grande	1.242,84	-8,02	-0,64
PR	1.084,78	Curitiba	1.486,00	401,22	36,99
PB	1.058,48	João Pessoa	1.109,20	50,72	4,79
PI	1.024,68	Teresina	1.024,70	0,02	0
PA	1.023,00	Belém	1.224,00	201	19,65
RN	950,08	Natal	1.543,51	593,43	62,46
MG	714,31	Belo Horizonte	1.761,91	1.047,60	146,66
RS	713,26	Porto Alegre	1.924,20	1.210,94	169,78
SC	609,46	Florianópolis	968,36	358,9	58,89
MÉDIA	1.097,09		1.389,27	292,18	26,63

Fonte: Dados da Pesquisa.

É possível perceber que, em geral, os vencimentos de professores com formação em nível médio e que atuam nas redes municipais (capitais) com 40 horas de trabalho são superiores aos vencimentos dos professores das redes estaduais, em média 26,63%. A análise comparativa entre os vencimentos praticados entre cada estado e sua capital, permite afirmar que:

- a) A rede estadual de Mato Grosso apresenta vencimento 34,27% maior do que o vencimento de professores da rede municipal da capital Cuiabá, correspondendo a uma diferença de R\$ 579,50;

- b) Em São Paulo, os professores que atuam na rede municipal da capital ganham R\$ 49,47 mais que os professores da rede estadual; em termos relativos representa 3,6%.
- c) Mato Grosso do Sul apresenta um vencimento 6,45% maior do que o vencimento da rede municipal da capital Campo Grande. Essa diferença corresponde a R\$ 8,02.
- d) O vencimento da capital Curitiba é 37,0% maior do que o vencimento da rede estadual do Paraná. Essa diferença corresponde a R\$ 401,22.
- e) A rede municipal de João Pessoa apresenta um vencimento maior que o vencimento da rede estadual da Paraíba. A diferença percentual é de 4,79%, correspondendo a R\$ 50,72.
- f) Em relação à rede estadual do Piauí e à rede municipal de Teresina, o vencimento é praticamente o mesmo; a capital tem um acréscimo de 0,001%, que em dinheiro corresponde a R\$ 0,02 centavos.
- g) A rede municipal de Belém apresenta um vencimento maior do que o vencimento dos professores da rede estadual do Pará. Essa diferença é de 19,65% em favor da capital e corresponde a R\$ 201,00.
- h) O vencimento da rede municipal de capital Natal é superior ao vencimento da rede estadual do Rio Grande do Norte. A diferença pró-capital é de 70,50%, que corresponde a R\$ 670,60.
- i) A rede municipal da capital Belo Horizonte possui vencimento 146,7% maior do que o vencimento da rede estadual de Minas Gerais. A diferença correspondente a R\$ 1.047,60.
- j) Porto Alegre paga R\$ 1.924,20 aos professores de sua rede municipal um vencimento que corresponde a 169,8% maior em relação ao vencimento da rede estadual do estado do Rio Grande do Sul. Diferença que corresponde a R\$ 1.210,94.
- l) A rede municipal de Florianópolis paga um vencimento que é 58,9% maior que o vencimento pago pela rede estadual de Santa Catarina. Essa diferença é de R\$ 358,90 (RELATÓRIO FT VENCIMENTOS E REMUNERAÇÃO, 2013, p. 11).

O relatório também ressalta que, em 2010, o valor do PSPN era de R\$ 1.024,67 e, com base nos dados da tabela, é possível perceber que, dos estados pesquisados, 5 (cinco) não pagavam o valor do PSPN (PA, RN, MG, RS e SC). Entre os estados que não implementaram o piso, a maior diferença encontrada foi no Estado de Santa Catarina, R\$ 415,22 (1.024,67 – 609,45), e a menor diferença foi no Estado do Pará, R\$ 1,67 (1.024,67 – 1.023,00).

Os demais estados conseguiram pagar o vencimento igual ou superior ao PSPN, “[...] em ordem decrescente são: Mato Grosso (R\$ 2.270,32), São Paulo (R\$ 1.368,75), Mato Grosso do Sul (R\$ 1.250,86), Paraná (R\$1.084,78), Paraíba (1.058,48)

e Piauí (1.024,68)” (RELATÓRIO FT VENCIMENTOS E REMUNERAÇÃO, 2013, p. 11).

Entre as capitais da amostra, apenas Florianópolis não cumpria o PSPN em 2010, e, com a exceção de Teresina, que pagou o valor igual ao Piso, todas as outras capitais pagaram vencimentos superiores para os professores com nível médio.

No que diz respeito aos professores com licenciatura/nível superior (em 2010), a comparação entre os vencimentos de professores das redes estaduais e municipais das capitais, com jornada semanal de 40 horas, estão sistematizados na tabela abaixo.

Tabela 9 – Diferença de vencimentos das redes estaduais e municipais das capitais para professor licenciatura plena/nível superior – 2010

ESTADO	VENCIMENTO (R\$)	CAPITAL	VENCIMENTO (R\$)	Δ (R\$)	Δ (%)
MT	3.405,48	Cuiabá	2.415,48	-990	-29,07
MS	1.966,30	Campo Grande	1.864,26	-102,04	-5,19
SP	1.584,49	São Paulo	2.284,33	699,84	44,17
PR	1.549,70	Curitiba	2.253,36	703,66	45,41
RN	1.330,11	Natal	2.184,20	854,09	64,21
RS	1.319,54	Porto Alegre	2.976,80	1.657,26	125,6
PB	1.270,18	João Pessoa	1.478,98	208,8	16,44
PI	1.255,75	Teresina	1.250,00	-5,75	-0,46
PA	1.026,02	Belém	1.224,00	197,98	19,3
SC	993,12	Florianópolis	1.207,68	214,56	21,6
MG	834,15	Belo Horizonte	2.620,02	1.785,87	214,1
MÉDIA	1.503,17		1.978,10	474,93	31,6

Fonte: Dados da Pesquisa.

A comparação entre os vencimentos de professores com licenciatura plena/nível superior, atuando nas redes estaduais e municipais (capitais), contratados para uma jornada semanal de 40 horas, em 2010, permite observar que, em média, os vencimentos recebidos pelos professores das redes municipais das capitais são mais elevados que os vencimentos dos professores das redes estaduais em 31,6%.

O Estado que mais se destaca no valor de vencimento para professores da rede estadual é Mato Grosso e o Estado com o menor vencimento para os professores com nível superior é Minas Gerais, R\$ 834,15, ao passo que a capital, Belo Horizonte, paga para os professores da rede municipal R\$ 2.620,02.

A tabela demonstra que todas as capitais apresentavam vencimentos superiores ao valor do piso (R\$ 1.024,67, de 2010). Em relação aos Estados de Minas Gerais e Santa Catarina, que não haviam pagado o valor do PSPN para os professores com

formação em nível médio, também não pagaram o valor do Piso para os professores com nível superior.

Em relação à estrutura da remuneração dos professores que faz parte da amostra obtida na pesquisa, Gemaque (2013), com base nos dados obtidos pelo Observatório da Remuneração Docente, analisou a estrutura remuneratória dos professores das redes estaduais. Os componentes que as constituem foram localizados nos estatutos e planos de carreira dos professores e organizados no quadro abaixo.

Quadro 3: Componentes da Remuneração Total dos Professores da Educação Básica em doze Estados (cont.)

ESTADOS	REMUNERAÇÃO TOTAL					INDIRETA (previstas no Plano)
	VENCIMENTO (FIXO)	DIRETA				
		VANTAGENS PECUNIÁRIAS				
		FIXO		VARIÁVEL		
ADICIONAL	%	GRATIFICAÇÃO	%			
PARÁ	Vencimento	T. de Serviço	5 (quinqüênio); 10 (25anos)	Ed. Especial	20	Licença Especial Licença para Aprimor. Profissional
		Titularidade	5 a 30	Função	Varia	
		H. Atividade	24%	Magistério	10	
		Pró-Labore	1 cent.	Abono Fundeb	Varia	
		13º Salário	1/12 mês			
RORAIMA	Vencimento	T.Serviço	1(Anuênio)	Direção	Varia	Não
		GID-	50	Acessibilidade	20	
		Grat.Natalina	1/12 mês	Ed. Especial	30	
PIAUI	Vencimento	T. Serviço	5 (quinqüênio)	Regência de Classe	Varia	Licença Prêmio (quinqüênio) 3 meses
		Grat.Natalina	1/12 mês	Localidade Especial	10	
				Ed. Especial	10	
				Gestão de Sistema	-	
				Noturno	25	
Alfabetização	10					
PARAÍBA	Vencimento	Grat.Natalina	1/12 mês	Grat.Docência GED	40	Licença Capacitação
		T. Serviço	5/2(quinqüênio)			
R.GRANDE DO NORTE	Vencimento	T. Serviço	5 (quinqüênio)	-	-	Férias-Prêmio Afast.p/ Pós-Graduação
		D. Exclusiva	30			
		13º Salário	1/12 mês			
MATO GROSSO SUL	Vencimento	T. Serviço	1 a 1,61 (quinqüênio ou triênio)	Regência	20	Licença Capacitação
				Ed. especial	30	
				Coord. Pedag.	25	
				Ensino Noturno	10	
MATO GROSSO	Subsídio	T. serviço	4 (triênio)	-	-	Licença Prêmio (quinqüênio) 3 meses
		Grat. Natalina	1/12 mês			
MINAS GERAIS	Vencimento	T. serviço	10(quinqüênio) 10 (25 anos)	P.R.C- Parc. Remun.	Var.	Férias-Prêmio

		13º Salário	1/12 mês	Complementar		Per. Sabático (6anos) 120 dias
		G.Inc.Docência	10 + 5 (biênio)			
		Vant.T.Incorpor.	Varia			
SÃO PAULO	Vencimento ou Salário	T. Serviço	5 (quinqüênio)	Acessibilidade	20	Bonificação por Resultado Licença Prêmio
		Sexta-parte	-	Noturno	20	
		13º salário	1/12 mês	G. Ser. Extra.	50	
		F. Gratificada	-	Grat. Geral	Varia	
PARANÁ	Vencimento	T. Serviço	5 a 50 (quinq.)	Noturno	20	Não
		Gra. Natalina	01/dez	Ed. Especial	50	
		Ab. Permanência	30 a 50	Direção	50	
				Auxílio Transporte	24	
SANTA CATARINA	Vencimento	T.Serviço	3 – (triênio)	Reg. Classe	40/25	Prêmio Assiduidade
		Grat.Natalina	1/12 mês	Função		Lic. Prêmio
		Permanência	5	Noturno	25	
RIO GRANDE DO SUL	Vencimento	T.Serviço	5-(triênio)	Direção	50-100	L.-Prêmio (Seis meses)
		Grat.Natalina	1/12 mês	Classe Unidocente	50	
		Ab.Permanência	35	Acessibilidade	20/60/100	10 anos
				Ed. especial	50	Licença Qualificação Profissional
				Part. Colegiado		
		Noturno	20			

Fonte: Elaborado por Gemaque (2013) com base nos dados da Pesquisa “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica” (*Edital n.º. 001/2008 da CAPES/INEP/SECAD*).

A partir dos dados do quadro, Gemaque (idem) observa que, com a exceção de Mato Grosso que retribuí a seus professores por meio de subsídio, todos os Estados adotam a forma tradicional de remuneração constituída por uma parte fixa e outra variável. Os dados permitem perceber que, nos Estados, os vencimentos dos professores recebem acréscimos em decorrência do tempo de serviço que ocorrem por meio de quinquênios, triênios e, até mesmo, de anuênios. No que diz respeito aos valores dos acréscimos, eles

[...] variam, sendo que na maioria dos Estados correspondem a 5%. Em alguns Estados (Pará, Paraná, Minas Gerais, Santa Catarina, Rio Grande do Sul) os vencimentos também têm adicionais quando os professores completam vinte e cinco anos de serviço. Esse adicional é também chamado de abono ou gratificação permanência e no Estado de São Paulo de sexta-parte. Trata-se de um incentivo para a permanência do professor na ativa ao completar tempo exigido para aposentadoria (GEMAQUE, 2013, p. 36).

Os Estatutos e/ou Planos de Cargos, Carreira e Remuneração apresentam, ainda de acordo com a autora, outros adicionais relacionados ao desempenho de atividades ou, a título de incentivo, a qualificação profissional que se somam aos vencimentos dos professores e que variam entre os Estados, tais como: titularidade; hora-atividade; pró-labore (Pará), ao exercício da docência/magistério (Roraima, Minas Gerais); dedicação

exclusiva (Rio Grande do Norte); função gratificada (São Paulo). Há também adicionais comuns a todos os professores das redes estaduais, que são garantidos como direitos trabalhistas, tais como: décimo terceiro salário ou gratificação natalina.

O estudo sobre a remuneração docente, no âmbito do Observatório da Remuneração docente, ainda está em andamento e avança no momento em análises feitas a partir de folhas de pagamento e que possibilitam uma compreensão ampliada sobre a situação da remuneração nos Estados e suas capitais, pois os dados presentes nas folhas de pagamento abarcam a totalidade dos professores sejam efetivos sejam temporários, permitindo uma visão geral sobre a questão dos vencimentos e da remuneração com seus componentes.

Os referenciais legais, conceituais e teóricos apresentados neste capítulo indicam a necessidade de se compreender melhor a remuneração docente que vem se efetivando nos Estados e Municípios brasileiros, por ser um aspecto intrínseco à valorização profissional e à garantia de uma educação pública de qualidade. Desse modo, no próximo capítulo analisaremos a especificidade da remuneração dos professores da rede estadual de ensino do Pará.

CAPÍTULO III – CONTEXTO POLÍTICO-EDUCACIONAL DA REDE ESTADUAL DE ENSINO DO PARÁ E A COMPOSIÇÃO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES NO PERÍODO DE 2006 A 2014

A análise da remuneração dos professores da rede estadual de ensino do Pará deve, necessariamente, levar em consideração o contexto político educacional em que as Folhas de Pagamento de que dispomos estão inseridas, ou seja, de 2006 a 2014, pois os dados contidos nas Folhas de Pagamento podem refletir as decisões políticas, educacionais e administrativas, que contribuem para compreendermos a política de remuneração implementada pelos governos em relação aos professores da rede estadual e às perspectivas de valorização da categoria docente.

3.1 BREVE PANORAMA ORGANIZACIONAL DA SEDUC

No período de 2006 a 2014, a Secretaria de Estado de Educação do Pará esteve organizada em três subsecretarias: a) a Secretaria Adjunta de Ensino (SAEN), responsável pela gestão do ensino na rede estadual e dividida em três diretorias – a Diretoria de Educação Infantil e Ensino Fundamental (DEINF), a Diretoria de Ensino Médio e Profissionalizante (DEMP) e a Diretoria de Ensino para a Diversidade, Inclusão e Cidadania (DEDIC) –, esta última, que foi uma diretoria criada na coligação partidária liderada pelo PT, tinha como objetivo trabalhar com mais atenção determinadas temáticas da educação, como diversidade, gênero e inclusão, ou seja, sua criação se deveu ao compromisso do governo de Ana Julia de reconhecer e valorizar a diversidade cultural e social dos povos do campo e da floresta, ribeirinhos, quilombolas, indígenas, mulheres, crianças, jovens, idosos, pessoas do grupo GLBT – Gays, Lésbicas, Bissexuais e Transexuais – e pessoas com necessidades especiais.

Em 2015, a DEDIC foi extinta a partir de uma nova reorganização da SAEN, sob a gestão do Governo de Simão Jatene, do PSDB, que partiu do pressuposto de que seria melhor trabalhar com uma única diretoria, denominada Educação Básica, e transformar as diversas diretorias em coordenações. Essa mudança demonstra como a gestão do ensino e da forma como determinadas questões educacionais são abordadas se submetem à concepção política de educação dos partidos políticos em exercício no governo estadual.

Nesse contexto organizacional da educação no Estado do Pará, destacamos o papel da SEDUC, enquanto secretaria responsável pela Educação Infantil, pelo Ensino

Fundamental e pelo Ensino Médio, cujos professores trabalham em escolas e anexos, distribuídos em 20 (vinte) Unidades Regionais de Ensino (URE's), nos 144 municípios que compõem o interior do Estado, e Unidades SEDUC na Escola (USE's), nos municípios que fazem parte da região metropolitana de Belém. Cada URE é constituída por um polo administrativo, localizado em um município, e que congrega municípios próximos com características geográficas semelhantes. O Quadro 4 indica a composição das URE's e seus respectivos municípios-polo.

Quadro 4 – URES e USES da SEDUC/PA

NOME URE	Total de municípios	Total de escolas	Total de anexos	MUNICÍPIOS
Bragança	5	47	2	Augusto Correa, Bragança, Tracuateua, Vizeu, Cachoeira do Piriá
Cametá	5	12	0	Baião, Cametá, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Oeiras do Pará
Abaetetuba	6	44	3	Abaetetuba, Acará, Barcarena, Igarapé-Miri, Mojú, Tailândia
Marabá	17	61	7	Abel Figueiredo, Brejo Grande do Araguaia, Curionópolis, Eldorado do Carajás, Itupiranga, Jacundá, Marabá, Rondon do Pará, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia, São João do Araguaia, Parauapebas, Palestina do Pará, Canaã dos Carajás, Nova Ipixuna, Piçarra, Bom Jesus do Tocantins
Santarém	4	38	11	Aveiro, Belterra, Santarém
Monte Alegre	3	8	7	Almerim, Monte Alegre, Prainha
Óbidos	7	23	0	Alenquer, Curuá, Faro, Juruti, Óbidos, Oriximiná, Terra santa
Castanhal	9	48	2	Castanhal, Curuçá, Inhangapi, Marapanim, Santa Maria do Pará, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São Miguel do Guamá, Terra Alta
Maracanã	3	21	0	Igarapé Açú, Magalhães Barata, Maracanã
Altamira	8	17	2	Uruará, Altamira, Brasil Novo, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Vitória do Xingú, Medicilândia, Anapú
Santa Izabel do Para	9	35	4	Bujaru, Colares, Concórdia do Pará, Santa Izabel do Pará, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São João da Ponta, Tome Açú, Vigia
Itaituba	6	12	6	Itaituba, Jacareacanga, Rurópolis, Novo Progresso, Trairão, Placas
Breves	8	15	2	Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Chaves, Curralinho, Gurupá, Melgaço, Portel
Capanema	11	51	2	Bonito, Capanema, Nova Timboteua, Ourém, Peixe-boi, Primavera, Quatipurú, Salinópolis, Santarém Novo, São João de Pirabas
Conceição do Araguaia	15	27	10	Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Ourilândia do Norte, Redenção, Rio Maria, Santa Maria das Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingú, Tucumã, Xinguaçu, Água Azul do Norte, Sapucaia, Bannach, Floresta do Araguaia, Pau D'arco
Tucuruí	5	10	5	Goianésia do Pará, Pacajá, Tucuruí, Novo Repartimento, Breu Branco

Capitão Poço	3	23	5	Capitão Poço, Garrafão do Norte, Nova Esperança do Piriá, Santa Luzia do Pará
Mãe do Rio	7	21	9	Ipixuna do Pará, Irituia, Paragominas, Dom Eliseu, Aurora do Para, Mãe do Rio, Ulianópolis
Belém	5	349	10	Belém, Ananindeua, Marituba, Benevides, Santa Bárbara do Pará
Região das Ilhas	8	25	0	Cachoeira do Arari, Muaná, Ponta de Pedras, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Soure
Total	144	887	87	

Fonte: SEDUC (2016). Elaborado pelo autor com base em dados do *site* da SEDUC.

3.2 A POLÍTICA EDUCACIONAL DO ESTADO DO PARÁ: ASPECTOS RELACIONADOS À REMUNERAÇÃO E À VALORIZAÇÃO DOS PROFESSORES

A série histórica de 2006 a 2014, em que analisamos a remuneração dos professores da rede estadual de ensino do Pará, pode ser dividida em dois momentos, que correspondem aos governos de Ana Julia de Vasconcelos Carepa, do Partido dos Trabalhadores (PT), de 2007 a 2010, e o governo de Simão Jatene, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), de 2011 a 2014. O ano de 2006 pode ser entendido como um ano de ruptura, pois, nos doze anos anteriores, o governo do Estado do Pará esteve sob o comando do PSDB. Primeiro com o governo de Almir Gabriel (1995 – 1998) que, posteriormente, foi reeleito para o segundo mandato (1999 – 2002), e que foi sucedido por Simão Jatene, em seu primeiro mandato de governador do Estado (2003 – 2006).

3.2.1 A política educacional do Estado no Governo de Almir Gabriel – 2006, o ano de ruptura na política educacional

O ano eleitoral de 2006 para o governo estadual foi disputado de forma acirrada, no segundo turno, entre Almir Gabriel, que pretendia exercer o terceiro mandato, e Ana Julia, que, na condição de candidata da coligação Frente Popular Muda Pará (PRB, PT, PTN, PSB, PC/do B), obteve a vitória nas eleições, apresentando ferrenhas críticas ao modelo de gestão dos governos anteriores e se comprometendo com uma gestão participativa e democrática.

Os governos estaduais conduzidos pelo PSDB se caracterizaram por reduzir gastos na administração estadual por meio da diminuição do quantitativo de servidores

temporários, racionalização e melhor gestão dos recursos públicos, aliada ao desenvolvimento de obras de infraestrutura que propiciassem o desenvolvimento econômico e social do território do Estado do Pará.

Almir Gabriel, ao receber o Governo do Estado de seu antecessor²¹, segundo Corrêa (2000), herdou uma dívida financeira que girava em torno de R\$ 2 bilhões e 360 milhões. Essas dívidas eram com bancos, empreiteiras, fornecedores e prestadores de serviço, com os servidores públicos e com despesas emergenciais. No intuito de superar essa crise financeira, o governo estadual desencadeou uma série de medidas de contenção rígida de gastos, bem como de aumento da receita, que foram marcados pelo enxugamento da máquina estatal.

Entre suas medidas mais polêmicas de contenção de gastos está a demissão de servidores públicos estaduais temporários que, de acordo com o entendimento do governo, deixava a máquina estatal “inchada” e com dificuldades de racionalizar seus recursos. Na área da educação, estimava-se que, apenas na SEDUC, havia mais de 26 mil temporários, considerada, junto com a SESMA, uma das duas secretarias com mais servidores.

Diante disso, o Governador defendeu “[...] a reforma e a modernização do Estado, com o objetivo de aumentar sua eficiência, fortalecer os instrumentos de gestão e consolidar as bases de cidadania, determinaram a redefinição das esferas de governo” (CORRÊA, 2000). Desse modo, uma das bases da nova gestão proposta pelo governo estadual, na construção do que se chamou “Novo Estado do Pará”, passava por uma nova forma de gestão com os municípios do Estado.

Vale ressaltar que as reformas na administração pública federal, implementadas por FHC com vistas a promover a modernização do Estado brasileiro e alcançar o equilíbrio das contas públicas por meio de políticas de ajuste fiscal, também foram defendidas pelo governo de Almir Gabriel, que tanto efetivou ações para diminuir o uso de recursos na área da educação, por meio de demissões, quanto promoveu ações para modernizar a gestão da educação estadual.

É nesse contexto que a área da educação passa por um processo de descentralização administrativa na gestão da rede estadual, com a criação de Unidades

²¹ Almir Gabriel foi antecedido, no governo, pela administração de Jader Barbalho e Carlos Santos (1991-1994).

Regionais de Ensino, nos municípios do interior do Estado, e de Unidades SEDUC na Escola, nos municípios que compõem a região metropolitana de Belém.

O processo de descentralização da gestão da educação também foi obtido com uma acelerada política de municipalização do Ensino Fundamental, que foi defendida como a condição principal para se ter uma gestão, em tese, mais democrática e eficiente. Esse processo de municipalização foi viabilizado no Estado do Pará com base nos recursos advindos do FUNDEF, que foi utilizado, no discurso do governo de Almir Gabriel, como forma de convencimento para que os prefeitos de vários municípios, ávidos por mais recursos, aderissem a esta política de municipalização, que argumentava vários benefícios para os municípios que assumissem a responsabilidade pelo Ensino Fundamental, tais como: mais recursos financeiros; e gestão mais próxima e ágil, com o controle sobre a condução da política educacional do município (ALVES, 2011).

Os reflexos da política de municipalização podem ser percebidos a partir do movimento das matrículas, pois o quantitativo de alunos matriculados no Ensino Fundamental diminuiu, na série histórica, como podemos observar na Tabela 13.

Tabela 13 – Matrículas na educação básica na rede estadual do Pará de 2006 a 2013

Ano	Ed. Infantil	% do total do Estado	Ens. Fundamental	% do total do Estado	Ensino médio	% do total do Estado	Total do Estado
2006	1.402	0,5	337.530	21,3	337.995	91,2	2.570.901
2007	-	-	340.821	21,9	341.937	92,9	2.486.845
2008	640	0,2	302.983	19,8	309.653	91,7	2.441.903
2009	696	0,2	292.349	19,0	318.758	92,1	2.468.452
2010	448	0,2	274.420	17,8	324.903	91,2	2.446.354
2011	531	0,2	256.022	16,8	317.201	90,2	2.423.734
2012	609	0,2	237.455	15,8	318.015	89,5	2.426.399
2013	556	0,2	224.174	15,0	317.176	89,5	2.429.843
2014	570	0,2	214.781	14,4	320.176	89,1	2.414.914
% 2006/2014	-59,3		-36,4		-0,3		-6,1

Fonte: INEP (2016).

A Educação Infantil, desde 2006, esteve em processo de discussão com a Secretaria Municipal de Educação do Município de Belém para que houvesse a municipalização das matrículas nessa etapa de ensino. Em razão da expectativa de

transferir essas matrículas para a responsabilidade municipal, o Governo do Estado não investiu na ampliação do atendimento em creches e pré-escola. Esse processo foi finalizado, recentemente, com o contrato de municipalização firmado entre as secretarias de ensino estadual e de Belém, em 2016, uma vez que, somente nesse município, o governo estadual atendia matrículas nessa etapa de ensino.

Por sua vez, o Ensino Fundamental, desde 1996, tem sido objeto da política de municipalização, porém, entre 2006 e 2013, pouco foi feito nessa direção, tendo apenas a municipalização ocorrida em poucos municípios com transferência de matrículas e escolas, que não justificariam uma grande redução no atendimento da rede estadual.

Uma das intenções da política de municipalização seria a de ampliação do atendimento no Ensino Médio, à medida que o Ensino Fundamental fosse repassado para as administrações municipais, porém a expectativa do governo estadual de dinamizar sua área de atuação, oferecendo mais qualidade no atendimento, não tem se manifestado nos indicadores educacionais oficiais. O IDEB da rede estadual, nos anos iniciais do Ensino Fundamental, tem conseguido crescer e alcançar as metas estabelecidas para a rede estadual, contudo o Ensino Médio tem obtido, entre os anos de 2009 a 2013, quedas sucessivas nos indicadores de qualidade, ou seja, em 2009 obteve média de 3,0, que não se manteve em 2011, pois caiu para 2,9, e, em 2013, reduziu para 2,7. O último resultado divulgado em 2015 registrou um crescimento para 3,0, porém sem alcançar a meta estabelecida para a rede estadual de 3,5. Essa situação pode ser um fator explicativo para compreendermos a queda no Ensino Médio, no número de matrículas ao longo dos anos.

Esse quadro geral nas matrículas da rede estadual tem seus rebatimentos no quantitativo de docentes registrados nas Folhas de Pagamento, pois, não havendo expansão no atendimento, conseqüentemente, o total de professores tende a se manter ou, até mesmo, a diminuir em alguns anos, como indica a Tabela 13.

Não podemos esquecer de que o Governo de Almir Gabriel seguiu as mesmas diretrizes defendidas, na esfera federal, por FHC, no sentido de diminuir os gastos com a “máquina pública” e, por isso, implementou essas medidas em âmbito estadual. Dessa maneira, a gestão de Almir Gabriel priorizou a redução de gastos por meio da diminuição do quadro de servidores, o que ocasionou, no caso da rede estadual de ensino, a demissão de mais de 13.000 servidores temporários (CORRÊA, 2000).

Após o fim dos dois mandatos consecutivos de Almir Gabriel, o Governo do Estado foi exercido por Simão Jatene (2003 – 2006), que deu continuidade à política de ajuste fiscal. Em sua primeira gestão, o Governo de Jatene adotou uma política de congelamento salarial, com vistas a manter o ajuste das contas públicas, e, apesar de a categoria docente lançar mão do direito constitucional de greve para fazer pressão e avançar em conquistas para os trabalhadores, não ocorreram mudanças significativas (GEMAQUE; CARVALHO; MENDES, 2011).

A partir desse breve panorama, podemos perceber que temos, no Governo do Estado, a política educacional sendo conduzida por governadores de dois partidos, PSDB e PT, com posições político-partidárias bem distintas e que, em nenhum momento da história política, foram aliados ou compartilharam de posições semelhantes na gestão do governo estadual.

3.2.2 A política educacional do Estado no Governo de Ana Júlia – 2007 a 2010

Em 2007, primeiro ano de Governo de Ana Júlia, a Secretaria de Educação realizou um levantamento da situação educacional em que se encontrava a rede estadual de ensino e indicou os seguintes problemas:

- a) Inexistência de um Plano estadual de educação para os próximos dez anos (o último havia sido planejado para o período de 1999 a 2003);
- b) Ausência de PCCR para docentes e servidores da educação;
- c) Elevado número de contratação temporária (50%);
- d) Precariedade na estrutura física e de equipamentos nas escolas;
- e) Políticas precárias de formação de servidores estaduais;
- f) Desvalorização salarial com os professores ganhando um vencimento inferior ao salário mínimo nacional e precárias condições de trabalho (CARDOSO, 2009).

Ao constatar que a realidade educacional indicava grandes desafios a serem enfrentados, o Governo do Estado optou por fazer, inicialmente, um debate público, que envolvesse os diversos segmentos da sociedade civil no Pará, sob a égide “Educação Pública com Qualidade Social para Todos”. A intenção era elaborar uma proposta que emergisse do exercício do diálogo e da participação dos trabalhadores da educação, presentes nos diversos municípios.

Desse modo, para dar início a esse planejamento coletivo, participativo e democrático, que construísse a política estadual de educação, foram realizadas plenárias municipais em 2007 e, posteriormente, em 12 conferências regionais. Essas discussões contaram com a participação de, aproximadamente, 70 mil pessoas de várias instâncias governamentais e da sociedade civil e política, em 141 plenárias municipais, ocorridas no período de maio a setembro de 2007, e ainda 12 conferências regionais entre os meses de outubro e novembro do mesmo ano, que abrangesse a divisão político-administrativa do Estado do Pará, que é constituído por seis mesorregiões²² (BORGES, 2012).

Com a mobilização resultante das discussões das doze conferências regionais, foi realizada, em janeiro de 2008, a I Conferência Estadual de Educação, que teve suas contribuições sintetizadas em um documento intitulado “**1ª Conferência Estadual de Educação: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas aprovadas**”, que apresenta um diagnóstico da educação paraense, visando a subsidiar discussões para definir objetivos e metas para o Plano Estadual de Educação Paraense. No eixo sobre formação e valorização dos trabalhadores da educação, estava a diretriz para que se alcançasse a “[...] garantia de condições de trabalho, salário e plano de carreira aos trabalhadores em educação” (PARÁ, 2008, p. 70).

