

arquivos analíticos de políticas educativas

Revista acadêmica, avaliada por pares,
independente, de acesso aberto, e multilíngüe



aape | epaa

Arizona State University

Volume 30 Número 48

5 de abril 2022

ISSN 1068-2341

Remuneração Docente no Brasil sob a Ótica da Disputa pelo Fundo Público (2008 A 2020)

Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

Marcos Edgar Bassi

Universidade Federal de Santa Catarina



Rosna Maria Gemaque Rolim

Universidade Federal do Pará

Brasil

Citação: Fernandes, M. D. E., Bassi, M. E., & Rolim, R. M. G. (2022). Remuneração docente no Brasil sob a ótica da disputa pelo fundo público (2008–2020). *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, 30(48). <https://doi.org/10.14507/epaa.30.6751> Este artigo faz parte do dossiê especial, *Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes*, editada por Zara Figueiredo Tripodi, Ursula Dias Peres e Thiago Alves.

Resumo: O artigo analisa a remuneração docente da educação básica brasileira, como constituinte do fundo público. O fundo público, por sua natureza e características, coloca-se em disputa por diferentes setores sociais: se para a reprodução e acumulação do capital ou se para a reprodução da força de trabalho. No caso específico da força de trabalho docente, durante a maior parte do período de 2008 a 2020, sua reprodução teve ganhos favoráveis, por meio do fundo público. Contudo, tal fato se reverteu, pela promoção da austeridade fiscal instaurada com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016. Trabalha-se, no texto, com dados nacionais, publicados em sítios oficiais e institutos do

Site do jornal: <http://epaa.asu.edu/ojs/>

Facebook: /EPAAA

Twitter: @epaa_aape

Manuscrito recebido: 31/3/2021

Revisões recebidas: 20/12/2021

Aceito: 20/12/2021

Governo Federal, e documentos produzidos nas esferas da sociedade civil organizada, em diálogo com as demais áreas do conhecimento. Consta-se que a disputa pelo fundo público entre as classes sociais brasileiras reposiciona precariamente a reprodução da força de trabalho docente, em termos remuneratórios e de contrato de trabalho, com graves implicações para o direito e a qualidade da educação básica.

Palavras-chave: política educacional brasileira; fundo público; financiamento da educação básica; remuneração docente

Teacher remuneration in Brazil and the dispute of the public fund (2008–2020)

Abstract: This paper analyzes teacher remuneration within Brazilian basic education, as a constituent of the public fund. The public fund, due to its nature and characteristics, is disputed across different social sectors, either for the reproduction and accumulation of capital or for the reproduction of the workforce. Specifically in terms of the teaching workforce, during most of the period from 2008 to 2020, its reproduction witnessed favorable gains, by means of the public fund. However, this was reversed, after the fiscal austerity established with the approval of Constitutional Amendment No. 95/2016. The text includes national data published in official sites and by federal government institutes, as well as other documentation. The dispute over the public fund among the Brazilian social classes precariously repositions the reproduction of the teaching workforce, in terms of remuneration and employment contract, with serious implications for the right to education and the quality of basic education.

Keywords: Brazilian education policy; public fund; basic education funding; teacher remuneration

Remuneración docente en el Brasil bajo la óptica de la disputa por el fondo público (2008–2020)

Resumen: El artículo analiza la remuneración de los docentes de la educación básica brasileña, como componente del fondo público. El fondo público, por su naturaleza y características, se pone en disputa por diferentes sectores sociales: sea para la reproducción y acumulación del capital o sea para la reproducción de la fuerza de trabajo. En el caso específico de la fuerza de trabajo docente, durante la mayor parte del período de 2008 a 2020, su reproducción tubo ganancias favorables, por medio del fondo público. Entretanto, tal hecho se revertió, por la aplicación de la austeridad fiscal aprobada por la Enmienda Constitucional n° 95/2016. Se trabaja en el texto, con datos nacionales, publicados en sitios web oficiales e institutos del Gobierno Nacional, documentos producidos en ámbito de la sociedad civil organizada, en diálogo con las demás áreas del conocimiento. Se constata que la disputa por el fondo público entre las clases sociales brasileñas reposiciona precariamente la reproducción de la fuerza de trabajo docente, en términos remuneratorios y de contrato de trabajo, con graves implicaciones para el derecho y la calidad de la educación básica.

Palavras-chave: política educacional brasileira; fundo público; financiamento de la educación básica; remuneración docente

Remuneração Docente no Brasil sob a Ótica da Disputa pelo Fundo Público (2008 A 2020)

O artigo objetiva apresentar indicadores de valorização da remuneração docente da educação básica pública no Brasil, referentes ao período de 2008 a 2020, discutindo-os sob a ótica das disputas pelo fundo público.

O período em questão esteve demarcado por medidas legais nacionais de valorização docente, entre as quais a vinculação de gastos ao pagamento da remuneração e o estabelecimento de um valor mínimo de referência salarial, na forma do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), como parte das atribuições da União de coordenar a política nacional de educação, de articular os diferentes níveis e sistemas de ensino e de exercer a função normativa, redistributiva e supletiva. No objeto em questão, a União exerce a função redistributiva dos recursos e o poder de indução em contexto federativo, por meio da política de fundos.

A temática da remuneração docente compõe uma dimensão relevante do financiamento da educação, haja vista comprometer entre 80% e 90% do valor gasto por aluno (Fineduca, 2020), o que, por sua vez, remete aos estudos contextuais da materialidade do fundo público produzido pelo Estado em determinado tempo. Assim, a compreensão das ações do Estado para a efetivação das condições materiais adequadas para o exercício da docência direciona-se às disputas pelo fundo público e requer interlocuções com áreas do conhecimento como a economia, a administração pública e a ciência política, entre outras.

As condições concretas de materialidade, condignas do trabalho docente, explicitadas em recomendações internacionais, como a Organização Internacional do Trabalho (OIT) e a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), de 1966, ainda em vigor, sugerem medidas impactantes na remuneração, entre os quais: formação em nível superior; jornada de trabalho que considere o número de alunos e de atividades extraclasse; salários compatíveis com a importância e a responsabilidade inerentes à função docente; vencimentos equiparados aos de profissões com formação equivalente ou análoga, que assegurem condições dignas de vida para si e seus familiares, que permitam aprimoramento profissional permanente e desenvolvimento de seus conhecimentos e enriquecimento cultural; remuneração com base em escalas de salários definidas em acordo com as organizações docentes. (Camargo & Jacomini, 2016; UNESCO & OIT, 2008).

No caso brasileiro, os dispositivos constitucionais de 1988 (Brasil, 1988) garantiram a valorização docente por meio remuneratório como um dos princípios educacionais. A materialidade da valorização como direito a ser assegurado pelo Estado aos docentes fica a cargo dos entes federativos, de acordo com suas competências e responsabilidades, devendo ser mediada pela função de suplência da União, em face do cenário marcado por acentuadas desigualdades, em termos de capacidade de financiamento, dos entes federados. As desigualdades ensejam disputas pelo fundo público, evidenciadas nas relações entre os entes subnacionais e a União no financiamento da educação básica, em que a última tem maior poder arrecadatório, mas contribui menos no financiamento da educação, apesar da atribuição primordial de reduzir as desigualdades em organizações federativas.

Ainda que os professores da educação básica reivindicassem, há mais de 200 anos, um piso salarial nacional (Vieira, 2013), isso somente ocorreu no corpo da Emenda Constitucional nº 53, promulgada em 2006, e na aprovação da Lei n. 11.494/2007. Ao introduzirem e regulamentarem o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, (Fundeb), respectivamente, dispuseram o lastro jurídico-legal para a aprovação da Lei nº 11.738, que instituiu o PSPN. (Brasil, 2007, 2008).

A partir de então, iniciou-se uma contenda federativa entre os entes subnacionais e a União, em torno da parcela do fundo público a ser alocada à política de valorização. Para a União, era imperativo garantir os direitos docentes instituídos pelo PSPN; para os entes subnacionais, era interessante retardar a sua implementação ao máximo, como ocorreu com a sua judicialização (Rocha, 2020). A judicialização da Lei, promovida por governadores estaduais assim que foi aprovada, com a apresentação da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.167 (Brasil, 2011a) junto ao Supremo Tribunal Federal (STF), fez emergir alto grau de mobilização dos professores, organizados em suas estruturas sindicais, representados, principalmente, pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

O processo de disputa entre forças sociais e sujeitos coletivos esteve centrado em dois dispositivos do PSPN: na sua própria instituição, como vencimento inicial na carreira, e na jornada de trabalho de 1/3 sem interação com educandos. Os dois dispositivos, portanto, requeriam ampliação de recursos orçamentários para a força de trabalho docente, todavia, sob a responsabilidade primordial de estados e municípios com diferentes capacidades de financiamento, acrescidos da colaboração da União.

