

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

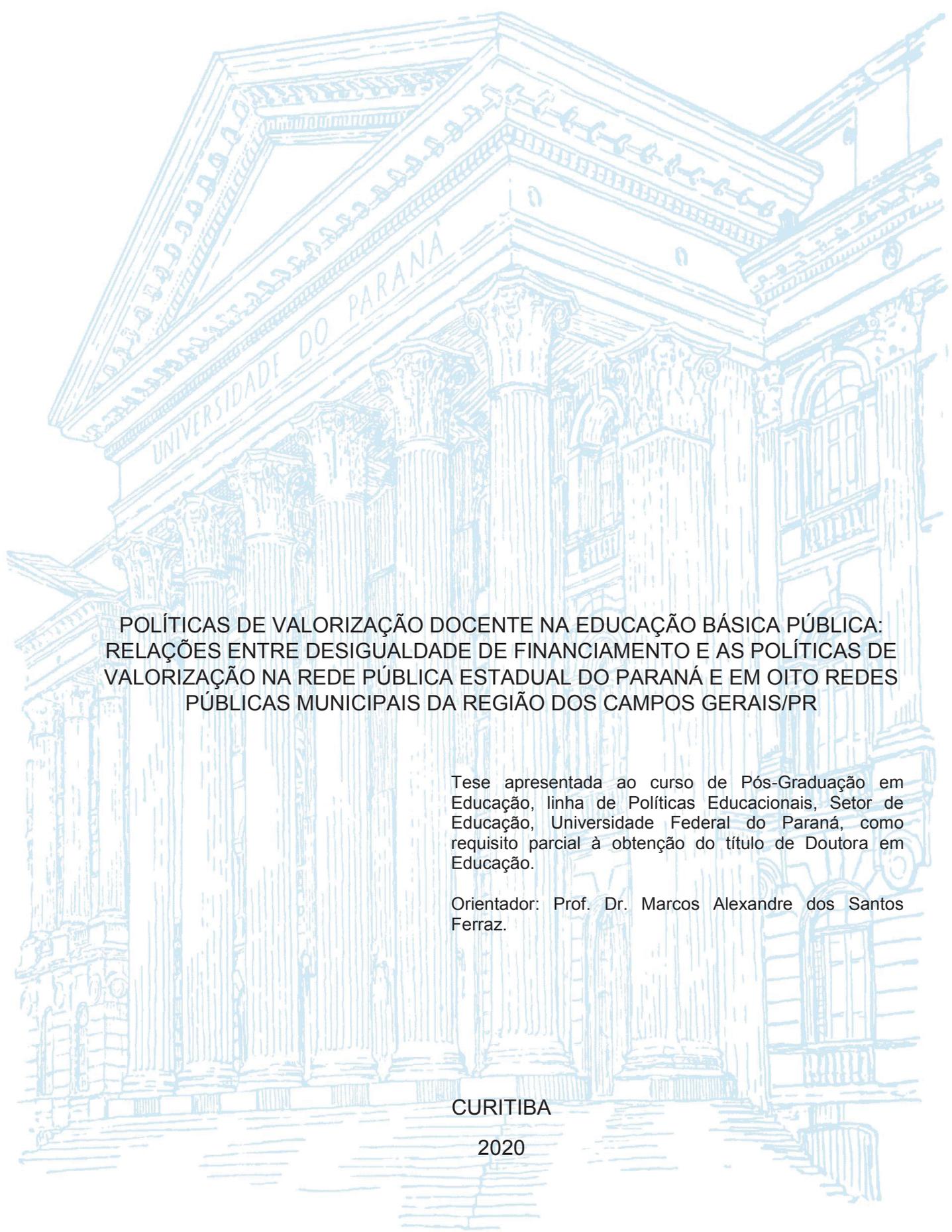
BRUNA CAROLINE CAMARGO

POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA:  
RELAÇÕES ENTRE DESIGUALDADE DE FINANCIAMENTO E AS POLÍTICAS DE  
VALORIZAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DO PARANÁ E EM OITO REDES  
PÚBLICAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DOS CAMPOS GERAIS/PR

CURITIBA

2020

BRUNA CAROLINE CAMARGO



POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE NA EDUCAÇÃO BÁSICA PÚBLICA:  
RELAÇÕES ENTRE DESIGUALDADE DE FINANCIAMENTO E AS POLÍTICAS DE  
VALORIZAÇÃO NA REDE PÚBLICA ESTADUAL DO PARANÁ E EM OITO REDES  
PÚBLICAS MUNICIPAIS DA REGIÃO DOS CAMPOS GERAIS/PR

Tese apresentada ao curso de Pós-Graduação em Educação, linha de Políticas Educacionais, Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz.

CURITIBA

2020

Ficha catalográfica elaborada pelo Sistema de  
Bibliotecas/UFPR-Biblioteca do Campus Rebouças  
Maria Teresa Alves Gonzati, CRB 9/1584

Camargo, Bruna Caroline.

Políticas de valorização docente na educação básica pública :  
relações entre desigualdade de financiamento e as políticas de  
valorização na rede pública estadual do Paraná e em oito redes  
públicas municipais dos Campos Gerais/PR / Bruna Caroline Camargo.  
– Curitiba, 2020.  
188 f.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná. Setor de  
Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz

1. Educação e Estado – Paraná. 2. Educação – Aspectos  
econômicos. 3. Educação – Aspectos políticos. 4. Educação –  
Financiamento. 5. Educação básica. 6. Escolas municipais – Paraná. 7.  
Professores – Paraná. I. Título. II. Universidade Federal do Paraná.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO  
SETOR DE EDUCAÇÃO  
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ  
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EDUCAÇÃO -  
40001016001P0

ATA Nº379

## ATA DE SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DOUTORADO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE DOUTOR EM EDUCAÇÃO

No dia vinte e dois de junho de dois mil e vinte às 14:00 horas, na sala Virtual (devido a Pandemia de COVID-19), por Videoconferência, foram instaladas as atividades pertinentes ao rito de defesa de tese da doutoranda BRUNA CAROLINE CAMARGO, intitulada: **Políticas de valorização docente na educação básica pública: relações entre desigualdade de financiamento e as políticas de valorização na rede pública estadual do Paraná e em oito redes públicas municipais da região dos Campos Gerais/PR**, sob orientação do Prof. Dr. MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ. A Banca Examinadora, designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação em EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná, foi constituída pelos seguintes Membros: MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ÂNGELO RICARDO DE SOUZA (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ), ANDRÉIA NUNES MILITÃO (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL), MARCOS EDGAR BASSI (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA). A presidência iniciou os ritos definidos pelo Colegiado do Programa e, após exarados os pareceres dos membros do comitê examinador e da respectiva contra argumentação, ocorreu a leitura do parecer final da banca examinadora, que decidiu pela APROVAÇÃO. Este resultado deverá ser homologado pelo Colegiado do programa, mediante o atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca dentro dos prazos regimentais definidos pelo programa. A outorga de título de doutor está condicionada ao atendimento de todos os requisitos e prazos determinados no regimento do Programa de Pós-Graduação. Nada mais havendo a tratar a presidência deu por encerrada a sessão, da qual eu, MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ, lavrei a presente ata, que vai assinada por mim e pelos demais membros da Comissão Examinadora.

CURITIBA, 22 de Junho de 2020.

Assinatura Eletrônica

29/06/2020 08:09:12.0

MARCOS ALEXANDRE DOS SANTOS FERRAZ

Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica

23/06/2020 09:42:16.0

ELISANGELA ALVES DA SILVA SCAFF

Avallador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

25/06/2020 15:06:40.0

ÂNGELO RICARDO DE SOUZA

Avallador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica

23/06/2020 09:45:40.0

ANDRÉIA NUNES MILITÃO

Avallador Externo (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MATO GROSSO DO SUL)

Assinatura Eletrônica

22/06/2020 18:38:04.0

MARCOS EDGAR BASSI

Avallador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA)

Rocketeller nº 57 ? Reboças - CURITIBA - Paraná - Brasil

CEP 80230-130 - Tel: (41) 3535-6255 - E-mail: [ppge.ufpr@gmail.com](mailto:ppge.ufpr@gmail.com)

Documento assinado eletronicamente de acordo com o disposto na legislação federal Decreto 8539 de 08 de outubro de 2015.

Gerado e autenticado pelo SIGA-UFPR, com a seguinte identificação única: 43748

Para autenticar este documento/assinatura, acesse <https://www.prppg.ufpr.br/siga/visitante/autenticacaoassinaturas.jsp> e insira o código 43748

À minha mãe, Veronica, às minhas avós, Helena e Neuza, e ao meu esposo e  
companheiro, Carlos Felipe.

## AGRADECIMENTOS

A construção de uma tese demanda um árduo trabalho, esforço, paciência, dedicação e controle da ansiedade, impulsionada pela pandemia da Covid-19, contexto em que essa tese é defendida. Assim, o processo de escrita torna-se mais leve quando temos ao nosso redor pessoas que nos apoiam e incentivam a prosseguir nesse caminho.

Agradeço, primeiramente, à minha família, especialmente à minha mãe, Veronica, que sempre fez o possível e impossível para dar melhores condições de vida ao meu irmão e a mim. Mãe, sinto muito orgulho da mulher que você é!

Ao meu marido, Carlos Felipe, por todo o apoio desde o mestrado. As palavras de carinho, motivação e atitudes contribuíram muito nesse processo. Obrigada por compartilhar sua vida comigo!

Ao meu irmão, Thiago, e à minha cunhada, Bruna, pelos momentos compartilhados, sempre muito animados, trazendo ânimo e tranquilidade para retornar à escrita.

Às minhas avós, Helena e Neuza. Vocês são essenciais na minha vida!

Ao meu irmão, Rhennan, e à minha cunhada, Joyce. Grata pelos nossos almoços, cafés e pelo presente dado à nossa família durante esse doutoramento, o Arthur, meu raio de sol!

Aos meus sogros, Lenisa e José Carlos, por todo o apoio nesse e em outros períodos.

Às amigas, Hariane, Thaisa e Jéssica. Obrigada pelas palavras de conforto, pelos conselhos e pela compressão nos momentos em que precisei estar ausente.

Às amigas que conheci na UEPG e espero levar essa amizade ao longo da vida: Cristiane e Elismara. Obrigada por todos os conselhos, pelas conversas que trouxeram tranquilidade e pela ajuda. Vocês foram essenciais!

Aos colegas do Departamento de Pedagogia da UEPG, em especial às amigas Beatriz, Clicia, Jaqueline, Paola e Viridiana, por todo o apoio desde minha entrada como professora colaboradora nessa instituição.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Marcos Alexandre dos Santos Ferraz, por todo auxílio, pela paciência e por acreditar em mim! O seu apoio foi essencial para a conclusão dessa tese.

Aos membros da banca, Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andreia Nunes Militão e Prof. Dr. Ângelo Ricardo de Souza, pelas contribuições desde a qualificação, as quais foram essenciais para a qualidade desse trabalho. Ao Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi e Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Elisangela Alves da Silva Scaff, pelas contribuições na defesa dessa tese.

Aos colegas da nossa pequena turma de doutorado, Adelize, Denize, Marcus, Renata e Soeli. As nossas conversas e a troca de experiências tornaram a escrita mais leve. Renata, obrigada por compartilhar seu lar acolhedor comigo quando precisava permanecer mais tempo em Curitiba.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação da UFPR, em especial à Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Andrea Gouveia Barbosa, pelo convite para integrar a pesquisa sobre sindicalismo docente.

Aos meus alunos do curso de Pedagogia da UEPG e ex-alunos da rede municipal de ensino de Ponta Grossa, pela partilha de conhecimentos e pela compreensão.

Ao CNPQ pela bolsa concedida.

“Ninguém ignora tudo. Ninguém sabe tudo. Todos nós sabemos alguma coisa. Todos nós ignoramos alguma coisa. Por isso aprendemos sempre”. (Paulo Freire).