A Secretaria Adjunta de Ensino (SAEN) realizou, em abril de 2008, a I Reunião de Trabalho sobre a Política Educacional Paraense, cujas discussões foram sistematizadas na publicação intitulada “A Educação Básica no Estado do Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos” (Volume I). Essa publicação da SEDUC apresenta um conjunto de textos que discutem o desafio de se construir um projeto educacional democrático e que tenham como referencial a qualidade social para ser adotado nas escolas da rede estadual para favorecer práticas formativas. Nesse documento, há uma rápida referência sobre a remuneração docente, que se encontra nas diretrizes gerais para a educação paraense com a definição de que duas das prioridades seriam a formação de professores e a valorização dos profissionais da educação e que, entre as ações indispensáveis para

²² As doze mesorregiões do Estado do Pará são: Mesorregião do Baixo Amazonas; Mesorregião do Marajó; Mesorregião Metropolitana de Belém; Mesorregião do Nordeste Paraense; Mesorregião do Sudeste Paraense; Mesorregião do Sudoeste Paraense.

assegurar essas diretrizes, estava a necessidade de “melhores salários” (PARÁ, 2008, p. 18).

A partir das reflexões sobre a educação paraense, a SEDUC organizou diversos seminários para aprofundar estudos e reflexões que servissem de base para a proposta de política educacional no Pará. Entre esses seminários, temos: a) I Seminário Estadual de Ensino Médio Integrado; b) I Seminário e Educação Infantil; c) I Seminário do Ensino Fundamental; d) Fórum Estadual do Ensino Médio; e) I Seminário de Educação Escolar Indígena; e f) Seminários da Educação para a Diversidade, Inclusão e Cidadania. Os textos utilizados nesses seminários foram reunidos no caderno “A Educação Básica no Estado do Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos” (Volume II), que apresenta com mais profundidade o cenário educacional paraense, porém não há referências à valorização docente e à sua importância para os avanços na educação.

No segundo semestre de 2008, todos os documentos elaborados nas reuniões de trabalho de discussão da educação pública paraense, e mais o relatório final da I Conferência Estadual, foram socializados com a rede escolar pública estadual para apreciação e contribuições, resultando em um documento que sintetizava a política educacional a ser desenvolvida pelo governo estadual, intitulado “Política de Educação Básica do Estado do Pará”. As diretrizes gerais definidas no referido documento foram: a) função social da escola pública; b) gestão democrática da educação; c) política curricular; d) inclusão e diversidade; e e) formação e valorização dos trabalhadores em educação.

A Política de Educação Básica do Estado do Pará apresentou como princípios norteadores: 1) Educação como direito universal básico, bem social público e como condição para a emancipação humana; 2) O homem como sujeito de direito à cidadania plena e ao desenvolvimento de suas amplas capacidades físicas, intelectuais e afetivas; 3) A educação pública orientada pela busca da qualidade socialmente referenciada; 4) A gestão democrática da Educação e o fortalecimento dos instrumentos de controle social; 5) A gestão compartilhada entre os entes federados; 6) Uma educação voltada para o desenvolvimento sustentável, afirmando as diversidades étnico-raciais, de gênero, de orientação sexual e religiosa.

No que diz respeito ao eixo da valorização dos profissionais da educação o documento da Política de Educação Básica do Estado do Pará declara que a intenção de promover a valorização do magistério seria viabilizada a partir da implementação das seguintes políticas:

- Garantir a formação permanente dos profissionais como um direito de aperfeiçoamento e crescimento profissional, no sentido da construção de conhecimentos que permitam refletir a prática e aperfeiçoá-la;
- Garantir condições de trabalho dignas, de modo a contribuir com a atuação dos profissionais nas ações efetivas do ato educativo;
- Articular formação inicial e continuada;
- **Implementar, processualmente, políticas salariais de valorização dos profissionais;**
- **Promover a valorização da carreira docente, através da implementação de um plano de carreira e possibilidades de organizar a carga horária do professor através da jornada pedagógica;**
- Possibilitar formas de financiamento da formação inicial e continuada dos profissionais;
- Fomentar políticas de formação, orientadas para os diversos eixos, modalidades e temáticas da educação, evitando a departamentalização da formação;
- Ampliar cursos de formação inicial e continuada em parceria com as universidades públicas (PARÁ, 2008, p. 29-30, grifos nossos).

Apesar de os eixos principais da política educacional terem sido definidos em um amplo processo de discussão com representantes de diversos segmentos sociais em nível estadual, fato sem precedente na história educacional paraense, o Plano Estadual de Educação (PEE) e o Plano de Cargos Carreira e Remuneração (PCCR) dos professores da rede estadual somente foram oficializados em lei em 2010, no último ano da coligação partidária liderada pelo PT.

O PEE (2010 – 2020), publicado no Diário Oficial sob a Lei n.º 7.441, de 02 de julho de 2010, foi elaborado a partir da síntese dos textos das discussões realizadas nos eventos anteriores, ou seja, os textos das reuniões de trabalho da I Conferência Estadual foram sistematizados nos cadernos “A Educação Básica no Estado do Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos”, nos volumes I e II.

O referido PEE apresenta diretrizes e objetivos/metapas para a formação e valorização dos trabalhadores da educação, mas também sobre a remuneração dos

professores. Dentre essas diretrizes, pudemos encontrar a que define a “garantia de condições de trabalho, salário e plano de carreira aos trabalhadores em educação”. Já entre os objetivos/metapas, há referência à garantia de que os profissionais do ensino ganhariam *ticket* alimentação de um salário mínimo, porém isso não foi cumprido. Também há referência à garantia de implementação do PSPN aos trabalhadores em educação e de pagamento de gratificação de 25%, aos professores que atuam em turmas inclusivas (com alunos com necessidades especiais), e de 50%, para os profissionais que atuam em unidades especializadas, conforme a legislação vigente.

Na mesma publicação do Diário Oficial do Estado em que passou a valer o PPE (2010 – 2020), também foi tornado público o PCCR dos professores da rede estadual, por meio da Lei n° 7.442, de 2 de julho de 2010, porém sua implementação não ocorreu no Governo de Ana Julia, em razão da falta de previsão orçamentária.

O período em que Ana Julia governou pode ser compreendido como sendo um cenário político educacional favorável, do ponto de vista político, para a valorização profissional dos trabalhadores da educação e, em particular, para os professores, com a manifestação do governo assumindo compromissos com a valorização docente e a melhoria salarial, bem como a estruturação de um plano de carreiras para os professores, porém, na prática, as políticas implementadas pelo Governo do Estado, na área educacional, foram permeadas por diversas dificuldades e contradições.

Entre as dificuldades na implementação de políticas públicas, o governo alegou que havia assumido a gestão do Estado com sérias dificuldades financeiras. A governadora declarou que a situação fiscal, ao assumir o governo em 1° de janeiro de 2007, consistia em haver “[...] nos cofres públicos estaduais cerca de 158 mil, para uma despesa empenhada, liquidada e não paga do exercício de 2006, da ordem de 174,1 milhões”. Havia um desequilíbrio financeiro no Tesouro Estadual, que se agravou, pois as contas públicas estaduais fecharam 2007 com um déficit primário de 60 milhões, bem como uma deficiência financeira de 53 milhões, frente às metas acordadas no Programa de Ajuste Fiscal (PAF), junto à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que era de um superávit primário da ordem de 110 milhões. Por essa razão, o governo alegava que estava impedido de receber recursos de operações de crédito em andamento, e que isso também inviabilizava a contratação de novos empréstimos junto ao mercado financeiro. Apesar de afirmar que a situação fiscal estava com dificuldades,

o governo declarou que assumia o compromisso com a valorização dos servidores públicos. Como indicativo desse compromisso, declara que concedeu, em 2007, “[...] o maior reajuste salarial do servidor público estadual, em níveis até então não praticados nos governos anteriores. O aumento foi de 9,8% para um quantitativo de 128.943 servidores (ativos e inativos)” (PARÁ, 2008).

No governo de Ana Julia ocorreu a necessidade de substituição de servidores temporários, em virtude de uma ação na justiça trabalhista que obrigava o governo estadual a resolver um problema de permanência de temporários em situação irregular. De acordo com matéria veiculada no jornal Diário do Pará, em 24/12/2006, o juiz Mauro Volpi, da 23ª Vara Trabalhista, havia determinado que o governo estadual demitisse todos os mais de 21 mil servidores temporários até 31 de março de 2007. Essas demissões deveriam seguir um cronograma: 10.338, deveriam sair do serviço público até 31 de dezembro de 2005 e, até 30 de junho de 2006, mais 5 mil temporários deveriam ser demitidos, e, por último, até 31 de março de 2007, outros 6 mil deveriam sair.

Por sua vez, o jornal “O Liberal”, de 05/12/2006²³, noticiou que os temporários chegariam a 21.838 trabalhadores e que, segundo a equipe de transição do governo Ana Julia, esse número representava apenas 19% do total de servidores do governo estadual, ou seja, 116 mil servidores públicos estaduais. No entanto, esses temporários que seriam demitidos formavam 90,41% da força de trabalho existente nos serviços essenciais de saúde, educação e segurança pública.

Com base em levantamento realizado pela equipe de transição, em 2006, 19.313 temporários estariam na saúde, educação e segurança pública, distribuídos da seguinte forma: 11.362, na Secretaria Executiva de Educação (SEDUC); 401, na Universidade do Estado do Pará (UEPA); 2.220, na Superintendência do Sistema Penal (SUSIPE); 2.996, na Secretaria Executiva de Saúde Pública (SESPA); 362, no Hospital Ophir Loiola; 920, na Santa Casa; 243, no Fundação do Hospital de Clínicas Gaspar Viana; 12, na Secretaria Executiva de Segurança Pública (SEGUP); 245, na Fundação da Criança e do Adolescente (FUNCAP); 207, na Polícia Civil; 63, no Centro de Perícias Científicas Renato Chaves. De acordo com a equipe de transição, a prática de contratação temporária em detrimento do instituto constitucional do concurso público

²³ A reportagem está disponível em: <http://www.profpito.com/anajuliateme.html>

estava tão presente que, do total dos temporários, 2.235 haviam sido contratados há menos de dois anos, ou seja, 2005.

Segundo a decisão judicial, o governo ficou obrigado a cumprir uma cota mensal de demissão de 500 temporários, com risco de, em caso de descumprimento, arcar com multas que variavam entre R\$ 15 mil e R\$ 30 mil. As demissões obedeceriam ao critério de antiguidade que levava à saída dos servidores contratados após 1988, quando entrou em vigor a obrigatoriedade do concurso para o ingresso no serviço público. Com a obrigatoriedade de realizar essas demissões, o governo ficou terminantemente proibido de contratar trabalhadores temporários, sob pena de multa de R\$ 15 mil por trabalhador contratado, entretanto a comissão de transição verificou que essa determinação não teria sido obedecida.

Essa situação dos temporários é fundamental para compreendermos as mudanças no quantitativo de servidores efetivos e temporários nas Folhas de Pagamento de professores, uma vez que, devido à imposição judicial, ocorreram concursos públicos para cargo efetivo de professores e, também, o primeiro concurso na história da rede estadual para técnicos em educação.

Esses concursos para a rede estadual de ensino foram definidos na Lei nº 7.047, de 19 de outubro de 2007, que dispõe sobre a criação de cargos de provimento efetivo para o quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Educação.

Tabela 14 – SEDUC/PARÁ – Cargos e quantitativo de vagas (2007)

CARGO	QUANTIDADE
Professor, nível AD – 4	6.869
Técnico em educação	4.827
Assistente administrativo	1.150
Merendeira	456
Motorista	62
Servente	1.682
Vigia	878

Fonte: PARÁ (2007). Elaborado pelo autor

O cargo de técnico em educação, até o ano de 2007, não fazia parte do quadro de pessoal efetivo, sendo exercido por pessoas com a formação exigida (Pedagogia) ou

por ocupantes de outros cargos que se encontravam em desvio de função. Apenas a partir da Lei nº 7.047/2007 que o cargo de Técnico em Educação passou a integrar o quadro permanente do grupo magistério da SEDUC, com a jornada de trabalho fixada em 30 (trinta) horas semanais.

Desse modo, o Governo de Ana Julia, no período de 2007 a 2009, publicou quatro editais de concurso público para provimento de cargos efetivos para poder substituir os servidores temporários e, com isso, teve dois concursos para professores AD – 4, ou seja, os concursos C-105 e C-125, sendo que este último contemplou vagas para técnicos em educação. Houve também os concursos C-126, para técnicos em gestão pública, e C-130, para apoio operacional. A Tabela 15 apresenta os concursos realizados com os respectivos cargos e o quantitativo de nomeações, realizadas no período do governo petista.

Tabela 15 – SEDUC/PARÁ – Quantitativo de vagas e de nomeações por concurso público (2006 a 2010)

Concurso	Cargo	Vagas	Total de Nomeações
C-105/2006	Professor AD-4	1.816	3.939
C-125/2008	Professor AD-4	9.496	4.731
C-125/2008	Técnico em Educação	4.290	4.057
C-126/2007	Técnicos em Gestão Pública	528	335
C-130/2007	Apoio Operacional	5.921	5.739
Total de vagas e nomeações		22.051	18.801

Fonte: PARÁ (2010). Elaborado pelo autor

A quantidade de vagas apresentada no quadro acima está descrita nos editais dos concursos mencionados, sendo que o concurso C-105, de 2006, foi realizado ainda no Governo de Simão Jatene. Por sua vez, como a quantidade de nomeações foi encontrada nos informativos da SEAD, não podemos afirmar que foram apenas essas as quantidades de servidores nomeados, pois não encontramos um registro oficial que demonstre se todos os concursados foram efetivados, porém há uma declaração do Governo do Estado, em 2010, de que, no período citado, foram convocados cerca de 27.000 concursados²⁴, não havendo a especificação das áreas (administrativa ou docência) nem dos concursos desses convocados.

²⁴ Notícia encontrada em: <http://www.portaldoservidor.pa.gov.br/governadora-nomeia-professores-concursados-o-interior-do-par%C3%A1>

No Governo de Ana Julia também teve destaque o aspecto da formação inicial de professores da rede estadual de ensino. De acordo com levantamento realizado para subsidiar o Plano de Formação Docente do Estado do Pará, os dados preliminares do Censo 2007, que tomamos por base, indicam que apenas cerca de 10% dos docentes que atuavam na educação básica no Estado do Pará possuíam formação inicial adequada às suas funções. Os demais careciam de formação inicial em nível de graduação ou, apesar de possuírem graduação, atuavam em área diferente da de sua formação inicial. Isto certamente contribuiu para explicar os baixos índices da educação no Pará.

Os dados do Educacenso 2007, entretanto, indicavam que, no Pará, as necessidades ainda eram enormes, pois havia cerca de 125.000 funções docentes exercidas por profissionais sem a qualificação adequada em todo o Estado. Para solucionar definitivamente esse problema e dar um salto qualitativo em termos de educação, tornou-se necessário intensificar a formação de professores. O diagnóstico da situação da formação docente no Pará está na Tabela 16.

Tabela 16 – PARÁ – Total de professores por nível de formação nas URE's (2007)

URE	Professores sem formação superior	Professores com licenciatura, mas não na disciplina em que atua	Professores com nível superior, mas sem licenciatura
Bragança	1.634	660	133
Cametá	1.536	827	-
Abaetetuba	3.712	1.378	165
Marabá	4.430	2.003	263
Santarém	3.145	1.755	169
Monte Alegre	1.665	307	16
Óbidos	2.928	503	66
Castanhal	2.475	944	94
Maracanã	776	258	117
Altamira	2.570	1.048	111
Santa Izabel	2.095	695	209
Itaituba	1.691	443	72
Breves	997	718	132
Capanema	1.013	524	97
Conceição do Araguaia	953	1.169	175
Tucuruí	712	729	101
Capitão Poço	796	459	101
Mãe do Rio	1.015	1.015	145

Belém	4.342	4.690	981
Região das Ilhas	616	305	21
Total	39.101	20.430	3.313

Fonte: PARÁ. Plano de formação docente do Estado do Pará (2008).

A Tabela 16 apresenta dados gerais, incluindo os professores das redes estadual e municipais, com a constatação de que 39.101 professores exerciam a atividade docente sem nenhuma formação em nível superior. No caso da rede estadual, a formação inadequada para se exercer o magistério era de, aproximadamente, 4.000 professores, que estavam sem formação em nível superior ou trabalhando em uma disciplina para a qual não tinham a licenciatura específica (PARÁ, 2010).

Desde o início do Governo de Ana Júlia, há aparente tentativa de se estabelecer diálogo com o Sindicato dos Professores e se comprometeu com uma política de resgate das perdas salariais. A questão salarial, seja nos governos anteriores seja no de Ana Júlia, sempre se constituiu em impasses sobre as decisões tomadas pelos governos a esse respeito.

De acordo com a Secretaria de Comunicação (SECOM), entre 2007 e 2010, o governo estadual concedeu reajuste de 46,57% no vencimento básico dos professores que trabalharam em regime de 200 horas, realizou concursos públicos, garantiu auxílio-alimentação aos profissionais da educação e enviou à Assembleia Legislativa o PCCR, uma reivindicação histórica da categoria. Esses indicativos de que o governo estava comprometido com as causas dos trabalhadores da educação não foram suficientes para impedir paralisações e greves.

Em relação ao reajuste de 46,57% no vencimento básico dos professores que trabalharam em regime de 200 horas mensais, entre os anos de 2007 e 2010, os dados de tabelas salariais organizados por Gemaque, Carvalho e Mendes (2012) revelam que houve maior crescimento percentual nos reajustes salariais para os professores com formação em nível médio, ao passo que, para os professores com formação em nível superior, o reajuste foi bastante inferior.

Tabela 17 – PARÁ – Evolução do Vencimento Base dos Professores do Quadro Permanente do Magistério – QPM (Início da Carreira de 2006 a 2014)

Habilitação	Vencimento	CH	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Δ 2006-2014
Ensino Médio	Inicial	40	1.117,22	1.226,55	1.350,24	1.484,30	1.632,73	2.856,06	2.315,67	2.500,67	2.708,74	142,45
Ensino Médio	Final	40	1.117,22	1.226,55	1.350,24	1.484,30	1.632,73	1.896,85	2.454,61	2.650,70	2.871,27	157,00
Licenciatura	Inicial	40	1.183,26	1.299,58	1.384,04	1.484,37	1.637,55	1.798,47	2.327,17	2.513,23	2.722,34	130,07
Licenciatura	Final	40	1.183,26	1.299,58	1.384,04	1.484,37	1.637,55	1.906,37	2.466,79	2.664,02	2.885,14	143,83
Especialização	Inicial	40	1.183,26	1.299,58	1.384,04	1.484,37	1.637,55	1.825,44	2.362,07	2.550,93	2.763,17	133,52
Especialização	Final	40	1.183,26	1.299,58	1.384,04	1.484,37	1.637,55	1.934,96	2.503,78	2.703,97	2.928,95	147,53
Final da carreira			1.183,26	1.299,58	1.384,04	1.484,37	1.637,55	1.934,96	2.503,78	2.703,97	2.928,95	147,53

Fonte: Tabelas Salariais – Diário Oficial e Decretos. Corrigido pelo INPC-I a preço de dezembro/2014.

A respeito dos reajustes analisados na Tabela 17, os autores comentam que os dados evidenciam que, de 2006 a 2010, o vencimento-base dos professores, com formação em nível médio, cresceu em 46,14% e dos professores com formação em nível superior, licenciatura em início de carreira, o crescimento foi de 38,39%. Dessa forma, a política salarial no período priorizou o vencimento dos professores de nível médio e isso favoreceu a redução significativa da diferença salarial entre esses professores com os de nível superior, tendo como resultado a equiparação entre os vencimentos básicos. Por sua vez, no período de 2011 a 2014, ocorre o movimento de diferenciação entre os vencimentos de professores com formação em nível médio inicial e ensino superior. O crescimento dos professores com nível médio passa a ser de 5,16% e dos professores com licenciatura em início de carreira é de 51,37%. Esse movimento pode ter como explicação a vigência do PSPN, como referência para o vencimento básico para professores com formação em nível médio, e a prática de diferenciais para os vencimentos de professores com licenciatura plena previstos no PCCR.

Em maio de 2010, no último ano de governo, ocorreu uma greve justamente em razão de discordâncias sobre o PCCR e a possibilidade de o plano incidir em perdas salariais para os professores. As negociações para que a greve terminasse chegou a um ponto crítico, na relação com a categoria docente, pois a governadora determinou o corte do ponto dos professores que não voltassem ao trabalho.

O governo apresentou uma simulação dos contracheques, mostrando as vantagens que a proposta do PCCR iria trazer a 20 mil professores e técnicos em

educação da rede estadual de ensino. Foi divulgado no *site* da SEDUC que estava sendo disseminada uma ideia equivocada sobre o PCCR, informando que ele representaria perdas de até R\$ 600,00 no salário dos servidores. De acordo com o Governo, essa ideia se baseava em uma simulação de contracheque, que omitia valores referentes às aulas suplementares e ao abono FUNDEB. O governo estadual também alegou que não haveria como incluir todos os servidores na proposta de PCCR e foi informado de que a Folha de Pagamento da SEDUC, em abril de 2010, após a correção dos vencimentos dos servidores pelo salário mínimo, corresponderia a mais de 80% do orçamento, o que tornava essa inclusão inviável.

Nas negociações, o governo aceitou garantir a progressão horizontal e uma vantagem pessoal por escolarização aos professores AD1 e AD2, manutenção dos direitos do Estatuto do Magistério Público Estadual do Pará²⁵ e Regime Jurídico Único, permanência do abono FUNDEB, das aulas suplementares e inclusão dos Especialistas em Educação no quadro permanente do Magistério da Educação Básica.

Em relação à aprovação da Lei do PSPN, no Governo de Ana Júlia, apesar da solicitação do SINTEPP para que, por meio de Decreto, fosse criado o piso salarial para os professores e a diminuição da carga horária na sala de aula, sem que a categoria tivesse que esperar a tramitação da ADIN sobre a Lei nº 11.738/2008, no tocante à sua constitucionalidade e validade em âmbito nacional, essa reivindicação não foi acatada e o governo decidiu esperar a decisão do STJ a esse respeito. Essa decisão representou o atraso no pagamento do PSPN para os professores e um desgaste político para o Governo de Ana Júlia, por entrar em contradição com o discurso apresentado em sua campanha de valorização dos servidores públicos estaduais.

O Governo de Ana Júlia não conseguiu a reeleição nas eleições de 2010 e tanto a implementação do PCCR quanto o pagamento do PSPN ficaram para o próximo governo de Simão Jatene, do PSDB.

3.2.3 Política educacional no período de 2011 a 2014: novos rumos

Ao assumir o governo, em seu segundo mandato (2011 – 2014), Simão Jatene tem como proposta para a área educacional o programa denominado Pacto pela

²⁵ O Estatuto do Magistério Público Estadual do Pará foi criado pela Lei estadual nº 5.351, de 21 de novembro de 1986 e foi regulamentado pelo Decreto nº 4.714, de 09 de fevereiro de 1987, o Estatuto estrutura a carreira dos professores e apresenta orientações legais para o ensino de 1º e 2º graus.

Educação, que começou a ser planejado ainda no primeiro trimestre de 2011 e teve como meta a elevação, em 30%, do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) do estado, em todos os níveis, até 2017.

O financiamento para o programa foi obtido com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) que, pela primeira vez, financiou um projeto especificamente voltado para educação no Brasil, no valor de US\$ 350 milhões de dólares, sem incluir a contrapartida direta do tesouro estadual, cujo contrato foi assinado no final de 2013. Desse valor, cerca de US\$ 220 milhões seriam destinados para a melhoria da infraestrutura, com reforma, ampliação e compra de mobiliário.

O Pacto reúne uma série de ações que ainda estão em andamento, envolvendo três pontos cruciais: a melhoria da gestão escolar; a formação continuada dos professores e a qualidade da estrutura e logística da rede escolar. A composição desses três fatores deve favorecer que “[...] o aluno possa encontrar na escola um ambiente acolhedor, que lhe estimule a criatividade e desperte a vontade de ali permanecer ao longo de sua formação” (PARÁ, 2014, p. 16).

O Pacto pela Educação, em relação à valorização dos professores, tem investido em ações de formação continuada, que objetivam focar no desenvolvimento do desempenho dos alunos, e conta com a integração de diferentes setores e níveis de governo. Para isso, busca parcerias com a iniciativa privada e organismos internacionais, com vistas a melhorar os indicadores educacionais.

No que diz respeito à política salarial do governo para os professores da rede estadual, a questão se concentrou no cumprimento da Lei nº 11.738/2008 e as alegadas dificuldades financeiras de garantir o pagamento do piso nacional e na criação de leis que regulam pontos específicos do PCCR dos professores da rede estadual, como gratificações, jornada de trabalho e aulas suplementares.

Para efeito de organização, destacamos os pontos mais relevantes da atuação do governo estadual sobre a remuneração docente ao longo dos anos de 2011 a 2014.

Os primeiros valores do piso nacional, em 2009, no valor de R\$ 950,00 e, em 2010, com R\$ 1.024,67, não tiveram nenhum efeito sobre a remuneração dos professores estaduais, em face da decisão do governo petista de esperar a deliberação sobre a constitucionalidade ou não da lei. Entretanto, com a decisão do STF, no dia 27 de abril de 2011, em favor da validade constitucional da Lei do Piso, o governo do

estado teve que garantir, no ano de 2011, o reajuste do piso de 15,84%, realizado em outubro, que aumentou o valor para R\$ 1.187,00.

A expectativa pelo anúncio do valor do PSPN e da obrigatoriedade de seu cumprimento foram frustradas, pois o governo estadual alegou não haver disponibilidade orçamentária para realizar o pagamento do piso nacional, em virtude de ter recebido o governo com dificuldades fiscais e dívidas a pagar que inviabilizavam a efetivação da lei.

A pesquisa de Santos (2016), entretanto, apresenta dados que comprovam crescimento significativo de tributos, no período correspondente aos anos de 2006 a 2014, e que indicam que o discurso do governo de que a situação fiscal era desfavorável à implantação do PSPN na rede estadual não se sustentava:

O ICMS – principal tributo dos estados, responsável por cerca de 90% da arrecadação de tributos estaduais do Pará – apresentou crescimento real de 37,9% no quadriênio encerrado em 2011. Também em 2014, as receitas próprias representaram 60,7% do total de receitas, enquanto em 2010 correspondia a 54,4% (SANTOS, 2016, p. 62).

Santos (idem) apresenta outro dado importante referente à situação econômica do Estado, que diz respeito ao PIB *per capita* do Pará, ou seja, o coeficiente entre o produto total e a população do Estado e que está sistematizado na Tabela 18, encontrada no trabalho do autor.

Tabela 18 – PARÁ – PIB *per capita* do Brasil, da região Norte e do Estado do Pará – 2006 a 2014

Ano	PIB <i>per capita</i> (R\$1,00)			Participação %		
	Brasil (A)	Norte (B)	Pará (C)	B/A	C/A	C/B
2006	12.687	7.988	6.240	63,00	49,20	78,10
2007	14.465	9.135	7.007	63,20	48,40	76,70
2008	15.992	10.216	7.993	63,90	50,00	78,20
2009	16.918	10.626	7.859	62,80	46,50	74,00
2010	19.765	12.689	10.239	64,20	51,80	80,70
2011	21.536	13.888	11.494	64,50	53,40	82,80
2012	22.646	14.179	11.679	62,60	51,60	82,40
2013	23.243	15.020	11.980	64,60	51,50	79,70
2014	24.100	15.982	12.498	66,30	51,80	78,20
% Δ 2006/2014	89,9	100	100,2	-	-	-

Fonte: Santos (2016, p. 63). Balanço Geral do Estado do Pará 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014.

Nota: Os valores dos anos de 2013 e 2014 são estimados com base em perspectivas de crescimento.

Os dados da tabela indicam crescimento significativo do PIB per capita de R\$ 6.240,00, em 2006, para R\$ 12.498,00, em 2014. Contudo, o autor comenta que “[...] ainda que tenha avançado no período analisado, o indicador PIB/População do Estado do Pará continua aquém da média nacional, e ainda mais da média dos brasileiros que residem no Sul, Sudeste e Centro-Oeste” (SANTOS, 2016, p. 63). Os dados de PIB do Pará mostram que a situação econômica do Estado não estava evidenciando alguma crise, uma vez que, de 2006 a 2014, os valores dos PIB *per capita* do Pará e da região Norte dobraram, sendo, inclusive, superiores ao da média nacional, que correspondeu a 90%.

Essa pesquisa também evidencia as prioridades na execução orçamentária do governo estadual, no período de 2006 a 2014, como pode ser constatado na Tabela 19.

Tabela 19 – PARÁ – Execução Orçamentária 2006/2014 (Milhares R\$)

	RECEITAS	DESPEASAS	DESP. PESSOAL	J.ENC. DÍVIDA	INVEST.	AMORTZ.	SUPERÁVIT/ DÉFICIT
2006	17.365.937	17.349.997	5.871.244	282.697	2.377.139	300.192	15.940
2007	18.489.022	17.765.114	6.410.528	283.406	1.147.285	295.015	723.909
2008	20.372.497	19.634.149	6.613.122	271.894	1.923.597	450.412	738.347
2009	19.871.407	19.233.885	6.631.845	268.139	1.558.438	484.005	637.523
2010	20.833.781	20.362.506	6.812.953	291.340	2.269.664	475.852	471.275
2011	19.596.210	18.386.136	9.233.311	308.313	829.867	500.979	1.210.075
2012	21.473.535	20.244.662	10.208.868	270.388	1.254.144	511.715	1.228.873
2013	20.634.928	19.805.869	9.915.628	206.480	1.424.342	500.843	829.059
2014	20.407.580	19.334.318	9.605.237	201.294	1.538.061	345.649	1.073.262
%Δ 2006/2014	17,50	11,43	63,60	-28,79	-35,30	15,14	6,633,1%

Fonte: Santos (2016, p. 64). Secretaria de Estado da Fazenda – Balanço Geral do Pará exercícios: 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 e 2014 (em valores nominais).

Os dados da Tabela 19 indicam que, de 2006 a 2014, houve crescimento nos valores de receitas de 17,5%, com algumas oscilações no período, porém, nenhum ano da série histórica apresentou déficit em relação às despesas. Nesse sentido, o autor comenta que

[...] constata-se que houve crescimento com o pagamento de pessoal e encargos em 63,6% – índice acima do crescimento das receitas e das despesas no período. Por outro lado, observa-se a redução das despesas com investimento da ordem de 35,30%, revelando que as possibilidades de melhorias na infraestrutura, a ampliação do atendimento à população parece terem sido comprometidas (p. 64).

É importante frisar que o crescimento nos valores referentes ao pagamento de pessoal não pode ser utilizado para explicar a redução de recursos nos investimentos em infraestrutura ou ampliação de atendimento à população, uma vez que os dados da tabela revelam que, no período analisado, o item superávit/déficit apresentou expressivo crescimento na ordem de 6.633,1%, o que caracteriza “[...] uma política de contenção de gastos, sobretudo nos últimos quatro anos correspondentes ao Governo Simão Jatene. Por certo que esse resultado tem rebatimentos negativos nos salários dos funcionários públicos e no desenvolvimento de políticas de inclusão com qualidade” (SANTOS, 2016, p. 63).