O processo de judicialização foi sendo resolvido, em partes, em favor da União. Primeiro, o STF julgou procedente o pagamento do PSPN protelando, porém, sua implantação para 2011, quando, em novo julgamento, o STF ratificou a constitucionalidade da Lei. Isso não impediu que alguns entes federativos implantassem o PSPN antes desse ano, sendo decisiva, para tanto, a força do movimento sindical docente. Quanto à confirmação da jornada de trabalho de 1/3 sem interação com os educandos, o julgamento pelo STF ocorreu somente em 2020.

Este artigo discute resultados desse contexto quando, frente a um compromisso nacional, se promoveu a valorização docente no que se refere à remuneração, mediante política educacional favorável à ampliação de parcela do fundo público para esse objetivo.

O contexto inflexionou-se em 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional n. 95/2016 (EC-95/2016) (Brasil, 2016a), quando se aprofundou a política econômica de austeridade fiscal e o acirramento da disputa pelo fundo público foi revertido em benefício do capital de forma ainda mais contundente.

Os pressupostos teórico-metodológicos de análise sustentam-se na categoria da historicidade; como mediação, recorre-se à legislação educacional e aos bancos de dados que informam sobre o quadro do magistério público e a remuneração docente, tais como o Censo Escolar do Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais “Anísio Teixeira” (INEP), dados estatísticos sobre o Fundeb e o PSPN e os relatórios de execução orçamentária na educação publicados pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (SIOPE) nos portais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, órgão do Ministério da Educação, e do Tesouro Nacional, órgão do Ministério da Economia, bem como material produzido na esfera sindical.

O Fundo Público e a Remuneração Docente da Educação Básica em Contexto Federativo

Os estados nacionais têm, sob a sua reponsabilidade, a reprodução da força de trabalho docente, que não pode ser apreendida somente na dimensão da remuneração. Associam-se à remuneração, as condições de trabalho, a jornada de trabalho e a carreira docente, entre outros direitos que devem estar garantidos para o exercício de uma educação de qualidade. De acordo com o Censo Escolar brasileiro, 1.711.932 professores trabalham na educação básica nas redes públicas de ensino, com diferentes situações em relação à função docente (Brasil, 2021), demandando gasto público significativo por parte do Estado.

Compreende-se essa demanda segundo os contornos teóricos do fundo público, que, sob a perspectiva de Salvador (2020), envolve

[...] a capacidade que o Estado tem de mobilizar recursos, principalmente tributos, para realizar intervenções em políticas públicas, englobando as políticas econômicas e sociais, o que permite alterar ou conservar a realidade socioeconômica do país. O fundo público, em particular a sua face mais visível, o orçamento público, é determinante para a acumulação do capital e a reprodução social no modo de produção capitalista, espelhando as contradições entre as classes sociais e a correlação de forças políticas na sociedade. (Salvador, 2020a, p. 02)

No caso brasileiro, a parcela do fundo público liberada para a reprodução da força de trabalho do magistério público ocorre de forma descentralizada, em razão da organização político-administrativa da República Federativa, que corresponde, também, a um alto grau de descentralização da política educacional, com impactos marcantes na disputa, via remuneração dos professores. Mas as condições diferenciadas dos trabalhadores da educação, pelos vínculos com entes autônomos e desiguais, complexificam as análises sobre a disputa pelo fundo público na esteira da remuneração.

Sob o ponto de vista da disputa entre capital e trabalho, é essencial contextualizar historicamente que:

Na contemporaneidade do Estado moderno, o fundo público exerce um papel estrutural na dinâmica estatal, seja no contexto de acumulação e/ou da distribuição da riqueza socialmente produzida. Nesse sentido, assume-se que, em um estudo sobre remuneração de professores, tema de estudos em políticas educacionais, o movimento de alocação de recursos para a valorização do profissional do magistério se insere em um cenário de busca de melhoria da qualidade de vida do docente e atratividade na profissão. (Silva, 2020a, p. 649)

A reprodução da força de trabalho docente, no tocante à sua remuneração, tem vínculo direto com o Artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que dispõe que a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE) devem ser financiados com 18%, no mínimo, ao ano, da receita líquida de impostos da União, e 25%, no mínimo, ao ano, da receita de impostos de estados, Distrito Federal e municípios (Brasil, 1988). A Lei de Diretrizes e Bases da educação nacional brasileira é mais precisa a esse respeito. O Artigo 70 estabelece que, entre as despesas inseridas em MDE, por essa vinculação, encontram-se a “**remuneração** e aperfeiçoamento do **pessoal docente** e demais profissionais da educação” (Brasil, 1996, grifos nossos), mostrando que a remuneração docente faz parte desse arcabouço jurídico-legal. Sobre isso, o argumento do Ministro Ayres Brito, à época da discussão da ADIn 4167 contra a Lei do PSPN, enfatizou que “os direitos assegurados pela Constituição aos respectivos titulares são prestacionais”, ou seja,

[...] são direitos de receber do Estado um desembolso de recursos. Se há despesa, é porque tem que haver despesa. É chegada a hora de se conferir nos orçamentos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios à educação a prioridade que a Constituição assentou para esse peculiaríssimo setor de atividade pública (Ximenes, 2011 p. 18)

Diante disso, uma primeira questão que se impõe para o financiamento de um sistema público de ensino com qualidade, que ainda não é universalizado ao conjunto da população, tanto na faixa etária adequada quanto na reposição dos direitos de quem não teve oportunidades na idade pertinente, é a compreensão de que a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE) estão

vinculados à receita de impostos, e não a todas as fontes de arrecadação tributária (a primeira é parte da segunda), o que restringe a disponibilidade dos recursos arrecadados para financiar a educação. Associam-se a isso as desigualdades de arrecadação entre os entes federados, em que a União detém cerca de 56% (Fineduca, 2020).

Deriva dessa particularidade a reivindicação de atores sociais e coletivos pela vinculação dos gastos com educação a percentual do Produto Interno Bruto (PIB), de modo a ampliar a fatia do fundo público para financiar a MDE. Tal reivindicação ganha força com a aprovação da Lei que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), cuja Meta 20 dispôs financiar a educação com montante de recursos correspondente a 10% do PIB ao ano (Brasil, 2014a).

A remuneração docente em contexto federativo e de forma descentralizada, contudo, quando da aprovação do Fundo de Manutenção e de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), Lei n. 9.424/1996, por indução da União, ganhou obrigatoriedade em termos de Planos de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) aos professores do ensino fundamental (Brasil, 2001). Tal dispositivo foi mantido na legislação que instituiu o Fundeb e estendido aos profissionais da educação básica (Brasil, 2007). Ambos os fundos reservaram 60% dos seus recursos para a remuneração docente.

Na questão da remuneração docente, a legislação do Fundeb foi além, ao conduzir à instituição, em Lei específica e com prazo determinado, do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN). Tal fato materializou-se, ainda que com atraso do dispositivo de prazo, com a aprovação da Lei n. 11.738/2008, tendo como referência a formação do professor em nível médio, com jornada de trabalho de 40 horas semanais, reservada 1/3 dessa jornada sem interação com educandos na educação básica (Brasil, 2008). O valor do PSPN, instituído em 2008, foi de R\$950,00. (Brasil, 2008).

A implantação do PSPN e da jornada de trabalho diferenciada do que se tinha até então, entre outros direitos docentes traduzidos na Lei, representou ação do Estado para ampliar gastos do fundo público para a reprodução da força de trabalho docente. Contudo, dado o alto grau de descentralização das competências das unidades federativas e como a remuneração docente e a sua jornada de trabalho podem ser bastante desiguais, seria possível, aos entes subnacionais, nivelar os gastos a um patamar mínimo.

A instituição do PSPN significou, no cenário nacional, que nenhum ente federativo poderia pagar vencimento de valor inferior ao Piso, o que corresponderia a uma equidade nacional garantida, também, pelo seu reajuste dado nacionalmente ano a ano, na razão direta do reajuste do valor aluno/ano (VAA) do Fundeb. Assim, ao incidir na carreira docente, o PSPN se cumpriria, de forma a abarcar os PCCR de cada unidade federativa.

Essa situação, todavia, pôs em evidência a disputa por fundos públicos entre os entes federativos, à medida que teriam de dispor de maior monta de recursos para cumprir os dispositivos da Lei, de origem federal. Imediatamente, governadores de cinco estados (Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina) judicializaram a Lei, sob o argumento de quebra de autonomia federativa, por parte da União, por meio de ADIn, em que questionaram cinco pontos de impacto na remuneração: (1) jornada de 40h semanais; (2) composição da jornada em que 1/3 seria destinada a atividades extraclasse; (3) vinculação do piso ao vencimento inicial da carreira; (4) determinação de um prazo para a implementação do Piso; e (5) data do início de vigência da lei do Piso. (Brasil, 2011a).