## RESUMO

Essa tese teve como objeto de estudo a valorização docente, no contexto do pacto federativo e regime de colaboração, entre os anos de 2012 a 2018. Compreende-se que, após 1988, o tema da valorização docente é recorrente nas políticas educacionais, sendo evidente esse elemento nos princípios trazidos pela Constituição Federal (1988) e LDB (1996). Para tanto, considera-se a existência de políticas que impulsionaram as discussões e avanços quanto à valorização docente, a saber: o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF – 1996), o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB – 2007), o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN – 2008) e o Plano Nacional de Educação (PNE – 2014). Ao discutir sobre valorização docente, faz-se necessário compreender como a organização do estado brasileiro, a partir do federalismo, que traz questões sobre o pacto federativo e regime de colaboração na educação, influencia na implementação de políticas educacionais. Todavia, verifica-se que a capacidade financeira de cada ente federado irá influenciar na forma como este desenvolve ações e implementa políticas. Diante disso, o objetivo geral busca compreender como a autonomia dos entes federados, considerando o federalismo e o pacto federativo, em contextos marcados por diferentes financiamentos, pode influenciar na formulação de políticas de valorização docente. Integraram a pesquisa o estado do Paraná e oito municípios paranaenses da região dos Campos Gerais/PR. A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, sendo uma pesquisa documental, analisando os planos de carreira de cada ente federado e o Plano Estadual de Educação e Planos Municipais de Educação. Ademais, foram utilizados dados quantitativos presentes no relatório resumido de execução orçamentária (SIOPE) e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, quanto às receitas de impostos e receitas do Fundeb de cada ente federado. Os resultados obtidos revelam que há diferenças nos perfis de arrecadação entre os entes federados, ou seja, entre estado e municípios e entre os próprios municípios, já que alguns dependem mais das transferências constitucionais, entre elas o Fundo de Participação Municipal (FPM). Verifica-se que há tentativas nas formulações de políticas, com enfoque nos planos de carreira, Plano Estadual de Educação (PEE) e Planos Municipais de Educação (PMEs), que favorecem a valorização docente. Todavia, observa-se que os municípios que possuem menor poder de arrecadação própria são aqueles que menos propõem ações voltadas à valorização docente. Além disso, há a necessidade de fortalecimento do pacto federativo e regime de colaboração nas questões educacionais entre os entes federados.

Palavras-chave: Valorização docente. Financiamento da Educação. Política Educacional. Regime de colaboração. Pacto Federativo.

## ABSTRACT

This thesis had as its object of study the teacher valorization, in the context of the federative pact and collaboration regime, between the years 2012 to 2018. It is understood that after 1988, the theme of teacher valorization is recurrent in educational policies, being evident this element in the principles brought by the Federal Constitution (1988) and Education Guidelines and Bases Act (LDB, 1996). Therefore, it is considered the existence of policies that boosted discussions and advances regarding teacher valorization, such as: the Fund for Maintenance and Development of Elementary Education and the Valorization of Magisterium (FUNDEF - 1996), the Fund for Maintenance and Development of Basic Education and Valorization of Education Professionals (FUNDEB - 2007), the National Professional Salary Floor (PSPN - 2008) and the National Education Plan (PNE - 2014). When discussing teacher appreciation, it is necessary to understand how the organization of the Brazilian state, based on federalism, which raises questions about the federative pact and the collaboration regime in education, influences the implementation of educational policies. However, it appears that the financial capacity of each federated entity will influence the way it develops actions and implements policies. Therefore, the general objective seeks to understand how the autonomy of federated entities, considering federalism and the federative pact, in contexts marked by different financing, can influence the formulation of teacher valorization policies. The survey included the state of Paraná and eight municipalities in the region of Campos Gerais / PR. The research had a qualitative approach, being a documentary research, analyzing the career plans of each federated entity and the State Education Plan and Municipal Education Plans. In Addition, quantitative data from the summary report of budget execution (SIOPE) and from the Audit Office from the State of Paraná were used, regarding the tax revenues and Fundeb revenues of each federated entity. The results obtained reveal that there are differences in the collection profiles between the federated entities, that is, between the state and municipalities and between the municipalities themselves, since some depend more on constitutional transfers, among them the Municipal Participation Fund (MPF). It appears that there are attempts at formulating policies, with a focus on career plans, State Education Plan (SEP) and Municipal Education Plan (MEP), which favor teacher appreciation. However, it is observed that the municipalities that have less power to collect their own funds are those that least propose actions aimed at teacher appreciation. In addition, there is a need to strengthen the federative pact and collaborative regime on educational issues between federated entities.

Keywords: Teacher appreciation. Education Financing. Educational politics. Collaboration regime. Federative Pact.

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DO FPE E FPM ENTRE OS ENTES FEDERADOS. .....	46
GRÁFICO 2 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	96
GRÁFICO 3 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ARAPOTI – 2012- 2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	97
GRÁFICO 4 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CARAMBEÍ – 2012- 2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	98
GRÁFICO 5 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CASTRO – 2012- 2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	100
GRÁFICO 6 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ORTIGUEIRA – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	101
GRÁFICO 7 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PALMEIRA – 2012- 2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	103
GRÁFICO 8 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	104
GRÁFICO 9 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RESERVA – 2012- 2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	105
GRÁFICO 10 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	107
GRÁFICO 11 – ORÇAMENTO MUNICIPAL – 2012 E 2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	108
GRÁFICO 12 – PERCENTUAL GASTO DO GASTO-ALUNO ANO DO ESTADO DO PARANÁ E EM OITO REDES MUNICIPAIS PARANAENSES – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	122

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – TEMÁTICAS NO LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE VALORIZAÇÃO DOCENTE .....	25
QUADRO 2 – TEMÁTICAS NO LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE VALORIZAÇÃO DOCENTE, FEDERALISMO E PACTO FEDERATIVO .....	26
QUADRO 3 – DADOS ANALISADOS NA TESE .....	28
QUADRO 4 – COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE ENTRE OS ENTES FEDERADOS .....	37
QUADRO 5 – COMPETÊNCIAS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS .....	38
QUADRO 6 – IMPOSTOS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL .....	44
QUADRO 7 – IMPOSTOS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS.....	44
QUADRO 8 – IMPOSTOS TRANSFERIDOS PELOS ESTADOS AOS MUNICÍPIOS .....	45
QUADRO 9 – IMPOSTOS VINCULADOS PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS NO FUNDEF .....	69
QUADRO 10 – IMPOSTOS VINCULADOS PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS NO FUNDEB .....	73
QUADRO 11 – CUMPRIMENTO DA LEI DO PISO NAS REDES ESTADUAIS – ABRIL/2019.....	80
QUADRO 12 – SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AO CUMPRIMENTO DA LEI DO PISO .....	81
QUADRO 13 – ESTRATÉGIAS DA META 17 – PNE .....	88
QUADRO 14 – ESTRATÉGIAS DA META 18 – PNE .....	91
QUADRO 15 – REGULAMENTAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA .....	133
QUADRO 16 – REGULAMENTAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA.....	134
QUADRO 17 – FORMAS DE INGRESSO E FORMAÇÃO INICIAL PARA INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE .....	136
QUADRO 18 – FORMAS DE PROGRESSÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA CARREIRA DOCENTE .....	138
QUADRO 19 – JORNADA DE TRABALHO E FORMAÇÃO CONTINUADA.....	140

QUADRO 20 – VANTAGENS PECUNIÁRIAS DOS PLANOS DE CARREIRA.....	143
QUADRO 21 – PRINCÍPIO DAS CONDIÇÕES ADEQUADAS DE TRABALHO NOS PLANOS DE CARREIRA .....	145

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – RENDIMENTO MÉDIO BRUTO EM REAIS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DAS REDES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA E DOS DEMAIS PROFISSIONAIS COM NÍVEL SUPERIOR COMPLETO – 2012-2017 .....	90
TABELA 2 – PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO .....	93
TABELA 3 – PARANÁ – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). ...	110
TABELA 4 – ARAPOTI – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 - EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). ....	111
TABELA 5 – CARAMBEÍ – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	112
TABELA 6 – CASTRO – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). ...	112
TABELA 7 – ORTIGUEIRA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	113
TABELA 8 – PALMEIRA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	114
TABELA 9 – PONTA GROSSA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	115
TABELA 10 – RESERVA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 - EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	116
TABELA 11 – TELÊMACO BORBA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020). .....	116
TABELA 12 – SÍNTESE DOS RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS COM O FUNDEB NO ESTADO DO PARANÁ E NOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012 E 2018 .....	117
TABELA 13 – GASTO-ALUNO NO ESTADO DO PARANÁ E NOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES – VALORES EM REAIS – 2012 E 2018 .....	119

TABELA 14 – VENCIMENTO INICIAL E FINAL DO ESTADO DO PARANÁ E EM CINCO MUNICÍPIOS PARANAENSES – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020).....	120
TABELA 15 – PERCENTUAL DE VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS EM EDUCAÇÃO – 2012-2018 .....	127

## LISTA DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

ADIn	Ação de Direta de Inconstitucionalidade
APP - Sindicato	Sindicato dos Trabalhadores de Educação Pública do Paraná
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
EC	Emenda Constitucional
FENPROF	Federação Nacional dos Professores
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação do Município
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Preservação de Serviços e Transportes Interestadual e Intermunicipal de Comunicação
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IE	Imposto de Exportação
II	Imposto de Importação
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IOF	Imposto sobre Operações Financeiras
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados

IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto sobre a Renda
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Impostos de Transmissão de Bens Imóveis
ITCMD	Imposto sobre Tramitação de Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto Territorial Rural-Municipal
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
Nº	Número
PEE	Plano Estadual de Educação
PFL	Partido da Frente Liberal
PME	Plano Municipal de Educação
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio
PNE	Plano Nacional de Educação
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SIOPE	Sistema de Informação sobre Orçamentos Públicos em Educação
UFG	Universidade Federal de Goiás
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFMS	Universidade Federal do Mato Grosso do Sul
UFPA	Universidade Federal do Pará
UFPI	Universidade Federal do Piauí
UFPR	Universidade Federal do Paraná
UFRGS	Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNEMAT	Universidade do Estado do Mato Grosso

UNIFESP

Universidade Federal de São Paulo

UNISUL

Universidade do Sul de Santa Catarina

USP

Universidade de São Paulo

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	18
<b>1. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS</b> ...	32
1.1 TRAÇOS GERAIS DO FEDERALISMO.....	32
1.2 COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS .....	36
1.3 CAPACIDADE ORÇAMENTÁRIA DOS ENTES FEDERADOS .....	43
1.4 ORÇAMENTO E SOCIEDADE CIVIL.....	47
<b>2. POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE</b> .....	51
2.1 CONCEITO DE VALORIZAÇÃO E DE POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DOCENTE.....	51
2.1.1 Carreira docente .....	54
2.1.2 Condições de trabalho .....	57
2.1.3 Remuneração docente.....	58
2.1.4 Formação inicial e continuada .....	60
2.2 OS MARCOS LEGAIS E OS PAPÉIS DOS ENTES FEDERADOS NA VALORIZAÇÃO DOCENTE .....	62
2.3 POLÍTICAS DE FUNDOS E REDISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA .....	66
2.3.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) .....	67
2.3.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) .....	72
2.4 PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL: LEGISLAÇÃO NACIONAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO.....	77
2.5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO.....	84
<b>3. A VALORIZAÇÃO DOCENTE NO ESTADO DO PARANÁ E EM OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES</b> .....	94
3.1 PERFIL DE ARRECADAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ E DOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES .....	94
3.1.1 Paraná.....	95
3.1.2 Arapoti.....	96
3.1.3 Carambeí.....	98
3.1.4 Castro.....	99
3.1.5 Ortigueira.....	100
3.1.6 Palmeira .....	102
3.1.7 Ponta Grossa .....	103

3.1.8 Reserva .....	105
3.1.9 Telêmaco Borba .....	106
3.1.10 Orçamento municipal: o que revelam os dados .....	107
3.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB).....	110
3.3 GASTO-ALUNO .....	119
3.4 O PLANO ESTADUAL E OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....	123
3.5 OS PLANOS DE CARREIRA MUNICIPAL E ESTADUAL .....	133
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>146</b>
<b>FONTES DOCUMENTAIS .....</b>	<b>152</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>157</b>
<b>APÊNDICE 1 – LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO .....</b>	<b>164</b>
<b>APÊNDICE 2 – GASTO-ALUNO NO ESTADO DO PARANÁ E NOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012-2018.....</b>	<b>166</b>
<b>APÊNDICE 3 – METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO .....</b>	<b>171</b>

## INTRODUÇÃO

Esse trabalho tem como objeto de estudo a valorização docente em redes municipais e estadual do Paraná, diante do pacto federativo. A valorização docente é um tema recorrente nas políticas educacionais, especificamente a partir de 1988, com a promulgação Constituição Federal, a qual traz no artigo 206, como um dos princípios do ensino, a valorização dos profissionais da educação escolar (BRASIL, 1988).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), no artigo 3, e o Plano Nacional de Educação (PNE), no artigo 2, reforçam o exposto na Constituição Federal de 1988 sobre a valorização dos profissionais da educação. Ademais, as metas do PNE, especificamente 15, 16, 17 e 18, trazem aspectos relacionados à formação dos profissionais da educação básica, à equiparação do rendimento médio e à implantação dos planos de carreira, respectivamente, compreendendo-se que esses elementos estão atrelados à valorização docente.