Em 2011, o valor do Piso salarial praticado na rede estadual era de R\$ 1.093,20 e o governo efetuou o acréscimo de apenas R\$ 28,14, resultando em um piso de R\$ 1.121,34. Assim, houve uma diferença de R\$ 65,66 a menos do que o valor do piso nacional de R\$ 1.187,00.

No dia 30 de agosto de 2011, o governo estadual, por meio de ofício, de acordo com Araújo (2011), solicitou adicional de recursos ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) para poder garantir o Piso Salarial Nacional dos professores da rede estadual. O autor comenta que o ofício enviado ao FNDE apresentava as seguintes justificativas:

1. Com a implantação do piso salarial a folha anual do magistério em 2011 seria de R\$ 1.030.672.784,89 e esse valor representaria 109% dos recursos recebidos via o FUNDEB;
2. A folha dos demais funcionários comprometeria 18,64% dos recursos do FUNDEB;
3. O estado prevê um déficit financeiro de R\$ 267.150.488,48 ao final do ano, dos quais R\$ 65.172.460,12 motivados pelo pagamento do piso do magistério;
4. Solicita, ao final do ofício, ajuda financeira de R\$ 195.517.380,35, sendo que parte (R\$ 130.344.920,33) seria para pagar o retroativo do piso e o restante para complementar a folha de setembro a dezembro de 2011.

Com base nas planilhas enviadas pelo Governo Estadual e as estimativas de receita do ano de 2011, tanto do FUNDEB quanto dos demais impostos e transferências, Araújo (2011) entende que não havia elementos que justificassem um pedido de ajuda federal, pelas seguintes razões: a) o ofício apresentava uma estimativa de receita do FUNDEB menor do que a prevista pela portaria Interministerial de 2011; b) segundo os

documentos oficiais do governo federal (acessíveis na página do FNDE), o Governo do Estado deveria receber, em 2011, pelo menos R\$ 1.330.135.716,30, porém o governo informou ao FNDE que receberia apenas R\$ 1.189.914.947,75 um dos motivos para esta diferença é que o governo estadual não considerou como receita para seu cálculo a parcela de 15% da complementação da União, que é depositada em janeiro; c) outro problema foi o governo ter feito o cálculo do impacto do piso considerando apenas os recursos do FUNDEB, deixando de considerar que esse não é o único recurso disponível para a educação, pois ainda havia 5% dos recursos arrecadados com Fundo de Participação do Estado (FPE), ICMS, IPVA, ITCMD, IPI Exportação, IOF, Compensação da Lei Kandir e, ainda, 25% do Imposto de Renda Retido na Fonte; d) O comprometimento da receita total com a folha do magistério foi de 78,6% e somado com a folha dos demais servidores o comprometimento chegaria a 94,6% do total das receitas, porém haveria como o governo garantir o custeio com os recursos restantes e recurso do salário educação, que, em 2011, seria de R\$ 146.589.221,00. Diante dessas considerações, o autor defende que o recurso do Estado seria viável para o pagamento do Piso Salarial pelo Governo Estadual, mas não o efetivou.

O segundo mandato de Jatene começa com uma greve de 52²⁶ dias, uma das mais longas da rede estadual de ensino, que incluiu a ocupação do prédio da Secretaria de Administração (SEAD) e da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF). A greve teve seu desfecho com uma ordem judicial para que os professores retornassem ao trabalho, sob a ameaça de que o Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Estado do Pará (SINTEPP) pagaria multa de R\$ 25.000,00 por dia e ter o ponto cortado dos dias de paralisação.

Esse primeiro embate a respeito do cumprimento do pagamento do piso nacional dos professores resultou no compromisso de o Governo Estadual adiantar o pagamento de 30% do reajuste e de pagar o restante em 12 parcelas. Com isso, a implementação na prática da Lei nº 11.738/2008 indicava que, nos próximos anos, poderiam ocorrer situações semelhantes com descumprimento da lei e paralisações.

Devemos ressaltar que, em setembro de 2011, passou a vigorar o PCCR dos professores da rede estadual, que havia sido aprovado em junho de 2010. Posteriormente, o PCCR passou por alterações com a vigência da Lei nº 7.643, de 12 de

²⁶ O registro da greve está disponível em: <https://noticias.terra.com.br/educacao/greve-dos-professores-estaduais-do-para-encerra-nesta-sexta,1b2b1a4045cea310VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>.

julho de 2012, que alterou o art. 30, da Lei nº 7.442/2010, dando nova redação, com a inclusão de gratificação de 180% sobre o vencimento dos professores do Sistema de Organização Modular de Ensino (SOME) e que também alterou o art. 4º, da Lei nº 7.047, de 2007, que dispõe sobre a criação de cargos efetivos do quadro de pessoal da Secretaria de Estado de Educação, determinando a extinção dos cargos de Inspetor de ensino e Planejador educacional, à medida que se tornassem vagos.

O valor do PSPN, em 2012, foi reajustado em 22,22%, definindo o valor de R\$ 1.451,00, e começou a ser pago a partir do mês de março, fato que surpreendeu o SINTEPP, pois, nas reuniões com o governo, a possibilidade acenada para o pagamento seria a partir do mês de setembro.

Segundo noticiado no *site* do governo²⁷, a integralização do PSPN representou um acréscimo de R\$ 14,5 milhões por mês (R\$ 188 milhões por ano), na Folha de Pagamento do Estado. Com a nova base e mais as gratificações, o professor em início de carreira no Pará começaria ganhando o equivalente a R\$ 3.555,00 e o salário médio da maioria dos 27 mil educadores passaria a ser de R\$ 4.070,00.

De acordo com a secretária de administração da SEAD, o pagamento do piso salarial foi garantido devido ao controle de gastos e do aumento da receita e, também, pela incorporação do abono salarial que os educadores recebem com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e complementado com recursos do Tesouro Estadual, pois, de acordo com a referida secretária, o abono do FUNDEB não cobriria o acréscimo de R\$ 14,5 milhões na Folha de Pagamento. A secretária de administração ressaltou a importância dessa incorporação do abono ao vencimento como positivo para os professores, ao explicar que

Esse abono do FUNDEB que passa a ser incorporado ao salário, antes, não tinha nenhum efeito sobre os benefícios pessoais dos servidores. Ou seja, se o servidor se aposentasse, ou estivesse de licença maternidade, não teria influência do abono no seu rendimento. No entanto, com a incorporação, o abono, que ganhará recursos do Estado, refletirá diretamente nos benefícios de todas as categorias dos profissionais da educação (SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO, AGÊNCIA PARÁ, 2012).

²⁷ O site Agência Pará noticiou o reajuste do piso salarial em: http://agenciapara.com.br/noticia.asp?id_ver=94696.

Podemos observar que a incorporação do abono do FUNDEB de R\$ 268,00 (para 40 horas semanais) nas remunerações poderia ter sido feito antes dessa decisão, uma vez que essa é uma recomendação encontrada nas orientações do MEC para que o abono seja incorporado. No entanto, incorporar o abono não seria vantagem para o governo, pois incidiria sobre os benefícios pessoais dos servidores, com isso percebemos que somente houve essa incorporação como estratégia para o governo conseguir cumprir a legislação referente ao PSPN.

Ainda havia os meses de janeiro e fevereiro que precisavam ser pagos, em 2012, por isso foi acordado entre o governo estadual e o SINTEPP que esse retroativo, no valor de R\$ 28 milhões, teria seu pagamento efetivado em três parcelas, a partir do mês de setembro.

O governo também decidiu realizar, em 2012, a nomeação entre os meses de março a setembro de todos os 2.907 Técnicos em Educação aprovados no concurso C-125, que ainda não haviam sido chamados, aumentando com isso o efetivo estável da rede estadual.

Em 2013, o valor do PSPN foi, então, corrigido em 7,87%, indo para R\$ 1.567,00, para uma jornada de 40 horas semanais, e, de acordo com o Governo Estadual, o professor com nível superior, a maioria dos docentes da SEDUC, passaria a ter remuneração inicial (vencimento base mais vantagens) de R\$ 3.909,95. A remuneração média dos professores ficaria em R\$ 4.569,00, e estaria entre as sete maiores do Brasil (PARÁ, 2013). O mesmo reajuste se estendeu a todos os níveis e especialistas em educação, enquadrados ou não no PCCR.

De acordo com o governo, o professor com nível superior, em início de carreira e sem titulação, passaria a ter vencimento base de R\$ 1.574,68, e remuneração inicial da carreira, considerando as vantagens, de R\$ 3.909,95. A maior remuneração estimada foi para os professores do SOME, que poderia chegar a R\$ 12.317,00. No total, o reajuste beneficiaria 28.725 servidores do grupo do magistério público estadual, sendo 24.416 professores (85%) e 4.309 especialistas em educação (15%).

A respeito do impacto mensal com o reajuste na Folha de Pagamento dos servidores da SEDUC, ele foi estimado em R\$ 11.645.053,18. O total da referida Secretaria, somando-se as despesas do magistério com as dos demais servidores,

passaria de R\$ 134.652.865,01, em dezembro de 2012, para R\$ 144.634.427,57, em janeiro de 2013.

Podemos observar que, a cada reajuste do valor do PSPN, há um acréscimo na Folha de Pagamento na ordem de alguns milhões e, sobre isso, o Governo Estadual procurou demonstrar as dificuldades financeiras para a efetivação do PSPN, apresentando dados sobre a receita do FUNDEB, prevista para o exercício 2013, no total de R\$ 1.635.726.098,35. De acordo com as projeções realizadas para todo o ano, o custo total da folha de pessoal vinculado ao FUNDEB seria de R\$ 2.044.556.298,92, incluindo encargos, o que significaria um déficit de R\$ 408.830.200,57, que o Tesouro Estadual deveria financiar.

A secretária de Administração, em 2013, assegurou que as medidas de reajuste na Folha de Pagamento não comprometeriam a receita do Estado. De acordo com a Secretária, “[...] o Estado destina 45,5% de sua receita aos gastos com pessoal. O limite exige comprometimento de até 46,17%”. Com isso, o Governo Simão Jatene estaria manifestando seu comprometimento com os servidores públicos estaduais, por meio de uma gestão fiscal e financeira que favorecesse a gestão de políticas públicas (ASCON/SEAD, 2013).

Em 2014, último ano da série histórica em análise, o valor o PSPN foi reajustado em 8,32%, chegando a R\$ 1.697,00 para uma jornada de 40 horas semanais. De acordo com o Governo Estadual, foram necessários R\$ 37 milhões para garantir o pagamento do Piso Nacional dos professores. Em abril desse mesmo ano, os professores da rede estadual receberam a antecipação do aumento de 20% para 25% do percentual da hora-atividade, o que estava previsto para ocorrer apenas em julho. A implantação do percentual representou um impacto significativo na Folha de Pagamento da SEDUC, da ordem de R\$ 6,5 milhões/mês, para pagar a jornada de trabalho com 25% de hora-atividade e acréscimo de 6% na remuneração da hora aula do professor (AGÊNCIA PARÁ, 2014).

O pagamento da hora-atividade foi antecipado, pois a Lei nº 8.030/2014, que dispõe sobre a jornada de trabalho e as aulas suplementares dos professores da educação básica da rede pública de ensino do Pará, foi aprovada em 21 de julho de 2014 e publicada no Diário Oficial do Estado de 24 de julho. A jornada de trabalho e as aulas

suplementares são descritas nos artigos 35 e 28, da Lei nº 7.442/2010, e deveriam ser tratadas em lei específica.

A Lei nº 8.030/2014, discutida em reuniões entre a SEDUC, a SEAD e o SINTEPP, define que, até 2018, a hora-atividade atingirá o patamar de 33% da jornada de trabalho, conforme previsão da Lei nº 11.738/2008.

Com a referida lei, um professor com 200 horas de regência passou a ter 150 horas em regência de classe e mais 50 de hora-atividade (25%), e ainda é possível mais 50 horas em sala, como aula complementar, e mais 10 horas, como hora-atividade (20%), totalizando 260 horas de carga horária remunerada (AGÊNCIA PARÁ, 2014)

No que diz respeito às aulas suplementares, que correspondem à extrapolação da jornada de trabalho por necessidade, para atender exclusivamente à regência de classe na educação básica nas escolas da rede pública estadual, os professores passam a ser classificados na classe e nível em que estiverem enquadrados, não mais pelo nível inicial (nível A), como era praticado com base no Estatuto do Magistério. Com essa mudança, a SEDUC calculou um impacto de 6% de acréscimo na Folha de Pagamento.

No PCCR dos professores da rede estadual

[...] foram estabelecidas quatro classes de cargos aos professores: Professor Classe 1, para os que possuem nível superior; Classe 2, para aqueles com titulação de pós-graduação/especialização; Classe 3, com titulação de Mestrado, e Classe 4, com titulação de Doutorado. Cada classe possui 12 níveis classificatórios, a partir do tempo de serviço de cada professor, de “A” até “L”. (AGÊNCIA PARÁ, 2014)

Apresentamos, na Tabela 20, essa disposição de níveis e tempo de serviço:

Tabela 20 – Níveis e tempo de serviço no cargo de professor

NÍVEIS	TEMPO DE SERVIÇO
A	0 a 3 anos
B	Mais de 3 a 6 anos
C	Mais de 6 a 9 anos
D	Mais de 9 a 12 anos
E	Mais de 12 a 15 anos
F	Mais de 15 a 18 anos
G	Mais de 18 a 21 anos
H	Mais de 21 a 24 anos

I	Mais de 24 a 27 anos
J	Mais de 27 a 30 anos
K	Mais de 30 a 33 anos
L	Mais de 33 anos

Fonte: Anexo II – PCCR (2010).

Antes da aprovação da Lei nº 8.030/2014, “[...] o valor das aulas suplementares era calculado pelo nível ‘A’ de cada classe”, mesmo que os professores estivessem em outras classes. “Mas a partir de julho de 2014 vem sendo calculado no nível em que o professor estiver enquadrado, de acordo com sua titulação e seu tempo de serviço, representando um impacto de aproximadamente R\$ 400 mil por mês na folha da Seduc, destacou o secretário” (AGÊNCIA PARÁ, 2014).

Na referida Lei, a aula suplementar é considerada de cunho eventual, transitório ou esporádico e se destina aos professores da educação básica da rede pública de ensino, designados a substituir, temporariamente, o titular de regência de classe nos casos de afastamento previstos em lei. Ainda na lei está escrito que a carga horária máxima de um professor em regência de classe, incluindo as aulas suplementares, não poderá ultrapassar 44 horas semanais, sem a hora-atividade.

Apesar da participação dos representantes do SINTEPP na elaboração da Lei nº 8.030/2014, nem todos os aspectos dessa lei foram bem aceitos, como podemos observar na declaração abaixo.

Participamos da discussão do projeto de lei na Assembleia Legislativa do Estado, que faz parte da nossa bandeira de luta da última greve, mas discordamos que se o Professor extrapolar as suas 200 horas/aulas, o que é comum acontecer com 80% deles, o valor pago por hora/aula seja o valor inicial da carreira. Além disso, hoje a hora-atividade é 25% de acordo com o PCCR, mas se o Professor extrapolar é pago só 20%. Outra questão envolve os Professores de 1º ao 5º ano, pois para estes reivindicamos que haja tempo para que planeje suas aulas fora de sala, mas o estado não o libera de sala para isso e prefere pagar 25% fora o salário. Isso é para não ter que contratar mais Professores (Conceição Holanda, SINTEPP).

Também foi aprovada outra lei que regulamenta e define o funcionamento do Sistema de Organização Modular de Ensino (Lei nº 7.806, de 30 de abril de 2014), que funciona desde 1980. Por meio desta lei, passou a ser uma política pública educacional. Com essa política, há mais oportunidades educacionais no Ensino Fundamental e no

Ensino Médio para estudantes do interior, contribuindo para a ampliação do nível de escolaridade e a permanência dos alunos em suas comunidades, de acordo com as peculiaridades e diversidades encontradas no campo, nas áreas quilombolas e nas aldeias indígenas do Pará.

Os professores do SOME são os que ganham a maior gratificação acrescida ao vencimento básico, ou seja, 180% devido aos deslocamentos e com base nas questões geográficas de dificuldades de acesso. Os professores do ensino regular têm acréscimos de 10% e os que lecionam para a educação especial tem uma gratificação de 50%.

O Secretário Adjunto de Gestão, ao avaliar o período de 2011 a 2014, entende que, com a implantação do PCCR em setembro de 2011 e os ajustes e a regulamentação determinados pela Lei, são assegurados os compromissos com a valorização do servidor público, em especial o Grupo Magistério, que, no período de dezembro de 2010 a agosto de 2014, obteve um salto de remuneração de R\$ 2.789,30 para R\$ 4.513,47, contabilizando 61,81% de reajuste salarial, com um ganho real de 26,77%, uma vez que a inflação do período estaria em 27,64%.

3.3 CARACTERIZAÇÃO DOS PROFESSORES DA REDE ESTADUAL DE ENSINO COM BASE NOS DADOS DAS FOLHAS DE PAGAMENTO NO PERÍODO DE 2006 A 2014

A Folha de Pagamento é um documento que registra dados sobre o quantitativo de todos os servidores que trabalham na rede estadual de ensino, porém iremos nos ater apenas aos dados sobre os professores.

A Tabela 21 apresenta o quantitativo de professores identificados nas Folhas de Pagamento em cada mês de outubro de 2006 a 2013, em comparação com o quantitativo de não docentes, lotados nas unidades educacionais (escolas) ou em unidades de outro tipo, como as administrativas.

Tabela 21 – SEDUC/PARÁ – Quantitativo de docentes e não docentes ativos por local de lotação (2006 – 2013)

Local de Lotação	Tipo de cargo	MÊS/ANO							
		Out/06	Out/07	Out/08	Out/09	Out/10	Out/11	Out/12	Out/13
Unidade educacional	Docente	20.229	20.524	21.605	21.225	22.141	22.595	23.074	21.922
	Não Docente	10.731	10.397	10.688	13.743	14.845	15.460	16.845	15.743
	Total	30.960	30.921	32.293	34.968	36.986	38.055	39.919	37.665
Outro tipo	Docente	1.224	1.438	1.459	1.612	1.801	1.881	1.509	1.301
	Não Docente	1.484	1.509	1.848	1.998	2.204	2.174	2.503	2.322
	Total	2.708	2.947	3.307	3.610	4.005	4.055	4.012	3.623
Total	Docente	21.453	21.962	23.064	22.837	23.942	24.476	24.583	23.223
	Não Docente	12.215	11.906	12.536	15.741	17.049	17.634	19.348	18.065
	Total	33.668	33.868	35.600	38.578	40.991	42.110	43.931	41.288
EM %									
Total	Docente	64%	65%	65%	59%	58%	58%	56%	56%
	Não Docente	36%	35%	35%	41%	42%	42%	44%	44%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Organizada por Alves (2015) a partir das Folhas de Pagamento

Como podemos perceber, na Tabela 21 o quantitativo de pessoal docente lotado em unidades educacionais ou em outro tipo de unidade tiveram crescimento pouco significativo na série histórica. Observando o ano de 2012, ele apresenta o maior número de professores em unidade educacional, no período, com um total de 23.074, seguido de uma significativa redução do pessoal docente no período, chegando a 21.922, em 2013, que é um número menor do que o registrado nos três anos anteriores, ou seja, de 2010 a 2012. Com isso o quantitativo de professores obteve um aumento pouco expressivo se comparado com o ano de 2006, uma vez que a diferença é de apenas 1.693 professores.

Por outro lado, o quantitativo de servidores não docentes aumentou de modo considerável, ocorrendo a diminuição percentual do pessoal docente em relação aos não docentes, ou seja, em 2006, havia 64% de docentes e 36% de não docentes, porém, em 2013, o percentual de docentes diminuiu para 56% e de não docentes aumentou para 44%.

Outra constatação é a diminuição do percentual de professores em caráter temporário e o aumento de efetivos, como pode ser percebido na Tabela 22.

Tabela 22 – SEDUC/PA – Quantitativo de professores segundo o tipo de vínculo, de 2006 a 2013

Tipo de vínculo	MÊS/ANO								% Δ
	Out/06	Out/07	Out/08	Out/09	Out/10	Out/11	Out/12	Out/13	2006/2013
CONTRATO TEMPORÁRIO	6.315	5.611	4.708	2.141	2.842	2.874	3.317	2.854	-55
EFETIVO	13.029	14.038	16.063	18.270	18.492	18.944	18.975	18.291	40
ESTÁVEL CONST. FED.	2	3	3	2	2	2	2	3	50
NÃO ESTÁVEL	883	872	831	812	805	775	780	774	12,3
Total	20.229	20.524	21.605	21.225	22.141	22.595	23.074	21.922	8
Temporário/Total	31 %	27 %	22 %	10 %	13 %	13 %	14 %	13 %	
Efetivo/Total	64 %	68 %	74 %	86 %	84 %	84 %	82 %	83 %	

Fonte: Folha de Pagamento de 2006/2013. Extraído e organizado por Alves (2015).

Notas: (1) Contrato temporário: professores contratados por tempo limitado; (2) Efetivo: professores concursados; (3) Estável Constituição Federal: professores temporários que ganharam a estabilidade no serviço público por terem ingressado no trabalho cinco anos antes da promulgação da CF de 1988; (4) Não estável: professores temporários que não ganharam a estabilidade no serviço público por terem ingressado no trabalho em período inferior a cinco anos antes da promulgação da CF de 1988.

Os dados da tabela mostram que, de 2006 a 2013, o quantitativo total de professores aumentou em apenas 8% e apresentou movimentos diferenciados por tipo de vínculo. Assim sendo, houve: redução em 55% dos professores temporários; aumento de 40% dos professores efetivos; e redução em 12% do número de professores não estáveis.

Os dados da Tabela 22 informam também que, em 2006, o quantitativo de professores com vínculo temporários era de 6.315 e correspondia a 48,5% do total de professores efetivos. Esse resultado evidencia positividade no tipo de vínculo, mas baixo crescimento no número total.

Com a obrigatoriedade judicial de demitir os temporários e substituí-los por profissionais efetivos mediante concurso público, esse quadro foi alterado, basta visualizarmos a situação em 2013, que contava com 2.854 temporários e 18.291 efetivos (15,6%).

A análise da remuneração docente precisa ser feita com base na delimitação de que tipos de professores são encontrados na Folha de Pagamento em face de que, na série histórica que analisamos, ocorreram mudanças nas nomenclaturas de alguns

professores com a efetivação do PCCR. Dessa forma, para compreendermos os vários tipos de professores que estão registrados na Folha de Pagamento, podemos organizá-los em três grupos: 1) professores efetivos do quadro permanente da SEDUC, que têm a nomenclatura de seus cargos registrada no Estatuto do magistério e que tiveram os cargos renomeados com o PCCR; 2) professores do quadro suplementar, em geral, com contrato temporário; e 3) professores com cargos que não estão descritos nem no Estatuto do magistério e nem no PCCR, que estão em extinção, porém alguns desses professores têm estabilidade como servidores públicos.

Os professores descritos no quadro de pessoal permanente da SEDUC têm a nomenclatura de seus cargos em vigência até o ano de 2010, pois, a partir desse ano, os cargos de professores foram renomeados no PCCR dos professores da rede estadual, por isso devemos compreender suas especificidades para não confundi-los com a nova nomenclatura e enquadramento de cargos realizada pelo PCCR. Dessa forma, apresentamos no Quadro 5 como estavam descritos os cargos do quadro permanente do magistério no Estatuto do Magistério de 1986 para os profissionais com habilitação reconhecida pela SEDUC para trabalhar nas unidades de ensino.

Quadro 5 – Quadro Permanente do Magistério – QPM – do Estado do Pará

CLASSE	CARGO	NÍVEL	QUALIFICAÇÃO	CÓDIGO	ÁREA DE ATUAÇÃO
Atividade Docente	Professor	AD-1	Habilitação de Magistério de 2º grau, obtida em 03 séries	GEP-MAD-401	Ensino de 1º grau de 1ª a 4ª séries e educação pré-escolar e especial
		AD-2	Habilitação específica de Magistério de 2º grau acrescida de estudos adicionais	GEP-WWVD-401	
		AD-3	Habilitação específica em Curso Superior de Licenciatura de curta duração	GEP-M-ACM01	Ensino de 1º grau de 1ª a 6ª série e educação pré-escolar e especial
		AD-4	Habilitação específica em curso de licenciatura plena	GEP-M-ACM01	Todo o ensino de 1º e 2º graus, pré-escolar e educação especial

Fonte: Anexo I da Lei Nº 5.351/1986.

Além de professores do quadro de pessoal permanente, o Estatuto do Magistério previa, por conta da necessidade de professores para atender à demanda no território paraense, a permissão de professores sem a formação em nível superior para trabalharem no quadro suplementar do magistério da SEDUC. Esses cargos estão descritos no Quadro 6, com as respectivas áreas de atuação.

Quadro 6 – Quadro Suplementar do Magistério – QSM – do Estado do Pará

CARGO	NÍVEL	QUALIFICAÇÃO	ÁREA DE ATUAÇÃO
Professor Assistente	PA-A	4ª série do ensino de 1º grau mais cursos intensivos ou Exame de Capacitação	Ensino de 1º grau de 1ª a 4ª série
	PA-B	8ª série do ensino de 1º grau mais cursos intensivos ou portadores de Diploma de Agente de Ensino primário	
	PA-C	2º grau completo cursando o 3º grau	Ensino de 1º grau de 5ª a 8ª série e em todo o Ensino de 2º grau
	PA-D	3º grau completo em área não específica	

Fonte: Anexo II da Lei nº 5.351/1986.

Em 2010, com a aprovação da Lei nº 7.442/2010, que instituiu o PCCR dos professores da rede estadual e a mudança de nomenclatura dos tipos de professores descritos no Estatuto do magistério, houve a necessidade de regulamentação do enquadramento dos cargos previstos no Estatuto do magistério no PCCR e isso foi realizado por meio do Decreto nº 189, de 9 de setembro de 2011, do Governo do Estado, que regulamenta, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, o enquadramento dos Profissionais da Educação Básica de que trata a Lei nº. 7.442/2010.

De acordo com o Art. 1º do Decreto nº 189/2011, o enquadramento do Profissional da Educação Básica, ocupante de cargo efetivo, no Plano de Cargos, Carreira e Remuneração, ocorreu por meio da análise:

- I – da forma de ingresso no cargo efetivo ocupado;
- II – da situação funcional do servidor para fins de correlação do cargo efetivo ocupado, conforme Anexo IV da Lei nº. 7.442, de 2 de Julho de 2010;
- III – do tempo de efetivo exercício no cargo efetivo ocupado, para fins de posicionamento no nível salarial, na forma do Anexo II deste Decreto; e
- IV – dos recursos orçamentários e financeiros disponíveis.

De acordo com Art. 2º, o enquadramento dos profissionais da Educação Básica, com cargo efetivo, foi realizado na classe e nível salarial de que trata a Lei nº. 7.442/2010, conforme a graduação e a titulação que possuíam e o tempo de efetivo exercício no cargo efetivo que ocupavam, para fins de posicionamento no nível salarial. Ainda de acordo com o referido Decreto, o posicionamento no nível salarial dos professores de que trata o item II, do Art. 2º, observou os períodos de tempo de serviço estabelecidos no Anexo II do Decreto nº 189/2011 que apresentamos na Tabela 20.

É importante destacar que, de acordo com o Art. 3º, os profissionais com cargo efetivo que não conseguissem preencher os requisitos de enquadramento definidos na Lei n.º 7.442/2010 passariam a integrar o Quadro Suplementar da citada Lei.

O trabalho de efetivação do processo de enquadramento foi realizado com a constituição de uma comissão composta por 5 (cinco) servidores estáveis, designados por ato do Secretário de Estado de Educação (Art. 8º), e, nos casos em que os servidores não concordassem com o novo enquadramento, foi prevista a possibilidade de revisão do processo à comissão responsável, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação do ato de enquadramento (Art. 9º).

Em relação à correlação de cargos, isso foi realizado pelo Governo do Estado com a aprovação da Lei nº 7.643 de 12 de julho de 2012.

Desse modo, o Quadro 7, que apresenta a correlação de cargos realizada pelo Governo Estadual, é fundamental para podermos realizar a análise da remuneração dos professores do quadro permanente ou suplementar, sem incorrerem em equívocos no momento de identificarmos os professores ao longo da série histórica em análise.

Quadro 7 – SEDUC/PARÁ – Correlação entre os cargos do grupo permanente do magistério

NOMENCLATURA ANTERIOR		NOVA NOMENCLATURA	
Cargo Efetivo	Titulação	Cargo	Classe

Professor AD-1 Professor AD-2	Sem Exigência	Professor	Especial
Professor AD-3 Professor AD-4	Sem Exigência	Professor	I
Professor AD-3 Professor AD-4	Com Título de Especialista	Professor	II
Professor AD-3 Professor AD-4	Com Título de Mestre	Professor	III
Professor AD-3 Professor AD-4	Com Título de Doutor	Professor	IV

Fonte: Anexo I da Lei nº 7.643/2012.

Podemos observar que os cargos de professores AD-1 e AD-2, que são os professores sem formação em nível superior, foram enquadrados na classe Especial de professores e são, a partir do PCCR, considerados cargos em extinção, ou seja, quando esses professores forem aposentados não haverá mais registro desse tipo de professor na Folha de Pagamento da SEDUC.

O AD-1 e AD-2 não podem progredir verticalmente, por isso não recebem as mesmas vantagens salariais que os demais professores com formação em nível superior, mas recebem uma gratificação sem denominação de 10% sobre o vencimento básico, que é aumentada a cada ano, em 10%, até o limite de 50%, caso obtenham o diploma de ensino superior.

O AD-3, que é o professor com licenciatura curta com formação para trabalhar no Ensino Fundamental séries iniciais, possui vencimento básico menor do que o do AD-4, porém, no enquadramento, ambos passaram a receber a nomenclatura de professor classe I, II, II e IV, de acordo com a titulação que possuírem. Dessa forma, ambos podem progredir horizontal e verticalmente.

A Tabela 24 apresenta o quantitativo de professores do quadro permanente e do quadro suplementar, no período de 2006 a 2013, e variação no quantitativo dos cargos no período em análise.

Tabela 24 – SEDUCA-PA – Quantitativo de professores segundo o Cargo e Tipo de Vínculo do quadro permanente e suplementar – 2006 a 2013

Cargo	Tipo de vínculo	MÊS/ANO							
		Out/06	Out/07	Out/08	Out/09	Out/10	Out/11	Out/12	Out/13

PROFESSOR AD-1	EFETIVO	968	866	518	414	168	86	61	40
PROFESSOR AD-2	EFETIVO	260	232	123	112	40	12	7	5
PROFESSOR AD-3	EFETIVO	58	51	16	12	9	5	2	2
PROFESSOR AD-4	CONTRATO TEMPORÁRIO	-	-	1	-	-	-	-	-
	EFETIVO	605	590	535	562	408	275	177	120
	ESTÁVEL CONST. FED.	1	1	1	-	-	-	-	-
PROFESSOR ASSISTENTE PA-A	EFETIVO	771	793	720	715	669	669	713	556
	NÃO ESTÁVEL	1	1	1	1	1	1	1	1
PROFESSOR ASSISTENTE PA-B	EFETIVO	63	63	49	48	41	39	46	37
	NÃO ESTÁVEL	-	-	-	-	1	1	1	1
PROFESSOR ASSISTENTE PA-D	EFETIVO	44	45	46	44	43	42	43	42
	NÃO ESTÁVEL	1	1	1	1	1	1	1	1
PROFESSOR CLASSE ESPECIAL	EFETIVO	2.793	2.857	2.872	2.898	2.921	2.958	2.726	2.237
	ESTÁVEL CONST. FED.	1	1	1	1	1	1	1	1
PROFESSOR CLASSE I	CONTRATO TEMPORARIO	-	-	-	-	-	-	1	1
	EFETIVO	2.953	3.634	5.325	6.751	7.377	7.979	8.518	8.809
	ESTÁVEL CONST. FED.		1	1	1	1	1	1	2
	NÃO ESTÁVEL	1	-	-	-	-		-	-
PROFESSOR CLASSE II	EFETIVO	3.752	4.143	5.048	5.822	5.946	5.978	5.841	5.674
PROFESSOR CLASSE III	EFETIVO	267	277	354	434	420	449	422	411
PROFESSOR CLASSE IV	EFETIVO	12	8	10	12	14	16	15	9

Fonte: Organizada por Alves (2015), a partir das Folhas de Pagamento.