A tentativa de vincular o PSPN à remuneração e não ao vencimento foi emblemática na disputa pelo fundo público, visto que, em muitos casos, não alteraria a remuneração e desconstruiria a ideia de Piso como referência mínima. A decisão do STF em considerar o Piso como vencimento inicial de todas as carreiras do magistério da educação básica, tendo como parâmetro a formação em nível médio e uma jornada de 40 horas, representou ganhos aos professores na disputa pelo fundo

público, com impactos positivos na remuneração, visto que o pagamento deve ser cumprido, sob pena de responsabilização por omissão dos prefeitos e governadores. Assim, “os sindicatos dos trabalhadores em educação poderão ingressar com ações coletivas nesse sentido, representando todos os filiados que se encontrem nessa situação, inclusive para exigir retroativamente valores que não forem pagos” (Ximenes, 2011, pp. 23-24). Outro aspecto significativo de ganhos aos professores na disputa refere-se à decisão de que o valor do PSPN corresponde à formação mínima exigida, que é o magistério. O Piso, como vencimento inicial, interfere positivamente nos demais níveis e referências de movimentação na carreira.

Essas medidas configuram ganhos substanciais aos professores nas disputas pelo fundo público. Como evidenciado nos estudos de Alves e Pinto (2011), em 12 estados (Rondônia, Acre, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe, Bahia, Espírito Santo e Goiás), os professores com formação em nível médio recebiam salários inferiores ao PSPN. À época, a quantidade correspondia a praticamente a um terço do total de professores. Entre os professores com formação em nível superior, os autores observaram que, em dez estados (Rondônia, Tocantins, Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas e Minas Gerais), a média de salário não atingia R\$1.500,00. Na comparação com as outras profissões com formação em nível superior, os professores percebiam as menores remunerações. Portanto, para haver o cumprimento da meta do PNE, em termos de equiparar os valores aos de profissões equivalentes, os salários dos professores deveriam dobrar (Alves & Pinto, 2011).

A indefinição de um Piso para a remuneração de professores com formação em nível superior, contraditoriamente, revelou-se como um obstáculo na luta da categoria pela continuidade de uma política salarial progressiva, em locais em que o valor do vencimento inicial já era superior ao do PSPN, favorecendo a adoção de políticas de “congelamento salarial”, sob o argumento de ser uma determinação nacional, ainda que a Resolução CNE/CEB nº de 2009 recomendasse que os Planos de Carreira e remuneração do Magistério deveriam prever uma evolução na carreira correspondente ao critério da titulação (Brasil, 2009). Todavia, apesar da evidência de ganhos aos professores na disputa, a judicialização em questão também propiciou que as unidades federativas retivessem gastos de seu fundo público com a reprodução da força de trabalho docente entre 2008 e 2011, quando a Ação foi julgada pelo STF, dando ganho de causa à União. O PSPN passaria a valer a partir de 2011, o que permitiu o congelamento do Piso por três anos. Esse congelamento representou proteção orçamentária e perdas de direito dos professores. O STF, por meio de uma medida cautelar, ao final de 2008, suspendeu provisoriamente a vinculação do PSPN ao vencimento inicial, podendo os governantes considerar a remuneração como Piso e a garantia de parte da jornada para atividades extraclasse. Apesar das ações de resistência dos governantes, manteve-se o valor inicial do PSPN de R\$950,00, desde o ano de 2008. Isso decorreu, segundo o STF, do fato de ter havido “perda de objeto”, visto que o período de transição progressiva da Lei havia encerrado em 2010. Foi uma decisão considerável na disputa, pois a atualização do valor do Piso deveria ocorrer a partir de janeiro de 2009. Ainda assim, houve interposição de embargo por quatro governadores (Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Ceará) à decisão do STF, endurecida pelo governo do Rio Grande do Sul, que buscava adiar, por mais um ano e meio, o cumprimento do Piso (Ximenes, 2011).

Outro ponto expressivo sobre o PSPN, e de suma importância como indicador para avaliar a disputa pelo fundo público, diz respeito ao valor aprovado como referência, de R\$950,00 para uma jornada de 40 horas. Embora, à época, fosse um valor acima da média dos pisos salariais de funções com formação não universitária, que correspondia a R\$536,25, ainda foi um valor bem abaixo do Salário Mínimo Necessário (SMN), de R\$2.007,84 (DIEESE, 2009). O SMN “é o valor estimado mensalmente pelo Dieese, com base no custo da cesta básica de alimentos e nas demais despesas no

orçamento de uma família composta por dois adultos e duas crianças, para cobrir as despesas previstas na Constituição Federal (art.7º, inciso IV)” (DIEESE, 2009, p. 10). Assim, ainda que os reajustes do PSPN sejam vinculados aos do custo aluno/ano do Fundeb e venham se comportando de forma crescente, podem atuar como travas na luta pela equiparação com o SMN ou com o valor compatível com a natureza, o grau de responsabilidade e a complexidade dos cargos componentes de cada carreira, previstos na Constituição Federal (Art.39, § 1º, inciso I). Os efeitos do valor aprovado foram diferentes e dependeram dos valores dos vencimentos nos mais de 5.570 municípios brasileiros.

Os dados da tabela 1 mostram o quantitativo de municípios brasileiros que, em 2018, tinham estabelecido em lei o PSPN nas carreiras do magistério público da educação básica.

Tabela 1

Municípios que definiram em lei o PSPN na carreira do magistério público, segundo as regiões e Unidades da Federação - 2018

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios		
	Total	Com piso salarial da carreira do magistério público definido em lei	% c/PSPN
Brasil	5 570	4 133	74,20
Norte	450	284	63,11
Roraima	15	8	53,33
Pará	144	83	57,64
Amapá	16	14	87,50
Tocantins	139	78	56,12
Nordeste	1 794	1 376	76,70
Maranhão	217	154	70,97
Piauí	224	173	77,23
Ceará	184	145	78,80
Rio Grande do Norte	167	116	69,46
Paraíba	223	205	91,93
Pernambuco	185	158	85,41
Alagoas	102	75	73,53
Sergipe	75	63	84,00
Bahia	417	287	68,82
Sudeste	1 668	1 180	70,74
Minas Gerais	853	598	70,11
Espírito Santo	78	59	75,64
Rio de Janeiro	92	70	76,09
São Paulo	645	453	70,23
Sul	1 191	930	78,09
Paraná	399	331	82,96
Santa Catarina	295	233	78,98
Rio Grande do Sul	497	366	73,64
Centro-Oeste	467	363	77,73
Mato Grosso do Sul	79	66	83,54
Mato Grosso	141	117	82,98
Goiás	246	179	72,76
Distrito Federal	1	1	100,00

Fonte: Reorganizada pelas autoras e autor, com base em: (Brasil, 2018). IBGE, Diretoria de Pesquisa, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Os dados da tabela 1 evidenciam a quantidade dos municípios brasileiros que instituíram em lei o PSPN, o que, em 2018, correspondeu a 74,20%, ou seja, o Piso não foi implementado em 1/3 dos municípios. Embora o fato não represente o não cumprimento, abre espaço para que isso ocorra. Em termos relativos, a Região Norte tem o menor percentual de municípios na situação em questão, com destaque ao estado de Roraima, em que apenas 53,33% dos municípios possuem o Piso definido em lei. A situação inversa é observada na Região Sul, com percentual de 78,09% de municípios com o PSPN instituído em lei. O estado da Paraíba detém o maior percentual, ou seja, 91,93% dos municípios apresentam registro em Lei do PSPN.

Quanto à composição da jornada, durante muitos anos, foi protelada a decisão final sobre a implantação da jornada de 1/3 de trabalho. A rigor, cada unidade federativa a implantou ou não em processo de correlação de forças sociais com o movimento sindical docente liderado pela CNTE, cuja estrutura organizativa responde também ao contexto de descentralização da política educacional e da força de trabalho decente (Almeida, 2009).

A composição da jornada de trabalho de 1/3 para as atividades extraclasse só veio a ser resolvida pelo STF em 29/5/2020, mediante votação de aprovação definitiva de constitucionalidade, sendo declarado: “é constitucional a norma geral federal que reserva fração mínima de um terço da carga horária dos professores da educação básica de dedicação às atividades extraclasse” (Brasil, 2020a) Trata-se de uma decisão representativa de ganhos aos professores, visto que a jornada de trabalho se vincula diretamente à remuneração – o valor da hora-aula é uma referência na definição do vencimento inicial. A não vinculação da jornada ao valor do Piso o flexibilizaria e possibilitaria o aumento da jornada além do que estabelecem as leis trabalhistas, com fortes consequências na precarização do trabalho, decorrentes de jornadas extenuantes. Essa medida protegeria o orçamento, à medida que, ao ampliar a jornada, supriria a necessidade de novas contratações. Permitir a extrapolação da jornada, ainda que com aumento de remuneração, compromete a qualidade de vida do trabalhador e precariza o trabalho, contrapondo-se à valorização docente. Apesar dos avanços sob o ponto de vista legal, o cumprimento de 1/3 para planejamento, avaliação e estudos ainda está distante de se efetivar em todo o território nacional. De acordo com dados de 2019, organizados pela CNTE, dos 27 estados, apenas 20 cumpriram o percentual de atividades extraclasse, conforme a lei estipula (CNTE, 2021).