O interesse por esse objeto de pesquisa iniciou-se na graduação, quando nas aulas de políticas educacionais esta autora pôde vivenciar as discussões sobre a realidade brasileira e a implementação do Plano Nacional de Educação. Diante disso, na graduação, o Trabalho de Conclusão de Curso analisou o Projeto de Lei n.º 8.035/2010, no que diz respeito ao financiamento da educação, que naquele momento discutia-se o percentual do PIB que deveria ser investido, em que a sociedade civil organizada propunha 10%, contrário ao proposto pelo governo em 7%. Esse projeto foi materializado pela Lei n.º 13.005/2014, a qual regulamentou o Plano Nacional de Educação.

Findada a graduação, no mestrado, passa a integrar a pesquisa nacional *Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do FUNDEB e PSPN*, que era colaborativa com as seguintes universidades, a saber: Universidade Federal do Paraná (UFPR), Universidade Federal do Pará (UFPA), Universidade Federal do Mato Grosso do Sul (UFMS), Universidade de São Paulo (USP), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL), Universidade Federal do Piauí (UFPI), Universidade Federal de Goiás (UFG) e Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Como colaboradores, a Universidade do Estado do Mato Grosso (UNEMAT), Universidade de São Paulo (USP – câmpus

de Ribeirão Preto) e Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Nesse projeto de pesquisa, financiado pela Coordenação de Aperfeiçoamento do Pessoal de Nível Superior (CAPES), buscou-se investigar os impactos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) na remuneração dos profissionais da educação. Assim sendo, na dissertação de mestrado, investigou-se o vencimento inicial e final dos professores nas redes públicas municipais de Cascavel, Maringá e Ponta Grossa.

Nesta pesquisa, foi verificado que após a implementação do Fundeb e PSPN, legislações que trazem como princípio a valorização docente, essas redes municipais alteraram os seus planos de carreira e os vencimentos dos professores, sendo que em Ponta Grossa/PR, por exemplo, houve um achatamento no plano proposto. Diante disso, considerando esses elementos, no último ano do mestrado, foi iniciada uma especialização em gestão educacional, a qual possibilitou que se investigasse o processo de implementação da hora-atividade no município de Ponta Grossa, nos aspectos legais e na prática.

Assim sendo, no doutorado, optou-se por dar continuidade às pesquisas realizadas, no que diz respeito à valorização docente, pois é uma temática que perpassa a formação acadêmica e de pesquisa desta autora. Ademais, ao ingressar como professora dos anos iniciais na rede municipal de ensino de Ponta Grossa, observou-se que muitos aspectos da valorização docente não são pautas do governo e isso se repete no âmbito estadual, pois, ao assumir como professora colaboradora na Universidade Estadual de Ponta Grossa, vivenciou os ataques do governo contra a universidade pública e servidores estaduais.

Outro fator relevante para a escolha desta temática diz respeito à pesquisa *CNTE, FENPROF e as disputas da política educacional: a luta de professores brasileiros e portugueses no período democrático recente*, financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ), da qual a autora foi bolsista de apoio técnico à pesquisa, que busca investigar a ação sindical nas políticas educacionais. Nesse sentido, a pesquisa evidenciou que a luta dos sindicatos influencia no desenho das políticas educacionais, assim, mesmo considerando que essa tese não tratará questões especificamente sindicais, os esforços e as lutas travadas para a valorização docente devem ser considerados.

Ainda, a justificativa por investigar os municípios deve-se por curiosidade ao perceber que as pesquisas, na sua maior parte, investigam as realidades estaduais e poucas trazem os contextos municipais. Considerando o pacto federativo brasileiro, os municípios são aqueles que possuem menor capacidade financeira e que, muitas vezes, têm as maiores responsabilidades quanto ao ensino, considerando as etapas ofertadas, educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental. Ademais, considera-se que a capacidade financeira do ente federado irá influenciar nas ações e implementações de políticas educacionais.

Assim, diante dessa trajetória de pesquisa acadêmica, essa tese buscará analisar como as políticas de valorização docente, considerando o aspecto jurídico legal, no contexto do federalismo e do pacto federativo, são propostas pelos entes federados, no caso o estado do Paraná e oito municípios paranaenses.

Desde os primórdios da educação brasileira, evidencia-se a não valorização docente, os quais sofreram com os baixos salários, quando comparados às demais profissões que exigem o mesmo nível de formação, más condições de trabalho, entre outros elementos. Grochoska (2015) revela o vácuo histórico sobre a constituição do termo valorização docente e aponta que foi a partir da década de 80 que as discussões se fortalecem e muitas materializam-se em políticas públicas.

Assim sendo, nessa tese, compreende-se que a valorização docente é composta pelos seguintes elementos, a saber: carreira, remuneração, condições de trabalho, formação inicial e continuada. No entanto, esses elementos devem estar articulados nas formulações de políticas públicas, pois se o professor possui uma remuneração adequada, no que tange a uma boa qualidade de vida, mas as condições de trabalho não são apropriadas e a jornada é exaustiva, não se terá a valorização docente propriamente dita.

A valorização dos profissionais da educação, expressa no artigo 206 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), traz a carreira materializada por meio de planos, como um dos princípios que efetivam a valorização docente. Os planos de carreira são instrumentos que viabilizam, principalmente, a jornada de trabalho e a remuneração docente. Tendo em vista o compartilhamento de competências existentes no Brasil por meio do pacto federativo, os estados e municípios possuem autonomia para elaborar seus planos, fator que impulsiona uma diversidade de planos, jornadas de trabalho e remuneração, como apontado no relatório da pesquisa

*Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do FUNDEB e PSPN*<sup>1</sup> (2017) e Alves e Pinto (2011).

Em conjunto com a carreira, outro elemento que deve ser considerado na valorização docente é a jornada de trabalho, tendo em vista que a profissão docente possui peculiaridades quando comparada a outras profissões, pois a atuação perpassa os momentos em que está na sala de aula e na escola. Assim, a jornada de trabalho deve ser adequada, a fim de propiciar que o professor possa utilizar esse momento para planejamento, capacitação, pesquisa, entre outros.

A remuneração docente, a qual integra o vencimento base e pelas vantagens pecuniárias e gratificações, revela o reconhecimento pelo trabalho desenvolvido pelo docente (CARISSIMI; TROJAN, 2011). Assim, concorda-se com Vieira (2013, p. 42) quando afirma que uma remuneração adequada “[...] concorre para a construção da imagem profissional e confere aos educadores um sentido de pertencimento social, indispensável para que os mesmos possam contribuir para a construção de uma sociedade mais igualitária”. Ademais, compreende-se que as condições de trabalho, remuneração, carreira e formação são elementos essenciais à valorização do professor, a fim de que possa ter subsídios para desenvolver o seu trabalho. Ressalta-se que, nessa tese, não será tratada da formação inicial e continuada dos professores, tendo em vista que os documentos que serão analisados não permitirão fazer uma análise aprofundada dessa temática.

No contexto brasileiro, observam-se as desigualdades regionais, considerando as condições econômicas, sociais, culturais, etc. Diante disso, o relatório da pesquisa nacional *Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do FUNDEB e PSPN* evidenciou a heterogeneidade na formulação de planos de carreira, jornada de trabalho docente e, conseqüentemente, na remuneração. Esses fatores estão atrelados, dentre outros elementos, à forma de organização do Brasil no que diz respeito ao federalismo.

O federalismo foi instituído no Brasil após a Proclamação da República, em 1889, sendo materializado na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil no ano de 1891. O federalismo brasileiro foi inspirado no modelo americano, no entanto, há diferenças. Nos Estados Unidos, houve a união de 13 colônias e no Brasil

---

<sup>1</sup> Os relatórios e demais pesquisas podem ser encontrados no endereço <http://observatorioderemuneracaodocente.fe.usp.br/relatorios%20de%20pesquisa.html>.

houve a desagregação de um estado unitário, em que as províncias, antes dependentes, tornaram-se autônomas. Assim, no caso americano, tem-se um sentido de união, centralização, enquanto no caso brasileiro há uma descentralização no âmbito político, administrativo e financeiro (MARTINS, 2011).

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, um novo cenário se desenha no Brasil, pois os municípios são reconhecidos como entes federados, possuindo também autonomia política, administrativa e financeira, já que, até então, os estados outorgavam suas Leis Orgânicas. Diante disso, compreende-se que a autonomia dos estados, do Distrito Federal e dos municípios é relativa, pois são autônomos, mas não soberanos. A soberania, no pacto federativo, fica a encargo da União, ou seja, mesmo sendo autônomos, precisam seguir determinantes impostos por esta.

A Constituição de 1988 objetivou a descentralização na organização política e administrativa no Brasil, tratando no artigo 24 as competências da União, dos estados e do Distrito Federal, e no artigo 30 as competências dos municípios (BRASIL, 1988). Todavia, entende-se que entre os entes federados, os municípios são os que possuem a menor arrecadação própria de recursos financeiros, dependendo, muitas vezes, do regime de colaboração entre Estado e União, a partir das transferências constitucionais obrigatórias, o que pode impactar no cumprimento de suas responsabilidades legais, ações e implementações de políticas públicas.

Considerando-se o pacto federativo, em relação à autonomia relativa dos entes federados, evidencia-se no Brasil a desigualdade na arrecadação de recursos, bem como de sua distribuição entre os entes. A autonomia dos entes federados ultrapassa as questões relativas ao ordenamento financeiro, administrativo e legislativo, pois “[...] gozam de autonomia para arrecadar impostos, definir seus orçamentos e normatizar sua forma de aplicação a partir dos seus legislativos” (GEMAQUE; PICANÇO; MENDES, 2010, p. 115). Contudo, vale ressaltar que essa autonomia é norteada pela Constituição Federal (1988) e pelo Código Tributário Nacional (1966), os quais dispõem das competências dos entes federados.

O artigo 211 da Constituição Federal traz as competências da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no que concerne aos sistemas de ensino, a partir de um regime de colaboração. Assim sendo, a União deve organizar o sistema federal de ensino, exercendo função supletiva e redistributiva; os estados e

o Distrito Federal devem atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio e os municípios prioritariamente no ensino fundamental e educação infantil.

Com o objetivo de universalizar o ensino fundamental e valorizar os profissionais da educação, em 1996, foi instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), o qual reorganizou os recursos já existentes na educação, sendo destinado à etapa do ensino fundamental. A partir desse fundo, tem-se uma nova configuração no pacto federativo brasileiro, considerando que as regras de distribuição dos recursos, fatores de ponderação, entre outros elementos, ficaram a cargo exclusivo da União. Ademais, a União não teve um papel expressivo no que diz respeito aos recursos destinados ao fundo, o que não sintetiza o regime de colaboração e o pacto federativo.

Posteriormente, teve-se a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em 2007, com duração de 14 anos, que possui a mesma sistemática do Fundef, mas agrega outros recursos resultantes de impostos que também eram vinculados à educação. À União coube a competência de complementar o fundo, com no mínimo 10% do seu valor total, o que mostra um avanço em relação ao Fundef.

O Fundeb possibilitou que em 2008 fosse promulgado o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), pois contemplou todas as etapas da educação básica e previu a instituição de um piso salarial. O PSPN instituiu um piso salarial nacional aos profissionais do magistério da educação básica, além de trazer questões sobre a jornada de trabalho, em que o limite máximo de 2/3 da jornada deve ser para atividades que tenham interação com os educandos (BRASIL, 2008), ou seja, 1/3, no mínimo, deve ser destinado a atividades sem interação<sup>2</sup> com o educando.

Diante do exposto até aqui, essa pesquisa buscará responder à seguinte questão: Dado o modelo de organização do Estado brasileiro, em relação à autonomia administrativa, financeira e política dos estados e municípios, que se efetivam em diferentes condições de financiamento, como se dá a valorização docente nesses entes federados?

---

<sup>2</sup> As atividades sem interação com os educandos dizem respeito aos momentos de planejamento, formação, entre outros. Esse momento é denominado de diversas formas e, nessa tese, nomearemos como hora-atividade.