Antes de explicarmos por que ainda é possível encontrar professores com essa denominação do Estatuto do magistério e que foi modificada pelo PCCR em 2010, cabe destacar a presença de professores com estabilidade assegurada pela Constituição Federal de 1988.

De acordo com o Art. 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

Os servidores públicos civis da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, da administração direta, autárquica e das

fundações públicas, em exercício na data da promulgação da Constituição, há pelo menos cinco anos continuados, e que não tenham sido admitidos na forma regulada no art. 37, da Constituição, são considerados estáveis no serviço público.

Em virtude dessa decisão constitucional, é possível identificarmos professores nas Folhas de Pagamento descritos na situação de estabilidade, embora não tenham ingressado no serviço público mediante concurso. Essa estabilidade extraordinária foi concedida aos servidores que ingressaram antes de 5 de outubro de 1983 e, no período pós-CF de 1988, ainda estavam trabalhando e, com isso, receberam o benefício da estabilidade.

Em relação à identificação de professores nas Folhas de Pagamento, a partir de 2010 com a nomenclatura anterior ao PCCR, é possível afirmar que isso se deve à manifestação de decisão pessoal desses professores com base no Decreto nº 189, de 9 de setembro de 2011, do Governo do Estado, que regulamenta, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, o enquadramento dos Profissionais da Educação Básica de que trata a Lei n.º 7.442/2010 e permite que os servidores façam a opção de serem enquadrados na carreira proposta no PCCR ou de permanecer como estavam nos seguintes termos:

Art. 4º O Profissional da Educação Básica, ocupante de cargo efetivo, que optar pela não-inclusão na Carreira, nos termos do Parágrafo único do art. 38 da Lei n.º 7.442, de 2 de julho de 2010, deverá, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados da data da publicação deste Decreto, manifestar a referida opção, de acordo com o Termo de Opção constante no Anexo I deste Decreto.

§ 1º O Profissional da Educação Básica, ocupante de cargo efetivo, que optar pela não-inclusão na carreira instituída pela Lei n.º 7.442/2010, passará a integrar o Quadro Suplementar constante no Anexo V da citada Lei (Decreto nº 189/2011).

Com isso, ocorre a coexistência de duas nomenclaturas, pelo menos até os professores que optaram em não serem inseridos no PCCR não se aposentarem. Assim, essas diferentes nomenclaturas precisam ser levadas em consideração nas análises sobre a remuneração docente. É interessante observarmos que, apesar da vigência da nova nomenclatura de cargos de professores, em 2010, os cargos descritos no Estatuto do Magistério ainda podem ser encontrados em 2013. Podemos observar que, em 2006, a Folha de Pagamento do mês de outubro registrou 968 professores AD-1 e, em 2013, apenas 40. Da mesma forma, houve redução no número de professores AD-2 de 260,

em 2006, para 5, no mês outubro de 2013. Enquanto isso, no mesmo período, os professores AD-3 foram reduzidos de 58 para apenas 2.

No caso dos professores AD-4, o período registra apenas um contrato temporário que, posteriormente, não é mais encontrado. Contudo, os professores efetivos apresentam um comportamento diferente dos anteriores, pois, em 2006, havia 605 professores e, em 2013, ainda permaneciam com essa denominação 120 professores e isso não acompanha a mesma redução dos outros cargos de professores.

Entre os professores do quadro suplementar do magistério da rede estadual, os professores com cargo de Assistente PA-A são o maior quantitativo com 771, em 2006, e o número diminuiu para 556, em 2013. Os professores enquadrados no cargo de Assistente PA-B, em 2006, eram 63 e, em 2013, haviam diminuído para 37. Os professores Assistente PA-C não foram encontrados nas Folhas de Pagamento, por isso inferimos que o cargo se encontrasse em extinção. Os professores Assistente PA-D terminam a série histórica com 42 professores. Todos esses cargos estão na iminência de serem extintos com a aposentadoria ou falecimento de seus ocupantes.

Entre os professores do quadro permanente do magistério com a nova nomenclatura, os professores designados de Classe I (apenas com graduação) são o maior quantitativo, totalizando 8.809 professores, e é o único grupo de professores que apresenta crescimento contínuo.

Os professores com especialização (Classe II), mestrado (Classe II) e doutorado (Classe IV) apresentam alguns meses de crescimento numérico e outros de diminuição. O mês na série histórica que coincidentemente apresenta o maior quantitativo desses professores é outubro de 2011. No caso dos professores com especialização, em 2011, havia 5.978 professores e, em 2013, esse número foi reduzido para 5.674. De forma semelhante, os professores com mestrado, em outubro de 2011, contavam em número de 449 e, em 2013, diminuíram para 411. O menor número registrado é no caso dos professores com doutorado, que, em 2011, eram apenas 16 e, em 2013, diminuiu para 9.

Essa situação pode indicar que a maior qualificação dos professores é um fator de estímulo para que eles procurem novas oportunidades de trabalho com expectativas de remuneração e carreira melhores e que, no caso dos professores com apenas graduação, a melhor opção seria continuar na rede estadual por ser, entre as redes de

ensino, uma das que melhor remuneram em relação à realidade das redes de ensino dos municípios paraenses, salvo poucas exceções.

Identificamos nas Folhas de Pagamento diversas nomenclaturas de cargos de professores que não são encontrados no Estatuto do magistério da rede estadual de ensino ou no PCCR e que são atribuídos a professores com cargos efetivos, não estáveis e de contrato temporário, como pode ser percebido na Tabela 25.

Tabela 25 – SEDUC/PARÁ – Professores sem descrição no EM e no PCCR: 2006 a 2013 (cont.)

Cargo	Tipo de vínculo	MÊS/ANO							
		Out/06	Out/07	Out/08	Out/09	Out/10	Out/11	Out/12	Out/13
Professor colaborador nível superior	Efetivo	381	372	344	344	339	340	306	267
Professor	Não estável	1	1	1	1	1	1	1	1
Professor bacharelado	Contrato temporário	512	448	370	314	315	297	344	246
	Não estável	63	58	56	52	53	51	50	49
Professor colaborador nível médio	Efetivo	97	103	99	97	92	90	91	75
Prof. educação artística nível 24	Efetivo	-	-	-	-	-	1	1	1
Professor nível médio	Contrato temporário	2.779	2.609	1.985	805	463	418	403	368
	Efetivo	4	3	3	4	4	4	5	5
	Não estável	675	677	646	633	624	602	607	602
Professor nível superior LC	Contrato temporário	55	48	24	10	3	2	2	1
	Não estável	28	26	23	23	23	20	21	21
Professor nível superior LP	Contrato temporário	2.969	2.506	2.328	1.012	2.061	2.157	2.567	2.238
	Efetivo	1	1	1	1	1	1	1	1
	Não estável	113	108	103	101	101	98	98	98

Fonte: Organizada por Alves (2015), a partir das Folhas de Pagamento.

Os cargos descritos na Tabela acima com professores de contrato temporário, a saber: a) professor bacharelado; b) professor com nível médio; c) professor com LC (licenciatura curta; e d) professor LP (licenciatura plena), são contratados para trabalhos eventuais, por isso não recebem a mesma nomenclatura dos professores de carreira. Os professores bacharéis são, geralmente, contratados para atuarem na educação

profissional. Os cargos são criados em virtude de atenderem aos interesses da SEDUC para o desenvolvimento de vários programas e para preencher a vaga dos servidores efetivos, em ausência por várias razões, como: licença-prêmio; aprimoramento; para o desempenho de mandato eletivo; afastamento por motivo de saúde; razões de interesse particular.

O professor com nível superior LP continua ainda a ser contratado pela SEDUC, tal como podemos encontrar no Edital nº 02, divulgado em 12 de abril de 2016, para a contratação de professores temporários, em que os professores são identificados de acordo com a licenciatura plena, por exemplo, matemática, português, geografia, química.

Os demais professores identificados como efetivos, tais como o professor colaborador de nível médio, professor colaborador de nível superior e professor de educação artística de nível 24, são remanescentes de períodos de governos anteriores e encontram-se em extinção.

3.3.1 A composição da remuneração dos professores da educação básica da rede estadual de ensino no período de 2006 a 2014

Feita a identificação dos vários tipos de professores, com suas nomenclaturas e tipos de vínculo na SEDUC, passaremos à identificação dos componentes descritos nas Folhas de Pagamento. Esses componentes correspondem a valores de vencimento pelo exercício do cargo público, abonos, gratificações e adicionais de diversas naturezas e com objetivos diversos, que, para serem compreendidos, foram classificados nas subcategorias apresentadas no Quadro 1, apresentado nos procedimentos metodológicos deste trabalho.

A partir da classificação desses componentes nos subgrupos foi possível construir a Tabela 26 e situar, na série histórica, algumas informações, como a presença, a permanência ou a ausência dos componentes de remuneração, ao longo do período analisado, o que nos ajuda a perceber as alterações que a estrutura da remuneração dos professores tem sofrido ao longo dos governos estaduais da série histórica.

Tabela 26 – SEDUC/PARÁ – Componentes dos rendimentos dos professores da educação básica da rede estadual – 2006/2010/2014 (cont.)

Classificação dos componentes	Mês/Ano		
	out/2006	out/2010	out/2014
Componentes			
1 - Vencimento base			

2 – vencimentos de aulas			
Aulas suplementares			
3 – vantagens por tempo de serviço			
Abono Fundef/Fundeb			
Abono GEP			
Abono salarial			
Adicional por tempo de serviço			
		Abono permanência	
4 – Vantagens por local de serviço			
Gratificação de trabalho especial de ensino modular			Gratificação sistema de organização modular de ensino
-			Gratificação de trabalho especial de ensino modular
5 – Vantagens por função			
Adicional pelo exercício de cargo em comissão			
Adicional pelo exercício de função gratificada			
Gratificação de direção			
Gratificação de magistério			
-			Gratificação pelo exercício da função
6 – Vantagens por tipo de atendimento			
-			Gratificação magistério educação especial
-			Vantagem decisão judicial educação especial
7 – Direitos e benefícios diversos			
Auxílio doença			
Auxílio natalidade			
Auxílio transporte			
Salário maternidade			
8 – Vantagens pessoais			
Gratificação a título de representação			
Gratificação convênio vestibular			
Gratificação de titularidade			
Gratificação pela escolaridade			
Vantagem pecuniária decisão judicial			
			Vantagem pessoal CV
		Gratificação de desempenho de gestão	
9 – Outros			
Adicional de férias estatutário			
Adicional de férias magistério (Seduc)			
Adicional de insalubridade			
Adicional de risco de vida			
Salário família estatutário			
Salário família tempo/contribuição			

Fonte: Organizado a partir dos dados das Folhas de Pagamento

	presente
	ausente

Antes de comentarmos sobre os componentes que formam a estrutura da remuneração dos professores, precisamos nos reportar inicialmente ao conceito que serve de referência para a rede estadual de ensino e que se encontrasse na Lei nº

7.442/2010, que criou o PCCR. A referida lei define, em seu Art. 25, que a “[...] remuneração dos servidores de que trata esta Lei corresponderá ao vencimento da classe e nível do cargo que ocupa, observada a jornada de trabalho, acrescida dos adicionais e gratificações a que fizer jus”.

Observa-se que o artigo é claro ao apresentar a forma de se definir a remuneração quanto aos elementos que dela fazem parte. Dessa forma, a remuneração dos professores é constituída de duas partes, ou seja, o vencimento correspondente à classe e ao nível do professor na carreira, acrescido dos adicionais e gratificações que forem condizentes com a natureza do trabalho que estiver realizando, devendo ser considerada também a jornada de trabalho que, na SEDUC, pode ser de 20, 30 ou 40 horas semanais (art. 35, Lei nº 7.442/2010).

Esse conceito exclui todos os outros componentes que possuem natureza indenizatória ou que não apresentam caráter permanente e, por isso, não podem ser incorporadas à remuneração, tal como comenta Brelaz (2010):

O art. 25 acolhe o tradicional conceito da remuneração, como sendo o vencimento-base – de cada classe e nível – acrescido das vantagens de caráter permanente. Por seu lado, “as indenizações, auxílios e demais vantagens, ou gratificações de caráter eventual não integram a remuneração”, como prevê o Estatuto dos Servidores (§ Único Art. 118).

Assim, o conceito apresentado no PCCR não permite identificar a “remuneração dos professores” da rede estadual, pois se trata de “remunerações variadas” e que dependem do quadro funcional em que o professor está inserido, ou seja, se é classe especial (professores com nível médio) ou classe I, II, III e IV (com formação em nível superior), os adicionais e gratificações que são devidos em razão da atividade que desempenham em relação ao ensino regular, educação especial, casos de certa periculosidade, como a exercida pelos professores do convênio Fundação da Criança e do Adolescente (FUNCAP) e Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará (SUSIPE). Ainda devemos levar em consideração as particularidades de localidade e deslocamento como, por exemplo, os professores do SOME e, por sua vez, em relação aos valores desses componentes, devem ser considerados o tempo semanal para a realização dos trabalhos (jornada) e o tempo de serviço de cada servidor no cargo, identificado por seu nível na carreira (num total de doze níveis).

Com a compreensão do conceito de remuneração, podemos observar que, pelo menos, dois componentes recebidos pela maioria dos professores não estão incluídas entre os de caráter permanente, ou seja, o auxílio-transporte e o auxílio-alimentação. Esses componentes, em nenhuma hipótese prevista em legislação, podem ser incorporados à remuneração ou serem recebidos pelos professores a partir da aposentadoria.

O Manual de Práticas Gerenciais de Gestão de Pessoas do Governo do Estado do Pará esclarece que “[...] o auxílio alimentação tem caráter indenizatório e não se incorpora ao vencimento do servidor” (2015, p. 40). Por sua vez, o referido manual afirma sobre o auxílio-transporte que “[...] o valor correspondente ao auxílio-transporte é pago em contracheque com a remuneração do mês e não será objeto de incorporação aos seus rendimentos” (p. 47).

Esses auxílios podem ser considerados como componentes que integram o total de rendimentos do servidor, mas não de sua remuneração, por isso esses valores não são percebidos nas situações de afastamento das atividades da docência, como férias, licença-aprimoramento, licença-prêmio e aposentadoria. Deve-se estar em efetivo exercício para serem recebidos e isso não necessariamente significa estar em atividade nas unidades de ensino. A previsão legal do que vem a constituir o efetivo exercício está descrito no art. 72 do Estatuto dos Servidores:

- Art. 72. Considera-se como efetivo exercício, para todos os fins, o afastamento decorrente de:
- I - férias;
 - II - casamento, até 8 (oito) dias,
 - III - falecimento do cônjuge, companheira ou companheiro, pai, mãe, filhos e irmãos, até 8 (oito) dias; (NR)
 - IV - serviços obrigatórios por lei;
 - V - desempenho de cargo ou emprego em órgão da administração direta ou indireta de Municípios, Estados, Distrito Federal e União, quando colocado regularmente à disposição;
 - VI - missão oficial de qualquer natureza, ainda que sem vencimento, durante o tempo da autorização ou designação;
 - VII - estudo, em área do interesse do serviço público, durante o período da autorização;
 - VIII - processo administrativo, se declarado inocente;
 - IX - desempenho de mandato eletivo, exceto para promoção por merecimento;
 - X - participação em congressos ou outros eventos culturais, esportivos, técnicos, científicos ou sindicais, durante o período autorizado.
 - XI - licença-prêmio;

- XII - licença-maternidade com a duração de 120 (cento e vinte) dias;
- XIII - licença-paternidade;
- XIV - licença para tratamento de saúde;
- XV - licença por motivo de doença em pessoa da família;
- XVI - faltas abonadas, no máximo de 3 (três) ao mês;
- XVII - doação de sangue, 1 (um) dia;
- XVIII - desempenho de mandato classista.

Então, o servidor em situações de afastamento como férias, licença-paternidade, licença-maternidade, licença-prêmio, entre outras, caracteriza o efetivo exercício e faz jus ao recebimento dos componentes permanentes e temporários identificados nas Folhas de Pagamento.

Assim, tendo como referência o conceito de remuneração do PCCR dos professores da rede estadual, podemos identificar os componentes de caráter permanente e os de natureza indenizatória ou temporária.

A Tabela 26 apresenta os componentes de remuneração, organizados em subgrupos de mesma natureza ou com proximidade de objetivos, para nos permitir a visão geral desses componentes e de sua importância para o conjunto da remuneração dos professores da rede estadual.

Dessa forma, **o subgrupo constituído por componentes de vencimento** é o primeiro apresentado na tabela. Esses componentes incluem o vencimento básico do cargo, definido em sua lei de criação e atualizado pela administração pública, e as aulas suplementares, que se constituem em aulas caracterizadas por extrapolação de carga horária, que fazem parte do cotidiano da rede estadual há décadas, porém foram reguladas apenas, em 2014, com a Lei Estadual n.º 8.030/2014.

O vencimento básico tem destaque na legislação dos servidores públicos, por isso é importante ressaltar o que está definido sobre este item da remuneração dos professores e como foi tratado no contexto da política educacional na rede estadual de ensino.

A lei n.º 5.810, de 24 de janeiro de 1994, que estabelece o Estatuto dos servidores públicos estaduais do Pará, define que “O vencimento é a retribuição pecuniária mensal devida ao servidor, correspondente ao padrão fixado em lei” (Art. 116) e, em seu parágrafo único, afirma que “Nenhum servidor receberá, a título de vencimento, importância inferior ao salário mínimo”.

A previsão geral para o estabelecimento do padrão de vencimento e demais componentes da remuneração passa, necessariamente, pelo critério da “natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira” (CF de 1988, art. 39, § 1º, I). Também vale destacar que o menor valor pago ao agente público, independentemente do tipo de vinculação com o Estado, é o salário mínimo, de acordo com o art. 39, § 3º, da Constituição Federal Brasileira. O vencimento do cargo efetivo, acrescido das vantagens de caráter permanente, é irredutível, sendo vedado o recebimento de remuneração inferior ao salário mínimo (art. 41, § 5º, do Estatuto).

O vencimento básico dos professores e demais vantagens de caráter permanente têm, além disso, previsão constitucional para que haja revisão anual de seus valores, visando à manutenção do poder aquisitivo dos servidores. O Estatuto dos servidores públicos do Estado do Pará apresenta essa obrigação no art. 117, que diz: “A revisão geral dos vencimentos dos servidores civis será feita, pelo menos, nos meses de abril e outubro, com vigência a partir desses meses”. A revisão geral dos vencimentos dos servidores não está prevista no PCCR dos professores e, com isso, deixa de considerar as orientações da Resolução 02/2009, do CNE, para a elaboração dos planos de carreira para os professores, que apresenta como item imprescindível para os planos “[...] assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira, de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal” (art. 5º, VI).

Com a ausência de um critério claro de reajuste dos valores de vencimento básico e demais vantagens permanentes da remuneração dos professores, as mudanças têm dependido, em geral, de dois fatores, ou seja, por parte da representação dos professores, a pressão do SINTEPP nas mesas de negociação, e, por parte dos governos em exercício, a alegada disponibilidade financeira.

A definição dos vencimentos iniciais das classes em que os professores podem ser enquadrados tem como referência o nível A, da classe I, tal como apresentado no art. 25 do PCCR dos professores da rede estadual de ensino:

Art. 25 [...].

§1º. Os cargos de que trata esta Lei terão seus vencimentos iniciais fixados a partir do Nível A, da Classe I, e para as demais Classes conforme a seguir:

I – O vencimento inicial da Classe II, Nível A corresponderá ao valor do vencimento inicial da Classe I, acrescido de 1,5% (um por cento e cinco décimos);

II – O vencimento inicial da Classe III, Nível A corresponderá ao valor do vencimento inicial da Classe II, acrescido de 1,5% (um por cento e cinco décimos); e,

III – O vencimento inicial da Classe IV, Nível A corresponderá ao valor do vencimento inicial da Classe III, acrescido de 1,5% (um por cento e cinco décimos).

§2º. A diferença de vencimento entre os níveis, no caso da progressão horizontal, corresponderá ao acréscimo de 0,5% (zero vírgula cinco décimos percentuais), de um nível para o outro, utilizando-se como base de cálculo, sempre, o vencimento do nível A da respectiva Classe.

Os percentuais de diferenciação de vencimentos entre as classes de professores (definido pela titulação) e seus níveis (de acordo com o tempo de serviço) obrigam o governo em exercício no poder executivo estadual, pelo menos legalmente, a pagar o vencimento básico igual ao valor do PSPN reajustado anualmente, e a usá-lo como referência mínima, pois os percentuais de 1,5% entre as classes e de 0,5 entre os níveis deve ser acrescentado.

O SINTEPP vem denunciando a falta de pagamento dos valores integrais do PSPN para os professores da rede estadual de ensino. Dessa forma, o referido sindicato deu entrada com representação junto ao Ministério Público Estadual (MPE)²⁸ para que haja investigação sobre a conduta do governo de Simão Jatene, no que diz respeito ao não pagamento do PSPN. De acordo com os representantes do SINTEPP, o governo vem descumprindo o pagamento do PSPN e a dívida do governo estadual com os professores da rede estadual, segundo cálculos do próprio Sindicato, seria de R\$ 72 milhões (em 2011), R\$ 48 milhões (em 2015) e R\$ 100 milhões (em 2016).

O entendimento de que o vencimento básico correspondia ao valor do PSPN foi contestado pelo Governo do Estado, por meio do Ofício nº 740/2017 – GS/SEDUC, encaminhado em 28 de abril de 2017 para o SINTEPP. De acordo com o conteúdo do citado ofício, o Governo do Estado estaria pagando corretamente o valor do PSPN, pois os representantes do SINTEPP estariam equivocados ao associar o PSPN com o vencimento básico. Segundo o Governo Estadual, no caso da rede estadual de ensino, deve-se somar o valor do vencimento básico com a gratificação de escolaridade

²⁸ Notícia encontrada em: <http://m.diarioonline.com.br/noticias/para/noticia-378635-educadores-apelam-por-causa-de-calote-de-jatene.html#!>

(gratificação de ensino superior) e, juntos, os dois valores superam o reajuste do PSPN que o SINTEPP exige que seja cumprido.

No que diz respeito às aulas suplementares, atualmente, são reguladas pela Lei nº 8.030/2014 e são mencionadas nos arts. 35 e 28, do PCCR dos professores da rede estadual. Antes desta lei, as aulas suplementares não estavam respaldadas em nenhuma outra legislação estadual ou federal.

Para compreendermos corretamente o que são aulas suplementares, precisamos entender que essas aulas estão sendo pagas como trabalho realizado pelos professores e que extrapolam o limite máximo da jornada de regência de classe no período de um mês. Dessa forma, é necessário nos reportarmos aos conceitos de jornada e regência de classe, definidos na Lei nº 8.030/2014.

Em conformidade com o que dispõe a referida lei, em seu art. 2º, § 1º, “[...] a jornada mínima do ocupante de cargo de professor da educação básica da rede pública de ensino não poderá ser inferior a 20 (vinte) horas semanais”. A partir da jornada mínima, a “[...] jornada de trabalho do professor será de 20 (vinte), 30 (trinta) ou 40 (quarenta) horas semanais, constituída de horas-aula (regência de classe) e horas-atividade” (Art. 3º). Com isso, a jornada não é equivalente ao tempo que o professor fica efetivamente na regência de classe, mas é o tempo que abrange a regência de classe e a hora-atividade.

O artigo 4º, da Lei nº 7.442/2010 (PCCR), esclarece essa diferenciação entre a finalidade dos dois períodos comportados pela jornada de trabalho da seguinte forma:

XII – Hora-Aula – é o tempo reservado à regência de classe, com a participação efetiva do aluno, realizado em sala de aula ou em outros locais adequados ao processo ensino-aprendizagem;

XIII – Hora-Atividade – é o tempo reservado ao docente, cumprido na escola ou fora dela, para estudo e planejamento, destinado à avaliação do trabalho didático e à socialização de experiências pedagógicas, atividades de formação continuada, reunião, articulação com a comunidade e outras atividades estabelecidas no Projeto Político Pedagógico;

Por sua vez, o artigo 5º, da Lei nº 8.030/2014, define que “[...] aulas suplementares correspondem à extrapolação da jornada de trabalho, por necessidade de serviço, para atender exclusivamente à regência de classe na educação básica nas escolas da rede pública estadual de ensino”.

Na prática, as aulas suplementares funcionam como uma espécie de aditivo ao vencimento básico e possuem a mesma capacidade de incidência sobre os componentes de caráter permanente, ou seja, assim como o vencimento básico, as aulas suplementares incidem sobre as gratificações de escolaridade, magistério, titularidade e adicional de tempo de serviço. Daí a sua importância no conjunto da remuneração dos professores. Cabe ainda ressaltar que esse componente fica discriminado à parte do vencimento básico, pois se trata de pagamento por trabalho realizado pelos professores para além do tempo previsto para a regência de classe.

Com a regulamentação da Lei nº 8.030/2014, ocorreu mudança na forma de se calcular o valor das aulas suplementares que, anteriormente, tomava como base o valor da hora-aula do professor nível I e classe I da carreira dos professores estaduais, ou seja, a mudança consistiu em definir o valor da aula suplementar de acordo com a classe e nível em que se encontra o professor, tal como dispõe o artigo 3º da referida lei.

§ 3º O valor da aula suplementar será calculado com base no valor da hora aula do nível e classe, em que estiver inserido o professor, adicionando-se, a esta, as gratificações de magistério, de escolaridade, de titularidade e o adicional por tempo de serviço.

Com isso, houve ganho considerável, pois os professores que estavam no meio ou em fim de carreira, quando ganhavam aulas suplementares, recebiam essas aulas em valores que tinham como referência um professor em início de carreira. Outra questão importante é que as aulas suplementares são consideradas como parte do vencimento básico e, por isso, seus valores também incidem sobre as gratificações de magistério, titularidade e escolaridade, repercutindo na ampliação dos rendimentos.

De acordo com a Lei nº 8.030/2014, as aulas suplementares poderão ser concedidas, além da jornada semanal do Professor, nas seguintes categorias: **aula suplementar complementação** que é concedida aos Professores da educação básica da rede pública de ensino, em regência de classe, quando, mesmo cumprida a jornada de trabalho, nos moldes estabelecidos nos incisos do art. 35 da Lei nº 7.442, ainda houver necessidade do Docente em sala de aula. Outra possibilidade é a **aula suplementar substituição**, que é de cunho eventual, transitório ou esporádico e se destina aos Professores da educação básica da rede pública de ensino, designados para substituir, temporariamente, o titular de regência de classe em seus impedimentos legais.

No **Subgrupo de vantagens por tempo de serviço** permaneceram o abono salarial e o adicional por tempo de serviço. O abono salarial pode ser pago tendo em vista diversas intenções como, por exemplo, o pagamento de um benefício para professores que exercem ou exerceram determinada atividade na SEDUC e não tendo um componente específico para aquele fim é paga em forma de abono. Também ocorre a situação do abono se constituir em valores definidos pelo Governo Estadual, como forma de promover reajustes que acompanhem as variações da inflação e, ao serem pagas em forma de abono, não incidem sobre o vencimento básico.

O abono FUNDEF/FUNDEB, comum para todos os professores, e o abono GEP, que era específico para professores que atuam no Ensino Médio, foram incorporados ao vencimento básico, como forma de se pagar o PSPN e, por isso, não foram mais identificados no ano de 2014.

O **Subgrupo de vantagens por local de serviço**, constante na série histórica, é paga aos professores do Sistema Modular de Ensino e que foi regulado pela Lei nº 8.030, de junho de 2014.

Quanto ao **Subgrupo de vantagens por função**, os componentes que os constituem ficaram sem alteração. Entretanto, vale ressaltar que apenas um desses componentes se refere à atividade docente, ou seja, gratificação pelo exercício da docência, e os demais são relacionadas a atividades não docentes, como direção, cargos ou funções gratificadas.

Em relação à gratificação de magistério, esse componente é devido aos professores que estiverem em efetivo exercício da docência e corresponde a 10% do vencimento nos casos de professores do ensino regular, tal como disposto no art. 32, do PCCR: “A gratificação de magistério será devida ao servidor ocupante do cargo de Professor, que se encontrar em regência de classe, e corresponderá a 10% (dez por cento) do vencimento”.

Esse valor é maior para os professores da educação especial, devendo ser paga no percentual de 50% (cinquenta por cento). Esse percentual estava previsto no art. 246, do Estatuto dos Servidores do Estado do Pará, e tem sua base no inciso XIX, do art. 31, da Constituição paraense.

A respeito da função deste componente, cabe destacar que ele tem como objetivo servir como estímulo à permanência ao desenvolvimento da atividade principal do cargo docente, que é o trabalho de regência de classe.

No **Subgrupo vantagens por atendimento**, encontramos a gratificação magistério educação especial, que está prevista no art. 246, do RJU dos servidores estaduais, que define para os “[...] servidores em atividade na área de educação especial fica atribuída a gratificação de cinquenta por cento (50%) do vencimento”.

O **Subgrupo de direitos e benefícios diversos** não apresentou nenhuma mudança aparente. O auxílio-doença está relacionado ao “[...] direito concedido ao servidor, a pedido ou de ofício, de se licenciar do serviço, sem prejuízo da remuneração, por um período determinado por ocasião da inspeção médica” (PARÁ, 2015, p. 71). A licença para tratamento de saúde está amparada no Art. 81 a 84, da Lei 5.810, de 24 de janeiro de 1994, e na Medida Provisória nº 664, de 30 de dezembro de 2014, que preveem o auxílio doença “[...] correspondente a um mês de remuneração, após cada período consecutivo de 06 (seis) meses de licença para tratamento de saúde. O auxílio-natalidade “É uma vantagem concedida ao servidor por motivo de nascimento do filho, equivalente a um (01) salário mínimo vigente no mês do nascimento” e tem como base normativa o Art. 160, I, “c”, da Lei 5810, de 24 de janeiro de 1994. O auxílio-transporte “É o auxílio concedido ao servidor ativo, a fim de custear suas despesas realizadas com transporte coletivo urbano regular, no deslocamento de sua residência-trabalho-residência” normatizado no Art. 160, alínea b, da Lei nº 5.810, de 24 de janeiro de 1994, e também na Lei nº 6.621, de 07 de janeiro de 2004, bem como no Decreto nº 911, de 15 de março de 2004. O salário-maternidade ou auxílio-natalidade será concedido ao servidor(a) que apresentar a certidão do recém-nascido, quando da inscrição deste como dependente, conforme dispõe a alínea c do Art. 160 do Regime Jurídico Único dos servidores do Estado do Pará (PARÁ, 2015, p. 73).