Outro aspecto de conflitos e disputas pelo fundo público em torno do PSPN é o comportamento da União, no que concerne ao cumprimento do art. 4º da Lei 11.738/2008, em termos de que

[...] a União deverá complementar, na forma e no limite do disposto no inciso VI do caput do art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e em regulamento, a integralização de que trata o art.3º desta Lei, nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado. (Brasil, 2008)

Nessa direção, a Comissão Interministerial de Financiamento para Educação da Educação Básica de Qualidade, constituída no âmbito do Fundeb com atribuições relativas à redistribuição de suas receitas, editou a Resolução de nº 5, de 22 de fevereiro de 2011, com a intenção de regulamentar o acesso pelos estados e municípios aos recursos previstos no art. 4º, que, em resumo: i) o valor de 10% da complementação da União ao Fundeb retido para financiar projetos voltados para melhorar a qualidade do ensino deve ser revertido, para integralizar o valor do PSPN; ii) limita a colaboração aos estados que recebem complementação da União, desde que atendam aos seguintes requisitos: apliquem pelo menos 25% dos impostos em MDE; preencham completamente as

informações requeridas pelo SIOPE; cumpram o regime de gestão plena dos recursos vinculados à MDE; disponham de planos de carreira para o magistério em Lei específica; apresentem planilha de custos detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso; apresentem demonstração cabal do impacto da Lei 11.738/2008 nas finanças do solicitante. (Brasil, 2011b).

Sobretudo, a contenda federativa concernente à ampliação dos direitos docentes no período alongou-se, implicando contenção de gastos do fundo público em contexto federativo, no que tange à reprodução da força de trabalho docente.

Quanto a isso, Silva (2020) argumenta:

Políticas como o estabelecimento do PSPN causam estremecimentos locais e algumas resistências. Portanto, o desafio local, mediante uma política de indução do governo federal, é superar a contraposição regional quando a valorização da remuneração de professores não está na ordenação de prioridades do poder público. (Silva, 2020, p. 663)

O gasto público estatal direcionado especificamente à remuneração do magistério da rede pública de educação básica de estados e municípios cumpre duplamente o papel estrutural do fundo público, seja sob o ponto de vista da reprodução da sua própria força de trabalho que atua nas escolas e no ensino público, ou da reprodução social, por meio da extensão do direito à educação para toda a população brasileira. Do outro lado do papel estrutural, encontra-se, ainda mais forte e em vantagem na correlação de forças, a acumulação do capital.

Esse gasto específico está contido no orçamento público, entendido, aqui, como a expressão ou a parte mais visível do fundo público (Salvador, 2012, 2020b). Convém acrescentar que o orçamento público, em país federativo, alcança um patamar ainda mais abrangente e amplo, pois considera a especificidade orçamentária e autônoma das três esferas de governo brasileiro. Essas três esferas partilham e compartilham o financiamento do fundo público nesse molde, bem como a sua execução, de acordo com competências e responsabilidades definidas constitucionalmente.

Assim, embora haja um orçamento da União, 27 orçamentos dos governos estaduais e mais de cinco mil orçamentos municipais, o olhar pela categoria do fundo público ajuda a compreender essa extensa diversidade, que insere profundas desigualdades, como a unidade que cumpre aquela função estrutural. Os três níveis de governo partilham o financiamento do fundo público por meio da arrecadação tributária, entre outras formas de arrecadação (Brasil, 1988, Artigos 157 a 162) e responsabilidades combinadas na sua execução. Na educação, tais responsabilidades estão definidas, em regime de colaboração, na legislação constitucional e infraconstitucional (Brasil, 1988, Artigo 211; Brasil, 1996, Artigos 8º ao 11).

Nesse arranjo federativo sistêmico, as decisões no gasto público tomadas em âmbito federal repercutem e afetam as decisões de gasto público nas esferas subnacionais. É nesse ponto que se pode falar do conflito distributivo relativo ao fundo público pois, segundo Salvador (2020b, p. 371), o “[...] orçamento público é um espaço de luta política, em que as diferentes forças da sociedade buscam inserir seus interesses”.

Ainda conforme Salvador:

No tocante ao destino dos recursos públicos, há um forte conflito distributivo, nos últimos 30 anos, entre a escolha de políticas macroeconômicas marcada pela agenda neoliberal e os direitos sociais eivados pela pressão popular e garantidos pela Constituição Federal (CF) de 1988. (Salvador, 2020b, p. 373)

De acordo com o autor, consolidou-se, desde o início dos anos 1990, um “ajuste fiscal permanente”. A Desvinculação de Receitas da União (DRU), instituída inicialmente com outras denominações, tem sido renovada como um instrumento de política fiscal que subtrai recursos de fontes tributárias destinadas às políticas sociais que a União tem de partilhar com governos estaduais e municipais. A DRU deixou de infringir seus efeitos redutores sobre uma das principais receitas destinadas à educação estadual e municipal em 2011. A Lei de Responsabilidade Fiscal é outra medida implantada no início dos anos 2000, cujo efeito foi impedir o aumento de despesas com pessoal acima de determinado patamar. Na educação, isso tem tido implicações importantes, pois o principal insumo de ensino é a remuneração dos professores. A EC-95/2016, que tem sido replicada em governos estaduais, é a mais recente e virulenta medida dessa linhagem do ajuste fiscal permanente.

Ao tratar dos efeitos da EC-95/2016 sobre o financiamento da educação pública, Rossi et al. (2019) a enquadram em sua consistente crítica à austeridade fiscal. Os autores mostram que, antes mesmo desse novo regime fiscal, como foi denominado, já se evidenciavam cortes nos gastos da União em educação em 2015. Nesse ano, teve início uma forte e prolongada recessão econômica. No ano seguinte, sob o novo governo, herdeiro do golpe que afastou a presidente eleita em 2014, ocorreu uma virada na política macroeconômica sustentada na austeridade. A EC-95/2016, cujos efeitos atingem as despesas primárias da União relativas à educação a partir de 2018, vai prolongar por 20 anos esses efeitos, anulando o dispositivo da vinculação constitucional de receita de impostos como gasto mínimo para a educação federal, bem como as transferências da União para estados e municípios, excluídas, daí, a complementação da União ao Fundeb e a quota estadual e municipal da contribuição social do salário educação.

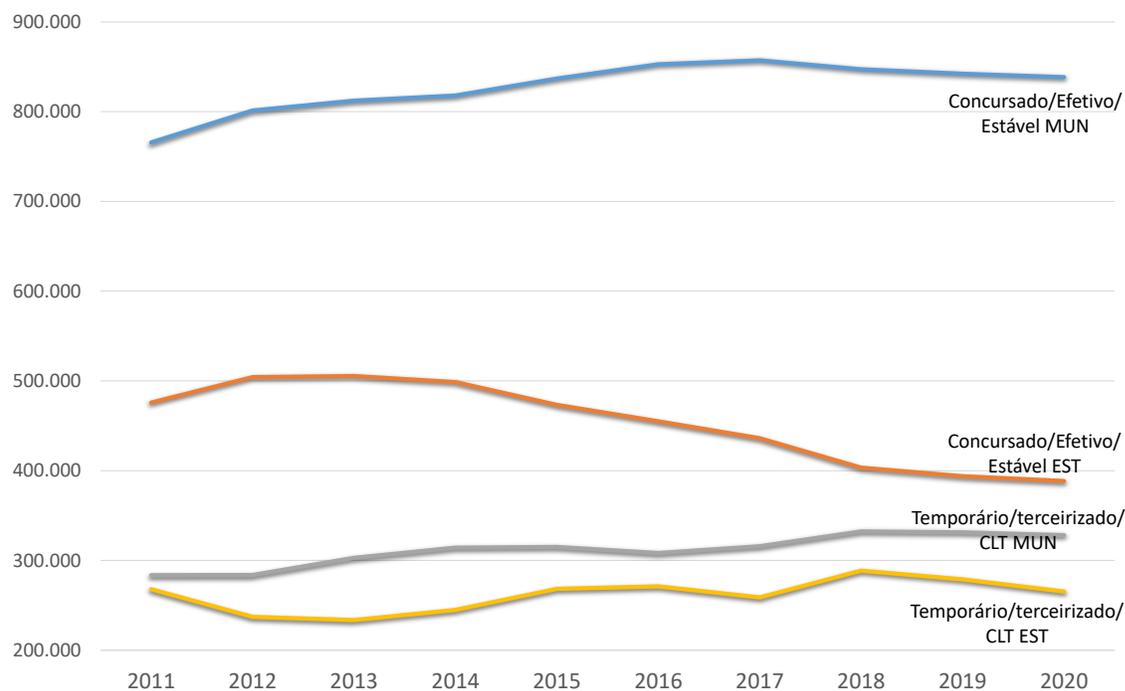
O significado do ajuste fiscal permanente e da austeridade fiscal na perspectiva do conflito distributivo do fundo público, em concordância com Salvador, visa a capturar e carrear recursos públicos “[...] para o pagamento de juros e amortização da dívida pública, o que está diretamente relacionado à financeirização da riqueza e as mudanças na proteção social no capitalismo contemporâneo” (Salvador, 2020b, p. 383).