Para responder a essa questão, delineou-se como objetivo geral compreender como a autonomia dos entes federados, considerando o federalismo e o pacto federativo, em contextos marcados por diferentes financiamentos, pode influenciar na formulação de políticas de valorização docente. A pesquisa compreenderá o período de 2012 a 2018, considerando que nesse momento há vigência do Fundeb, o qual estipula que 60%, no mínimo, dos recursos desse fundo devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério e do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), os quais são políticas que possuem como princípio a valorização docente. Ademais, o marco inicial foi delimitado no ano de 2012, porque a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) impetrada pelos estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina já havia sido julgada. Para tanto, elencaram-se os seguintes objetivos específicos:

- a) Entender como as diferentes condições de financiamento nos entes federados influenciam no desenho das políticas de valorização docente.
- b) Verificar as diferenças e semelhanças nos planos de carreira, buscando elementos que demonstrem maior ou menor valorização docente.
- c) Identificar, por meio dos planos municipais e estadual de educação, os desenhos de políticas que busquem influenciar na valorização docente.

A pesquisa teve uma abordagem qualitativa, utilizando-se de instrumentos quantitativos de dados, a fim de que se compreenda como ocorre o desenho das políticas de valorização no estado do Paraná e em oito municípios paranaenses, considerando o pacto federativo e regime de colaboração vigente. Assim sendo, concorda-se com Dietrich, Loison e Roupnel (2015, p. 175) quando afirmam que “[...] o material qualitativo permite pousar um olhar sobre o campo no qual se desenrola o cenário da pesquisa”. Diante disso, integram a pesquisa os municípios de Arapoti, Carambeí, Castro, Ortigueira, Palmeira, Ponta Grossa, Reserva e Telêmaco Borba, os quais compõem a região dos Campos Gerais/PR e o estado do Paraná. Justifica-se a escolha pelo estudo nos municípios tendo em vista que, diante do pacto federativo, são aqueles que possuem a menor capacidade financeira de arrecadação, o que impacta nas políticas de valorização docente. Além disso, mesmo possuindo autonomia política e administrativa, precisam considerar muitas decisões da União e estados na sua organização e implementação de políticas públicas. Ademais, optou-se pela escolha dos Campos Gerais, tendo em vista que é a região na qual a autora

reside e no qual iniciou sua trajetória profissional, instigando-a a investigar essa região.

Os procedimentos metodológicos da pesquisa consistiram na revisão de literatura sobre o tema, pois “[...] os estudos que têm por finalidade a realização desta revisão permitem a compreensão do movimento da área, sua configuração, propensões teóricas metodológicas, análise crítica indicando tendências, recorrências e lacunas” (VOSGERAU; ROMANOWSKI, 2014, p. 167). A fim de refletir sobre a problemática de pesquisa construída nessa tese, inicialmente realizou-se o levantamento bibliográfico (2014 a 2018) no Banco de Teses e Dissertações da Capes, com a temática da valorização docente, nos meses de janeiro e fevereiro de 2019, a partir dos seguintes descritores, a saber: valorização docente, valorização do professor e valorização do magistério.

Após a análise dos títulos e resumos, chegou-se a 48 trabalhos, evidenciando que aqueles que tratam da valorização docente discutem questões sobre carreira, remuneração, formação inicial e continuada, condições de trabalho, trabalho docente, Lei do Piso, jornada de trabalho, políticas de fundo (Fundef e Fundeb), como mostra o Quadro 1.

QUADRO 1 – TEMÁTICAS NO LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE VALORIZAÇÃO DOCENTE

<b>Temáticas</b>	<b>Quantidade de trabalhos</b>
<b>Plano de carreira e remuneração</b>	4
<b>Remuneração</b>	9
<b>Formação</b>	2
<b>Condições de trabalho</b>	12
<b>Carreira</b>	12
<b>Trabalho Docente</b>	3
<b>Lei do Piso</b>	2
<b>Jornada de trabalho</b>	1
<b>Políticas de fundo</b>	3

FONTE: A autora (2020).

Ao analisar os dados do levantamento sobre a valorização docente, evidenciou-se que nenhum trabalho encontrado tratava do tema dessa tese, isso é, a valorização docente articulada à autonomia financeira, política e administrativa dos entes

federados, no contexto do pacto federativo e regime de colaboração. Assim, realizou-se uma nova busca, no mês de abril de 2019, com as seguintes palavras-chaves, a saber: a) valorização AND docente AND federalismo; b) valorização AND magistério AND federalismo; c) valorização AND magistério AND pacto AND federativo, as quais estão sintetizadas no Quadro 2.

QUADRO 2 – TEMÁTICAS NO LEVANTAMENTO DE DADOS SOBRE VALORIZAÇÃO DOCENTE, FEDERALISMO E PACTO FEDERATIVO

<b>Temáticas</b>	<b>Quantidade de trabalhos</b>	<b>Anos</b>	<b>Categoria</b>
<b>Políticas de fundo</b>	4	2006, 2009, 2012, 2014.	Três dissertações e uma tese
<b>Descentralização de políticas educacionais</b>	1	1999	Tese
<b>Remuneração docente</b>	2	2014 e 2017	Teses
<b>Plano Nacional de Educação</b>	2	2016 e 2017	Dissertações
<b>Alocação de recursos públicos</b>	1	2013	Dissertação
<b>Municipalização</b>	2	2002 e 2008	Uma tese e uma dissertação
<b>Políticas públicas de formação de professores</b>	1	2017	Dissertação

FONTE: A autora (2020).

Assim sendo, verifica-se que as pesquisas discutem aspectos sobre o federalismo e o pacto federativo a partir da política de fundos (SANTOS, 2006; MARTINS, 2009; COSTA, 2012; MAGRO; 2014), Plano Nacional de Educação (MAZZIONI, 2016; OLIVEIRA, 2017) e remuneração docente (SENNA, 2014; FREIRE, 2017), as quais estão atreladas à valorização. No entanto, pode-se compreender que das pesquisas encontradas nenhuma trata especificamente da valorização docente diante do pacto federativo e regime de colaboração, bem como dos contextos municipais (tabela 1).

Inicialmente, a pesquisa pretendia analisar todos os municípios dos Campos Gerais/PR, a saber: Arapoti, Carambeí, Castro, Imbaú, Jaguariaíva, Ortigueira, Palmeira, Piraí do Sul, Ponta Grossa, Reserva, Sengés, Telêmaco Borba, Tibagi e Ventania. No entanto, durante o levantamento dos dados, algumas inconsistências

foram encontradas e, por esse motivo, os municípios foram excluídos. A exclusão deu-se pelos seguintes motivos:

- a) Sobre os Planos Municipais: nos municípios de Imbaú, Jaguariaíva e Piraí do Sul os planos estavam incompletos e o plano de Tibagi não foi localizado.
- b) Sobre os planos de carreira: nos municípios de Jaguariaíva e Sengés, os planos eram anteriores a 2008, ou seja, anterior à implantação da lei do piso. O plano de carreira do estado do Paraná é de 2004, porém, não houve a exclusão, pois dentro do pacto federativo, será necessário analisá-lo em comparação aos municípios.
- c) Presença de sindicatos: no município de Ventania não foi localizado um sindicato que representasse os servidores públicos municipais ou exclusivamente os professores.

Vale ressaltar que, inicialmente, a pesquisa pretendia investigar a presença dos sindicatos na implementação das políticas nos municípios e estado do Paraná. Todavia, os sindicatos municipais não dispõem de um *website* que contenha todos os documentos necessários para essa análise, o que demandaria a realização de entrevista, as quais não poderiam ser realizadas no momento de escrita dessa tese. Para responder à problemática de pesquisa, que consiste em compreender a autonomia dos entes federados, a qual ocorre num contexto marcado por diferentes condições em relação ao financiamento e que podem impactar a valorização docente, foram analisados, na pesquisa documental, o Plano Estadual e os Planos Municipais de Educação, especificamente as metas 17 e 18, as quais trazem questões peculiares sobre a valorização docente. Assim sendo, a busca por esses documentos ocorreu por meio eletrônico, nos *websites* das Secretárias de Educação e Câmara de Vereadores.

Além disso, compuseram a análise dos dados os planos de carreira de cada ente federado, considerando aquele vigente no período delimitado nessa tese, resultando em datas distintas, pois cada ente federado possui autonomia para implementar as legislações de acordo com suas necessidades. A análise dos planos de carreira permite observar o desenho das políticas locais em relação à valorização docente, para tanto, foram analisadas as tabelas de vencimento anexas a cada plano de carreira, para que se pudesse notar as questões em relação à remuneração

docente. Para a busca desses documentos, foram utilizados os *websites* das Câmara de Vereadores, Secretarias de Educação e o *site* “Leis Municipais”.

No que diz respeito aos dados quantitativos, foram analisados, no período de 2012 a 2018, os disponíveis nos relatórios resumidos de execução orçamentária, a partir do *website* do Sistema de Informações de Orçamentos Públicos para Educação (SIOPE) e do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a partir dos valores divulgados nas receitas de impostos e receitas de transferências legais constitucionais. Além disso, a partir desse mesmo relatório, foram analisados os dados sobre o Fundeb, com enfoque nos valores destinados ao fundo e os valores recebidos, bem como os valores utilizados para o pagamento dos profissionais do magistério. Os dados que envolveram questões monetárias foram atualizados para janeiro de 2020, por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), a partir da Calculadora do Cidadão, do Banco Central do Brasil.

Em relação ao gasto-aluno, utilizou-se o número de matrículas de cada ente federado, na etapa da educação básica, disponível no *website* do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), entre os anos de 2012 a 2018. Posteriormente, esses dados foram cruzados com os disponíveis nos relatórios resumidos de execução orçamentária, no que diz respeito às despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), a saber: despesas com MDE ÷ número de matrículas.

Nessa tese, a análise documental será articulada com a abordagem qualitativa, pois o objetivo não será apenas a descrição ou quantificação desses dados, mas “[...] a importância das informações que podem ser geradas a partir de um olhar cuidadoso e crítico das fontes documentais” (SILVA *et al.*, 2009, p. 4556). O Quadro 3 sintetiza os dados que compõem a análise realizada nessa tese.

QUADRO 3 – DADOS ANALISADOS NA TESE

(continua)

<b>Dados</b>	<b>Período</b>	<b>Fonte</b>
<b>Planos Municipais de Educação</b>	2015 a 2025	Câmaras Municipais e <i>Site</i> : Leis Municipais
<b>Plano Estadual de Educação</b>	2015 a 2025	<i>Site</i> : Leis Estaduais
<b>Planos de carreira de cada município e Estado</b>	2012 a 2018	Câmaras Municipais <i>Site</i> : Leis Municipais e Leis Estaduais

QUADRO 3 – DADOS ANALISADOS NA TESE

(conclusão)

<b>Recursos destinados e recebidos – Fundeb</b>	2012 a 2018	Siope e Tribunal de Contas do Estado do Paraná
<b>Pagamento dos profissionais da educação considerando os recursos do Fundeb</b>	2012 a 2018	Siope e Tribunal de Contas do Estado do Paraná
<b>Arrecadação de recursos próprios e transferências constitucionais</b>	2012 a 2018	Siope e Tribunal de Contas do Estado do Paraná
<b>Gasto-aluno dos municípios e estado do Paraná</b>	2012 a 2018	Número de matrículas – Inep MDE – Siope
<b>Tabela de vencimentos anexa ao plano de carreira</b>	Ano de implementação do plano de carreira	Plano de carreira de cada ente federado

FONTE: A autora (2020).

Argumenta-se, nessa tese, que no contexto do pacto federativo e do regime de colaboração, as políticas de valorização docente são tensionadas pelas diferentes condições de financiamento dos entes federados, considerando que a capacidade financeira irá influenciar no desenho dessas políticas, bem como na autonomia política e administrativa.

Essa tese está organizada em três capítulos. O capítulo 1, intitulado *O pacto federativo brasileiro e as políticas educacionais*, tratará das discussões sobre a instituição no federalismo brasileiro com a Proclamação da República, em 1889. O modelo federalista brasileiro foi inspirado no modelo americano, no entanto, há diferenças, pois no Brasil houve o desmembramento de um estado unitário para um modelo federalista, enquanto no americano houve a união de colônias. Além disso, discutirá sobre os princípios da autonomia política, financeira e administrativa dos entes federados, compreendendo-se que a capacidade financeira é um elemento determinante à implementação de políticas públicas, entre elas as educacionais. Para tanto, discute-se sobre a capacidade orçamentária de cada ente federado, observando-se a composição da arrecadação de recursos da União, dos estados e dos municípios, bem como suas competências. Ademais, a última seção busca evidenciar os aspectos políticos na disputa pela implementação de políticas educacionais.