Vale ressaltar que todas os componentes desse subgrupo são ocasionais sem nenhuma previsão legal de incorporação à remuneração dos professores, pois fazem parte do conjunto de direitos e benefícios gerais para os servidores do governo estadual.

O **Subgrupo das vantagens pessoais** apresentou apenas uma alteração referente ao abono de convênio recebido pelos professores que trabalhavam no programa de convênio da SEDUC, que consistiu no trabalho de preparação para os

alunos da rede estadual para os processos seletivos de vestibulares regionais e que foi extinto em 2013.

A gratificação de titularidade se constitui, por sua vez, na única forma de progressão vertical, ou seja, ascender entre as classes de professores que vai da I até a IV. A forma como está definida na estrutura da remuneração ou como pode ser concedida aos professores está definida no artigo 31, do PCCR, nos seguintes termos:

Art. 31. A gratificação de titularidade será devida em razão do aprimoramento da qualificação do servidor do Magistério, e será calculada sobre o vencimento base do cargo, à razão de:

I – 30% (trinta por cento) para o possuidor de Diploma de Doutorado;

II – 20% (vinte por cento) para o possuidor de Diploma de Mestrado;

III – 10% (dez por cento) para o possuidor de Curso de Especialização em Educação.

Os percentuais acima não são cumulativos, o maior exclui o menor, ou seja, no caso dos professores terem mais de um curso, como, por exemplo, mestrado e doutorado, o percentual a ser recebido será o correspondente ao título de doutor, deixando-se de considerar o percentual para o título de mestre, e serão devidos aos servidores que obtiverem a certificação que comprove a conclusão de curso de pós-graduação em educação e áreas afins (art. 31, §1º).

A gratificação de escolaridade está prevista na Lei 5.810/94 (RJU), art. 132, VII e 140, III. Já no PCCR, permaneceu apenas a Gratificação de nível superior (GNS) e, por isso, professores com nível fundamental e médio não recebem essa gratificação. Esse componente corresponde à quantia equivalente a 80% (oitenta por cento), ao titular de cargo para cujo exercício a lei exija habilitação correspondente à conclusão do grau universitário. Desse modo, a gratificação de escolaridade é devida apenas aos professores das classes I, II, III e IV. Dessa forma, o cargo de professor, classe especial, com formação em nível médio, não recebe a gratificação de escolaridade de nível superior, no percentual de 80% sobre o vencimento-base, prevista no art. 140, do Estatuto dos Servidores.

Por outro lado, talvez visando a amenizar essa diferença, foi criada para os professores da classe especial que concluírem cursos de licenciatura plena uma gratificação por terem obtido a escolaridade em nível superior e que, no PCCR, não tem uma nomenclatura definida, porém, nos componentes encontrados nas Folhas de

Pagamento, aparece com a denominação “vantagem progressiva”. Essa gratificação inicialmente é percebida no percentual de 10% do vencimento-base e avança a cada ano, no mesmo percentual cumulativo, até o limite de 50%, como está exarado no art. 33 do PCCR.

Os dados de Folha de Pagamento referentes a outubro de 2013 indicam que, em outubro de 2014, essa gratificação foi paga a 1.925 professores da classe especial, num total de 3.357 professores enquadrados nessa condição. Com esses dados, observamos que 57% dos professores da classe especial ainda não tinham obtido formação em nível superior em 2014.

A vantagem pecuniária por decisão judicial se refere a decisões judiciais favoráveis sobre pedidos de servidores referentes à incorporação de valores recebidos em momentos anteriores, que não foram mais recebidos, ou ações referentes à atualização de valores ou indenizações por perdas salariais.

A gratificação por representação está prevista na Lei nº 5.810/1994, art. 132 e inciso II, e seus valores são diferenciados para os servidores que ocupam os cargos de Direção e Assessoramento Superior (DAS), tal como está previsto no artigo 135 do RJU abaixo.

Art. 135. A gratificação de representação será atribuída aos servidores ocupantes de cargos comissionados de Direção e Assessoramento Superior. Parágrafo único. A gratificação de representação incidirá sobre o padrão do cargo, nos seguintes percentuais: a) GEP-DAS.6 – 100% (cem por cento); b) GEP-DAS.5 – 95% (noventa e cinco por cento); c) GEP-DAS.4 – 90% (noventa por cento); d) GEP-DAS.3 – 85% (oitenta e cinco por cento); e) GEP-DAS.2 – 80% (oitenta por cento); f) GEP-DAS.1 – 80% (oitenta por cento).

Na área de gestão, apareceu, em 2014, a Gratificação de Desempenho de Gestão (GDG). Esse componente está previsto na Lei nº 6.875, de 29 de junho de 2006, no art. 12-b. Apesar de estar amparado desde 2006, ele somente apareceu na folha de 2014.

No **Subgrupo outros componentes**, estão benefícios gerais que não são relacionados à docência propriamente dita. Encontramos o direito ao gozo de férias, adicional por insalubridade, por atividade de risco e salário-família. As férias possuem ampla regulação em lei, desde a CF de 1988 ao RJU dos servidores do Estado. O adicional de insalubridade é, por sua vez, de caráter pontual e, não persistindo as causas

que geram seu pagamento, é retirado do contracheque dos servidores. Quanto ao adicional de risco de vida, ele tem sido pago, conforme o Art. 29, para os professores que vêm trabalhando nos convênios da SEDUC, ou seja, na Superintendência do Sistema Penal ou na Fundação da Criança e do Adolescente. Para esses professores, o artigo 29, do PCCR, afirma que o servidor “[...] fará jus a gratificação de risco de vida e alta complexidade no valor equivalente a 50% (cinquenta por cento) do vencimento-base”.

Com o levantamento do total de componentes, destacamos aqueles que apresentam maior frequência nas Folhas de Pagamento, ou seja, os que são recebidos pelo maior número de professores e que apresentam o maior volume de recursos no conjunto geral dos componentes da remuneração dos professores. Dessa forma, a tabela abaixo apresenta os componentes que mais se destacam nesses dois aspectos, isto é, que são recebidos pelo maior número de professores e que têm maior volume de recursos alocados nas Folhas de Pagamento.

Tabela 27 – SEDUC/PARÁ – Componentes de maior valor e frequência (2006/2010/2014) (valores nominais)

COMPONENTES	MÊS/ANO									
	Out./2006			Out./2010			Out./2014			
	% de freq.	Nº de prof.	Valor total	% de freq.	Nº de prof.	Valor total	% de freq.	Nº de prof.	Valor total	% Δ 2006-2014
Vencimento-Base	100	24.820	16.093.520	100	26.507	24.907.300	100	25.957	41.629.663	158,67
Aulas Suplementares	85	21.190	3.469.817	95	25.191	8.397.238	91,9	23.856	14.959.596	331,14
Gratificação de Magistério	89	22.195	1.852.284	99	26.308	3.324.133	97,8	25.375	5.022.625	171,16
Gratificação pela Escolaridade	51	12.622	8.383.386	76	20.096	19.929.668	86,7	22.514	36.285.286	332,82
Gratificação de titularidade	16	4.005	306.967	32	8.599	1.075.758	44,6	11.587	2.591.070	744,09
Adicional por tempo de serviço	58	14.289	4.644.481	71	18.700	9.080.178	90,2	23.411	19.210.340	313,62
Abono FUNDEF/FUNDEB	63	15.598	2.819.397	59	15.549	3.097.207	-	-	-	-
Abono GEP	42	10.391	1.580.045	55	14.569	2.566.523	-	-	-	-
Auxílio-Alimentação	-	-	-	89	23.534	2.710.177	79,1	20.540	6.077.572	-
Auxílio-transporte	0,6	157	2.915	34	8.946	773.245	29,1	7.560	634.761	21.675

Fonte: Organizada pelo autor com base nas tabulações das Folhas de Pagamento, realizadas por Cláudio Reis (2017).

Entre os componentes de maior frequência e valor, o que se destaca por ser o único que é recebido por todos os professores e com o maior volume de recursos em

cada período analisado é o vencimento básico. É possível observar que, no período entre 2010 e 2014, o valor total do vencimento básico quase dobrou indo de R\$ 24.907.300,00, em 2010, para R\$ 41.629.663,00, com aumento de 67,14%, em 2014, podendo ser um reflexo da implementação do PSPN na rede estadual de ensino, uma vez que, em 2011, os valores definidos nacionalmente para o PSPN passaram a ser obrigatórios para todos os governos estaduais e municipais.

O segundo componente de maior peso é a gratificação de escolaridade que, em 2006, era paga a pouco mais da metade dos professores da rede estadual, ou seja, 51%, com o total de R\$ 8.383.386,00. Essa gratificação é devida, de acordo com a legislação, apenas para professores com formação em nível superior que, em 2006, se enquadravam na condição do cargo de professores AD – 4 e que, com a nova nomenclatura do PCCR, passaram a ser designados de classe I, II, III e IV.

O adicional por tempo de serviço é o terceiro componente com maior peso no total da Folha de Pagamento, em cada período analisado, e, por ser um adicional que é acrescido na remuneração dos professores a cada triênio, indica uma mudança substancial no aspecto referente à permanência em serviço e à estabilidade dos professores da SEDUC. Em 2006, 58% dos professores recebiam o adicional por tempo de serviço, ao passo que, em 2014, 90,2% estavam recebendo os valores desse adicional. Essa mudança possivelmente é um reflexo do ingresso de concursados, no período analisado na série histórica, e que também indica o aumento substancial do volume de recursos alocados para o pagamento desse adicional, pois, em 2006, foram necessários R\$ 4.644.481,00 para esse componente ao passo que, em 2014, o total foi de R\$ 19.210.340,00, ou seja, houve um crescimento no período de 313,62%.

Entretanto, devemos recordar que os dados da Tabela 22 indicam que, de 2006 a 2013, o quantitativo total de professores aumentou em apenas 8%. Com isso, não houve aumento expressivo no quantitativo de professores, porém houve mudança significativa no tipo de vínculo, pois os dados da referida tabela indicam redução em 55% dos professores temporários e aumento de 40% dos professores efetivos. Dessa forma, o aumento do quantitativo de professores com vínculo efetivo parece ser a melhor explicação para o aumento de valores alocados no componente adicional por tempo de serviço.

O componente aulas suplementares apresentou, no período de 2016 a 2013, crescimento de 331,14% e indica que houve o crescimento no número de professores que recebem por aulas suplementares, que se caracterizam por serem aulas que ultrapassam a jornada de trabalho mensal dos professores da rede estadual.

A gratificação de magistério, por sua vez, tem um impacto menor em relação aos componentes mencionadas anteriormente e esta é a gratificação específica para o exercício da atividade docente. Apresenta impacto menor do que as aulas suplementares, embora seja o componente que, depois do vencimento básico, apresenta a maior frequência entre o total dos professores da rede estadual, alcançando 97,8% dos professores, em 2014. O percentual não alcança 100%, talvez, em virtude de identificarmos professores lotados em espaços descritos como não educacionais, como verificamos na Tabela 20. Com isso, percebemos que esse componente não recebeu a atenção necessária para estrategicamente estimular os professores em sua atividade principal que é o contato diário com os alunos nas atividades de ensino-aprendizagem, pois, se compararmos o total de recursos, em 2014, para a gratificação de magistério, observaremos que foi de R\$ 5.022.625,00, valor muito abaixo do total alocado para a gratificação de escolaridade que foi de R\$ 36.285.286,00.

Entre os componentes com maiores valores alocados, dois se destacam pelo crescimento que alcançaram no período analisado. O primeiro é a gratificação de titularidade que, em 2014, foi recebida por apenas 44,6% dos professores, mas que, no período, cresceu 744,09%, indicando crescimento na qualificação dos professores em cursos *lato sensu* e *stricto sensu*.

Por fim, a gestão de Ana Julia criou e estendeu o auxílio-alimentação para uma parte considerável dos professores da rede estadual. Em 2014, o auxílio foi pago a 79,1% dos professores e contou com o total de R\$ 6.077.572,00 alocados para esse componente.

A seguir, a Tabela 28 apresenta um exercício com os valores médios das subcategorias presentes na estrutura da remuneração dos professores do Estado do Pará, com base no total de cada mês de outubro dos anos da série histórica, com os valores atualizados pela aplicação da correção monetária, por meio do INPC a preços de dezembro de 2014.

Tabela 28 – Estado do Pará – Rede estadual de ensino: Remuneração média dos professores, segundo categorias – 2006/2010, 2013/2014 (valores em reais)

Categorias	2006	%	2010	%	2013	%	2014	%
Vencimento Base	1.085,85	37,96	1.252,88	31,22	1.602,38	30,99	1.699,72	30,12
Vencimento aulas	242,17	8,46	422,39	10,52	558,31	10,80	633,59	11,23
Vantagens Pecuniárias								
Vantagens por tempo de serviço	533,17	18,64	619,49	15,44	679,05	13,13	832,62	14,75
Vantagens por local de serviço	51,46	1,80	-	-	148,12	2,86	158,69	2,81
Vantagens por função	156,88	5,48	209,95	5,23	222,15	4,30	244,53	4,33
Vantagens p/ tipo de atendimento	-	-	83,20	2,07	68,54	1,33	62,05	1,10
Direitos e benefícios diversos	62,84	2,20	187,95	4,68	321,53	6,22	307,04	5,44
Vantagens pessoais	607,81	21,25	1.062,68	26,48	1.497,21	28,95	1.611,41	28,55
Outros	120,68	4,22	174,85	4,36	74,12	1,43	94,09	1,67
Total	2.860,85	100,00	4.013,38	100,00	5.171,42	100,00	5.643,73	100,00

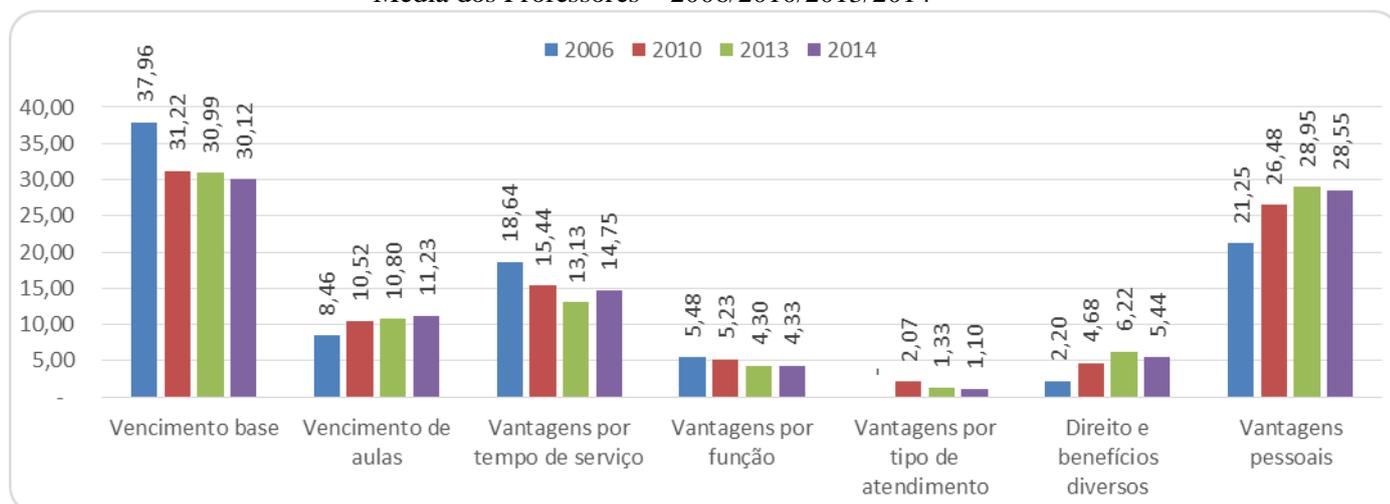
Fonte: Organizada por Reis (2016), com base em dados das Folhas de Pagamento.

Vale ressaltar que as médias apresentadas poderiam ser diferentes caso utilizássemos outros critérios, como a formação dos professores, a posição na carreira e o tempo de serviço. Dessa forma, as médias da tabela 28 dizem respeito a uma realidade agregada, ou seja, geral sem a delimitação de critérios de desagregação. Com isso os dados indicam a redução proporcional do vencimento-base, em relação às demais categorias, no período entre 2006 e 2014, cuja participação na remuneração média (R\$ 2.860,85) representava 37,96%, caindo para 30,12%, em 2014, embora a remuneração média absoluta, nesse ano, mostre-se superior a 2006 (R\$ 5.643,73). Com isso, não estamos afirmando que o valor do vencimento básico diminuiu ao longo da série histórica, mas que, no conjunto das demais subcategorias, não manteve o percentual que tinha em 2006, principalmente em virtude do crescimento na série temporal dos valores referentes à subcategoria vantagens pessoais.

É possível observar que as categorias vencimento-base, vantagens por tempo de serviço e vantagens pessoais são aquelas com maior participação na composição da remuneração média. Em 2006, representavam, juntas, 77,85% contra 73,42%, em 2014,

o que mostra que a redução dos ganhos absolutos também está presente, de forma agregada, nas principais categorias da remuneração média dos professores.

Gráfico 3 – Estado do Pará: Rede estadual de educação: categorias incidentes na Remuneração Média dos Professores – 2006/2010/2013/2014



Fonte: Folha de Pagamento. Secretaria de Estado de Educação – SEDUC/PA. Organizado por Antônio Reis (2016).

As vantagens pessoais que constituem o grupo de gratificações (gratificação a título de representação, por titularidade, escolaridade, vantagem pecuniária de decisão judicial e vantagem por desempenho de gestão) foram as que evidenciaram maior crescimento no período. Todavia, não fazem parte de uma política abrangente de aumento da remuneração dos professores, em face de algumas estarem relacionadas a atividades extraclasse (gratificação a título de representação e vantagem por desempenho de gestão) e de outras que dependem de esforço próprio dos profissionais para realizarem cursos de pós-graduação, pagos com os próprios recursos, ou tentando vagas públicas, muito disputadas, por haver poucos cursos de mestrado e doutorado em educação no Pará.

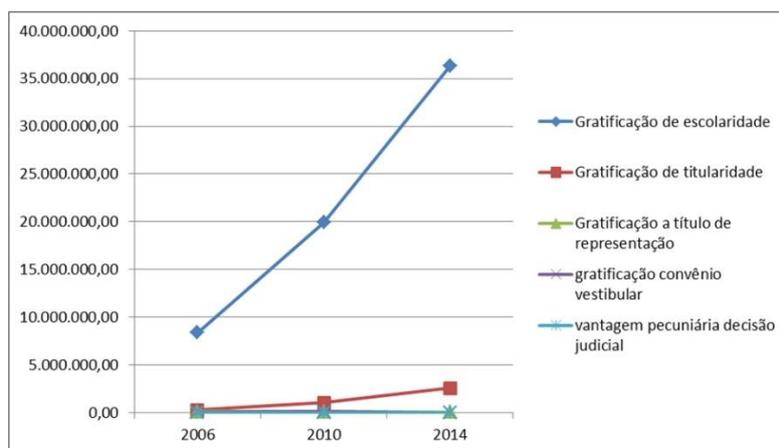
Entre os componentes do subgrupo das vantagens pessoais, dois são os que têm mais frequência: a gratificação²⁹ de titularidade e a gratificação de escolaridade. O primeiro, obtido a partir da conclusão de cursos de pós-graduação, e o segundo, recebido automaticamente pelos professores que ingressam nos quadros da SEDUC com a escolaridade em nível superior.

²⁹ A nomenclatura desses dois componentes que são designadas de “gratificação” na Folha de Pagamento parece estar com o uso indevido, pois de acordo com Meirelles (1996) as gratificações sejam as relacionadas ao serviço ou pessoais são liberalidades puras da Administração concedidas por recíproco interesse do serviço e do servidor com caráter transitório e por isso não são incorporadas a remuneração. O correto deveria ser adicional de escolaridade e titularidade por serem vantagens permanentes.

A gratificação convênio vestibular foi criada para servir de estímulo ao trabalho dos professores que preparavam os estudantes para os concursos seletivos de vestibular e, como as turmas de convênio específicas para esse fim deixaram de existir, a gratificação foi incorporada ao vencimento básico.

As outras gratificações possuem baixa frequência, pois, em 2014, apenas 33 professores receberam valores correspondentes a título de representação e quanto a gratificação tempo integral por decisão judicial teve apenas duas ocorrências e para Vantagem Decisão Judicial Educação Especial, que foi recebida por 115 professores, no mesmo ano. Essas situações de decisão judicial não são estáveis quanto à frequência dos professores que as recebem e apresentam caráter pontual, em decorrência de decisões na esfera da justiça, em virtude de servidores que se sentiram prejudicados por diversas razões de discordância, nos valores recebidos em seus contracheques. O gráfico abaixo indica o crescimento dos recursos totais alocados para os componentes da categoria vantagens pessoais.

Gráfico 4 – Evolução nos valores das vantagens pessoais



Fonte: Gráfico elaborado pelo autor.

No gráfico percebemos que os valores de gratificação convênio deixam de constar em 2014, pois são realocados para o vencimento e os valores crescentes no conjunto de vantagens pessoais estão relacionados à gratificação de escolaridade e por titularidade.

Portanto, o panorama apresentado neste capítulo, a partir dos dados extraídos das folhas de pagamento, contribuem para a reflexão a respeito das políticas de remuneração que foram praticadas no período de 2006 a 2014, e nos ajudam a perceber as mudanças ocorridas nos componentes que formam a estrutura da remuneração dos

professores. Dessa forma, no capítulo seguinte nos deteremos na análise dessas políticas apreendidas ao longo da série histórica.

CAPÍTULO IV – A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA EDUCAÇÃO BÁSICA DA REDE DE ENSINO DO PARÁ NO PERÍODO DE 2006 A 2014

Neste capítulo concentramos as discussões nas políticas que emergiram da análise dos componentes da remuneração e nas perspectivas de valorização da carreira dos professores da educação básica por elas ensejadas. Para tanto, elegemos três eixos temáticos, a saber: (I) a política de ampliação do vencimento por meio da incorporação de abonos e gratificações; (II) a política de valorização da regência de classe; e, (III) a política de valorização das vantagens pessoais.

Todavia, antes de adentrar na discussão dos três eixos temáticos importa apresentar algumas considerações sobre a remuneração dos professores como política.

4.1 – A remuneração dos professores como política pública

Para compreendermos como a remuneração de professores se constitui uma política pública necessário se faz discutirmos o que se entende por “política” bem como pelo termo “público”. Para Frey (2000) há três dimensões para o termo “política,” dependendo do foco da análise que se pretende fazer, ou seja: (1) para denominar as instituições políticas; (2) para se referir à dimensão processual e (3) para indicar o conteúdo material da política.

A dimensão institucional engloba a ordem do sistema político e a estrutura institucional do sistema político-administrativo. A dimensão processual se refere ao processo político, muitas vezes conflituoso, que define os objetivos, conteúdos e as decisões de distribuição na política. Quanto à dimensão material da política o foco está em se analisar o conteúdo concreto dos programas de política, englobando os problemas técnicos e o conteúdo material das decisões políticas.

Este estudo se insere na análise da dimensão material da política de remuneração, pois nos detivemos a compreender, no decorrer da série histórica, as decisões políticas e as definições concretas que incidiram sobre os componentes que

estruturam a remuneração dos professores da educação básica da rede estadual de ensino.

O delineamento dos contornos do conceito de “política” possui diversos elementos que envolvem decisões, intenções, interações, subjetividades, relações sociais que nos fazem perceber que a política abarca diversas dimensões. O termo política pública, desse modo, refere-se ao relacionamento da ação do Estado com interesses, anseios e influências de representações sociais, o que indica a não neutralidade do Estado nas suas decisões e opções no momento de implementar as políticas que deverão atender às demandas sociais.

Esses elementos constituintes das políticas públicas se fizeram presentes nas ações dos governos estaduais ao longo da série histórica analisada no que diz respeito à remuneração dos professores da rede de ensino do Estado do Pará. A remuneração dos professores como política pública está inserida no conjunto das ordenações e intervenções do Estado, uma vez que a manutenção ou alterações que a estrutura da remuneração foi submetida ao longo dos anos revela intenções e objetivos, por parte do Governo estadual. Além disso, foi possível observar que a remuneração docente enquanto área de atenção do estado tem envolvido vários níveis de decisão (financeira, orçamentária, legal, normativa, política, entre outras) com repercussões na (des) valorização dos professores.

A expressão “políticas públicas” apresenta vários conceitos e acepções. Por isso, Souza (2006) diz que podemos resumir políticas públicas como “o campo do conhecimento que busca ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações (variável dependente)” (p.26).

A respeito da política pública como ação do Estado, no sentido de intervenção do Estado nos assuntos cruciais que dizem respeito aos interesses dos diversos grupos sociais, Muller e Surel argumentam (2002):

[...] a ação do Estado pode ser considerada como o lugar privilegiado em que as sociedades modernas, enquanto sociedades complexas, vão colocar o problema crucial de sua relação com o mundo através de construção de paradigmas ou de referenciais, sendo que este conjunto de matrizes cognitivas e normativas intelectuais determina, ao mesmo tempo, os instrumentos graças aos quais as sociedades agem sobre

elas mesmas e os espaços de sentido no interior dos quais os grupos sociais vão interagir (p. 11).

Os referidos autores ao analisarem os elementos encontrados nos conceitos de política pública apresentados por vários autores, concluíram que de modo geral, há três características comuns nos conceitos de política pública, ou seja, a “política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência (*expertise*); ela tende a constituir uma ordem local” (p.14). O quadro normativo da política pública é formado pelo conjunto de medidas concretas (financeiras, intelectuais, reguladoras e materiais) que constituem a substância visível da política. A política pública também é constituída de elementos de força pública e de competência pelo fato de exigir decisões que se manifestam na forma autoritária ou coercitiva em que os recursos serão alocados. Por fim, o terceiro elemento constituinte de uma política pública é a capacidade da mesma constituir uma ordem local no sentido de regular os conflitos dos diversos grupos de interesse estabelecendo na medida do possível a harmonização entre eles.

Os elementos apresentados por Muller e Surel (*idem*) são pertinentes para a compreensão da remuneração de professores como política pública uma vez que a mesma se insere em um quadro normativo de ações que os governos estaduais devem atender quando tomam decisões sobre a remuneração dos professores expressas no Estatuto dos servidores estaduais, no Estatuto do magistério dos professores da rede estadual de ensino, no PCCR, dentre outros dispositivos (decretos e portarias).

Como se percebe a remuneração dos professores passa pelas decisões dos governos estaduais que podem apresentar caráter autoritário ou coercitivo na alocação dos recursos, pois em geral, a decisão final sobre o que acontece com a remuneração depende dos governos estaduais. Por fim, a capacidade da política pública em criar uma ordem local no sentido de regular os conflitos de diversos grupos de interesse está presente na questão da remuneração por haver constantes movimentos de reivindicação por melhores remunerações, o que em vários casos tem sido conflituoso com as decisões adotadas pelos governos estaduais.

Azevedo (2003, p. 38) sintetiza as linhas gerais dos diversos conceitos afirmando que “política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Desse modo, se “políticas públicas” é tudo aquilo que um governo faz ou deixa de fazer, políticas públicas de remuneração podem ser entendidas como tudo que um governo faz ou deixa de fazer sobre esse tema. Com base nesta compreensão sobre o conceito de políticas públicas entendemos que a política de remuneração a que nos referimos na presente tese não se restringe apenas a decisão deliberada do governo estadual manifestada por meio de documentos oficiais e que se expressa de modo explícito por meio de ações efetivas. O conceito que usamos engloba as omissões dos governos estaduais ao longo da série histórica, pois as mesmas também podem ser oriundas de decisões deliberadas.

Vale ressaltar que se limitarmos nossas análises apenas a manifestação de decisões ou ações deliberadas as mesmas não serão encontradas tendo em vista que constatamos no levantamento do panorama da política educacional da rede estadual do Pará descrito no capítulo 2 que não foi identificado nenhum documento ou proposta clara sobre qual seria a política de remuneração para os professores da rede estadual.

Contudo, ao longo da série histórica a composição da remuneração dos professores foi objeto de alterações, tais como a criação de novos componentes, a retirada de alguns e o crescimento mais acentuado de outros que ocorreram tanto por ação deliberada do governo estadual, quanto por influências externas por vezes não coincidentes com a ideologia política partidária defendida pelos representantes do poder executivo.

A política de remuneração tem uma intenção, ou seja, a ação ou omissão de quem implementa a política de remuneração é realizada com vistas a atingir objetivos. Nessa perspectiva, Wood Junior e Picarelli (2004) afirmam que “a política de remuneração de uma organização é um conjunto de diferentes formas de recompensa que se complementam e buscam alinhar atitudes e comportamentos com os objetivos organizacionais” (p. 100). Com isso a política de remuneração se manifesta no conjunto das recompensas, ou seja, no somatório dos elementos que constituem a remuneração do trabalhador.

Na mesma direção, Araújo (2006) afirma que a política de remuneração é definida e se expressa na composição da remuneração total e está relacionada às seguintes questões: qual o salário (remuneração básica)? Quais serão os tipos de remuneração variáveis? E quais serão os tipos de benefícios (remuneração indireta)? As respostas a essas questões revelam a política de remuneração de uma organização.

4.2 – A política de remuneração que amplia o vencimento por meio da incorporação de abonos e gratificações

A análise dos componentes de remuneração dos professores da rede estadual de ensino do Pará revelou que, dentre as principais alterações observadas no período, ocorreu a incorporação de algumas vantagens ao vencimento.

Entendemos que essas incorporações de abonos e gratificações ao vencimento dos professores ocorrem por razões econômicas e legais e não por interesse da administração pública em elevar os vencimentos dos mesmos como forma de valorizá-los.

A análise dessa questão na série histórica indicou que em anos anteriores há registros da prática de reajustes diferenciados nos vencimentos de professores com formação em nível médio e superior ao ponto de equipar os valores pagos aos professores em 2009 e 2010, como apresentado na tabela nº 17 do capítulo III. De fato, esse movimento não pode ser atribuído exclusivamente aos governos que foram analisados na série histórica de 2006 a 2014, uma vez que a pesquisa de Gemaque (2004) havia identificado que de 1996 a 2001 estavam ocorrendo ajustes diferenciados nos vencimentos dos professores, sendo que o vencimento de professores com formação em nível médio apresentou crescimento maior em relação ao dos professores com nível superior. Isso também foi verificado no estudo sobre a remuneração de professores do Pará e de Belém, que contemplou o período de 1996 a 2010 (CHAVES; ROLIM; e PEREIRA, 2015).

A partir de 2011, as diferenças voltaram a ser praticadas entre os vencimentos dos professores com formação em nível médio e superior, em função da implementação

do novo PCCR dos professores da rede estadual de ensino. Sobre isso, o Artigo 25 do referido PCCR dispõe no § 1º que os vencimentos iniciais fixados para as classes de professores têm como referência o nível A, da Classe I, e para as demais Classes II, III e IV, os diferenciais correspondem ao valor do vencimento inicial da Classe anterior, acrescido de 1,5%³⁰.