Desse modo, sob a ótica das disputas relacionadas ao fundo público, é viável entender e explicar a trajetória da remuneração do magistério público. Assim, coloca-se a questão: tendo em vista o contexto político mais amplo e o quadro teórico explanados, qual tem sido a sua repercussão para a trajetória da remuneração dos docentes da educação básica pública?

O primeiro aspecto que se examina é a própria trajetória dos vínculos docentes no período. A figura 1 reúne, em série histórica, as informações do Censo Escolar, desde quando começaram a ser disponibilizadas de modo mais detalhado, a partir de 2011. Notam-se diferentes trajetórias, ao se vislumbrar, em agregados estaduais e municipais, os vínculos docentes reunidos em dois grupos: concursado/efetivo/estável (doravante somente efetivos) e temporário/terceirizado/CLT (doravante somente temporários). O primeiro grupo inclui os vínculos docentes com contratos regidos por estatutos, que lhes asseguram os direitos da carreira pública do magistério; o segundo, os docentes contratados de forma precarizada, em relação ao acesso àqueles direitos e à menor remuneração, embora exerçam as mesmas funções que, em certas situações, ocorrem de forma até mais intensificada.

Figura 1

Brasil - Docentes públicos estaduais e municipais da educação básica, agregados por tipo de vínculo, 2011 – 2020



Fonte: Autoras e autor, com base no Laboratório de Dados Educacionais da UFPR (disponível em: [Laboratório de Dados Educacionais \(ufpr.br\)](https://www.ufpr.br/lade)). Acesso em 10 mar. 2021).

Os docentes municipais, nas duas categorias, são em maior número, crescente até 2017 e 2018, quando os contratos temporários estabilizaram ou reduziram ligeiramente e os contratos dos professores efetivos começaram a se reduzir, possivelmente em virtude de aposentadorias e da não realização de concursos públicos para preenchimento das vagas resultantes. A relação proporcional entre uma e outra categoria pouco mudou do primeiro ao último ano, passando os efetivos de 73% para 72% e os temporários de 27% para 28%. O número mais significativo dos docentes municipais e o seu crescimento, na maior parte do período, refletem as responsabilidades educacionais desse ente federativo voltadas ao atendimento da educação infantil e do ensino fundamental. No ensino fundamental, particularmente, os municípios assumem o atendimento de um imenso e capilar número de escolas rurais do território brasileiro. Nessa modalidade, bem como na modalidade creche da educação infantil, a relação docente por número de alunos é reduzida, em função da natureza do trabalho educativo, o que requer número elevado de professores. Acrescente-se que, na educação infantil, tem-se assistido à ampliação das taxas de atendimento. Na faixa dos 4 e 5 anos, por exemplo, a taxa de atendimento saltou de 87,9%, em 2013, para 93,8%, em 2018. A propósito, a universalização de atendimento deveria ter sido cumprida em 2016. Na faixa de 0 a 3 anos, por sua vez, a taxa de atendimento passou significativamente de 27,9% para 35,7% no mesmo período (Brasil, 2020c).

Quanto aos docentes estaduais, a queda foi substancial no número de efetivos a partir de 2014. Em parte, ela foi compensada ou substituída pelo aumento dos contratos temporários desse ano até 2018, mas que também apresentaram queda, a partir de 2019. Os primeiros tiveram sua

participação reduzida de 64 para 59%; os segundos, crescimento de 36 para 41%. Os governos estaduais partilham com os municípios a responsabilidade pelo atendimento do ensino fundamental, mas a eles pertence a prioridade ao ensino médio. Contudo, ao se acompanhar a taxa de atendimento da população de 15 a 17 anos, a cobertura evoluiu insatisfatoriamente, partindo de 89,1%, em 2012, para 92,9%, em 2019, quando também deveria estar universalizada em 2016 (Brasil 2020c).

Se, por um lado, a trajetória dos vínculos empregatícios indica o esforço maior ou menor dos governos em dar conta de suas responsabilidades educacionais, por outro, repercute na composição das despesas com pessoal. Assim, até 2017, os municípios realizaram dispêndio crescente com pessoal docente. Os estados, em sentido contrário, encaminham as reduções das despesas com pessoal a partir de 2012. A redução do número de efetivos, que se aposentam ou são exonerados, diminui o peso orçamentário e financeiro das carreiras do magistério. A sua substituição por docentes temporários tem o mesmo efeito nas despesas com pessoal, seja porque sua remuneração é significativamente menor, seja porque não têm os benefícios e direitos da carreira do magistério, restritos aos efetivos.

A partir de 2007, a remuneração do magistério recebeu forte e decisiva indução em sua valorização com o Fundeb e com o PSPN: o primeiro, ao reservar um percentual mínimo da sua receita para o pagamento das remunerações; o segundo, por estabelecer um patamar mínimo para o valor do vencimento inicial da carreira do magistério.

A figura 2 mostra a trajetória do valor mínimo nacional por aluno/ano (VAA) relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano¹, utilizado para a redistribuição por matrícula de grande parte da receita de impostos movimentada pelo Fundeb aos governos municipais e estaduais, e os valores do PSPN. Os valores foram corrigidos, por isso são superiores aos obtidos nos documentos publicados.

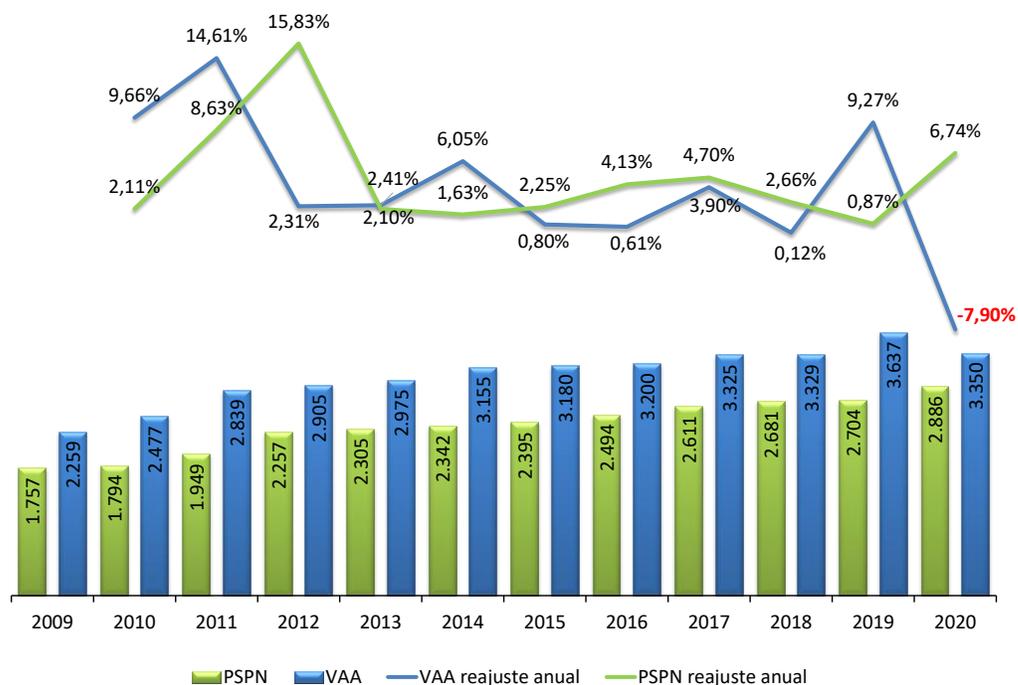
Os valores do VAA e do PSPN mantiveram significativo crescimento, bem acima da inflação, ao longo do período, exceto o VAA em 2020 que, nesse caso em particular, repercutiu a forte redução na arrecadação tributária provocada pela pandemia do COVID-19 sobre a atividade econômica brasileira. O VAA resulta do cálculo entre a estimativa da arrecadação das receitas dos impostos a ser movimentada pelo Fundeb e as matrículas da educação básica, recenseadas pelo Censo Escolar do ano anterior. Assim, de forma conjunta, seja pelo crescimento da arrecadação, seja pela queda do número das matrículas da educação básica, o VAA cresceu continuamente até 2019. No ano seguinte, houve a queda mencionada na arrecadação.