O capítulo 2, intitulado *Políticas de valorização docente*, discorre sobre a construção histórica do conceito de valorização docente, evidenciando-se as disputas travadas no âmbito da política. Assim sendo, compreende-se que a valorização docente é uma construção histórica, com ações sistematizadas pela política

(GROCHOSKA, 2015). Ademais, entende-se que a remuneração, a carreira, as condições de trabalho e a formação inicial e continuada são os eixos estruturantes à valorização docente. Num segundo momento, busca-se o diálogo com as políticas que trazem aspectos quanto à valorização docente, a saber: Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) e Plano Nacional de Educação (PNE). A discussão sobre as políticas de fundo é necessária, haja vista que além de trazerem elementos sobre a valorização docente, redistribuem os recursos vinculados à educação, o que impacta no orçamento dos entes federados. Em relação ao PSPN e PNE, são políticas nacionais que buscam a valorização docente e que devem ser desenvolvidas pelos estados e municípios, considerando o contexto local.

O capítulo 3, denominado *A valorização docente no estado do Paraná e em oito municípios paranaenses*, trata da análise dos dados realizada. Assim, num primeiro momento, evidencia-se a capacidade orçamentária de cada ente federado, no que diz respeito à arrecadação própria e por transferências constitucionais. Num segundo momento, analisam-se os dados sobre o Fundeb, no que diz respeito ao valor destinado e recebido pelos entes federados no fundo, objetivando perceber se esses “perdem” ou “ganham” recursos com ele. Ainda, é necessário observar como esses recursos estão sendo utilizados, por isso, serão analisados os dados sobre o pagamento dos profissionais do magistério, a partir do Fundeb, pois no fundo tem-se a obrigatoriedade de que 60% sejam gastos com a remuneração docente. Nessa perspectiva, analisar como se comporta valor-aluno em cada ente federado, articulado com o montante destinado à remuneração docente, possibilitará compreender como é desenhada a valorização docente.

A análise do Plano Estadual de Educação e dos Planos Municipais de Educação possibilitam compreender como esses entes federados articulam as suas formulações de políticas educacionais com o Plano Nacional de Educação, considerando aqui a valorização docente, em especial o estabelecido nas metas 15, 16, 17 e 18.

Além disso, serão analisados os planos de carreira vigentes do estado do Paraná e municípios, pois se argumenta que esse é um instrumento que possibilita a

valorização docente. Assim, faz-se necessário compreender como o Estado e os oito municípios têm construído os planos de carreira e se esses possibilitam a valorização docente, considerando a autonomia política (poder de auto-organização), administrativa (gerência própria dos assuntos locais) e financeira (arrecadação total de recursos). Vale ressaltar também que a meta 18 do PNE traz a necessidade da implantação de planos de carreira, por isso, é importante analisarmos como o contexto local construiu seu plano.

Por fim, nas considerações finais, busca-se sistematizar os dados aqui revelados quanto à valorização docente no estado do Paraná e nos oito municípios paranaenses, no contexto do pacto federativo e regime de colaboração.

## 1. O PACTO FEDERATIVO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS

Considerando a problemática de pesquisa e o objetivo dessa tese, a qual busca compreender como a autonomia dos entes federados, no contexto do federalismo e do pacto federativo, marcado por condições diferentes de financiamento, pode impactar na valorização docente, esse capítulo tem por objetivo dialogar sobre o federalismo constituído no Brasil e como influencia na educação, principalmente após 1988, que se tem a instituição da Constituição Federal. Compreender esse fenômeno faz-se necessário considerando as desigualdades regionais e locais que compõem o Estado brasileiro dentro do sistema federalista, o qual impacta na forma em como as políticas educacionais são implementadas nos entes federados, como afirma Abrúcio (2010, p. 39): “[...] o federalismo é uma forma de organização territorial do Estado e, como tal, tem enorme impacto na organização dos governos e na maneira como eles respondem aos cidadãos”.

Assim sendo, a primeira seção trará os aspectos principais do federalismo brasileiro, instituído após a Proclamação da República, em 1889, diferenciando-se do modelo americano. A seção dois tratará das competências dos entes federados, isto é, da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, os quais possuem competências comuns e concorrentes. Já a terceira seção trará a capacidade orçamentária de cada ente federado, ou seja, os recursos arrecadados e transferidos entre os entes, os quais compõem o seu orçamento. Por fim, a seção quatro tratará de mostrar a influência e a importância da sociedade civil organizada na implementação de políticas educacionais, as quais dependem também dos recursos destinados pelos entes federados para sua execução.

### 1.1 TRAÇOS GERAIS DO FEDERALISMO

O federalismo é uma forma de organização do Estado Nacional, ou seja, não se deve confundir-lo como forma de organização de governo. O termo federação advém do latim *foedus-eris*, que significa “[...] contrato, aliança, união, ato de unir-se por aliança e também se fiar, confiar-se, acreditar” (CURY, 2010, p. 152). Enquanto na organização unitária o poder e a tomada de decisões são concentrados em uma autoridade central, no modelo federalista, que é o caso brasileiro, há o princípio da

autonomia, o compartilhamento de responsabilidades e de tomada de decisões entre os entes federados (ABRUCIO, 2010). Neto, Castro e Barbalho (2014, p. 44) afirmam que o federalismo é:

[...] caracterizado como um sistema político e de organização territorial do estado, que envolve um compartilhamento de poder entre a instância soberana e os demais entes federados, assumindo diferentes formas legais e institucionais, de acordo com o momento histórico e o espaço geográfico onde ele se desenvolve.

Assim sendo, o federalismo normatiza um princípio de interdependência entre os entes federados, uma vez que há uma divisão de funções e poderes, além de se concretizar diferentemente em cada país, considerando suas particularidades. O federalismo brasileiro atual (BRASIL, 1988) é formado por 26 estados territoriais, o Distrito Federal e 5.570 municípios (IBGE, 2017), em que cada um possui autonomia política, administrativa e financeira. Dessa forma, a Constituição Federal de 1988, a qual é a responsável por designar as competências de cada ente federado, essenciais ao federalismo, traz que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:  
I - a soberania;  
II - a cidadania  
III - a dignidade da pessoa humana;  
IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;  
V - o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, a “[...] autonomia é o governo próprio dentro do círculo de competências, traçados pelo poder soberano, materializado na Constituição Federal” (MARTINS, 2011, p. 26). A Constituição Federal de 1988 discorre que os entes federados terão autonomia política, administrativa e financeira. Destaca-se que a autonomia política é o poder de auto-organização dos entes federados, a qual ocorre por meio das Constituições Estaduais, no caso dos estados e das Leis Orgânicas implementadas, no caso dos municípios. A autonomia administrativa diz respeito à gestão própria do interesse local. A autonomia financeira refere-se à capacidade de decretar e arrecadar tributos próprios, sem dependência de outro ente federado, desde que respeitado o estabelecido pelo ente soberano, no caso, a União (COSTA, 1999).

O federalismo no Brasil constituiu-se em 1889, quando o país deixa de ser um Império, a partir da Proclamação da República. No Brasil Império, o poder e as competências eram exclusivos do governo central, isto é, era um regime centralizado. Após a instituição da República Federativa, as províncias tornam-se estados e membros federativos, ampliando seus poderes e exercendo sua autonomia legislativa (CURY, 2010). Assim, é adotado no Brasil um regime mais descentralizado<sup>3</sup> no que concerne aos poderes e às competências de cada ente federado. A Constituição Republicana de 1891 trazia no art. 1º que:

A nação brasileira adota como forma de Governo, sob o regime representativo, a República Federativa, proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitui-se, por união perpétua e indissolúvel das suas antigas Províncias, em Estados Unidos do Brasil (BRASIL, 1891).

Assim sendo, observa-se que o modelo federalista adotado no Brasil foi inspirado no americano, mas há diferenças. No modelo americano, houve agregação de 13 colônias e, no caso brasileiro, houve a desagregação, ou seja, um Estado unitário, transformado em federação, em que as províncias se tornaram estados autônomos (MARTINS, 2011).

Cury (2010) aponta três tipos de federalismo, a saber: centrípeto, centrífugo e de cooperação. No federalismo centrípeto, o fortalecimento do poder centra-se na União, em que existe relações de subordinação entre os entes federados. No federalismo centrífugo, há o fortalecimento do poder no Estado-membro em relação à União. No federalismo de cooperação, há o equilíbrio dos poderes entre os entes federados, por meio de colaboração nas competências de cada um. Assim, no Brasil, há o fortalecimento do federalismo cooperativo, todavia, como afirma Abrúcio (2010, p. 42):

Entretanto, do mesmo modo, podem surgir problemas advindos dessa forma de Estado, como a dificuldade em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diversos esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, num jogo que não é naturalmente cooperativo.

É importante destacar que no federalismo brasileiro há a soberania da União, ou seja, os estados e os municípios são autônomos, mas não soberanos. Os estados e os municípios concorrem para a formação da vontade soberana da União, mas não

---

<sup>3</sup> Vale ressaltar que há períodos históricos no Brasil em que houve o fortalecimento do poder na União, marcado pela centralização, como em 1930-1934, 1937-1945, 1964-1988 (CURY, 2010).

partilham da soberania. A soberania é a característica do poder central, do poder supremo, ou seja, da União:

No regime federal, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais (estados) gozam de autonomia dentro dos limites jurisdicionais atribuídos e especificados. Daí que tais subunidades não são nem nações independentes e nem unidades somente administrativas. Trata-se, pois, de um regime em que os poderes de governo são repartidos entre instâncias governamentais por meio de campos de competências legalmente definidas. A repartição de competências sempre foi um assunto básico para a elucidação da forma federativa de Estado (CURY, 2010, p. 149).

Ressalta-se, ainda, que autonomia dos entes federados é relativa, pois se entende que a capacidade de desenvolver ações e implementar políticas estará interligada à capacidade financeira do ente federado, ou seja, a arrecadação dos estados e municípios é um elemento que propulsiona o desenvolvimento de políticas públicas e educacionais. Ademais, considera-se que a capacidade financeira está interligada às características econômicas de cada região, as quais serão influenciadas pelo modo como determinada localidade está mais organizada, se mais ou menos urbanizada, com a presença de indústrias, entre outros.

A partir da Constituição Federal de 1988, síntese do retorno da democracia no país, surge um novo movimento, em que o município é reconhecido como ente federado, o qual passa a ter autonomia política, administrativa e financeira. Assim, diferente de outras federações, no Brasil, institui-se um triplo federalismo (SOUZA, 2005), o qual integra um sistema com três níveis de governo. O artigo 18 traz que:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1988).

Diante disso, compreende-se que os municípios passam a compartilhar de responsabilidades com os demais entes federados, como exposto no artigo 30 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Ademais, com o entendimento de que o município, enquanto ente federado, possui autonomia como os estados e o Distrito Federal, o artigo 35 da Constituição Federal estabelece que os estados não intervirão nos municípios com quatro exceções, entre elas “[...] não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde” (BRASIL, 1988). Diante do exposto no artigo 35, destaca-se que, muitas vezes, a legislação é insuficiente para regulamentar as ações desenvolvidas na realidade prática, pois a intervenção do Estado no município ocorre apenas se esse não cumprir os 25% estabelecidos pela Constituição Federal (1988), desconsiderando se esse percentual aplicado é suficiente para garantir um dos princípios expostos no artigo 206, inciso VII, o qual seria a qualidade na educação (BRASIL, 1988).

A partir da descentralização das competências e responsabilidades entre os entes federados, surge o princípio do pacto federativo, que é “[...] o conjunto de dispositivos constitucionais que configuram a moldura jurídica, as obrigações financeiras, a arrecadação de recurso e os campos de atuação dos entes federados” (SENADO, 2018). Na configuração desse pacto, deve haver a partilha de tributos, que no Brasil é composto por impostos, taxas e contribuições de melhoria, arrecadados entre os entes federados, a fim de que sejam minimizadas as desigualdades encontradas. No entanto, essas desigualdades constroem um cenário diverso de arrecadação de tributos no Brasil, principalmente entre os governos subnacionais (ARRETCHE, 2004), o que influencia na implementação de políticas públicas. Diante disso, a próxima seção tratará das competências de cada ente federado.

## 1.2 COMPETÊNCIAS DOS ENTES FEDERADOS

Como abordado ao longo desse texto, no federalismo há o compartilhamento de responsabilidades e competências entre os entes federados, isto é, União, estados, Distrito Federal e municípios. A partir da Constituição Federal, cabe aos estados implementar a Constituição Estadual e aos municípios, a Lei Orgânica, a qual regula

a cidade como um todo (BRASIL, 1988). Vale ressaltar que essas legislações devem seguir os princípios presentes na Constituição Federal.