Quanto à diferenciação nos vencimentos importa destacar que a Resolução CNE/CBE nº 2, de 2009, ao tratar sobre a carreira dos professores, destaca que os sistemas de ensino devem estabelecer um nível de vencimento para as distintas habilitações: médio, superior e pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Contudo, o referido parecer não define o limite mínimo de percentuais entre os níveis, fazendo menção, apenas, para que os percentuais sejam compatíveis.

No caso da rede estadual do Pará, a definição do percentual de diferenciação entre as classes na carreira no patamar de 1,5% não resulta em diferenciação significativa quando comparamos o vencimento de professores com formação em nível médio e superior com o salário mínimo. A exemplo do que sinaliza a tabela 29 abaixo.

Tabela 29 – Vencimentos iniciais de professores com formação em nível médio e superior, com jornada de 40 h, convertidos em salário mínimo - 2006 a 2014 (valores corrigidos de acordo com o INPC de dezembro de 2014)

ANO	Sal. Mín. Nacional (A)	Venc. (Médio) (B)	I. Relação (%) (B/A)	Venc. (Superior) (C)	I. Relação (%) (C/A)
2006	556,88	1.117,22	2,0	1.183,26	2,1
2007	576,27	1.226,55	2,1	1.299,58	2,2
2008	587,94	1.350,24	2,2	1.384,04	2,3
2009	630,73	1.484,30	2,3	1.484,37	2,3
2010	660,84	1.632,73	2,5	1.637,55	2,5

³⁰ Os percentuais de diferenciação entre as classes ocupadas por professores nas carreiras ficam a critério dos governos estaduais e municipais, com base no princípio da autonomia para legislar sobre os seus sistemas de ensino. Dessa forma, os percentuais praticados são variados. A CNTE apoiou como princípio para a valorização dos professores, algumas proposições do Deputado federal Carlos Abicalil. Entre elas a escala de progressão vertical na carreira com diferença entre nível I (médio/normal) e nível II (superior) de no mínimo 50%; nível II e Nível III (especialização) de 20%; nível III e nível IV (mestrado) de 50%; nível IV e nível V (doutorado) de 80% (VANELLI, 2009).

2011	658,15	2.856,06	4,3	1.798,47	2,7
2012	711,47	2.315,67	3,2	2.327,17	3,3
2013	733,78	2.500,67	3,4	2.513,23	3,4
2014	735,13	2.708,74	3,7	2.722,34	3,7

Fonte: organizado pelo autor a partir dos dados de Folhas de Pagamento

Os dados da tabela 29 informam que, em relação à quantidade de salários mínimos, não há diferenças entre os vencimentos iniciais de professores com nível médio e superior visto que, em 2014, correspondeu a 3,7 salários mínimos, apesar de evidenciar crescimentos nos dois casos.

Observamos que as incorporações de abonos e gratificações ao vencimento começaram a ocorrer a partir de 2011, após a decisão do STF pela constitucionalidade da Lei nº 11.738/2008 e da obrigatoriedade de os governos estaduais e municipais efetivarem o pagamento dos vencimentos iniciais para os professores de acordo com o valor mínimo do PSPN.

Por certo, a Lei nº 11. 738/2008, em seu artigo 2º é clara em afirmar que o valor do PSPN se aplica ao vencimento inicial do professor com formação em nível médio, na modalidade normal, para a jornada de até 40 horas semanais. Contudo, esse valor é referência inicial para a fixação dos demais vencimentos de professores na carreira, conforme dispõe o § 1º: 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. Nessa direção, o MEC divulgou manual de orientações intitulado “Informações básicas sobre a implementação do piso salarial e carreira dos profissionais do magistério”, em que orienta os gestores públicos a usarem o reajuste do valor do PSPN como critério para atualizar os vencimentos de professores das "demais posições do plano de carreira [...] para evitar o achatamento na carreira” (BRASIL, 2015, p.69). Contudo, essas orientações não têm poder legal para que os sistemas de ensino acatem os reajustes do PSPN como critério para o aumento dos vencimentos de professores em outras posições na carreira.

Assim, o valor do vencimento inicial é definido para os professores com formação em nível médio, porém como o valor é referência inicial para as demais posições na carreira todos os profissionais do magistério público da educação básica são beneficiados, incluindo nesse conceito os que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares da educação básica.

Dessa forma, os reajustes anuais do PSPN levam à ampliação de recursos para a garantir aumento dos vencimentos dos demais professores com nível superior.

A tabela nº 17 indica a presença do abono FUNDEF até o ano de 2006, quando este foi substituído pelo abono FUNDEB que permaneceu, desvinculado do vencimento, até 2011. A partir desse ano, os recursos utilizados para pagar o abono FUNDEB, o abono GEP e a gratificação de convênio vestibular foram incorporados ao vencimento dos professores, para que o valor do PSPN fosse garantido.

Diante dessa situação, é válido refletirmos sobre o porquê desse abono não haver sido incorporado nos anos anteriores. Aliás, em anos anteriores, o SINTEPP apresentou uma proposta de incorporação das gratificações entre os itens da pauta de discussão com o governo do Estado, no sentido de avançar na valorização dos professores (SILVA, 2010).

Podemos inferir que a subordinação da política de remuneração dos professores, praticada ao longo da série histórica, à lógica do ajuste fiscal a partir da Reforma do Estado brasileiro estejam entre as razões para que o abono FUNDEF e posteriormente o abono FUNDEB não tivessem sido incorporados aos vencimentos dos professores, até a vigência da Lei nº 11. 738/2008.

No Capítulo I desta tese ressaltamos a influência do ideário neoliberal de Estado mínimo, no sentido de diminuir investimentos nas áreas sociais, por meio das reformas implementadas no contexto da década de 1990 no Brasil. Também observamos como as orientações de organismos internacionais (FMI, BM e BIRD) disseminaram o discurso do ajuste fiscal como saída para a crise de endividamento que os estados capitalistas passaram após a crise do Estado de Bem-Estar Social e seus reflexos na política educacional da América Latina.

A influência do neoliberalismo na elaboração das políticas educacionais dos países da América Latina, entre eles o Brasil, trouxe em seu bojo o discurso de que parte significativa dos problemas educacionais estava na falta de formação adequada dos professores e não no montante de recursos investidos em educação.

O neoliberalismo elegeu os professores como alvos de um discurso de desqualificação política e profissional, o que pode ser constatado nas leituras dos documentos do Banco Mundial, nos quais é argumentado que o professor é corporativista, obsessivo por reajustes, sem compromisso com a educação dos pobres, incompetente e responsável pelas falhas na aprendizagem dos alunos (EVANGELISTA; SHIROMA, 2007).

Os documentos elaborados pelo Banco Mundial deram pouca importância à questão salarial dos professores e nesse aspecto defenderam o menor investimento possível. Os especialistas do Banco Mundial argumentaram que aumentar os salários não resultaria em melhor qualidade do ensino e que os recursos deveriam ser usados em equipamentos e materiais didáticos, pois trariam melhores resultados a curto prazo. Inclusive defenderam o princípio de que os salários deveriam ser revistos e vinculados ao rendimento dos alunos (TORRES, 2007).

Nessa lógica, no Brasil, foi proposto pelo governo federal a criação do FUNDEF que não promoveu melhoria na remuneração dos professores em razão da insuficiência de recursos financeiros. Não houve aumento no volume de recursos e sim a redistribuição de recursos existentes no âmbito de cada estado, impossibilitando a valorização dos professores, “uma vez que esse percentual representou apenas 1/3 dos gastos contábeis em educação” (DAVIES, 2008, p. 53).

Dessa forma, durante o período anterior à vigência do PSPN foi conveniente manter parte dos recursos do FUNDEF e posteriormente do FUNDEB na forma de abonos, pois na condição de abonos não incidiriam sobre as vantagens pecuniárias de caráter permanente o que levaria à ampliação dos recursos para garantir a efetivação da Folha de Pagamento dos professores.

Com isso percebemos que no contexto compreendido pela série histórica, os governos apresentaram o discurso da valorização dos professores, porém não tomaram a decisão de incorporar o abono FUNDEF e posteriormente o abono FUNDEB ao

vencimento por implicar em aumento de recursos. Essa foi uma decisão coerente com a lógica de políticas que se alinham ao princípio da austeridade fiscal em detrimento de avanços nas áreas sociais e no caso específico da educação, pela não valorização dos professores.

A política de remuneração que amplia o vencimento por meio da incorporação de abonos e gratificações ocorre pela necessidade de adequação a Lei do PSPN e não por uma política que vise à valorização da remuneração dos professores, independentemente da obrigação de se cumprir o valor mínimo de vencimento para os professores com nível médio em âmbito nacional.

A motivação para a incorporação do abono FUNDEB, GEP e gratificação de convênio vestibular está clara na seguinte declaração da Secretaria de Administração do Estado do Pará:

Além do controle de gastos e do aumento da receita, o aumento para os 27 mil professores do Estado será possível, segundo a secretária de Administração, devido à incorporação do abono salarial que os educadores recebem com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e recursos do Tesouro Estadual, visto que só o abono do FUNDEB não cobriria o acréscimo de R\$14,5 milhões na folha de pagamento.

Esse abono do FUNDEB que passa a ser incorporado ao salário, antes, não tinha nenhum efeito sobre os benefícios pessoais dos servidores. Ou seja, se o servidor se aposentasse, ou estivesse de licença maternidade, não teria influência do abono no seu rendimento. No entanto, com a incorporação, o abono, que ganhará recursos do Estado, refletirá diretamente nos benefícios de todas as categorias dos profissionais da educação (AGÊNCIA PARÁ, 2012, grifos nosso).

De acordo com a declaração, a motivação de incorporar o abono FUNDEF foi o controle de gastos e do aumento da receita. A decisão é de cunho econômico e não identificamos o interesse por desenvolver uma política de ampliação da remuneração com a intenção de promover a valorização dos professores da rede estadual de ensino.

De fato, trata-se de uma nova forma de se ajustar as contas públicas no sentido de se decidir pela melhor opção que leve à redução de gastos com pessoal.

Outro destaque que fazemos, a partir da declaração da Secretaria da SEAD, é o reconhecimento de que no período anterior à incorporação, o abono do FUNDEB “não tinha nenhum efeito sobre os benefícios pessoais dos servidores”, uma vez que o professor no caso de afastamento do serviço, licenças e aposentadoria deixava de receber o valor do abono.

Esse reconhecimento indica que caso a incorporação do abono ao vencimento tivesse ocorrido em anos anteriores os professores estariam com relativa melhoria em seus vencimentos há mais tempo.

A intenção declarada foi no sentido de não aumentar os gastos com pessoal, e garantir o pagamento do valor anual do PSPN.

De acordo com a Secretaria da SEAD, o critério de correção da remuneração dos servidores consistiu em não deixar que os rendimentos dos servidores fossem corrigidos abaixo da inflação. Como podemos observar na seguinte declaração:

(...) a política de remuneração dos servidores públicos tem se pautado pela elevação dos valores, sem acúmulo de perdas em decorrência da inflação, de tal modo que, ao longo desses últimos dois anos e meio, quando a inflação esteve no patamar de 15,76%, todas as categorias profissionais do Estado tiveram aumentos que propiciaram ganhos reais efetivos na remuneração que variam de 2% a 10% (...) (AGÊNCIA PARÁ, 2013).

Para conseguir manter a remuneração dos servidores acima da inflação e até conseguir promover o aumento dos valores recebidos, a incorporação de vantagens foi praticada para atender tanto a demanda dos servidores por melhores pagamentos quanto para o governo estadual no sentido de que foi possível conter a elevação de gastos com pagamento de pessoal e não comprometer os percentuais definidos na Lei de responsabilidade fiscal.

Em documentos da SEAD é argumentado que:

Não podemos esquecer jamais da Lei de Responsabilidade Fiscal, à qual todos os governantes estão submetidos. Segundo a Lei, o limite prudencial de gastos com pagamento de pessoal não deve ultrapassar os 46,17% da receita corrente líquida do Estado. **Hoje, nós estamos na casa de 45,44%, o que demonstra uma pequena folga, estabelecida para dar conta do que chamamos de crescimento**

vegetativo da folha, que prevê aumentos decorrentes da vida funcional normal do servidor, como variação de tempo de serviço, gratificações incorporadas e decisões judiciais, entre outras (...) (AGÊNCIA PARÁ, 2013) (grifo nosso).

Nesse comentário está presente o discurso recorrente entre os governos sobre a dificuldade orçamentária para aumentar as remunerações dos servidores públicos e em decorrência disso a ampliação de gastos com a Folha de Pagamento. A afirmação de que os recursos seriam suficientes para garantir apenas, com relativa folga, o crescimento vegetativo da folha, ou seja, os reajustes que são obrigatórios pelos dispositivos legais, indica as limitações impostas pelos percentuais da Lei de Responsabilidade Fiscal e a necessidade de recursos adicionais para se promover uma política de remuneração que avance para além da simples atualização dos valores para não serem desgastados pela inflação.

De acordo com declaração da Secretaria de Administração, “a política de remuneração dos servidores no atual governo também tem sido pautada pela incorporação de vantagens”. Portanto, essa foi uma das formas de se conseguir reajustar a remuneração dos servidores (AGÊNCIA PARÁ, 2013).

É argumentado que os reajustes para os servidores dependem da capacidade de pagamento do Estado uma vez que “essas limitações não dependem da mera vontade política do governante em estabelecer este ou aquele percentual e sim da necessidade de trabalhar de forma responsável, mantendo equilibrada a despesa” (AGÊNCIA PARÁ, IDEM).

O aumento do vencimento dos professores das redes públicas de ensino, por meio de incorporação de gratificações após a decisão do STF que levou a obrigatoriedade do PSPN, também tem sido identificado em alguns estudos sobre remuneração de professores.

No Relatório FT (Força Tarefa) vencimento e remuneração, da Pesquisa Nacional sobre a remuneração docente no Brasil (2013), foi constatado que houve aumento dos vencimentos de professores nas redes estaduais e municipais envolvidos no estudo e entre as possibilidades de explicação para isso foi sugerida a implantação do

PSPN, pois foi observada a tendência de elevação nos vencimentos, em especial, pela incorporação de gratificações e adicionais, a partir de 2008.

Castro (2014) observou que na rede pública municipal de ensino de Teresina (PI), após a implementação do PSPN, houve valorização no vencimento, visto que antes representava 52,6% do total da remuneração e com a implementação da referida Lei passou a representar 73,5%. Para a autora, o impacto positivo no vencimento não refletiu, necessariamente, ganhos reais na remuneração dos professores, pois algumas gratificações e o adicional de tempo de serviço foram incorporados ao vencimento. O impacto observado com a implantação do PSPN foi a elevação do vencimento, aproximando-o do valor da remuneração do professor.

No caso da rede estadual do Piauí, Soares (2016) identificou que o impacto observado com a implantação da Lei do PSPN foi a elevação do vencimento, decorrente da incorporação dos itens da carreira, igualando-o ao do valor da remuneração do professor.

Segundo Brito *et al.* (2011), na rede estadual de ensino de Minas Gerais foram incorporados aos vencimentos dos profissionais de educação um abono de R\$ 45,00, em face da aprovação da Lei do Piso, em 2008, e foi incluída a Parcela Remuneratória Complementar do Magistério (PRCM), com o objetivo de aproximar estes vencimentos ao PSPN.

A decisão dos governos estaduais e municipais de incorporar componentes da remuneração aos vencimentos dos professores parece ser uma tendência e que pode ser interpretada ora como vantagem ora como perdas para os professores.

Entendemos que as incorporações de abonos e gratificações não se constituem prejuízo para os professores por apresentar alguns aspectos positivos. São gratificações que poderiam ser perdidas no momento da aposentadoria. A realocação dos componentes reduz em parte a necessidade de mais recursos para garantir o pagamento dos professores, porém sendo incluídos no vencimento básico não se constituem apenas em mudança de posição na estrutura da remuneração uma vez que há a incidência do vencimento sobre as vantagens pecuniárias de caráter permanente: escolaridade, magistério, titularidade e adicional de tempo de serviço.

A respeito de se entender se há perdas com a incorporação de gratificações ao vencimento básico por haver a redução de valores em face dos descontos, deve-se levar em consideração a estabilidade da permanência dos valores da gratificação ou abono, mesmo com a possibilidade de descontos. Porém entendemos que isso ainda é mais vantajoso do que a insegurança da perda definitiva desses valores por decisão de algum governante ou da retirada automática dos valores no ato da aposentadoria.

De acordo com o MEC, o abono do FUNDEB representa forma de pagamento utilizada quando o total da remuneração do conjunto dos profissionais do magistério da educação básica não alcança o mínimo exigido de 60% do FUNDEB. “Portanto, esse tipo de pagamento deve ser adotado em caráter provisório e excepcional, apenas nessas situações especiais e eventuais, não devendo ser adotado em caráter permanente” (BRASIL, 2006, p.14).

Assim, não há como afirmar que a incorporação não resulta em ganhos reais. É preciso pensar na função do abono ou gratificação e sua incorporação como melhor opção. O abono do FUNDEF e do FUNDEB não eram recebidos nas ocasiões de afastamento do professor e não era mais recebido pelos professores que se aposentavam.

O MEC, por meio da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino, publicou orientações para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública em que, partindo da compreensão de que o “conceito de remuneração, que significa a soma do vencimento e das vantagens pecuniárias, percebe-se que contraria a legislação o ente federativo que tenta compor o PSPN com adicionais e gratificações somadas ao vencimento base” (BRASIL, 2016, p. 63). O texto não faz referência a nenhuma lei específica que contrarie a prática de incorporações de abonos e gratificações e essa prática tem sido identificada em vários estudos.

A ampliação do vencimento é importante uma vez que o mesmo é irredutível e incide sobre as vantagens pecuniárias de caráter permanente. A importância do vencimento se caracteriza pelo mesmo ser pago em razão do cargo e não do ocupante do cargo. Por isso a definição de seus valores passa necessariamente pelo critério da “natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira” (CF de 1988, art. 39, § 1º, I).

Com a incorporação também é possível transformar os componentes de caráter temporário em pagamento permanente do servidor e que são incorporados ao provento na aposentadoria, uma vez que a presença de abonos transitórios não caracteriza melhoria na remuneração dos professores e sim a estabilidade dos valores recebidos. A remuneração dos professores que valoriza a profissão docente não deve estar baseada em gratificações que podem ser retiradas ou ter valor diminuído, comprometendo a condição remuneratória da categoria.

4.3 – A política de valorização da regência de classe

Entre os componentes de remuneração dos professores da rede estadual do Pará, as aulas suplementares destacaram-se em volume de recursos. Esse componente apresentou frequência (quantidade de vezes em que aparece) de 21.190, sendo recebido por 85% dos professores, em 2006. Ao final da série histórica, em 2014, a frequência foi de 23.856 na Folha de Pagamento e foi recebido por 91,9% do total de docentes da rede estadual. Essa constatação pode ser explicada por duas razões: a) a rede estadual não tem professores suficientes para o desenvolvimento das atividades de ensino nas unidades de escolares; e b) os professores trabalham para além do tempo dedicado à regência de turmas, em virtude da necessidade de maiores rendimentos. Nas duas situações não é possível perceber avanços em termos de valorização da remuneração do professor.

Como apresentamos no Capítulo III, a jornada de trabalho do professor da rede estadual de ensino pode ser de 20, 30, ou 40 horas semanais, respectivamente 100, 150 e 200 horas mensais. O total da carga horária deve ser dividido em 75% para as atividades inerentes à regência de classe (hora-aula) e 25% com atividades de planejamento e avaliação (hora-atividade), de acordo com a Lei nº 8.030/2014, que regulamenta a jornada de trabalho dos professores e as aulas suplementares.

A aula suplementar se caracteriza pelo pagamento de trabalho realizado pelo professor para além do percentual de 75% do tempo dedicado à regência de classe e que pode suprimir parte do tempo que deveria ser dedicado para a hora-atividade. Dessa forma, de acordo com a Lei nº 8.030/2014, o professor que trabalhar com a jornada de

200 h/m, tem direito a 150h/m de regência (hora aula) e 50h/m de hora-atividade. Contudo, se o professor for lotado com mais 10 ou 20h/m em regência de classe essa carga horária a mais de regência corresponde a aulas suplementares. A referida lei prevê que os professores podem trabalhar até o limite de 220 horas de regência ao mês.

Esta é uma prática identificada em anos anteriores da série histórica analisada. As aulas suplementares estão presentes desde a década de 1980. O Estatuto do Magistério da rede pública estadual do Pará, Lei nº 5.351/1986, fez referência ao pagamento de pró-labore que poderia ser concedido aos professores do quadro permanente ou suplementar, em caráter excepcional, por necessidade de serviço. A necessidade de pagamento de pró-labore deveria ser justificada pelo Diretor da unidade escolar e enviada a SEDUC/PA para análise e deliberação. O recebimento de pró-labore incidiria sobre todas as vantagens a que o professor fazia jus em razão de seu cargo efetivo (PARÁ, 1986, art. 37 §§ 1º ao 5º).

O Decreto nº 4.714, de 09 de fevereiro de 1987, regulamentou a questão da seguinte forma:

Art. 18 – As jornadas semanais de trabalho a que se refere o Capítulo IV da Lei 5351/86, de 19 de novembro de 1986, ficam disciplinadas na forma estabelecida por este Regulamento na seguinte conformidade:

I – Jornada integral de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, sendo 32 (trinta e duas) Horas aula e 08 (oito) horas atividades;

II – Jornada completa de trabalho de 30 (trinta) horas semanais, sendo 24 (vinte e quatro) Horas aula e 06 (seis) horas atividade;

III – Jornada parcial de trabalho de 20 (vinte) horas semanais, sendo 16 (dezesesseis) horas aula e 04 (quatro) horas atividade.

Parágrafo Único. A jornada semanal de trabalho do pessoal docente é constituída de horas aula e horas atividade nos termos do que estabelece o artigo 51 da Lei nº 5.351/1986 (PARÁ, 1987).

Assim, desde o Estatuto do Magistério havia a organização da jornada de trabalho dos professores em hora aulas e hora atividades e que as aulas suplementares eram caracterizadas como medida excepcional, por necessidade de serviço. Contudo, é importante compreendermos como algo que a legislação estadual denomina de

excepcionalidade pode estar presente entre os componentes de remuneração de praticamente 90% dos professores da rede estadual de ensino.

O Departamento jurídico do SINTEPP explica essa situação do seguinte modo:

Contudo, na prática, ao aplicar as horas atividade (fora da sala) na jornada do professor, o Estado deparava-se com a necessidade de completar a jornada em sala de aula, tendo em vista a insuficiência de professores no quadro do magistério para cumprir a jornada anual exigida legalmente ao aluno. Disso resultou que os professores passaram a receber as aulas suplementares de maneira habitual. E assim, milhares de professores nessa condição passaram a receber o valor correspondente a 48% de aulas suplementares (40 horas suplementares, acrescidas de 20% de horas atividades), e não raramente acima dessa quantidade (JURÍDICO SINTEPP, 2017).

A existência de aulas suplementares passa a ser defendida pelos professores, pois é uma forma de aumentar a remuneração e também pelo governo do Estado, uma vez que evita a contratação de mais professores no caso de necessidade de garantir a presença de profissionais em sala de aula.

Assim, a necessidade de melhorar o poder aquisitivo, por meio de aumento na carga horária de trabalho em sala de aula se estabelece uma relação de desvalorização. Sobre isso Monlevade (2000) comenta que o rápido processo de desvalorização do salário dos professores, principalmente, a partir da década de 1970, acarretou à multiplicação da jornada de trabalho e os professores passaram a trabalhar em duas ou três jornadas, na mesma rede ou em redes diferentes de ensino como alternativa para amenizar os baixos salários.

Com isso, a prática de intensificação do trabalho de regência indica uma realidade de precariedade no trabalho dos professores na rede estadual de ensino, uma vez que os mesmos no contexto de aprovação da lei do PCCR não concordaram com a redução das aulas suplementares, pois caso isso ocorresse incidiria na redução dos rendimentos dos professores. Brelaz (2010) comenta que “o SINTEPP, durante as negociações com o governo, defendeu a sua incorporação ao vencimento, considerando que sua imediata retirada ocasionaria redução de vencimento”.

Em face dessa situação, destacamos que a ampliação do tempo de regência como forma de aumentar a remuneração dos professores se constitui em indicador de desvalorização, pois o tempo reservado à hora atividade fica prejudicado, em decorrência da necessidade de priorizar a regência, bem como a intensificação do trabalho do professor.

Como exemplo de pagamento das aulas suplementares e de suas implicações no trabalho dos professores, vale ressaltar o caso particular dos professores da educação geral ou dos anos iniciais do ensino fundamental que dispõem de duas opções de jornada, 20 ou 40 horas semanais, totalizando respectivamente 100 ou 200 horas mensais. Com base na Lei nº 8.030/2014, o professor das séries iniciais deveria trabalhar 75% em regência de classe e 25% em hora atividade, porém, na prática utiliza 100% do tempo de sua jornada em regência. O tempo que deveria ser dedicado ao planejamento e avaliação das atividades na escola fica prejudicado e é pago pelo governo do Estado como aulas suplementares. Entendemos que esse é um caso particular, em virtude de que os professores das séries iniciais não têm escolha em relação a trabalhar ou não o tempo integral da jornada em regência de turma. De acordo com a representação do SINTEPP, esse fato se explica como decisão do governo do Estado, “o Estado não o libera de sala para isso (planejamento de aulas) e prefere pagar 25% fora o salário. Isso é para não ter que contratar mais Professores³¹”.

A trajetória seguida pelo processo que oportunizou a generalização das aulas suplementares como forma de aumentar a remuneração dos professores ou como opção do governo do Estado para viabilizar a presença de professores em sala de aulas leva pelo menos a duas consequências, a saber: a desvalorização da hora atividade como momento de preparação, planejamento e avaliação do trabalho pedagógico e; o aumento de trabalho em sala de aulas acarretando a valorização do trabalho de regência de turma.

A hora atividade tem sido uma reivindicação de longa data pelos movimentos sindicais que representam os professores e está presente em várias legislações como elemento constituinte de valorização do trabalho docente.

³¹ A declaração sobre os professores das séries iniciais e as aulas suplementares pode ser acessada no link: <http://www.todospelaeducacao.org.br/educacao-na-midia/indice/30890/lei-define-a-jornada-de-trabalho-de-professores-do-para/?pag=7>

Dutra Júnior *et al.*(2000) comentam que a definição da jornada de trabalho e a remuneração são centrais em qualquer contrato de trabalho, pois daí decorrem a definição do tempo a ser trabalhado em relação ao o que se faz com ele e o quanto se ganha. Dessa forma, recordam sobre o debate nacional que ocorreu desde a Constituinte, passando pela LDB/1996 e pela elaboração das diretrizes nacionais para os planos de carreira da Resolução nº 3/1997, sobre a composição da jornada de trabalho, para explicar a proposta de jornada de 40 horas semanais e respectiva composição. Os autores destacam ainda que a história do debate sobre a jornada de trabalho dos professores demonstra que esse dispositivo da Resolução nº 03/97 faz parte de um longo processo de negociações com a intermediação do MEC que defendeu a proposta de 20% da jornada para a hora atividade. No transcorrer das negociações a representação docente cedeu na diminuição do percentual relativo às horas-atividade, abrindo mão de sua posição inicial, que correspondia a 50%, e o Conselho de Secretários Estaduais de Educação – CONSED “concordou com a jornada de 40 horas semanais como referencial para os novos planos de carreira do magistério e com a definição de percentual para as horas-atividade nas diretrizes nacionais” (DUTRA JÚNIOR *et. al.*, 2000, p. 89).

Assim sendo, diversos dispositivos legais ratificam a importância da hora atividade como elemento constituinte da valorização do trabalho docente, uma vez que a ausência de tempo para as atividades extraclasse pode prejudicar o planejamento e a avaliação, bem como o tempo para a formação em serviço.

A LDB/1996 prevê, em seu art. 67, a necessidade de que os sistemas de ensino reservem período para estudos, planejamento e avaliação dentro da jornada de trabalho, deixando a decisão de regulamentar essa questão a cargo de cada ente federado, conforme legislação própria.

Na mesma perspectiva, a Resolução nº 3/1997, definiu uma jornada de 40 horas com a porcentagem de atividades extraclasse entre 20% e 25%.

O Plano Nacional de Educação – Lei nº 10.172/01, relaciona a melhoria da qualidade do ensino à valorização dos professores e essa valorização incluiria a garantia “das condições adequadas de trabalho, **entre elas o tempo para o estudo e a**

preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério” (BRASIL, 2001, p.58).

Por sua vez, o Parecer CNE/CEB nº 9/2009, ao tratar da composição da jornada de trabalho dos professores da educação básica faz referencia a Lei nº 11.738/2008, § 4º do art. 2º, que estabelece no máximo dois terços da jornada para atividades de interação com os estudantes e, no mínimo, um terço para atividades extraclasse.

O Parecer CNE/CEB nº 18, aprovado em 2 de outubro de 2012, reexaminou o Parecer CNE/CEB nº 9/2012, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o PSPN para os profissionais do magistério público da educação básica, ratificando a composição de um terço de atividades extraclasse definida na lei, inclusive apresentando tabela que exemplifica a composição de diferentes tipos de jornada de trabalho como forma de orientar a elaboração dos planos de carreira docente.

O referido parecer descreve a singularidade do trabalho docente que diferente de outras áreas da atividade humana, não produz mercadorias – forma pessoas e por isso, demanda um tempo de planejamento para que o trabalho do professor seja bem-sucedido. Dessa forma, o ponto de partida e de chegada do trabalho docente é o ser humano, por isso, o foco das ações para aprimorar o processo educativo deve estar no desenvolvimento de políticas que valorizem o professor e signifiquem melhor aprendizagem para os estudantes.

Quanto a isso, é comentado que:

Desta forma, os espaços de trabalho pedagógico coletivo e outros espaços coletivos de interação do professor com seus pares e com os demais segmentos da comunidade escolar são fundamentais e devem ser contemplados em sua jornada de trabalho, pois são atividades inerentes à sua função como profissional da educação (BRASIL, 2013, p. 13).

Com isso, o referido parecer destaca a necessidade da garantia de condições de trabalho para o professor, por ser fundamental para assegurar a qualidade do ensino. Por isso, deve haver a conciliação de dois fatores, por um lado devem ser garantidos salários dignos e compatíveis com a função social do professor e por outro lado a sua formação. Assim haveria tranquilidade para se dedicar à sua profissão sem necessidade de

desdobrar-se em muitas classes e escolas, com excessivo número de estudantes, ou até mesmo acumular outras atividades, o que poderia prejudicar a qualidade de seu trabalho (BRASIL, IDEM).

Araújo (2010) comenta que um dos assuntos de maior polêmica no texto da Lei nº 11.738/2008 foi a reserva um terço da jornada dos professores para as atividades de planejamento e avaliação. Assim, recorda que a ADIN feita por cinco governadores estaduais junto ao STF, apresentava forte objeção ao estabelecimento de uma hora atividade maior, pois em média as redes estaduais praticavam o percentual de 20% e no texto da referida lei o tempo seria ampliado para 33%.