O valor do PSPN, por sua vez, é atualizado pelo mesmo percentual de crescimento do VAA, por isso as trajetórias são aproximadamente coincidentes. Ou seja, o valor estimado do VAA é calculado em dezembro do ano anterior à sua vigência, mas pode ser corrigido, a depender do desempenho da arrecadação. Essa estimativa é aplicada um ano depois, no cálculo do PSPN. Foi o que ocorreu em 2020, pois o governo federal publicou tardiamente a nova portaria, em que recalculou o VAA em lugar do que havia estimado e projetado no final de 2019 para o ano seguinte, mas com valor bem inferior. Devido a isso, e por decorrência, o valor do PSPN, em 2021, é o mesmo praticado em 2020.

¹ O VAA relativo aos anos iniciais do ensino fundamental urbano do Fundeb serve de referência, de peso 1, para o cálculo de valores por aluno das outras etapas, modalidades e tipos de atendimento, que têm diferentes fatores de ponderação, variando em uma escala entre 0,7 e 1,3.

Figura 2

Valor mínimo nacional aluno ano (VAA) de referência do Fundeb e Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) – 2009 – 2020 (Valores até 2019 atualizados para dez. de 2020 pelo IPCA/IBGE)



Fonte: Autoras e autor, com base em Brasil (2009, 2010, 2011b, 2012, 2013, 2014b, 2015, 2016b, 2017, 2018, 2019, 2020d)

A trajetória das curvas de reajuste anual do VAA e do PSPN mostra crescimento real dos seus valores, uma vez que a atualização monetária incorporou a inflação, de acordo com o IPCA do IBGE. As trajetórias foram semelhantes, com picos mais elevados em 2011 para o VAA e 2012 para o PSPN e depois em 2019 e 2020, respectivamente. Chama atenção a queda de quase 8% do VAA em 2020. Essa queda no VAA indica a forte redução no volume de receitas de impostos movimentadas pelo Fundeb.

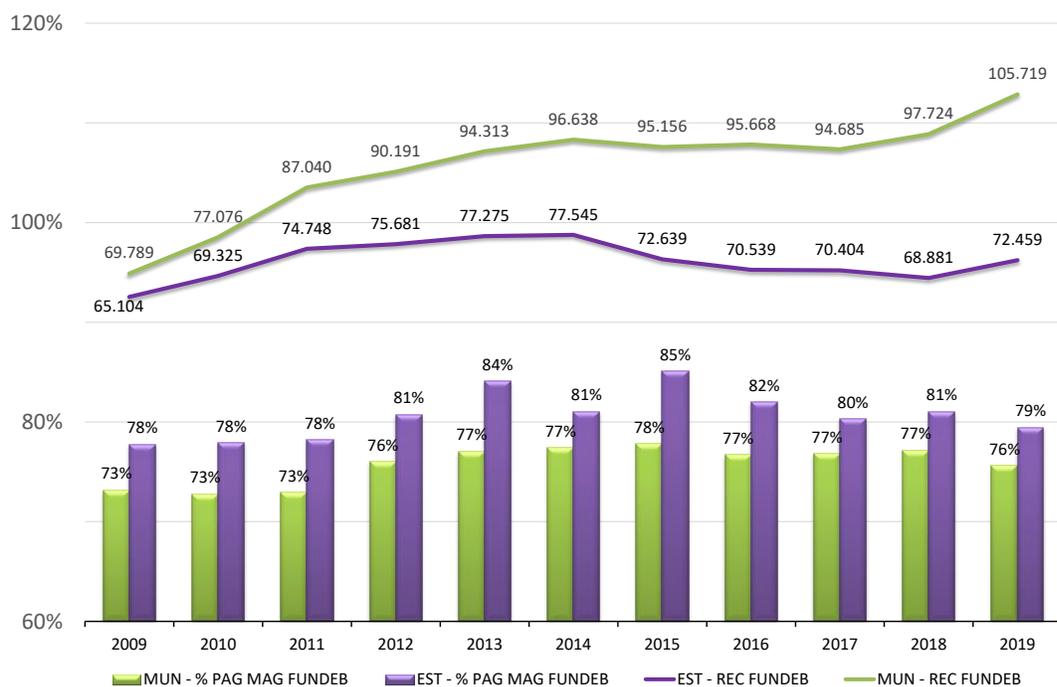
Tendo em vista a trajetória crescente do PSPN no período, era de se prever que a remuneração do magistério seria também valorizada. No entanto, essa expectativa foi atenuada e, em muitos casos, anulada, ao se levar em conta a composição dos vínculos docentes. Ou seja, como o PSPN incide apenas sobre o vencimento inicial da carreira do magistério e os professores com contratos precários, de modo geral, têm, como referência fixa, esse valor para a sua remuneração, supõe-se que os gestores, particularmente os dos governos estaduais, adotaram a estratégia de adiar e evitar a realização de concursos públicos de ingresso de professores efetivos e, em seu lugar, ampliar a contratação de temporários, como forma de mitigar o aumento das despesas orçamentárias com pessoal. O efeito da estratégia é desvalorizar duplamente o magistério, com a não garantia dos direitos dos docentes ao ingresso na carreira e o aumento da sua precarização. Ressalta-se que as despesas com o magistério, em particular, e com pessoal da educação, de modo geral, representam, em média, respectivamente, 60% e 80% dos custos educacionais (Verhine, 2006), o que significa que qualquer alteração no volume dessas despesas, para mais ou para menos, tem implicações importantes no orçamento da educação. Ou, em sentido inverso, pode corresponder aos contextos

em que há aumentos ou reduções orçamentárias. É em torno dessa situação que a presente discussão se debruça, ou seja, examina a remuneração do magistério em relação ao contexto de política fiscal contracionista, marcada pela austeridade a partir de 2016.

A trajetória da remuneração do magistério evidencia-se no exame da parcela dos recursos do Fundeb destinada ao pagamento dessa despesa educacional. A Figura 3 ilustra a trajetória das proporções anuais desses dispêndios, realizados pelos estados e municípios, bem como as trajetórias das receitas do Fundeb redistribuídas anualmente, entre 2009 e 2020.

Figura 3

FUNDEB - Estados e Municípios - Receita recebida e percentual destinado ao pagamento do magistério – 2009 – 2019 (Reais em milhões, atualizados para dez. de 2020 pelo IPCA/IBGE).



Fonte: Autoras e autor, com base em: Tesouro Nacional Transparente. Transferências a Estados e Municípios. Fundeb (disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/temas/estados-e-municipios/transferencias-a-estados-e-municipios>. Acesso em: 11 mar. 2021); FNDE. SIOPE. Relatórios estaduais. Demonstrativo Fundef/Fundeb e FNDE. SIOPE Gerencial. Indicadores (disponível em: [SIOPE - Portal do FNDE](#). Acesso em: 01 mar. 2021).

Como mostram os dados, os municípios têm sido os mais beneficiados pelas receitas do Fundeb, em função do seu esforço de ampliação do atendimento à educação infantil, ao mesmo tempo em que os estados deixam de recuperar as receitas, vendo-as serem municipalizadas (Jacomini et al, 2020). Estudo de Sonobe, Pinto e Ribeiro (2018) sugere a hipótese de que essa tendência condiz com a estratégia de alguns governos estaduais, ao reduzir o número de matrículas do atendimento sob sua responsabilidade, como forma de aumentar o valor disponível por aluno, o que condiz com o aumento do VAA, como comentado.