A partir do exposto na Constituição (BRASIL, 1988), cabe a cada ente implementar políticas públicas, programas, projetos, em nível local, e aquelas instituídas em nível nacional, de acordo com suas competências. Todavia, ressalta-se que a implementação das políticas, programas e projetos está condicionada à capacidade financeira de cada ente federado.

Araújo (2010) analisa que existem dois tipos de competências entre os entes federados, a saber: concorrente e comum. Assim sendo, a competência comum é de natureza administrativa, ou seja, está relacionada à execução de serviços públicos. A competência concorrente é de natureza legislativa, além de que:

Nas competências concorrentes, as unidades da federação podem ou legislar indistintamente e ilimitadamente sobre as matérias, caracterizando competências concorrentes cumulativas, ou podem se caracterizar pela não sobreposição, sendo que, nesse caso, a União teria a competência de legislar sobre normas gerais e os estados e o Distrito Federal poderiam complementar as normas gerais, adaptando-as às especificidades regionais, ou seja, as competências concorrentes seriam não cumulativas (ARAÚJO, 2010, p. 235).

O Quadro 4 evidencia as competências concorrentes e comuns entre os entes federados, expressas nos artigos 23 e 24 da Constituição Federal.

QUADRO 4 – COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE ENTRE OS ENTES FEDERADOS  
(continua)

<b>Competência concorrente – entre União, estados e Distrito Federal</b>	<b>Competência comum – entre União, estados, Distrito Federal e municípios</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;</li> <li>2. orçamento;</li> <li>3. juntas comerciais;</li> <li>4. custas dos serviços forenses;</li> <li>5. produção e consumo;</li> <li>6. florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;</li> <li>7. proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;</li> <li>2. cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;</li> <li>3. proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;</li> <li>4. impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;</li> </ol>

QUADRO 4 – COMPETÊNCIA COMUM E CONCORRENTE ENTRE OS ENTES FEDERADOS  
(Conclusão)

<ol style="list-style-type: none"> <li>8. responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;</li> <li>9. educação, cultura, ensino e desporto;</li> <li>10. educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;</li> <li>11. criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;</li> <li>12. procedimentos em matéria processual;</li> <li>13. previdência social, proteção e defesa da saúde;</li> <li>14. assistência jurídica e Defensoria pública;</li> <li>15. proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;</li> <li>16. proteção à infância e à juventude;</li> <li>17. organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;</li> <li>6. proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;</li> <li>7. proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;</li> <li>8. preservar as florestas, a fauna e a flora;</li> <li>9. fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;</li> <li>10. promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;</li> <li>11. combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;</li> <li>12. registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;</li> <li>13. estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.</li> </ol>
---	---

FONTE: Brasil (1988).

Vale destacar que há elementos pertencentes à competência comum que se tornam concorrentes quando se trata de legislação, como é o caso da educação, isto é, cabe aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios implementar, em âmbito local, políticas voltadas à educação, além daquelas nacionais. Para além dessas questões, os artigos 22, 25 e 30 trazem as competências da União, estados e municípios, como mostra o Quadro 5.

QUADRO 5 – COMPETÊNCIAS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS  
(continua)

União	Estados	Municípios
<p>Art. 22. Compete <b>privativamente</b> à União legislar sobre:</p> <p>I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;</p> <p>II - desapropriação;</p> <p>III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;</p>	<p>Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.</p> <p>§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.</p> <p>§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante</p>	<p>Art. 30. Compete aos Municípios:</p> <p>I - legislar sobre assuntos de interesse local;</p> <p>II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;</p> <p>III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da</p>

QUADRO 5 – COMPETÊNCIAS DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS

(Continuação)

<p>IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;  V - serviço postal;  VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;  VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;  VIII - comércio exterior e interestadual;  IX - diretrizes da política nacional de transportes;  X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;  XI - trânsito e transporte;  XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;  XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;  XIV - populações indígenas;  XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;  XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;  XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;  XVII - organização judiciária, do Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios e da Defensoria Pública dos Territórios, bem como organização administrativa destes;  XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;  XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;  XX - sistemas de consórcios e sorteios;  XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares;</p>	<p>concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.  § 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).</p>	<p>obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;  IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;  V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;  <b>VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;</b>  VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;  VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;  IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual (BRASIL, 1988, grifo nosso).</p>
---	---	--

QUADRO 5 – COMPETÊNCIA DA UNIÃO, DOS ESTADOS E DOS MUNICÍPIOS	
(Conclusão)	
<p>XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;</p> <p>XXIII - seguridade social;</p> <p><b>XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;</b></p> <p>XXV - registros públicos;</p> <p>XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;</p> <p>XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;</p> <p>XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;</p> <p>XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;</p> <p>XXIX - propaganda comercial.</p> <p>Parágrafo único. Lei Complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo</p>	

FONTE: Brasil (1998).

A partir do exposto no Quadro 5, evidencia-se que as competências privativas da União, as quais não excluem as competências concorrentes entre os entes federados, no tocante à educação, referem-se a legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional, assim, a União regulamentou isso por meio da Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. Os estados, como observado, serão regulamentados por meio das constituições próprias, enquanto os municípios devem legislar sobre

assuntos de interesse local, assim sendo, as questões relativas à educação nesses entes federados deverão considerar as especificidades de cada localidade.

Além disso, a Constituição de 1988 traz no art. 205 que “[...] a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade [...]” (BRASIL, 1988), portanto, diante dessa afirmação, os entes federados também desempenham um papel importante na educação, pois por meio desses que a oferta ocorre. A partir disso, no art. 211, revela-se a responsabilidade de cada ente federado quanto aos sistemas de ensino:

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

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

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

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

§ 4º Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **definirão formas de colaboração**, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A partir desse artigo, fica evidente a prioridade que cada ente federado deve ter ao organizar seu sistema de ensino, em que as etapas da educação infantil e ensino fundamental competem, prioritariamente, ao município, e ao Estado compete atuar prioritariamente na etapa do ensino fundamental e médio. Além disso, o parágrafo 4º prevê formas de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, a fim de que haja auxílio mútuo e seja garantido o direito à educação a qualquer cidadão brasileiro. Como afirma Cury (2010, p. 160), “[...] esse regime de colaboração recíproca supõe normas e finalidades gerais, por meio de competências privativas, concorrentes e comuns”. Todavia, deve-se considerar que a autonomia concedida aos municípios possibilita ter diferentes sistemas de ensino e implementação de políticas, entre elas, a educacional, o que influencia na valorização docente.

Ademais, o art. 211, além de trazer as competências legais estabelecidas, menciona a função supletiva e a função redistributiva por parte da União. Assim, a função alocativa, como afirma Martins (2011), engloba três outras funções, a saber:

função própria, função redistributiva e função supletiva. A função própria é aquela em que o ente federado tem atuação própria estabelecida pela Constituição Federal, tendo como recurso orçamentário as receitas típicas e próprias. A função supletiva diz respeito ao auxílio obrigatório do ente federado, no caso a União, com maior capacidade orçamentária àqueles com menor capacidade. A função redistributiva, desempenhada pela União e pelos estados, diz respeito à redistribuição dos recursos, almejando-se a equalização.

Considerando-se as desigualdades regionais, econômicas e sociais brasileiras, caberia à União e aos estados desempenhar a função supletiva e redistributiva, no que concerne à educação, com o objetivo de buscar equalizar essas diferenças e instituir um padrão mínimo de qualidade no ensino (BRASIL, 1996). Diante disso, as políticas de fundo, implementadas em 1996, inicialmente com o Fundef e, posteriormente, com o Fundeb, são exemplos de políticas que possuem caráter redistributivo. A dinâmica das políticas de fundo, mediada pela vinculação de impostos, permite que haja redistribuição de recursos entre estados e municípios, a partir do número de matrículas em cada ente federado. No que concerne à União, cabe a ela complementar o fundo quando o ente federado não atingir o valor mínimo por aluno estipulado anualmente, aspecto a ser aprofundado no capítulo 2.

Além das questões expostas até aqui, o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 discorre sobre a obrigatoriedade da vinculação de impostos à educação, em que a União deverá aplicar, anualmente, nunca menos de 18% e os estados, o Distrito Federal e os municípios, nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, advindas das transferências constitucionais na manutenção e no desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988). Essa vinculação é relevante à educação, pois ao menos garante um mínimo a ser aplicado nessa área, a qual pode possibilitar a implementação de políticas educacionais e ações voltadas à valorização docente.

A partir do exposto, verifica-se que cada ente federado possui competências comuns e aquelas em que são concorrentes. Para tanto, a capacidade orçamentária de cada ente federado irá influenciar na forma como as competências serão cumpridas, aspecto a ser abordado na próxima seção.

### 1.3 CAPACIDADE ORÇAMENTÁRIA DOS ENTES FEDERADOS

O exposto até aqui revela que União, estados, Distrito Federal e municípios possuem competências comuns e concorrentes em diversas áreas. Considerando que o foco dessa tese é a área de educação, especificamente as questões relacionadas à valorização docente, compreende-se que a capacidade orçamentária de cada ente, ou seja, a quantidade de recursos que será arrecadada e destinada para essa área influenciará na valorização docente.

Nessa perspectiva, como abordado na seção anterior, a partir do pacto federativo e da função redistributiva da União e estados, deve-se ter a partilha de tributos entre os entes federados no que tange à educação, ou seja, num regime de colaboração, há um auxílio mútuo e isso é materializado a partir das transferências constitucionais. Assim sendo, cada ente federado arrecada tributos, pois necessita de recursos financeiros para gerir as ações locais, bem como implementar políticas públicas. O Código Tributário Nacional (1966) define, no artigo 3º, tributo como “[...] toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”. Desse modo, o tributo é composto por impostos, taxas e contribuições de melhoria.

Os impostos recolhidos pela União são o Imposto sobre a Renda (IR), Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), Imposto Territorial Rural (ITR), Imposto sobre Operações Financeiras-ouro (IOF), Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), Imposto de Exportação (IE) e Imposto de Importação (II). Os impostos recolhidos pelos estados são o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens e Direitos (ITCD). Já os impostos arrecadados pelos municípios são o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Serviços (ISS) e Impostos de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI).

A partir dos impostos recolhidos, ocorre a transferência de recursos entre os entes federados, com exceção dos municípios, que não transferem o que arrecadam, com o objetivo de que os entes consigam cumprir suas responsabilidades. Os artigos 158 e 159 da Constituição Federal (BRASIL, 1988) dispõem sobre as transferências

financeiras entre os entes federados. O Quadro 6 sintetiza os impostos transferidos da União para os estados e Distrito Federal.

QUADRO 6 – IMPOSTOS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO AOS ESTADOS E AO DISTRITO FEDERAL

<b>Imposto</b>	<b>Transferência para os estados e DF</b>
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	21,5% do IPI (via FPE) 10% sobre o IPI advindo de Exportações
Imposto sobre a Renda (IR)	21,5% do IR, após retirar o IR descontado em fonte pelos Estados, DF e Municípios dos servidores públicos 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos Estados e DF
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	30% do IOF das operações com Ouro

FONTE: A autora, com base na Constituição Federal (art. 159, 1988); Amaral (2012).

A partir do exposto, pode-se observar que dos impostos arrecadados pela União, apenas o IPI, IR e IOF das operações com o ouro são partilhados com os estados, enquanto o IOF, IE e II permanecem exclusivamente com a União. O Quadro 7 sistematiza os impostos transferidos pela União aos municípios.

QUADRO 7 – IMPOSTOS TRANSFERIDOS PELA UNIÃO AOS MUNICÍPIOS

<b>Imposto</b>	<b>Transferência para os municípios</b>
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	22,5% (via FPM)
Imposto sobre a Renda (IR)	22,5% do IR, após retirar o IR descontado em fonte pelos Estados, DF e Municípios dos servidores públicos 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos Municípios
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	70% do IOF das operações com Ouro
Imposto Territorial Rural (ITR)	50%

FONTE: A autora, com base na Constituição Federal (art. 159, 1988); Amaral (2012).

A partir do Quadro 7, verifica-se que o percentual de impostos transferidos pela União aos municípios é maior quando comparado aos estados, além de haver partilha de 50% do ITR. No entanto, a União permanece com o total arrecadado dos impostos IE e II. O Quadro 8 expõe as transferências financeiras feitas dos estados aos municípios.