Desse modo, o autor entende que a conquista da hora atividade no contexto de discussão da Lei nº 11.738/2008 levanta pelo menos dois tipos de discussão: 1) a primeira associada aos custos educacionais, uma vez que a implementação de hora atividade com percentual maior resultaria em impacto financeiro com o aumento de gasto com o pessoal do magistério. Esse seria o caso de Estados como São Paulo e Rio Grande do Sul, que possuíam um grande número de professores temporários para os quais não eram pagas horas para atividades de planejamento, por receberem tratamento diferente dos demais professores com vínculos efetivos; 2) a segunda questão se refere ao impacto pedagógico da hora pedagógica, pois não há como melhorar a educação sem investir na formação continuada dos docentes. Daí a importância de se utilizar a hora atividade para que os professores possam, de maneira coletiva, repensar a prática, tirar suas dúvidas, planejar a ação pedagógica, para que seja possível melhorar o aprendizado e os indicadores educacionais.

Araújo (idem) recorda que em diversas redes a hora atividade foi praticamente substituída por uma gratificação por vários fatores como, por exemplo, a falta de espaço para o planejamento, falta de projeto pedagógico ou até mesmo por pressão da própria categoria. Com isso, destaca a importância de se investir na melhoria das condições de trabalho docente e espaços para aprimoramento da prática docente.

O tempo necessário para a hora atividade é condição necessária para a melhoria do aspecto pedagógico nas escolas, por favorecer as condições de interação e troca de experiências entre os professores que favorecem as práticas educativas

interdisciplinares. Com isso, o professor tem a sua presença no ensino e na integração com a comunidade escolar.

A valorização da carreira passa, necessariamente, pela garantia da hora atividade, e de uma remuneração que não leve o professor a aceitar mais carga horária de trabalho como forma de aumentar a sua renda mensal. Essa situação pode incorrer em prejuízos para além do aspecto pedagógico e que afetam a qualidade de vida dos profissionais.

O Parecer CNE/CEB nº 18/2012 apresenta uma série de pesquisas que associam o adoecimento dos professores em razão das condições de trabalho e inadequada composição da jornada, o que acarreta um custo crescente para os sistemas de ensino com a concessão de licenças e com substituições.

O referido parecer apresentou o estudo “Identidade expropriada – retrato do educador brasileiro” que foi realizado pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação – CNTE, em 2004. O estudo identificou que distúrbios vocais, *stress*, dor nas costas e esgotamento mental e físico são as principais causas de afastamentos de cerca 22,6% dos professores por licenças médicas em todo o Brasil. Com resultados semelhantes o jornal Folha de São Paulo publicou matéria com base em dados oficiais no período de janeiro a julho de 2010 que identificou que foram concedidas na rede estadual de ensino paulista 92 licenças médicas diárias por motivos de saúde, o que representa 19 mil professores ao ano, apresentando principalmente problemas emocionais sem nenhum indicativo de este índice tenha se reduzido. Sendo que a rede contava com cerca de 220 mil professores.

Outro estudo apresentado no parecer foi realizado pela Universidade de Brasília (UnB), a pedido da CNTE em 1999, que, aliás, foi a primeira sobre o tema no Brasil. Os dados foram coletados com cerca de 52 mil professores, em 1440 escolas nos 27 Estados brasileiros. Os dados revelaram que, em nível nacional, 48% dos professores apresentaram algum tipo de sintoma do *burnout*, caracterizado pelo cansaço, esgotamento e falta de motivação.

Como apresentamos no Capítulo II há pesquisas sobre remuneração docente como a de Lourencetti (2014) que têm revelado dificuldades enfrentadas pelos professores no desenvolvimento de suas atividades que afetam a saúde e a qualidade do

trabalho. A pesquisa da autora relacionou as baixas remunerações de professores como fatores que incidem negativamente no cotidiano escolar. De acordo com a autora, na tentativa de melhorarem suas remunerações os professores apresentaram dificuldades para investirem em suas próprias formações e no trabalho da sala de aula em razão da intensificação do trabalho, pois com vistas a obterem maiores ganhos ocorreu a ampliação das horas de trabalho que levou os professores a dedicarem a maior parte do tempo nas atividades de ensino ocasionado a falta de tempo para o planejamento das aulas. Com ampliação da carga horária dedicada ao ensino não houve como se dedicarem a um único espaço de trabalho inviabilizando a articulação com os demais membros do corpo docente.

A respeito do conceito de intensificação do trabalho docente, Duarte (2010) comenta que o mesmo remete a elementos tais, como: redução de tempo para o descanso; falta de tempo para a atualização profissional; sobrecarga de trabalho que leva a redução no tempo para participar de planejamento e redução na qualidade do serviço por haver a necessidade de cortes ou até eliminar algumas atividades para se ganhar tempo.

Barbosa (2012) também destaca a intensificação na jornada de trabalho docente como forma de compensar as baixas remunerações leva a um maior desgaste físico e mental para os profissionais, tendo em vista as peculiaridades da atividade docente que exigem a necessidade de várias horas para o planejamento, de aulas bem como a correção e avaliação dos estudantes. Com isso, há prejuízos na qualidade do trabalho que repercute no baixo índice de aproveitamento dos alunos.

Por outro lado, a intensificação da jornada de trabalho docente leva a uma maior rotatividade dos professores procurando lotação onde houver a disponibilidade para o trabalho. Ainda em decorrência do aumento de carga horária e do desgaste com o deslocamento para vários espaços de trabalho o professor está sujeito a vários problemas de saúde.

Assim, as baixas remunerações induzem ao aumento da atividade docente que por sua vez ocasiona problemas de saúde e simultaneamente afetam a continuidade do trabalho ocasionando prejuízos para a qualidade do ensino.

Não há como melhorar a qualidade do ensino sem tempo para o planejamento, pois o mesmo é inerente ao processo de ensino aprendizagem, que pressupõe o tempo investido em preparação, leitura e organização de conteúdos.

A hora atividade também é para a formação em serviço, porém como ocorre a valorização da regência, isso leva a falta de tempo para o momento da formação e inclusive a dificuldade de liberação dos professores por falta de alternativas em caso de ausência dos mesmos.

As aulas suplementares constituem um indicativo de que a remuneração recebida pelos professores da rede estadual ainda não tem sido satisfatória e a retirada desse componente levaria a perdas significativas em termos de redução dos valores recebidos. Devido a isto, em 2014, o governo estadual ameaçou reduzir as aulas suplementares o que levou a categoria a se mobilizar em uma greve como forma de manter as aulas suplementares, uma vez que, redução de aulas suplementares implica em redução do poder aquisitivo dos professores, porém a saída não é lutar para manter o professor na carga horária de regência em detrimento da hora atividade. A luta deve consistir em a categoria obter um vencimento maior que leve, paulatinamente, a redução das aulas suplementares.

4.4 – A política de valorização das vantagens pessoais

Na série histórica analisada, os dados evidenciam o aumento percentual significativo dos componentes de vantagens pessoais. Inclusive é mostrado que o tempo de serviço como critério de movimentação na carreira e possível aumento na remuneração tem sido menos significativo para a remuneração dos professores do que o crescimento indicado pelas vantagens pessoais. Isso pode ser um indicativo da baixa capacidade de a carreira da rede estadual reter, a longo prazo, professores que se qualificam, visto que uma coisa é oferecer uma remuneração inicial que seja atrativa e outra é ao longo da carreira oferecer incentivos à permanência e ao desempenho dos profissionais (MORICONI, 2008).

Em conjunto, as vantagens pessoais são constituídas por gratificação a título de representação, por titularidade, escolaridade, vantagem pecuniária de decisão judicial e vantagem por desempenho de gestão e foram as que evidenciaram maior crescimento no período. Contudo, os componentes responsáveis por esse crescimento ficaram a cargo de apenas dois componentes, quais sejam: a gratificação de escolaridade e a de titularidade.

As gratificações a título de representação e de decisão judicial apresentam baixa frequência na série histórica e não constituem componentes com valores significativos no total da Folha de Pagamento.

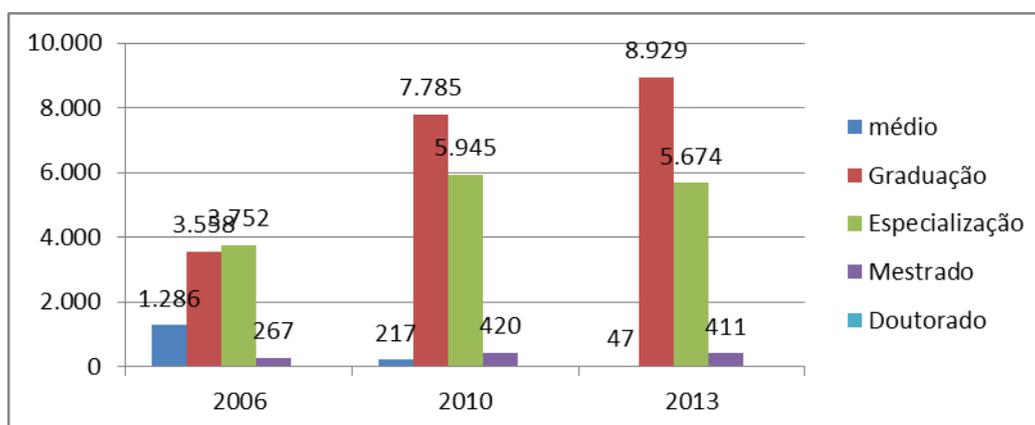
Dessa forma, discutiremos a respeito das gratificações de escolaridade e de titularidade em face da importância que recebem no conjunto dos componentes de remuneração, bem como para a política de remuneração dos professores da rede estadual de ensino.

No conjunto de componentes de maior valor alocado e frequência, apresentados na tabela nº 27 do capítulo III, a gratificação de escolaridade recebe o maior destaque contendo o segundo maior volume de recursos, depois do componente vencimento.

Esse componente apresenta frequência de 51%, em 2006 e 86,7%, em 2014. Dessa forma, trata-se de um componente que, na série histórica, foi recebida por um número crescente de professores, indicando o aumento do percentual de docentes com formação em nível superior.

Esse aspecto tem sido positivo no conjunto de professores da rede estadual de ensino que passaram a receber valores crescentes no decorrer da série histórica. O que talvez explique o aumento desse componente também seja em razão do processo descrito no Capítulo III, acerca da saída de professores temporários seguida de abertura de concursos para professores efetivos que passam a receber a gratificação de escolaridade, uma vez que o nível de escolaridade exigido foi a licenciatura plena em cursos de graduação. Nesse contexto, também ocorreu o concurso para professores da área de educação especial que recebem gratificação de escolaridade de 100% em relação ao vencimento do cargo. O gráfico 6 apresenta o processo de mudança ocorrido na série histórica, no que tange ao nível de formação dos professores.

Gráfico 6: SEDUC/PA – quantitativo de professores da rede Estadual de ensino do Pará por nível de formação – 2006, 2010 e 2013



Fonte: elaborado pelo autor com base nos dados de Folhas de Pagamento

O gráfico indica a diminuição do quantitativo de professores com formação em nível médio e o crescimento de professores com formação em nível superior, inclusive com o quantitativo de docentes com pós-graduação.

A rede estadual de ensino do Pará apresentava um quadro de professores que ingressaram no serviço público sem concurso, com contratos de serviço que foram renovados indiscriminadamente. Essa situação levou a decisão do Tribunal de Justiça do Trabalho a obrigar, judicialmente, o governo do Estado a realizar a exoneração dos servidores temporários e realizar concursos para cargo efetivo. Com isso, durante muitos anos o governo estadual deixou de atentar para o que a LDB 9.394/1996, expressa no que tange ao ingresso e a formação de professores nas redes de ensino. Art. 87. § 4º Até o fim da Década da Educação **somente serão admitidos professores habilitados em nível superior ou formados por treinamento em serviço** (LDB, 1996 - grifos nossos).

Dessa forma, o governo do Estado adotou a contratação de professores temporários, condição que não assegura aos trabalhadores estabilidade e direitos trabalhistas. Essa é uma lógica identificada no sistema capitalista como forma de, por meio de contratação temporária e precária, obter mais agilidade e economia na administração pública (MANCEBO, 2007).

Tanto a CF de 1988, como a Lei nº 9.394/1996 e a Resolução CNE/CEB nº 03/1997, definem que a forma de ingresso na carreira deve ser por meio de aprovação em concurso público de provas e títulos. É essa a forma que garante a estabilidade bem como a organização da categoria de forma que tenham mais força nas reivindicações junto ao poder público. O processo de modernização implementado no contexto da reforma do estado brasileiro tentou acabar com a estabilidade dos servidores criando um elemento de motivação negativa, pois defendia que a retirada da estabilidade do servidor no cargo o levaria a valorizar mais seu trabalho.

É importante ressaltar que a mudança no quadro de servidores, pela substituição de contratados temporários por concursados efetivos, não ocorreu no período com a intenção de promover uma política de valorização dos professores, mas como cumprimento de determinação judicial.

Apesar disso, na série histórica em análise é possível observar que houve mudança no nível de formação, após o ingresso de professores efetivos e que fazem jus a gratificação de escolaridade referente ao nível superior. Esse atrelamento da gratificação na estrutura da remuneração dos professores com nível superior está de acordo com as recomendações do Documento “Recomendação OIT/UNESCO relativa ao Estatuto dos Professores da ONU” orienta que a definição das remunerações seja de acordo com a formação. Na mesma direção, Gatti; Barreto; André (2011) defendem que o reconhecimento e a valorização dos professores devem passar pela construção de uma carreira digna e remuneração condizente com a formação deles exigida e ao trabalho deles esperado.

Contudo, em termos de valorização dos professores, seria mais interessante que o valor correspondente à gratificação de escolaridade fosse incorporado ao vencimento dos professores. Esse entendimento tem como base a interpretação dada pelo governo do Estado que, com base em parecer emitido³² pela Procuradoria do Estado do Pará – PGE, que entende que a gratificação de escolaridade se relaciona ao cargo e não ao ocupante do mesmo, por isso é retribuição pecuniária que integra a composição do valor da retribuição inicial dos cargos do magistério. Dessa forma, teria a mesma função do vencimento que é a retribuição pecuniária atribuída ao cargo. Então, no caso de

³² Comentário acessado em: <http://www.cpc.pa.gov.br/index.php/2017/04/25/seduc-assegura-pagamento-do-piso-salarial-aos-professores-estaduais/>

prevalecer esse entendimento o mais interessante para os professores seria a incorporação ao vencimento, pois haveria a incidência sobre os demais componentes permanentes.

O gráfico 6 também revela o processo de mudança na qualificação dos professores em relação à titularidade. Em 2006, apenas 16% dos professores recebiam a gratificação de titularidade, ao passo que, em 2014, o percentual de professores recebendo a gratificação chegou a 44,6%.

Essa constatação é relevante no atual contexto de vigência do PNE (2014-2024) que na Meta 18 corrobora a importância de melhor qualificação dos professores para a melhoria do ensino público. Na estratégia 18.4 do referido Plano está estabelecido que, “nos Planos de Carreira dos Profissionais da Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deve haver a previsão de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive de pós-graduação *strito sensu*”.

Embora a LDB vigente expresse o entendimento de que os níveis de mestrado e doutorado estão voltados à preparação do magistério no ensino superior, em seu artigo 66, é salutar para uma rede de ensino que deseja melhorar a qualidade da educação oferecida, a presença de professores cada vez mais preparados.

Essa gratificação apresenta semelhanças e uma mudança nas condições a serem satisfeitas pelos professores para a receberem quando comparamos o Estatuto do magistério e o PCCR. Nas duas leis estão estipulados os percentuais para doutores e mestres em 30% e 20% respectivamente, porém para a faixa dos 10% sobre o vencimento adota-se curso de especialização em educação, quando anteriormente no Estatuto do magistério permitia-se nesta faixa a apresentação de certificados de cursos com carga horária igual ou superior a 360 horas (sem qualquer referência a área da educação), incluindo ainda a faixa de 5% sobre o vencimento para possuidores de cursos com carga horária igual ou superior a 180 horas, também sem referência a área educacional.

Apesar da mudança no critério para o recebimento da gratificação de titularidade no percentual de 10% por apresentação de certificados de conclusão em cursos de especialização, *lato sensu*, o crescimento foi significativo, pois em 2006, 756

professores recebiam essa gratificação e em 2014, o quantitativo foi de 5.674 professores.

Contudo, entendemos que as gratificações de titularidade que são vantagens permanentes e incorporáveis à remuneração dos professores apresentam, na rede estadual de ensino, um caráter meritocrático como forma de se aumentar os rendimentos e por vezes, ineficiente, principalmente em relação aos títulos de mestrado e doutorado.

Os cursos *lato sensu* possuem maior oferta e facilidades para os professores em razão da flexibilidade de cursos semipresenciais e à distância (EAD) com reconhecimento e validade similares aos cursos presenciais. Com isso, não há a necessidade de solicitar a licença para aprimoramento junto à SEDUC/PA. O resultado dessa facilidade de acesso aos cursos de especialização é evidente, uma vez que em 2006, 3.558 professores tinham especialização na rede estadual e em 2014, 8.929 professores receberam a gratificação referente ao percentual de especialização.

No que diz respeito aos cursos *estricto sensus*, há maior presença de professores com mestrado na rede, na série histórica, e em quantidade acentuadamente menor ao de doutorado.

Contudo, vale ressaltar que a condição para receber a gratificação de titularidade é algo que depende da iniciativa do próprio professor e a sua própria custa, uma vez que não há nenhuma política efetiva de incentivo para o ingresso dos professores nesses cursos.

O Capítulo III do PCCR, intitulado do Provimento e Desenvolvimento na Carreira, seção VI, da Formação e Qualificação Profissional, no artigo 22 expõe que a qualificação profissional ocorre por iniciativa do servidor ou incentivo do Governo do Estado, visando à valorização profissional e a qualidade do ensino público.

No que tange à iniciativa do professor que deseja a qualificação em nível de mestrado e doutorado, há a opção de solicitação de licença aprimoramento para ser dispensado do serviço, porém ocorrem perdas salariais significativas como: vale alimentação; vale transporte; regência de classe; perda de gratificação de direção escolar.

A decisão em realizar cursos de mestrado e doutorado nas instituições privadas é na prática inviável diante do custo financeiro acompanhado da redução na remuneração para os que optarem pela licença aprimoramento. A dificuldade é ainda maior para os professores que residem nos municípios do interior do Estado e que cursam mestrado e doutorado em Belém ou em outros estados do Brasil que precisam arcar com custos de transporte e aluguel.

Dessa forma, é exclusivamente por mérito e esforço pessoal de cada professor o ingresso nos cursos de mestrado e doutorado que desejam obter maior qualificação, mesmo a custas da redução de seus rendimentos.

Quanto à iniciativa do governo do Estado em colaborar na formação dos professores em cursos de mestrado e doutorado, no período de 2006 a 2014, foram publicados dois editais de seleção para candidatos que desejassem receber bolsas de mestrado e doutorado. Em 04 de outubro de 2010 foi publicado o Edital nº 079/2010 – GS/SEDUC/PA, com a disponibilização de vinte e seis (26) bolsas de mestrado e quatro (4) de doutorado. O último edital foi o 003/2012 – GS/SEDUS/PA, publicado em 03 de maio de 2012, com a disponibilização de cinquenta (50) bolsas para o mestrado e vinte e nove (29) de doutorado. Esses são os únicos registros referentes a auxílio financeiro para os professores que estudaram em cursos de mestrado e doutorado.

Dessa forma, os editais mencionados não fazem parte de uma política abrangente de incentivo à formação dos professores. Em geral, dependem de esforço próprio dos profissionais para realizarem cursos de pós-graduação usando recursos próprios ou tentando vagas públicas muito disputadas em face de haver poucos cursos de mestrado e doutorado em educação no Pará.

Desta feita, observa-se a tendência de que para os professores com as gratificações correspondentes ao título de mestrado ou doutorado prevalece a valorização do mérito que beneficia a poucos professores. Vale ressaltar que a disponibilidade dos professores em receber a gratificação de titularidade correspondente ao mestrado e ao doutorado não é necessariamente uma garantia para o aumento salarial, pois a saída dos professores para realizarem cursos de pós-graduação não é para todos, pois depende de concessão da Secretaria de Educação.

Esse tipo de política de remuneração tende a atingir um número reduzido de professores e tem sido ineficiente em razão dos valores percentuais recebidos pelos professores com título de mestrado e doutorado que não consegue incentivá-los a permanecer nos quadros de professores da SEDUC/PA.

Ainda, com base nas mudanças ocorridas em relação a formação dos professores da rede estadual, na série histórica, representada no gráfico 6, é possível observar a redução do quantitativo de professores com mestrado no período de 2010 para 2013 e da pouca presença de professores com doutorado. Isso ocorre pela falta de atrativos na carreira para professores com esse nível de formação. A esse respeito o presidente do Conselho Nacional de Educação – CNE³³ comenta que, no Brasil, tem sido difícil para as redes de ensino público conseguir reter os profissionais com titulação de mestre ou doutor, uma vez que os professores tendem a migrar para o ensino superior, em razão das universidades, em geral, oferecerem melhores condições salariais e de trabalho, bem como a oportunidade de fazer pesquisa.

³³ Declaração postada em: <https://novaescola.org.br/conteudo/1857/professoresdoutoreselessaoaexcecao>

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese sobre a remuneração de professores da educação básica da rede estadual de ensino do estado do Pará focou em apenas um entre tantos aspectos que poderiam ser possíveis de análise a partir dos dados de Folhas de Pagamento que serviram de base documental. Com isso, importa esclarecer que há outras possibilidades de trabalho de investigação que poderão gerar análises interessantes para a temática da remuneração docente e agregar maiores conhecimentos ao caso específico das remunerações recebidas pelos professores da rede estadual, contribuindo para o avanço da pesquisa nesse tema e para o esclarecimento dos professores e seus representantes sindicais nas questões relacionadas ao tema.

Dessa forma, este estudo apresentou um recorte específico de questões sobre a remuneração de professores e que à luz de um referencial teórico procurou respondê-las com base nos dados da folha de pagamento. Realizamos considerações sobre essas questões conscientes das dificuldades encontradas no percurso desta tese, tais como: o demorado processo de liberação dos dados e as dificuldades do conteúdo das folhas de pagamento com quantidades; nomenclaturas e componentes que somente poderiam ser compreensíveis a luz de uma reconstituição do contexto político educacional em que os dados foram gerados.

O cenário político educacional foi reconstituído com informações de variadas fontes e entendemos que o conteúdo apresentado contribuiu para a análise do objeto de pesquisa. Contudo, percebemos ao longo do desenvolvimento da pesquisa que informações contidas no *site* da SEDUC/PA sobre o período dos governos analisados na série histórica apresentada neste estudo não estavam mais disponíveis e que poderiam dar mais profundidade ao contexto em que se deram as ações governamentais relativas à remuneração dos professores.

Assim, o objetivo principal desta Tese foi analisar a política que “emerge” da análise dos componentes de remuneração dos professores da educação básica da rede estadual de ensino do Pará, no período de 2006 a 2014, a partir de dados extraídos das Folhas de Pagamento.

Para alcançar o objetivo proposto inicialmente analisamos a remuneração dos professores da educação básica no contexto do ajuste fiscal, em especial, a partir da reforma do Estado brasileiro. Com isso apresentamos a remuneração de professores situada no contexto mais amplo de mudanças no sistema capitalista ocorrido com a crise do Estado de Bem-Estar Social e o endividamento dos estados capitalistas. O Consenso de Washington influenciou as reformas nos países da periferia do sistema capitalista, como é o caso do Brasil e apesar de não haver um endividamento no país por conta de um Estado de Bem-Estar Social com as características dos países de capitalismo desenvolvido, as reformas foram incisivas na retirada de investimentos do poder pública na garantia de serviços considerados pelo governo federal como não exclusivos do Estado.

Desse modo, as reformas implementadas no contexto dos anos de 1990 levaram a uma contrarreforma dos direitos assegurados na Constituição Federal de 1988, considerada pelo MARE como um conjunto de direitos que ampliavam os gastos públicos e que deveriam ser revistos para se adequarem a lógica de uma política de austeridade fiscal que resultou em recursos mínimos possíveis a serem investidos em políticas sociais, como a educação.

As medidas adotadas no contexto da reforma do Estado brasileiro apresentam uma suposta lógica de modernização da gestão pública que na verdade é a aproximação da gestão estatal aos padrões de empresas capitalistas. Essa gestão gerencial baseada na justificativa de que o poder público deveria ser eficiente na prestação de serviços defendeu ações de flexibilização na contratação de trabalhadores e tentou retirar a estabilidade no serviço dos trabalhadores estatutários.

Também ocorreu, no contexto da reforma do Estado, mudanças no sistema remuneratório dos servidores públicos, destacando-se adoção do subsídio para determinados tipos de servidores do judiciário, legislativo e executivo, bem como o teto salarial e o fim da equiparação entre cargos com função semelhante nas diferentes esferas de poder.

Por sua vez, tanto a remuneração dos servidores como também as possibilidades de valorização na carreira foram condicionadas aos limites do ajuste fiscal impostos aos governos federal, estadual e municipal definidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essa lógica submete os direitos sociais e em geral o dos trabalhadores aos aspectos econômicos.

Diante disso, percebe-se o movimento no sistema capitalista no sentido de limitar gastos em áreas como a educação com vistas a transformá-la em mercadoria como forma de garantir a reprodução do capital após a crise fiscal dos Estados nacionais e isso produz rebatimentos sobre a vida dos trabalhadores que tem suas perspectivas de valorização ameaçadas por políticas de austeridade fiscal.

A diretriz seguida pelos países do eixo central do sistema capitalista é imposta aos países com uma relação econômica maior de dependência por meio de agências de financiamento (FMI, BM, BIRD) como condicionantes para o recebimento de empréstimos de recursos. Dessa forma, a prática dos governos tem sido a produção de *superávit* para o pagamento das dívidas acumuladas pelos estados nacionais em detrimento de direitos fundamentais para a população.

Em relação à análise dos aspectos conceituais e legais da remuneração de professores verificamos que no contexto federativo brasileiro em que estados e municípios tem autonomia para legislar sobre seus sistemas educacionais e a administração de seu quadro de servidores, ocorre tratamentos diferentes para as questões relativas à remuneração dos professores. É difícil realizar um levantamento sobre essas questões pela possibilidade de polissemia em relação aos termos utilizados na composição das remunerações dos professores.

Em geral, observamos que os governos estaduais e municipais têm adotado o modelo tradicional de remuneração constituído por vencimento básico do cargo e vantagens pecuniárias que podem ter composição variável dependendo do sistema de ensino. Poucos governos estaduais mudaram seus sistemas remuneratórios, como é o caso do governo estadual de Mato Grosso e Minas Gerais que pagam seus professores por meio de subsídio.

A legislação educacional brasileira tem apresentado dispositivo que visam a garantia de remuneração adequada e parâmetros para a adequação dos planos de carreira docente no sentido de tornar a profissão mais atrativa com vistas à mudança qualitativa do cenário educacional do país.

A legislação brasileira, a começar com a Carta Magna de 1988 ao atual PNE apresenta a importância de se valorizar o professor da educação básica pública e no aspecto de sua remuneração destaca conceitos de remuneração condigna, que embora seja conceitualmente vago ou discutível, remete a uma remuneração adequada a natureza do trabalho desenvolvido.

O parâmetro oficial do governo federal para o acompanhamento da melhoria da remuneração docente tem sido o indicado na Meta 17 do atual PNE e que apresenta como objetivo principal a equiparação dos rendimentos médios dos professores da educação básica com os demais profissionais com escolaridade equivalente. A esse respeito os resultados do primeiro ciclo de acompanhamento e monitoramento das metas do PNE vigente apontam em relação à Meta 17 que, de modo geral, o país ainda não conseguiu atingir o objetivo proposto.

A equiparação salarial de professores e não professores, todavia, não pode ser entendida ainda como o alcance da valorização do aspecto remuneratório dos professores da educação básica pública, mas apenas a correção de injustiça histórica para os trabalhadores da educação que ganham menos do que profissionais com escolaridade equivalente. Aliás, os dados da PNAD/IBGE possuem limites e potencialidades com explicam Jacomini, Alves e Camargo (2015) uma vez que os dados da PNAD são apenas uma amostra do conjunto da população brasileira e por isso tem limites quando se deseja analisar as características de uma população específica, como é o caso dos rendimentos médios de professores da educação básica pública. Desse modo, podemos apenas verificar com base nos dados da PNAD/IBGE, que é de caráter amostral e que não foi idealizada para captar as características de nenhum grupo social específico, como é o caso dos professores da rede estadual do Pará, se está ocorrendo uma aproximação dos rendimentos médios entre professores e não professores como também constatou o relatório de monitoramento das metas do PNE pelo INEP/MEC.

Outra questão importante que devemos considerar é a respeito da metodologia usada para se verificar a aproximação dos rendimentos entre professores e não professores. O capítulo 2 desta tese apresentou alguns trabalhos que apresentam resultados semelhantes com base nos dados da PNAD/IBGE, porém deve ser feito um esforço no sentido de atentar para a pertinência dos critérios envolvidos na divulgação

dos resultados apresentados em relatórios oficiais do governo federal e a necessidade ou não do acréscimo de novas variáveis que possam expressar uma aproximação mais próxima da realidade, em relação à equiparação de rendimentos.

É válido destacar, que a meta de equiparação dos rendimentos médios definido no PNE vigente deve ser alcançada nos primeiros seis anos a partir da aprovação do referido plano e com isso o prazo expira em 2018. A respeito do cumprimento da meta na rede estadual até o presente momento não foi divulgado nenhum relatório oficial do governo do Estado.

A apresentação dos dados das folhas de pagamento obtidas na SEDUC/PA indica que no período de 2006 a 2014 ocorreram algumas mudanças nos elementos de composição que formam a remuneração dos professores que nos indicam a presença de políticas que foram se delineando ao longo da série histórica.

A gestão da governadora Ana Julia Carepa apresentou expectativas de mudanças na condução do governo estadual no aspecto da remuneração e embora tenha conseguido alguns avanços, não foi a contento no sentido de impedir greves que ocorreram justamente por questões relacionadas a insatisfação com os valores recebidos pelos professores.

Percebemos que o aumento dos vencimentos dos professores com formação em nível médio tinha como intenção nivelar os professores em remunerações mais próximas em termos de valores.

O acréscimo na remuneração ocorreu pela ampliação do auxílio alimentação e auxílio transporte que de fato, não fazem parte da constituição da remuneração propriamente dita, mas do conjunto dos rendimentos recebidos. São valores que não tem a incidência do vencimento básico e são concedidos apenas se o servidor atender determinados critérios para poder recebê-los.

A política de remuneração no período de 2006 a 2010 não foi explicitada em nenhum documento do governo estadual e no âmbito das discussões que o governo estabeleceu nas Conferencias estaduais de educação foi sistematizado de modo genérico sem especificar as ações, metas ou prazos que levariam a melhoria da remuneração.

O governo termina em 2010 sem atender a reivindicação do SINTEPP para que em âmbito local fosse implementado o PSPN para os professores estaduais. A decisão do governo de esperar a decisão do STF sobre a constitucionalidade ou não da Lei nº 11.738/2008 foi seguida pela maioria dos governos estaduais e municipais do país. Com isso, observamos o discurso político e a ação governamental caminhando em direções diferentes com base em justificativas que não se sustentam uma vez que independente ou não da constitucionalidade da lei do PSPN havia sido assumido o compromisso com a valorização dos professores da rede estadual.

A gestão de Simão Jatene, no período de 2011 a 2014, no contexto de vigência efetiva do PSPN com a decisão do STF que deliberou sobre a Lei nº 11.738/2008. Nesse cenário, observamos que o período foi caracterizado por ações do governo no sentido de cumprir os valores do PSPN por meio de realocação de componentes que foram incorporados ao vencimento básico.