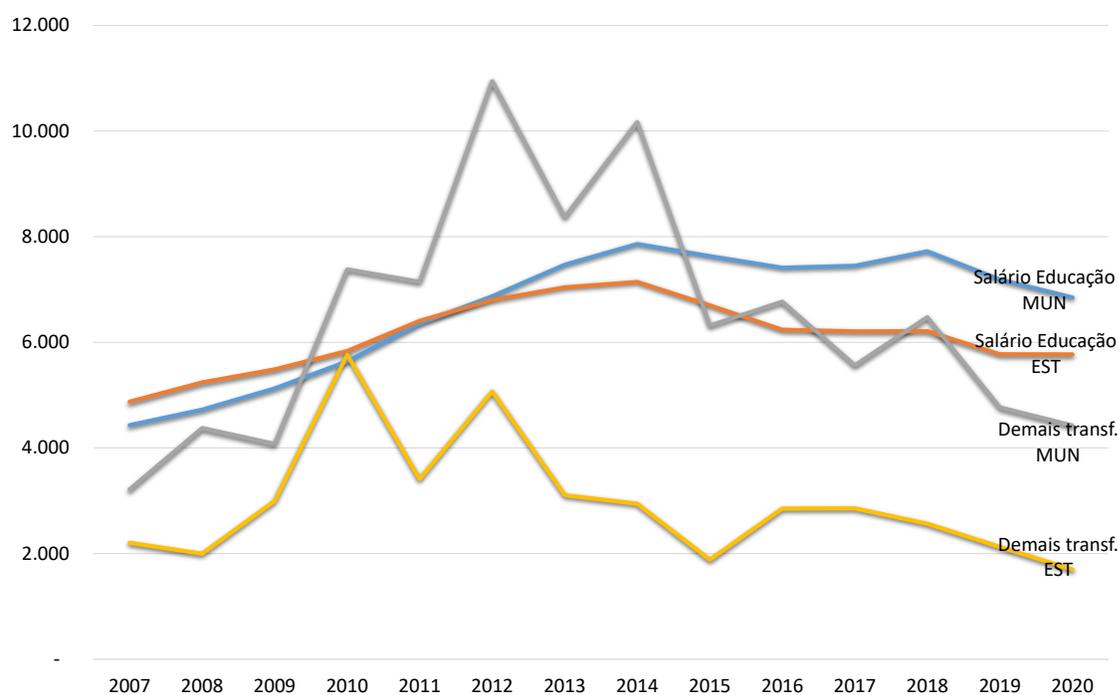
No tocando ao volume do Fundeb dispendido com o pagamento da remuneração do magistério, verifica-se uma inversão na tendência nas duas esferas, mais pronunciada nos estados, que vinha sendo ascendente até 2015. Ao retomar a trajetória do número de vínculos efetivos e

temporários, vê-se uma certa coincidência nessa inversão, antes nos estados e depois nos municípios, de redução no número dos primeiros e aumento no dos segundos. Portanto, menos recursos do Fundeb foram destinados à remuneração do pessoal docente a partir de 2016, de um lado, pela redução da participação dos vínculos efetivos, cujo custo é mais elevado devido aos planos de carreira, que foram, de outro lado, substituídos pela crescente presença de professores temporários, cujos contratos oneram bem menos os orçamentos, mas implicam perdas de direitos. Essa combinação, ao fim e ao cabo, pode resultar em piora nas condições de qualidade na oferta da educação pública.

A redução das despesas com o pagamento da remuneração do magistério libera, em contrapartida, receitas do Fundeb para fazer frente a outras necessidades do ensino. Contudo, isso parece ter se imposto devido à redução das transferências de receita da União aos estados e municípios, por intermédio do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). A Figura 4 destaca os volumes anuais das transferências destinadas aos estados e municípios, agregados em dois conjuntos, as quotas da contribuição social do salário educação a eles destinadas e as demais transferências. No conjunto das demais transferências, estão somados os recursos transferidos para políticas nacionais, como as políticas do transporte escolar, alimentação escolar, livro e material didático, Proinfância, Pronatec, Dinheiro Direto na Escola e Plano de Ações Articuladas, entre outras.

Figura 4

Transferências do FNDE a Estados e Municípios, exceto Fundeb – 2007-2020 (Reais em milhões, atualizados pelo IPCA/IBGE para dez. 2020)



Fonte: Autoras e autor, com base no Relatório de Gestão do FNDE (Disponível em: <https://sites.google.com/view/relatriodegestao/demonstrativos/transfer%C3%A2ncias?authuser=0>. Acesso em: 10 mar. 2021.

O crescimento anual do volume das transferências coincide com a implantação do Fundeb e do PSPN, que atingiu o maior patamar em 2012. As transferências do FNDE passaram a reduzir de valor, inicialmente a partir de 2013, nas demais transferências aos governos estaduais, atingindo todas as transferências a partir de 2015. Pode-se inferir que, desde então, estados e municípios passaram a ter de arcar, em parte ou no todo, com o custeio de políticas, programas e ações suportadas com recursos das transferências, o que, por sua vez, pode ter repercutido negativamente nas ações e nos recursos voltados ao pessoal da educação e do magistério de suas redes, com redução do pessoal efetivo e aumento dos contratos temporários.

Conclusões

Ao retomarmos o objetivo do texto, que problematiza a valorização dos professores a partir dos indicadores de vinculação de gastos para o pagamento da sua remuneração com recursos do Fundeb e a definição de um valor mínimo como referência salarial na forma de PSPN, e os discute sob a ótica das disputas pelo fundo público, conclui-se que o período analisado foi demarcado por disputas que resultaram em medidas legais de âmbito nacional, de caráter indutor de políticas de valorização docente favoráveis à ampliação da parcela do fundo público aos trabalhadores da educação.

Ressalta-se que, embora o Piso Salarial tenha sido valorizado no período, pelo fato de o valor inicial estabelecido ser relativamente baixo, a remuneração do professor no Brasil, além de ser diversa devido ao desenho federativo, permanece menor que a média salarial dos demais profissionais com formação equivalente. (Brasil, 2014a).

Isso pode ser constatado pelas medidas legais que exigem a vinculação das remunerações a carreiras estabelecidas em Planos de Carreiras e Remunerações; definem o PSPN como referência de valor para o vencimento inicial da carreira e não como remuneração que contabiliza as gratificações e abonos; asseguram que 1/3 da jornada de 40 horas seja destinado às atividades extraclasse, dentre outras.

Todavia, a efetivação desses dispositivos fica comprometida, à medida que, no contexto de acentuadas desigualdades fiscais, as disputas pelo fundo público no âmbito do Estado capitalista, em sua fase financeirizada, não permite, como esperado, que a União exerça a sua função de corresponsável no financiamento da educação básica, suplementando com os recursos financeiros necessários, de modo a garantir o direito à educação e à valorização dos professores.

Vários obstáculos e travas são interpostos para dificultar que parcelas adequadas do fundo público sejam destinadas ao fortalecimento da força de trabalho da educação pública. Partilha-se da assertiva de que a valorização do professor não prescinde da valorização do projeto de educação pública de qualidade como o lugar de todos, ameaçado pelo crescimento acentuado do projeto privatista de educação, que se fortalece com a política de austeridade legitimada com o regime de ajuste fiscal permanente instituído pela EC-95/2016, que atinge letalmente a educação pública de qualidade e seus profissionais.

Os dados orçamentários e financeiros públicos aqui reunidos, descritos e examinados mostram uma inflexão negativa na segunda metade dos anos 2010, que coincidem com alterações no regime e nos tipos de contratação dos docentes nos estados e nos municípios.

A reprodução da força de trabalho docente, relativamente à parcela do fundo público destinada à sua remuneração, esteve em intensa disputa no período em tela. O grau de organicidade docente manifesto por suas organizações sindicais e as opções na política educacional produzidas pelo Estado, na sua esfera federal, penderam favoravelmente, na maior parte do período, aos direitos docentes, com vistas a ampliar o direito à educação.

Referências

- Almeida, M. C. (2009). Diretrizes nacionais para os planos de carreira, o PSPN e suas implicações. *Cadernos de Educação*, (21), 95-101, out.
- Brasil. (1988). (Constituição 1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Senado Federal.
- Brasil. (2001). *LDB e Lei do Fundef*. Câmara dos Deputados. Comissão de Educação, Cultura e Desporto. Coordenação de Publicações.
- Brasil. (2007). *Lei nº 11.494, de 20 de junho*. 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 n.º 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis n.º 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. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11494.htm.
- Brasil. (2008). *Lei nº 11.738, de 16 de julho*. 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. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm.
- Brasil. (2009). *Portaria MEC nº 788, de 14 de agosto*. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2009. <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/164-portaria>.
- Brasil. (2010). *Portaria Interministerial nº 538-A, de 26 de Abril*. Retifica e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2010. <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/164-portaria>.
- Brasil. (2011a). Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade. ADIn 4.167 DF <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/20627435/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-4167-df-stf>
- Brasil. (2011b). *Portaria Interministerial nº 1721, de 7 de novembro*. Retificação da Portaria Interministerial MEC/MF nº 477, de 28 de abril de 2011 e operacionalização do FUNDEB no exercício de 2011. <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/164-portaria>.
- Brasil. (2012). *Portaria Interministerial nº 1.495, de 28 de dezembro*. Redefine e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2012. <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/itemlist/category/164-portaria>.
- Brasil. (2013). *Portaria Interministerial nº 4, de 7 de maio*. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF n.º 1.496, de 28 de dezembro de 2012. Define e divulga os parâmetros anuais de operacionalização do Fundeb para o exercício de 2013. <https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/4501-portaria-interministerial-n%C2%BA-4,-de-7-de-maio-de-2013>.
- Brasil. (2014a). *Lei nº 13.005, de 25 de junho*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