QUADRO 8 – IMPOSTOS TRANSFERIDOS PELOS ESTADOS AOS MUNICÍPIOS

<b>Imposto</b>	<b>Transferência para os municípios</b>
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	25%
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	50%
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – exportação	25%

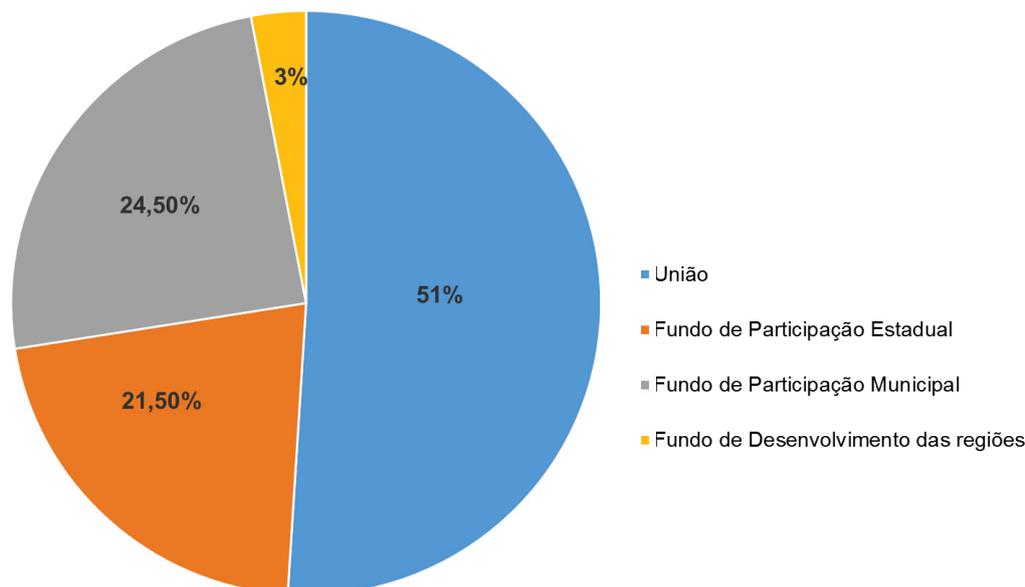
FONTE: A autora, com base na Constituição Federal (art. 159, 1988); Amaral (2012).

O Quadro 8 mostra que existe a partilha dos impostos de ICMS, IPVA e IPI-exportação entre estados e municípios, mas o ITCD permanece exclusivamente no Estado. Os impostos Imposto sobre a Renda (IR) e Imposto sobre produtos Industrializados (IPI) transferidos pela União aos estados e aos municípios compõem os fundos de participação, os quais são regulamentados pelo artigo 159, da Constituição Federal de 1988.

Os fundos de participação, Fundo de Participação Estadual (FPE) e Fundo de Participação Municipal (FPM), que têm por objetivo promover o equilíbrio socioeconômico entre os estados, o Distrito Federal e os municípios, são transferências constitucionais, de caráter redistributivo. Assim, a União deve destinar 21,5% aos fundos de participação dos estados, 22,5% mais 2%<sup>4</sup> aos fundos dos municípios e 3% ao fundo de desenvolvimento das regiões do Imposto sobre a Renda (IR) e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) (BRASIL, 1988, art. 159, I). O Gráfico 1 sintetiza a distribuição do FPE e FPM entre os entes federados.

<sup>4</sup> Art. 159: d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano (Incluído pela Emenda Constitucional nº 55, de 2007); e) 1% (um por cento) ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de julho de cada ano (Incluída pela Emenda Constitucional nº 84, de 2014) (BRASIL, 1988).

GRÁFICO 1 – DISTRIBUIÇÃO DO FPE E FPM ENTRE OS ENTES FEDERADOS



FONTE: A autora, com base no artigo 159, da Constituição Federal de 1988. Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 84, de 02 de dezembro de 2014.

Esses fundos também são regulamentados pelo Decreto nº 1881, de 27 de agosto de 1981, pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, pela Lei Complementar nº 143, de 17 de julho de 2013, a qual trouxe alterações na Lei de nº 62. A distribuição, realizada pelo Tesouro Nacional, considera os coeficientes de participação dos estados e municípios, os quais são calculados pelo número de habitantes de cada localidade, feito por estimativas do IBGE, anualmente, e renda *per capita*.

Ao considerar a capacidade orçamentária de cada ente federado, outro elemento que deve ser mencionado diz respeito à capacidade financeira dos municípios, os quais, diante da União e dos estados, são os que possuem menor arrecadação tributária, ou seja, cerca de três quartos a menos que o Estado, e possuem, em grande parte, maior número de matrículas na educação básica, o que pode demonstrar fragilidade no financiamento da educação (PINTO, 2007). Como observado no artigo 211 da Constituição Federal, a responsabilidade pela educação básica é dos estados e municípios e o texto menciona que deve partir de um regime de colaboração entre os entes, mas não há nenhuma legislação que regule especificamente como se dará esse auxílio mútuo. Além disso, os fundos de

participação têm um impacto orçamentário significativo nos municípios, como evidencia Arelaro (2007, p. 1):

Do ponto de vista de arrecadação de tributos, cerca de 70% dos municípios dependem, exclusivamente, do Fundo de Participação dos Municípios – o FPM – para as suas despesas regulares, ou seja, para sua sobrevivência, e isto expressa que a maioria dos municípios brasileiros não têm autonomia financeira, nem condições de adquiri-la, a curto e médio prazo, a menos que se adote uma reforma tributária radical, no Brasil.

Assim sendo, compreende-se que a capacidade orçamentária de cada Estado e município influenciará no cumprimento de suas responsabilidades na educação, pois os municípios com maior arrecadação de recursos financeiros poderão demonstrar maior ou menor capacidade para cumprir com suas obrigações educacionais, pois, como afirmam Oliveira e Souza (2010, p. 14), “[...] à maior descentralização corresponde uma maior desigualdade, a menos que o centro (no caso a união) exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas”.

Concorda-se com Gouveia e Tavares (2012, p. 188) quando afirmam que “[...] a capacidade de elaborar e implementar políticas está diretamente relacionada à autonomia financeira”, pois a arrecadação de tributos pelos estados e municípios demonstrará se esse ente possui capacidade de implementar políticas e financiar programas e projetos, os quais fazem parte de suas obrigações constitucionais legais. Todavia, entende-se que além da capacidade orçamentária, outros elementos são necessários para que se cumpra essas obrigações, como o interesse em implementar políticas que favoreçam essa área, as quais também surgem de uma demanda. Assim, a próxima seção tratará da relação estabelecida entre sociedade civil e a implementação de políticas.

#### 1.4 ORÇAMENTO E SOCIEDADE CIVIL

Como observado na seção anterior, a capacidade orçamentária de cada ente federado influenciará nas políticas desenvolvidas, pois, afinal, necessitam de recursos para que essas se efetivem. Diante disso, compreende-se que as políticas surgem também das pressões por parte da sociedade civil para que União, estados e municípios cumpram com suas responsabilidades.

Entende-se que a participação da sociedade civil na implementação de políticas é um elemento importante, tendo em vista que as pressões sociais podem resultar em avanços no que diz respeito às políticas, especialmente, às educacionais. Contudo, Ghanem (2010, p. 191) afirma que não há uma participação efetiva da sociedade civil brasileira na educação, “[...] ao menos não no estrito sentido de participação em decisões de política educacional, nas quais deveria se inscrever a atuação integrada dos três níveis de governo”. A autora afirma que a participação nas decisões quanto à política educacional fica a cargo de grupos específicos, os quais representam a sociedade civil, além disso, revela que há duas hipóteses para que participação não seja efetivada, a saber: repressão autoritária e desinformação.

Diante disso, compreende-se a existência de diferentes atores no processo de implementação e pressões realizadas junto ao Estado para que se tenham melhores condições educacionais e cumpra-se o direito à educação de todo o cidadão, como apresenta Martins (2014), a saber: os Poderes do Estado, na figura do Executivo, Legislativo e Judiciário; as entidades e os movimentos sociais e as esferas federativas. Assim sendo, os sindicatos são entidades que representam determinada categoria e lutam por ações e implementação de políticas em determinada área. Na educação, os sindicatos docentes auxiliam na construção da agenda da política educacional (CARISSIMI, 2016), no sentido de que representam a categoria de professores e os diálogos travados influenciam para a implementação de políticas nessa área.

A partir do exposto nas seções anteriores, observa-se que os entes federados possuem autonomia política, financeira e administrativa, do ponto de vista constitucional, todavia, entende-se que a capacidade financeira irá influenciar no cumprimento da responsabilidade de cada um em implementar políticas locais naquilo que é de sua competência. No caso dos estados e municípios, os quais são responsáveis pela educação básica, devem implementar políticas e programas nessa área. Todavia, entende-se que os entes federados são geridos por governantes, os quais estão vinculados a um partido político e são eleitos pela população. O objetivo dessa tese não é ingressar nas discussões sobre partidos políticos, mas compreende-se que a ideologia de cada partido irá influenciar nas políticas desenvolvidas pelo ente federado.

Nessa perspectiva, o sindicato docente, a partir dos diálogos e das lutas travadas com o Estado e governos, conquista direitos não apenas à classe docente, mas à educação de forma geral, dado que a cultura associativa de professores, como afirmam Ferraz e Gindin (2014), está para além de demandas concernentes de ordem trabalhista e cooperativa, mas envolve a defesa por uma educação pública de qualidade, a partir do princípio de igualdade. Nesse sentido, Carissimi (2016, p. 35) complementa que:

A ação sindical se produz na construção das reivindicações da categoria e nas disputas travadas em torno delas demarcando mecanismos de pressão e luta, a fim de determinar uma agenda política, que se materializa a partir de negociações com o governo.

Diante disso, as políticas voltadas à valorização docente são resultantes das reivindicações realizadas pela sociedade civil, a qual, muitas vezes, é representada pelos sindicatos. A Lei Federal n.º 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional, é um exemplo de política que, mesmo que tímida, traz avanços quanto à valorização docente e sua implementação remete as lutas travadas pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Nessa perspectiva, Carissimi (2016, p. 29) contribui trazendo que:

O contexto da valorização docente agrega em grande medida, as condições de trabalho dos professores do magistério público brasileiro, as quais têm sido marcadas por intenso debate entre sindicatos e governo, especialmente após a década de 1980, quando os sindicatos de professores passaram a constituir-se em entidades combativas de mobilização e luta em torno da melhoria das condições e direitos dos trabalhadores da educação.

Compreende-se que o papel dos sindicatos docentes abrange aspectos sobre o salário, condições de trabalho, carreira e outros elementos que estão para além do âmbito educacional. Nesse sentido, a construção do conceito de valorização docente está pautada nas discussões realizadas na sociedade civil organizada, principalmente em relação aos sindicatos, o que influencia nas políticas educacionais implementadas. Assim, entende-se que a partir do federalismo brasileiro, foi instituído um pacto federativo e regime de colaboração no que diz respeito à educação, entre os entes federados, além de haver delegação de competências comuns e concorrentes entre os entes. A instituição de políticas educacionais voltadas à valorização docente está interligada à capacidade orçamentária de cada ente federado, ou seja, ter uma capacidade orçamentária maior em relação a outros entes pode indicar que há

maiores probabilidades em se desenvolver políticas que favoreçam a valorização. O próximo capítulo tratará das discussões sobre o conceito de valorização docente e das políticas desenvolvidas nacionalmente que versam sobre isso.

## 2. POLÍTICAS DE VALORIZAÇÃO DOCENTE

A partir do processo de redemocratização do Brasil e com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, o debate sobre a valorização docente vem à tona, almejando-se a melhoria da qualidade da educação. Nessa direção, esse capítulo busca dialogar sobre o conceito de valorização docente e disputas envolvidas nas políticas educacionais na construção dessa. Ademais, trará as discussões sobre a valorização docente em documentos legais e nas legislações brasileiras, em especial com o Fundef, o Fundeb, o PSPN e o PNE.

### 2.1 CONCEITO DE VALORIZAÇÃO E DE POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DOCENTE

A partir da década de 80, especificamente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a valorização docente passa a pautar as discussões na sociedade civil organizada e as políticas educacionais. Compreende-se que o conceito de valorização docente perpassa por períodos históricos, alterando-se de acordo com o contexto, além de estar em constante construção.