Dessa forma, constatou-se a adequação da remuneração dos professores por um lado ao cumprimento da lei do PSPN e por outro lado a adequação aos limites orçamentários e com gastos com pessoal previstos na LRF.

De modo geral, observou-se na série histórica de 2006 a 2014, abrangendo tanto o governo de Ana Julia como o de Simão Jatene a política de remuneração estando submissa a lógica do ajuste fiscal. A possibilidade de ampliação dos rendimentos dos professores e/ou sua valorização na carreira estavam a reboque dos referenciais econômicos seguidos pelos governos.

Observamos que seja qual for o governo, independente da diretriz ideológica e partidária, a política de remuneração está submetida às regras orçamentárias e legislações que regulam a administração pública. Isso impõe aos governos obrigações e responsabilidades que no caso da educação pública parece gerar um conflito entre os objetivos das legislações. Desse modo, por um lado temos uma legislação federal que intenciona a valorização dos professores (PNE, Meta 17, PSPN, resoluções para planos de carreira e remuneração), porém limitando a capacidade dos objetivos dessas legislações serem alcançadas temos a imposição de limites orçamentários previstos com sanções tanto para a administração local (municipal, estadual ou federal) com sanções

também para os gestores públicos prevendo inclusive nos casos de violação explícita dos limites máximos a cassação dos ocupantes dos cargos públicos.

A valorização dos professores por meio de políticas de remuneração em um contexto de recessão econômica e de limitações orçamentárias que seguem a lógica do ajuste fiscal somente pode ser superada com a mudança na forma de distribuição dos recursos públicos possibilitando maior volume de recursos para que as políticas públicas educacionais venham de fato a serem efetivadas.

A análise dos componentes revelou algumas políticas que foram evidenciadas pelas alterações ocorridas na estrutura da remuneração e que se manifestaram na tendência seguida por vários governos estaduais e municipais de usar como estratégia para se adequar a evolução dos reajustes do PSPN sem aumentar os gastos com pessoal a incorporação de gratificações. Dessa forma, o objetivo primordial não é valorização dos professores, mas a preocupação em diminuir o impacto dos reajustes na folha de pagamento.

O que fica evidente no decorrer da série histórica analisada é que a maior preocupação foi com o equilíbrio das contas públicas e a valorização dos professores como algo a ser planejado em curto prazo, em ações pontuais, dentro dos limites da política de austeridade que se sobrepõe as demais políticas, entre elas as relacionadas a avanços na remuneração.

Os componentes indicam também que no período analisado algo que deveria ser excepcional se tornou a regra entre os professores da rede estadual. A prática de se fazer aulas suplementares indica a necessidade dos professores em aumentar suas rendas para satisfazer as necessidades pessoais e de suas famílias, sendo isso algo que ocorre em anos anteriores a nossa série histórica. Essa situação, sendo de longa data, reflete uma remuneração que ainda não permite a condição de escolha dos professores para recusarem se submeter a mais horas de trabalho exclusivamente na regência de turma em detrimento da qualidade do ensino devido a falta de tempo para o planejamento e avaliação do processo do trabalho docente.

Por fim, os dados revelam o crescimento dos valores relativos a vantagens pessoais, com destaque para os componentes de gratificação de escolaridade e titularidade que apresentam por um aspecto a mudança qualitativa do quadro de

professores da rede estadual de ensino e por outro lado indicam a presença de uma política que privilegia o esforço individual, tal como propugnado no contexto da Reforma do Estado brasileiro pelos documentos orientadores dos organismos internacionais de fomento que cabe ao professor dar conta de sua própria formação.

Com isso, parte dos valores das vantagens pessoais, ou seja, os obtidos com a aquisição de títulos de especialista, mestrado e doutorado, são relegados a uma lógica meritocrática em que poucos conseguem receber incentivo de bolsas de estudo, ou quando decidem investir na própria formação precisam enfrentar dificuldades de liberação para participar dos cursos de pós-graduação e no caso de obterem a licença para aprimoramento ainda são prejudicados pelos descontos dos componentes variáveis que podem ser recebidos apenas na condição de pleno exercício da docência.

Dessa forma, a análise dos componentes de remuneração revelou desafios e avanços. Desafios de tornar a remuneração dos professores adequada a natureza da complexidade do trabalho desenvolvido. E entre os avanços a qualificação dos professores que apresentam evolução no período analisado na formação em nível superior e na aquisição de titulação de pós-graduação apesar do cenário contraditório de dificuldades para consegui-la.

Podemos também destacar que este primeiro exercício analítico, tendo como base as folhas de pagamento, possibilita entre suas contribuições esclarecimentos sobre os elementos que compõem a remuneração dos professores da rede estadual, por vezes mal compreendidos, levando-se em consideração que não há um documento oficial com informações claras sobre os vários elementos que compõem os contracheques dos professores.

Entre as considerações que tecemos sobre a tese ressaltamos que a mesma contribuiu com esclarecimentos para o próprio autor, uma vez que devemos reconhecer que no desenvolvimento da pesquisa percebemos o desconhecimento sobre vários componentes por vezes presentes em nosso contracheque. Dessa forma, esperamos que entre as possíveis contribuições deste trabalho o mesmo possa ajudar na melhor compreensão da remuneração e dos seus componentes pelos docentes da rede estadual que ainda não os compreenderam.

Entendemos que esse aspecto é fundamental para a diminuição da alienação sobre o entendimento dos professores em relação a constituição de seus contracheques e a capacidade de fiscalizar as mudanças que podem ocorrer em virtude das políticas governamentais ao longo da vida profissional.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado e federalismo: o caso dos governos estaduais brasileiros.** [s.l.], 2008. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/bf_bancos/e0001181.pdf>. Acesso em: 12 mar. 2013.

ALVES, Thiago.; PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, v. 41, n. 143, p. 606-639, 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n143/a14v41n143.pdf>>. Acesso: 23 mar. 2015.

ANUATTI NETO, Francisco; FERNANDES, Reynaldo; PAZELLO, Elaine Toldo. Avaliação dos Salários dos Professores da Rede Pública de Ensino Fundamental em Tempos de FUNDEF. **Revista de Economia Aplicada**, São Paulo, v. 8, 2004.

ARAÚJO. Luis Cesar G. Cargos e Salário. **Gestão de Pessoas – Estratégias e integração organizacional.** Colaboradora Adriana Amadeu Garcia. São Paulo Atlas, 2006.

ARAÚJO, Luiz. **Governo não precisa de ajuda federal.** 2010. Disponível em:<http://rluizaraujo.blogspot.com.br/2011_10_01_archive.html>. Acesso em: março. 2016.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação.** [s.l.], ANPED, 2007.

AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Orçamento Geral da União 2011. Disponível em: <http://www.divida-auditoriacidada.org.br/config/artigo.2012-01-15.2486469250/document_view>. Acesso em: 2 set. 2015.

AZEVEDO, Sérgio de. Políticas públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: SANTOS JÚNIOR, Orlando A. Dos (et. al.). **Políticas públicas e gestão local**: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

BARBOSA, Andreza. **Implicações dos baixos salários para o trabalho dos professores brasileiros**. In: Revista Educação e Políticas em Debate – v.2, n. 2 jul/dez 2012.

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

BARROS, R.; MENDONÇA, R.; BLANCO, F. O Mercado de Trabalho para Professores no Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA – ANPEC, 29., 2001, Salvador. **Anais...** Salvador, 2001.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, DF: 1988. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 8 jan. 2015.

_____. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: Câmara da Reforma do Estado/Presidência da República, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf/view>>. Acesso em: 15 out. 2013.

_____. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal, e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 179, 13 set. 1996.

_____. Lei nº 9424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, n. 250, 26 dez. 1996.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto Constitucional com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 16/97 e Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94. 10. ed. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1997. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 mai. 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica (CEB). **Resolução nº 3, de 8 de outubro de 1997**. Fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília (DF): MEC, CNE/CEB, 1997. Disponível em: <portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>. Acesso em: 19 set. 2013.

_____. **Lei nº 9.394, de 20.12.1996**, Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Belém: Sindicato dos Professores do Estado do Pará, 1997.

_____. Ministério da Educação. **Balanco do primeiro ano do FUNDEF**. Brasília, DF: MEC, 1999. Disponível em: <<http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/FUNDEF/pdf/Aval1998.pdf>>. Acesso em: 6 set. 2012.

_____. Lei Complementar de Responsabilidade Fiscal n.101, de 04-05-2000. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 5 mai. 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 8 jun. 2016.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino **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** /Organizado por Sérgio Roberto Gomes de Souza. -- Brasília : MEC/SASE, 2016.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Anexo de metas fiscais e relatório resumido da execução orçamentária: manual de elaboração:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 5. ed. atual. Brasília, DF: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Contabilidade, 2005.

_____. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2006. p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm>. Acesso em: 14 fev. 2014.

_____. 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 nos 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 21 jun. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm>. Acesso em: 18 set. 2014.

_____. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei nº 11.738, de 16/07/08. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jul. 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm>. Acesso em: 22 fev. 2012.

_____. Ministério da Educação. **INFORMAÇÕES BÁSICAS SOBRE A IMPLEMENTAÇÃO DO PISO SALARIAL E CARREIRA DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO**. Brasília, 2015.

_____. Ministério da Educação. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino 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 / Organizado por Sérgio Roberto Gomes de Souza. -- Brasília : MEC/SASE, 2016.

BRELAZ, Walmir Moura. **PCCR dos profissionais da educação pública do Pará – Lei 7.442 de 02 de julho de 2010 – comentado**. Belém: [s.n], 2010.

BEHRING, E. R. **O Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

BERGUE, S.T. **Gestão de Pessoas em Organizações Públicas**. Caxias do Sul, RS: EDUCS, 2007.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília, DF: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. (Cadernos Mare da Reforma do Estado; 1). Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2013.

_____. Um novo estado para a América Latina. **Novos Estudos Cebrap**, n. 50, p. 91-98, mar. 1998. [Trabalho apresentado no I Congresso do CLAD, Rio de Janeiro, dez. 1996].

_____. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001, p. 22-39.

BRITO, V. L. F. A. *et al.* Os impactos e impasses da nova proposta de remuneração e plano de carreira do magistério em Minas Gerais: uma contribuição ao debate sobre a Lei 18.975/10. In: SIMPÓSIO TRABALHO E EDUCAÇÃO, 6., 2011. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG, 2011.

CAMARGO, R. B.; GIL, J.; GOUVEIA, A. B. MINHOTO, M. A. P. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 25, p. 341-363, 2009.

CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Márcia Aparecida. **Carreira e salário do pessoal docente da Educação Básica: algumas demarcações legais.** Educação em Foco, Belo Horizonte, n. 17, p. 229-256, jun. 2011.

CAMARGO, Rubens Barbosa. Salário docente. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **Dicionário: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. 1 CD-ROM._____. (Orgs.). **Vencimento e remuneração docente no Brasil:** resultados de pesquisa. São Paulo: Xamã, 2015.

CARDOSO, Mário Andrade. Uma nova gestão na SEDUC: Participação, Qualidade, Inclusão e Cidadania. In: COELHO, Maria do Socorro da Costa (Org.). **A Estrela de várias pontas:** o debate inicial sobre as políticas sociais no Pará. Belém: Paka-Tatu, 2009.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Financiamento da educação:** do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009. 2012. 267 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CASTRO, Sylvania Uchôa de. **A POLÍTICA DE REMUNERAÇÃO DOS PROFESSORES DA REDE PÚBLICA MUNICIPAL DE ENSINO DE TERESINA – PI (1996 a 2012).** IFPI, 2014.

CHAVES, Lúcia Jacob; ROLIM, Rosana Gemaque; PEREIRA, Fernanda Maryelle. A remuneração dos professores da rede pública do Pará e de Belém (PA) de 1996 a 2010. In: CAMARGO, Rubens Barbosa de; JACOMINI, Márcia Aparecida (Orgs.). **Vencimento e remuneração docente no Brasil:** resultados de pesquisa. São Paulo: Xamã, 2015.

CALLEGARI, Cesar. **Parecer CNE/CEB Nº: 1/2007 sobre o Processo nº 23001.000013/2007-59.** Consulta acerca das limitações impostas pela Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) no tocante a despesas com pessoal com reflexos na remuneração dos profissionais do magistério. Brasília, DF: CNE/CEB, 2007.

CHESNAIS, François. A emergência de um regime de acumulação mundial predominante-mente financeiro, Praga. **Revista de Estudos Marxistas**, São Paulo, n. 3, p. 19-46, 1997.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CIAVATTA, Maria. O conhecimento histórico e o problema teórico-metodológico das mediações. In: FRIGOTTO, Gaudêncio (Org.). **Teoria e educação no labirinto do capital**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO; **Resolução CNE/CEB nº 3/1997**, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Brasília/DF; 1997.

_____. **Parecer CNE/CEB nº 9/2012** - Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; Brasília/DF; 2012.

_____. **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. Brasília/DF; 2012.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Básica. **Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009**. Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos e Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública. Brasília, DF: MEC, 2009. Disponível em: <portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf>. Acesso em: 15 out. 2013.

CONSELHO NACIONAL DE ENTIDADES DA CNTE. Atualização do Debate da CNTE sobre o Piso Nacional Profissional Nacional do Magistério Público da Educação Básica – PSPN, Brasília, DF, 2014.

CORRÊA, Paulo Sergio de Almeida. A Reforma do Estado nos anos 90 e suas implicações às políticas públicas educacionais na Região Amazônica. **Paper do NAEA**, n. 154, 2000.

CRUZ, Flávio da et al. **Lei de responsabilidade fiscal comentada**: lei complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

DAVIES, Nicholas. **FUNDEB**: a Redenção da Educação Básica? Campinas, SP. Autores Associados, 2008 (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

DEITOS, R. A. Liberalismo Educacional: o receituário de Milton Friedman. In: ZANARDINI, I. M. S.; ORSO, P. J. (Orgs.). **Estado, educação e sociedade capitalista**. Cascavel, PR: Edunioeste, 2008. p. 25-38.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. **Sistema Remuneratório dos Servidores Públicos**. Direito, diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas aprovadas. Belém, 2008.

DUARTE, A.M.C. Intensificação do trabalho docente. In: OLIVEIRA, D.A.; DUARTE, A.M.C.; VIEIRA, L.M.F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

DUTRA JR, [et. al]. **Plano de carreira e remuneração do Magistério Público: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira**. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000.

DRAIBE, Sônia Miriam. **Reforma do Estado e Descentralização**: a experiência recente da política brasileira de Ensino Fundamental. São Paulo: UNICAMP/NEEP, 1998 (Caderno de Pesquisa; 37).

EVANGELISTA, Olinda; SHIROMA, Eneida Oto. Professor: protagonista e obstáculo da reforma. **Educação e pesquisa**, São Paulo, v. 33, n. 3, set./dez. 2007.

FIORI, José Luis. **O Vôo da Coruja**: para reler o desenvolvimentismo brasileiro. Rio de Janeiro: Record, 2003 (*Ciclo e Crise*, p.101-173; *Crise e Incerteza*, p.175-197).

FREY, Klaus. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática de análise de políticas públicas no Brasil**. In: Planejamento e Políticas Públicas. Nº 21- junho de 2000.

FRIEDMAN, Milton. **Capitalismo e liberdade**. [s.l.]: Arte Nova, 1977.

GAMBOA, Silvio Santos. **Pesquisa educacional**: quantidade-qualidade. São Paulo: Cortez, 1995.

GATTI, B.; BARRETO, E. S. (Coord.). **Professores do Brasil**: impasses e desafios. Brasília, DF: UNESCO, 2009.

GEMAQUE, Rosana Maria O. **O financiamento da educação**. O FUNDEF no Estado do Pará: feitos e fetiches. 2004. 372 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira et al. **A configuração da carreira do magistério público do Estado do Pará a partir do Estatuto do Magistério**. *Educação em Foco*, Belo Horizonte, n. 19, p. 229-256, jun. 2012.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira; CARVALHO, Fabrício A.; BRITO, Danielle C. **A configuração da Carreira do Magistério Público do Estado do Pará a partir do Estatuto do Magistério – Lei 5.351/1986**. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE (EPENN), 20, Manaus, 2011.

GENTILI, Pablo A. A. **A falsificação do consenso**: simulacro e imposição na reforma educacional do neoliberalismo. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

GIL, Antônio. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1987.

GOIÁS, Ministério Público. **Manual de Orientação – FUNDEB**. Coordenado por Everaldo Sebastião de Sousa e Marlene Nunes Freitas Bueno. Goiânia: MP, 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. Remuneração de Professores em redes públicas do Estado do Paraná. **Fineduca**, v. 4, n. 3, 2014.

HADDAD, S. (Org.). **Banco Mundial, OMC, FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

HOBSBAWN, E. **Era dos extremos**. O breve século XX – 1914, 1991. São Paulo: Cia. das Letras, 1995.

JACOMINI, Márcia Aparecida; ALVES, Thiago; CAMARGO, Rubens Barbosa de. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO E REMUNERAÇÃO DOCENTE: DESAFIOS PARA O MONITORAMENTO DA VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL NO CONTEXTO DA META 17. 37ª Reunião Nacional da ANPEd – 04 a 08 de outubro de 2015, UFSC – Florianópolis.

KUENZER, Acacia Z. As mudanças no mundo do trabalho e a educação: Novos desafios para a gestão. In: FERREIRA, Naura S.C. **Gestão democrática da educação: Atuais tendências, novos desafios**. São Paulo: Cortez, 1998. p. 33-58.

LAURELL, Asa Cristina. Avançando em direção ao passado. In: _____. (Org.). **Estado e Políticas Sociais no Neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002. p.151-178.

LEHER, Roberto. **Da Ideologia do Desenvolvimento à Ideologia da Globalização: a educação como estratégia do Banco Mundial para o “alívio” da pobreza.** 1998. 267 f. Tese (Doutorado em Administração) – USP, São Paulo, 1998.

LIANG, Xiaoyan. Remuneración de los docentes en 12 países latinoamericanos: Quiénes son los docentes, factores que determinan su remuneración y comparación con otras profesiones. modelo para armar. **Documentos PREAL**, Washington, n. 27, p. 1-31, ago. 2003. Disponível em: <<http://www.preal.org/Archivos/Preal%20Publicaciones%5CPREAL%20Documentos/LiangN27%20espa%F1ol.pdf>>. Acesso em: 7 jan. 2016.

LOURENCETTI, Gisela do Carmo. **A baixa remuneração dos professores: algumas repercussões no cotidiano da sala de aula.** Revista de Educação Pública, Cuiabá, v. 23, n. 52, p. 13-32, jan./abr. 2014. Disponível em: <<http://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/educacaopublica/article/view/1422/pdf>>. Acesso em: 30 nov. 2015.

LOUZANO, Paula; ROCHA, Valéria; MORICONI, Gabriela Miranda; OLIVEIRA, Romualdo Portela de. **Quem quer ser professor? Atratividade, seleção e formação docente no Brasil.** Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 543-568, set./dez. 2010. Disponível em: <www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1608/1608.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2014.

MACEDO, Valcinete Pepino de. **Mudanças no mundo do trabalho e as novas demandas para o trabalho docente e formação.** In: COLÓQUIO NACIONAL DA AFIRSE-SECÇÃO BRASILEIRA, 5., João Pessoa, 18-21 out. 2009. **Livro do Colóquio...** João Pessoa: AFIRSE, 2009. Disponível em: <http://www.afirse.com/archives/cd11/GT_06_-_POLITICAS_E_PRATICAS_DE_FORMACAO_DE_PROFESSORES/04_MUDANCAS_NO_MUNDO_DO_TRABALHO_E_AS_NOVAS_DEMANDAS.pdf>. Acesso em: 15 de março de 2017.

MANCEBO, D. Trabalho docente: subjetividade, sobreimplicação e prazer. *Psicologia: Reflexão & Crítica*, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 77-83, 2007.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MORICONI, Gabriela Miranda. **Os professores públicos são mal remunerados nas escolas brasileiras? Uma análise da atratividade da carreira do magistério sob o aspecto da remuneração.** Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Textos sobre Educação e Ensino.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Moraes, 1983.

MÁXIMO, Wellton. **Crise faz 13 estados e o DF estourarem limite de gastos com pessoal.** Site EBC Agência Brasil, 14/12/2015. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-12/crise-faz-13-estados-e-df-estourarem-limite-de-gastos-com-pessoal>>. Acesso em: 22 mar. 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 28. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MENEZES, Ebenezer Takuno de; SANTOS, Thais Helena dos. Verbete FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério). In: **Dicionário Interativo da Educação Brasileira – Educabrazil.** São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/FUNDEF-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino-fundamental-e-de-valorizacao-do-magisterio/>>. Acesso em: 2 abr. 2016.

MINAS GERAIS. Poder Executivo. **Lei 18.975 - 29 de junho de 2010.** Belo Horizonte, 2010. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completanova-min.html?tipo=LEI&num=18975&comp=&ano=2010&texto=original#texto>>. Acesso em: 17 dez. 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

MODESTO, Paulo. Parecer. Conceito de remuneração e de vencimentos na Constituição de 1988 - Remunerações do cargo e Remuneração dos agentes - Vantagens remuneratórias extensíveis aos inativos. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, n. 10, jan. 2002. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 7 fev. 2014.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. **Valorização Salarial dos Professores: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica.** 2000. 307 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2000.

MORDUCHOWICZ, Alejandro. Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes. **Documentos PREAL**, Washington, n. 23, p. 1-60, jun. 2003. Disponível em: <http://www.oei.es/docentes/articulos/carreras_incentivos_salariales_docentes_morduchowicz_portugues.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2016.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. A análise das políticas públicas. Tradução: Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo e barbárie contemporânea.** Argumentum, Vitória, v. 4, n. 1, p. 202-222, jan./jun. 2012.

OIT/UNESCO. **A Recomendação da OIT/UNESCO de 1966 relativa ao Estatuto dos Professores e a Recomendação de 1997 da UNESCO relativa ao Estatuto do Pessoal do Ensino Superior com um guia de utilização.** Paris: UNESCO, 2008. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0016/001604/160495por.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2010.

OLIVEIRA, D. A; GONÇALVES, G. B.; MELO, S.D.; FARDIN, V.; MILL, D. **Transformações na organização do processo de trabalho docente e suas consequências para os professores.** Trabalho e Educação, Belo Horizonte, v. 11, p. 51-65, 2002. Disponível em: <<http://www.portal.fae.ufmg.br/seer/index.php/trabedu/article/view/1248>>. Acesso em: 23 fev. 2016.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A Reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização, **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). **Professores são importantes:** atraindo, desenvolvendo e retendo professores

eficazes. São Paulo: Moderna, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000242&pid=S0100-1574201000020000800018&lng=en>. Acesso em: 10 jan. 2016.

ORSO, Paulino José. Neoliberalismo: equívocos e consequências. In: LOMBARDI, José Claudinei; SANFELICE, José Luís (Orgs.). **Liberalismo e educação em debate**. Campinas, SP: Autores e Associados, Histedbr, 2007, p. 163-183.

PACHECO, Regina Silva. Política de recursos humanos para a reforma gerencial: realizações do período 1995-2002. **Revista do serviço público – RSP**, n. 4, out./dez. 2002.

PÁDUA, E.M.M. **Metodologia de pesquisa**. Campinas, SP: Papirus, 2000.

PARÁ. Governo do. Assembleia Legislativa do Estado do Pará. Lei nº 5.351, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Estadual do Pará. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, n. 25.874, de 28 nov. 1986.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2010. Relatório de atividades 2006 e perspectivas 2007**. 2006a. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_do_Governador-2006.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2016.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2007. Relatório de atividades 2007 e perspectivas 2008**. 2007a. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_da_Governadora-2010.pdf>. 2007a. Acesso em: 24 jan. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **A Educação Básica no Pará: elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos**. Volume I. Belém: 2008.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **PLANO DE FORMAÇÃO DOCENTE DO ESTADO DO PARÁ. SEDUC/PA. Critérios de Seleção.** Publicado em: 05 de julho de 2008. Disponível em: <http://www6.seduc.pa.gov.br/planodeformacao/?action=criterios_selecao>. Acesso em: 22 de abril de 2012.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **A Educação Básica no Pará: Elementos para uma política educacional democrática e de qualidade Pará todos.** Volume II. Belém, 2008a.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **A Política de Educação Básica do Estado do Pará.** Volume III. Belém, 2008b.

_____. Secretaria de Estado de Educação. **1ª Conferência Estadual de Educação: diagnóstico, diretrizes, objetivos e metas aprovadas.** Belém, 2008c.

_____. Secretaria de Estado de Educação. Protocolo SEDUC-IES. **Plano Decenal de Formação Docente do Estado do Pará.** Belém, 2008d. Disponível em: <www.proeg.ufpa.br/view/inicio/downloads.php?idDoc=126>. Acesso em: 11 dez de 2011.

_____. Gabinete da Governadora. **Lei nº 7.441, de 2 de julho de 2010. Aprova o Plano Estadual de Educação e dá outras providências.** Diário Oficial do Estado do Pará, Belém, 2 jul. 2010.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2010. Relatório de atividades 2009 e perspectivas 2010.** Belém, 2010a. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_da_Governadora-2010.pdf>. Acesso em: 24 out. 2011.

_____. **Proposta do governo sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público da educação básica da rede pública de ensino do estado do Pará e dá outras providências.** Belém, 2010b.

_____. Gabinete da Governadora. **Lei nº 7.442, de 2 de julho de 2010**. Dispõe sobre o Plano de cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica da Rede Estadual de Ensino do Estado do Pará e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, 2010d.

_____. Secretaria de Estado e Educação. Secretaria Adjunta de Ensino. **Plano de Formação Docente do Estado do Pará. Recursos aplicados no Plano de Formação Docente no Estado do Pará 2010. Recursos aplicados pelos municípios**. Belém, 2010e. Disponível em: <http://www6.seduc.pa.gov.br/planodeformacao/arquivos/recursos_PARFOR_PA_2010.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2013.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2010. Relatório de atividades 2011 e perspectivas 2012**. Belém, 2011a. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_do_Governadora-2011.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2016.

_____. **Decreto Nº 189, de 9 de setembro de 2011**. Regulamenta, no âmbito da Secretaria de Estado de Educação, o enquadramento dos Profissionais da Educação Básica de que trata a Lei nº. 7.442, de 2 de julho de 2010, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação Básica da Rede Pública de Ensino do Estado do Pará, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Pará**, Belém, n. 31.996, 12 set. 2011b.

_____. Secretaria Especial de Promoção Social. Secretaria de Estado de Educação. Secretaria Adjunta de Gestão Coordenadoria de Recursos Humanos. **Quadro Salarial do Magistério no Pará**. Belém: Agência Pará, 2012. Disponível em: <http://www.agenciapara.com.br/sgn.net/anexos/QUADRO_SALARIAL_DO_MAGIST%C3%89RIO.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2012.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2012. Relatório de atividades 2012 e perspectivas 2013**. 2012a. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_do_Governador-2012.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2016.

_____. **Mensagem à Assembleia Legislativa 2013. Relatório de atividades 2013 e perspectivas 2014.** 2013a. Disponível em: <http://www.sepof.pa.gov.br/sepofnovo/images/stories/pdf/Mensagem_governo/Mensagem_do_Governador-2013.pdf>. 2013a. Acesso em: 28 jan. 2016.

_____. **Lei nº 8.030, de 21 de junho de 2014.** Dispõe sobre a jornada de trabalho e as aulas suplementares dos professores da educação básica da rede pública de ensino do Estado do Pará, de que tratam os arts. 35 e 28 da Lei nº 7.442, de 2 de julho de 2010.

_____. **Lei nº 5.351 de 21 de novembro de 1986.** Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público Estadual do Pará.

_____. **Decreto nº 4.714 de 09 de fevereiro de 1987.** Aprova o Regulamento da Lei nº 5.351, de 21 de novembro de 1986.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração adequada do professor – Desafio à Educação Brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-57, jan./jun. 2009. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em: 14 set. 2013.

_____. O que explica a falta de professores nas escolas brasileiras? **Jornal de políticas educacionais**, n. 15, p. 3-12, jan./jun. 2014.

RABELO, Amanda O. A remuneração do professor é baixa ou alta? Uma contraposição de diferentes referenciais. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 26, n. 1, p.57-88, abr. 2010.

ROLIM, Rosana Maria Gemaque. **Relatório do Estágio Pós-Doutoral**. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

ROSSINHOLI, M. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília, DF: Líber Livro, 2010.

SAAD, Eduardo Gabriel et al. **Consolidação das Leis do Trabalho Comentada**. 37. ed. atual. e rev. São Paulo: LTr, 2004.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Camila Crosso. Banco Mundial em foco: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a iniciativa via rápida na América Latina. In: HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008.

SILVA, Camilla C; AZZI, Diego; BOCK, Renato. Banco Mundial em foco: sua atuação na educação brasileira e na dos países que integram a Iniciativa Via Rápida na América Latina. In: HADDAD, Sérgio (Org.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2008, p. 89-143.

SILVA, Eldra Carvalho. **A Política Salarial para os Professores da Educação Básica da rede municipal no contexto do FUNDEB nos municípios de Óbidos e Oriximiná-Pará**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2010.

Soares, Marina Gleika Felipe. **Remuneração e carreira dos professores da educação básica: o impacto da lei do piso na rede estadual do Piauí**. Dissertação de mestrado – UFPI, 2016.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: Sociologias. Porto Alegre, Ano 8, nº 16, jul/dez, 2006, p. 20 – 45.

SOUZA, Michele Borges de. **Política de valorização dos profissionais da educação básica na rede estadual de ensino do Pará**. 2012. 212 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Belém, 2012.

SOUZA, Pedro Armengol de. Reformas do estado, relações de trabalho no setor público e negociação coletiva. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., Brasília/DF, 4, 5 e 6 jun. 2012. Disponível em: <http://banco.consad.org.br/bitstream/123456789/800/1/C5_TP_REFORMAS%20DO%20ESTADO%2C%20RELA%C3%87%C3%95ES%20DE%20TRABALHO.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2016.

TAVARES, Kássia. Os efeitos do Consenso de Washington na economia brasileira. **Blog Política & Economia**, 2011. Disponível em: <<http://www.politicaeconomia.com/2011/10/os-efeitos-do-consenso-de-washington-na.html>>. Acesso em: 15 jan. 2016.

TOLEDO, Enrique de La Garza. Neoliberalismo e Estado. In: LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

TORRES, Rosa María. Melhorar a qualidade da educação básica? As estratégias do Banco Mundial. In: TOMÁS, Livia; WARDE, Miriam Jorge; HADDAD, Sérgio (Orgs.). **Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais**. São Paulo: Cortez, 2007.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Secretaria de Controle Externo da Educação, da Cultura e do Desporto. Relatório de Auditoria operacional no Ensino Médio. Processo TC 007.081/2013-8. Brasília, DF, 2014.

VANELLI, Marta. **Do piso salarial aos planos de carreira: a que princípios estão submetidos estados e municípios?**In: Cadernos de Educação, Brasília, n. 21, p. 106-116, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br>>

VIEIRA, Juçara Dutra. **Piso Salarial Nacional dos Educadores: dois séculos de atraso**. Brasília, DF: CNTE, LGE, 2010.

_____. **Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?** Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

WOOD JR., Thomaz; PICARELLI FILHO, Vicente. **Remuneração Estratégica: A Nova Vantagem Competitiva**. São Paulo: Atlas, 2004.