- Brasil. (2014b). *Portaria Interministerial nº 15, de 25 de novembro*. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 19, de 27 de dezembro de 2013.
<http://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/6164-portaria-interministerial-n%C2%BA-15,-de-25-de-novembro-de-2014>.
- Brasil. (2015). *Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 5 de novembro*. Dispõe sobre o valor anual mínimo nacional por aluno, na forma prevista no art. 4º, §§ 1º e 2º, e no art. 15, inciso IV, da Lei nº 11.494, de 2007, fica definido em R\$ 2.545,31 (dois mil, quinhentos e quarenta e cinco reais e trinta e um centavos), para o exercício de 2015.
<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/7698-portaria-interministerial-mec-mf-n%C2%BA-8,-de-5-de-novembro-de-2015>.
- Brasil. (2016a). *Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. DOU, Seção 1, p. 2-3, Brasília, DF, de 16 dez.
- Brasil. (2016b). *Portaria Interministerial MEC/FNDE nº 7, de 16 de dezembro*. Altera a Portaria Interministerial (MEC/MF) nº 11, de 30 de dezembro de 2015.
<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/10912-portaria-interministerial-mec-mf-n%C2%BA-7,-de-16-de-dezembro-de-2016>.
- Brasil. (2017). *Portaria Interministerial nº8, de 29 de novembro*. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 8, de 26 de dezembro de 2016, que estabelece os parâmetros operacionais para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, no exercício de 2017, e dá outras providências.
<https://www.fnde.gov.br/index.php/acao-a-informacao/institucional/legislacao/item/11495-portaria-interministerial-n%C2%BA8,-de-29-de-novembro-de-2017-e-anexos>.
- Brasil. (2018). *Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 26 de dezembro*. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 10, de 28 de dezembro de 2017.
<https://www.fnde.gov.br/index.php/portarias/portarias-2018>.
- Brasil. (2019). *Portaria Interministerial MEC/MF nº 3, de 13 de dezembro*. Reajusta os parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb para o exercício de 2019.
<https://www.fnde.gov.br/index.php/portarias/portarias-2018>.
- Brasil. (2020a). *Supremo Tribunal Federal. Notícias*. Lei que reserva 1/3 da carga horária do magistério para atividades extraclasse é constitucional.
<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=444594&ori=1>
- Brasil. (2020b). *Lei nº 14.113, de 25 de dezembro*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências.
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.113-de-25-de-dezembro-de-2020-29639015>
- Brasil. (2020c).. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação: Sumário executivo*. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.
- Brasil. (2020d). *Portaria Interministerial Nº 3, de 25 de novembro*. Altera parâmetros operacionais do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos

- Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2020.
<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-3-de-25-de-novembro-de-2020-290556249>.
- Brasil. (2021). *Sinopse estatística da educação básica 2020*. Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados>
- Camargo, R. B. de, Jacomini, M. A. (2016). Valorização docente na educação básica: Uma apresentação. In: R. B. De Camargo & M. A. Jacomini (Orgs.). *Valorização docente na educação básica: Análise de planos de carreira*. Xamã.
- Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. (2018). *Tabelas salariais. Cumprimento da Lei do Piso nas redes estaduais*. <https://www.cnte.org.br/>
- DIEESE. (2009). Balanços dos pisos salariais negociados em 2008. *Estudos e Pesquisas*, (44), maio. <https://www.dieese.org.br/>.
- FINEDUCA. (2020). *Não é hora de retroceder no Fundeb!* <https://fineduca.org.br/>.
- IBGE. (2019). *Perfil do municípios brasileiros 2018. Pesquisa de informações básicas municipais*. <https://ibge.gov.br/>.
- Jacomini, M., Bassi, M., Fernandes, M., Rolim, R., & Camargo, R. (2020). Contribuições para um balanço do Fundeb: Redistribuição dos recursos, despesas com remuneração e vínculo de trabalho docente. FINEDUCA - *Revista de Financiamento da Educação*, 10. Recuperado de <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/102695>
- Rocha, A. (2020). N. 46 – A (in)efetividade da Lei nº 11.738/2008 à luz das decisões do Supremo Tribunal Federal. *Jornal de Políticas Educacionais*, 14(46). <http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v14i0.74105>
- Salvador, E. (2012). Fundo público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. *Serviço Social em Revista*, 14(2), 4 -22, jan./jun. 2012.
- Salvador, E. (2020a). Disputa do fundo público em tempos de pandemia no Brasil. *Textos & Contextos*, 19(2), 1-15, jul./dez.
- Salvador, E. (2020b). Fundo público e conflito distributivo em tempo de ajuste fiscal no Brasil. In: J. A. De Castro & M. Pochmannd (Org.). *Brasil: Estado social contra a barbárie*. Fundação Perseu Abramo. <https://fpabramo.org.br/publicacoes/estante/brasil-estado-social-contra-a-barbarie/>.
- Silva, M. (2020). Fundeb, remuneração docente e dívida pública: Uma discussão sobre disputa pelo fundo público (2008 – 2016). *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 36(2), 649-669. <https://doi.org/10.21573/vol36n22020.101088>
- Sonobe, A., Pinto, J., & Ribeiro, J. (2018). Análise da evolução dos gastos por aluno em alguns estados brasileiros, suas respectivas capitais e sua relação com o Fundeb. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 34(2), 395-411. <https://doi.org/10.21573/vol34n22018.86366>
- Verhine, R. (2006). *Custo-Aluno-Qualidade em escolas de educação básica – 2ª etapa*. MEC, INEP. <http://inep.gov.br/documents/186968/6971479/Pesquisa+nacional+qualidade+na+educacao%3%A7%3%A3o+Vol+1/0975ec93-fc49-48be-a412-736665f9da1c?version=1.0>.
- Vieira, J. D. (2013). *Piso salarial para os educadores brasileiros – quem toma partido?* Autores Associados.
- UNESCO. OIT. (2008). *A recomendação da OIT/UNESCO de 1966 relativa ao Estatuto dos Professores e a recomendação de 1997 da UNESCO relativa ao Estatuto do pessoal de ensino superior*. Escola Superior de Educação de Viana do Castelo, Portugal.

Ximenes, S. B. (Coord.) (2011). *A Lei do piso salarial no STF. Debates sobre a valorização do magistério e o direito à educação*. Ação Educativa, Campanha Nacional pelo Direito à Educação. https://campanha.org.br/wp-content/uploads/2017/08/EQ_7_A-LeiDoPisoNoSTF_13mar2012.pdf

Sobre os Autores

Maria Dilméia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)
mdilneia@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5218-8541>

Professora Titular da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Credenciada no Programa de Pós-Graduação em Educação (UFMS/PPGEdu). Bolsista Produtividade em Pesquisa 1D do CNPq. Suas investigações envolvem financiamento e gestão da educação básica.

Marcos Edgar Bassi

Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)
marcos.e.bassi@gamil.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4556-2969>

Professor da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), credenciado ao Programa de Pós-Graduação em Educação/UFSC. Tem desenvolvido pesquisas nos temas da política educacional e do financiamento da educação.

Rosana Maria Gemaque Rolim

Universidade Federal do Pará (UFPA)
rgemaque@uol.com.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6475-0172>

Professora Titular da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA). Pesquisadora da área de financiamento da educação básica e remuneração de professores da educação básica.

Sobre os Editores

Zara Figueiredo Tripodi

Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP)
zarafigueiredo@gmail.com

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-7917-4112>

Professora Adjunta da UFOP e do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFOP (Linha de Pesquisa: Políticas Educacionais e Instituições).

Ursula Dias Peres

Universidade de São Paulo (USP)
uperes@usp.br

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7853-0576>

Professora Doutora dos Cursos de Graduação e Mestrado em Gestão de Políticas Públicas da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da USP (linhas de pesquisa: financiamento de políticas públicas e gestão participativa). Pesquisadora do Centro de Estudos da Metrópole – CEM/USP

Thiago Alves

Universidade Federal de Goiás (UFG)

thigoalves.edu@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5746-3386>

Professor Adjunto da UFG, do Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPR e do Programa de Pós-Graduação em Administração da UFG (linhas de pesquisa em Administração Pública e Políticas Públicas). Coordenador e pesquisador do Laboratório de Dados Educacionais.

Dossiê Especial **Educação e suas Interfaces com Administração, Contabilidade e Economia: Políticas e Saberes**

Volume 30 Número 48

5 de abril 2022

ISSN 1068-2341



Este artigo pode ser copiado, exibido, distribuído e adaptado, desde que o(s) autor(es) e *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* sejam creditados e a autoria original atribuídos, as alterações sejam identificadas e a mesma licença CC se aplique à obra derivada. Mais detalhes sobre a licença Creative Commons podem ser encontrados em <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas* é publicado pela Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University. Os artigos que aparecem na AAPE são indexados em CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), PubMed, QUALIS A1 (Brazil), Redalyc, SCImago Journal Rank, SCOPUS, SOCOLAR (China).

Sobre o Conselho Editorial: <https://epaa.asu.edu/ojs/index.php/epaa/about/editorialTeam>

Para erros e sugestões, entre em contato com Fischman@asu.edu

EPAA Facebook (<https://www.facebook.com/EPAAAPE>) **Twitter feed** @epaa_aape.