Diante disso, considera-se que as políticas de valorização docente integram as políticas públicas, assegurando, assim, o direito à valorização (GROCHOSKA, 2015). Ademais, Grochoska (2015) afirma que é necessário compreender o que é o Estado e a concepção instalada numa sociedade para se entender a valorização docente. Assim, o Estado “[...] é uma forma de operar a política pública e, conseqüentemente, a política de valorização” (GROCHOSKA, 2015, p. 37), compreendendo-o como um campo de tensões, uma arena de disputas (POULANTZAS, 2000), que influenciará na forma de organização e implementação das políticas existentes, permeado pela concepção<sup>5</sup> de Estado instalada (GROCHOSKA, 2015).

O termo política deriva do grego *pólis*, compreendendo a “[...] arte ou ciência de governar ou ainda o espaço da Polis, da cidade grega, da coletividade” (OLIVEIRA, 2010, p. 1). Diante disso, as políticas educacionais que amparam as políticas voltadas à valorização docente são sistematizadas pela ação dos governantes em cada ente federado, por meio de leis, programas e projetos.

---

<sup>5</sup> No Brasil, a concepção presente na Constituição Federal de 1988 é de um Estado Democrático (BRASIL, 1988).

Desde a elaboração do Plano Decenal de Educação para Todos (MEC, 1993), as discussões acerca da valorização docente são impulsionadas, discorrendo sobre a fragilidade na formação inicial e continuada dos professores, salários muito baixos, desigualdade entre as regiões geográficas no Brasil, entre outros elementos. A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1996) reforça o exposto no Plano Decenal, trazendo como um de seus princípios a valorização do profissional da educação escolar (art. 3º, BRASIL, 1996).

A partir das afirmações de Rabelo (2010), percebe-se que a desvalorização docente permeia o território brasileiro há muito tempo, principalmente em relação aos baixos salários. Esse elemento é evidenciado com crescente número de desistência na carreira docente, principalmente na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental, modalidades que possuem remuneração menor quando comparadas às demais modalidades educacionais, como apontam as pesquisas de Fonseca (2013), Lapo e Bueno (2003), entre outros. Ademais, Gatti (2013-2014), a partir dos estudos realizados, evidencia a baixa procura pelos cursos de licenciatura, que se concentram mais nas instituições privadas, e o crescimento cotidiano no número de matrículas na Educação a Distância.

Vicenti e Lugli (2009), ao apresentarem um histórico da constituição da profissão docente no Brasil, expõem as formas de seleção dos professores para atuarem na educação escolar, uma vez que inicialmente prevaleciam as indicações políticas realizadas, sobremaneira, pela igreja, além de a profissão ser composta pelas classes mais altas da população. Outro elemento ressaltado por Vicentini e Lugli (2009) diz respeito às condições de trabalho dos professores, pois as escolas não tinham condições adequadas para o seu funcionamento, sendo muitas ações improvisadas pelos próprios professores.

Pode-se considerar que a valorização docente tem progredido historicamente, marcada pelas lutas e reivindicações da própria sociedade. Vicentini e Lugli (2009) apontam que o início do processo de docência no Brasil teve um grande processo de precarização, pois as condições de trabalho eram mínimas, existiam poucos professores e as escolas eram destinadas à elite, elementos que levam à desvalorização ou não valorização docente.

Assim sendo, as discussões suscitadas pelo Plano Decenal de Educação para Todos e LDB são importantes para a construção da valorização docente, ou seja,

aquilo que ultrapasse o implementado legalmente e seja instituído no contexto prático. Além desses documentos, o Plano Nacional de Educação (2001-2011), instituído pela Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001, discorreu na meta 10 a necessidade de uma formação global, que integrasse a formação profissional inicial, as condições de trabalho, salário e carreira e a formação continuada, o que foi sistematizado em 28 metas.

Esses documentos, resultado de disputas travadas dentro do Estado, foram importantes para a implementação de políticas de valorização docente, entre elas o Fundef, o Fundeb e o PSPN, as quais serão aprofundadas ao decorrer desse capítulo. As políticas de fundo, integradas pelo Fundef e posteriormente pelo Fundeb, de forma geral, reorganizaram a distribuição de recursos de alguns impostos já existentes para a educação, no entanto, verifica-se que contribuíram para o avanço da valorização docente, especificamente sobre a remuneração, pois definem que 60% do arrecadado no fundo, no mínimo, devem ser destinados para o pagamento dos profissionais da educação e o restante com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Diante disso, a Lei Federal n.º 11.738/2008, a qual instituiu o PSPN, trouxe, além das questões relativas ao piso salarial nacional estabelecido, aspectos quanto à jornada de trabalho, em que o limite máximo de interação com o educando deve ser de 2/3, ou seja, 1/3 deve ser destinado para os momentos extraclasse, envolvendo o planejamento docente, formação continuada, entre outros. Posteriormente, em 2014, teve-se a implementação do Plano Nacional de Educação, com vigência de 10 anos, o qual reforça o exposto nesses documentos, trazendo nas metas 15, 16, 17 e 18 aspectos concernentes à valorização, os quais serão abordados nas próximas seções.

Nessa perspectiva, entende-se, nessa tese, que as políticas de fundo e a lei que instituiu o PSPN são políticas que estabelecem um novo parâmetro e impulsionam a valorização docente, no entanto, compreende-se que há fragilidades e brechas para o seu não cumprimento. Assim, os movimentos sociais, entre eles os sindicatos, desempenham um papel importante nesse processo, pois, enquanto organizações, negociam e disputam, dentro do Estado, o cumprimento dos direitos adquiridos pela classe docente e novas proposições de políticas para a educação.

A Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) tem sido um importante instrumento de luta e reivindicações por parte da sociedade civil organizada, com os sindicatos estaduais e municipais, os quais realizam as ações em

âmbito local. A partir dos congressos realizados, a CNTE possibilita que a discussão sobre os aspectos relacionados à educação torne-se pauta nacional, como a implementação da Lei do Piso, do PNE, entre outros. Além disso, considera-se que os sindicatos, dentro da sociedade civil organizada, a partir das discussões pautadas e interlocuções realizadas entre os atores, auxiliam na construção do conceito de valorização docente.

Assim sendo, considerando que o conceito de valorização docente é uma construção histórica, pode-se defini-lo como um conjunto de ações sistematizadas pela política, especificamente a educacional, composto pela carreira, remuneração, formação inicial e continuada e condições de trabalho (GROCHOSKA, 2015).

### 2.1.1 Carreira docente

A carreira docente é um elemento que proporciona a valorização, pois é por meio dessa que o professor desenvolve sua vida profissional. A carreira docente é um “[...] mecanismo de estímulo ao exercício do magistério e à evolução acadêmico-científica” (BOLLMANN, 2010, p. 1), ou seja, permite que essa profissão seja mais atraente ou não, a depender da elaboração e da implementação dos planos de carreira. Assim sendo, a carreira é materializada pelo plano de carreira, o qual “[...] consiste no conjunto de normas que definem e regulam as condições e o processo de movimentação dos integrantes em uma determinada carreira e estabelece a progressão funcional e a correspondente remuneração” (DUTRA JUNIOR *et al.*, 2000, p. 36). Diante disso, a progressão funcional é composta por níveis e classes<sup>6</sup> que permitem a progressão vertical, por meio de titulação e cursos de aperfeiçoamento, e a horizontal, por meio de avaliação de desempenho, tempo de serviço etc. (GATTI, 2012).

A partir da organização federalista do Estado brasileiro, cada ente federado possui autonomia política, administrativa e financeira, o que influencia na carreira docente, pois existe heterogeneidade entre esses entes, no que diz respeito à capacidade orçamentária, localização, repasses de verbas constitucionais, aspectos que podem tornar o plano de carreira menos atraente e não valorizar os docentes que exercem a profissão. Nesse sentido, entende-se que a capacidade financeira e

---

<sup>6</sup> Vale ressaltar que a nomenclatura sobre classes e níveis utilizada nos planos de carreira altera-se nos estados e municípios, mas possui o mesmo significado.

orçamentária de cada ente federado é um elemento propulsor para uma carreira que permita que o docente tenha boas condições de trabalho, jornada de trabalho adequada, remuneração, entre outros, mas compreende-se que a autonomia política também influencia nesses aspectos, por meio das ações e escolhas políticas realizadas. Ou seja, ter uma boa capacidade financeira não é sinônimo de boas condições de trabalho, remuneração e carreira docente atrativa.

A Resolução n.º 2, de 28 de maio de 2009, fixa as diretrizes nacionais para os planos de carreira e remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública (MEC, 2009), a qual está interligada com a implementação do Fundeb, por meio da Emenda Constitucional n.º 53/2006, trazendo a valorização do magistério, a fim de garantir, na forma de lei, planos de carreira (BRASIL, 2006); e a Lei n.º 11.738/2008, que instituiu o Piso Salarial Profissional Nacional. A Resolução n.º 2 traz no artigo 5º aspectos concernentes à adequação dos planos de carreira pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, entre elas a determinação da realização de concursos públicos de provas e títulos, vencimento inicial de acordo com a jornada de trabalho, revisão salarial anual dos vencimentos e remuneração, entre outros.

Diante do exposto, a inserção no documento sobre ingresso por concurso público e provas de títulos para os profissionais do magistério faz-se necessária, tendo em vista que mesmo com todas as determinações legais, ainda há muitos professores temporários nas redes de ensino, como aponta, por exemplo, a pesquisa de Ferreira (2013), que investigou as contratações de professores temporários na educação básica da rede de ensino estadual do Paraná. Outro elemento a ser considerado na implementação da carreira docente diz respeito à jornada de trabalho, a qual engloba o trabalho efetivo em sala de aula e o trabalho extraclasse, destinado ao estudo, ao planejamento, à formação, à capacitação, entre outros. O relatório da pesquisa *Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica no contexto do FUNDEB e PSPN* (2017) aponta as variações encontradas nas jornadas de trabalho docente entre os estados e entre os municípios, bem como o não cumprimento da Lei do Piso no que diz respeito à composição da jornada de trabalho.

A jornada de trabalho compreende a quantidade de tempo destinada pelo professor à realização de seu trabalho. No entanto, entende-se que, muitas vezes, esse tempo ultrapassa o tempo de trabalho na escola e sala de aula, pois o professor

realiza atividades em casa, local que deveria ser destinado para seu momento de descanso. Para tanto, Souza (*apud* SILVA, 2014) diferencia a carga de trabalho docente em dois momentos, a saber: tempo de ensino, que diz respeito à interação propriamente dita entre professor e aluno, e tempo de trabalho, que engloba o tempo destinado ao planejamento das aulas, estudos, avaliações, correções, etc.

Para além dessas questões, os baixos salários têm impulsionado os professores a estenderem a jornada de trabalho, buscando melhores condições de vida, como aponta Grochoska (2015, p. 101):

Um professor que trabalha jornadas extensas certamente sofre implicações na qualidade do ensino, como também em dimensões da sua vida, com pouco tempo para o lazer, a família, estudos, descanso, o que pode afetar conseqüentemente sua saúde. O que nos revelam as pesquisas é que os professores trabalham uma carga maior, com o objetivo de ampliar suas remunerações, que para muitos é baixa.

Diante disso, ter um momento extraclasse, ou seja, fora da sala de aula, para que o professor possa planejar e desenvolver seu trabalho, integrando a jornada de trabalho, faz-se importante, pois é um elemento que também integra a valorização docente. O momento extraclasse, também denominado de hora-atividade<sup>7</sup> em alguns entes federados, pode ser definido como:

[...] momento extraclasse, dentro da jornada de trabalho docente, considerado para planejamento, estudos e formação continuada dos professores. Nesse sentido, faz parte das condições de trabalho necessárias para os professores desenvolverem suas funções (CARISSIMI; TROJAN, 2011, p. 64).

Como exposto pelas autoras, o momento extraclasse deve permitir que o professor planeje seu trabalho e suas ações, a partir de intencionalidades, o que demanda estudos, formações, capacitações, além de isso estar interligado à aprendizagem dos educandos, à qualidade da educação e às condições de trabalho e vida do professor (GROCHOSKA, 2015).

Os autores Tardif e Lessard (2014, p. 111) afirmam que a carga de trabalho do professor, ou seja, a jornada de trabalho, pode ser compreendida a partir de dois pontos, o administrativo e as exigências reais do trabalho:

---

<sup>7</sup> Vale ressaltar que a denominação altera-se de acordo com o plano de carreira de cada Estado e município.

Pode-se analisar a carga de trabalho docente dos professores de um ponto de vista “administrativo”, ou seja, definida em conteúdos e duração pela organização escolar em função de normas oficiais (decretos, leis, convenções coletivas, etc.) emanadas geralmente do governo e negociadas com as associações e sindicato de professores. Pode-se também analisá-las sob o ângulo das exigências reais do trabalho cotidiano. Esses dois pontos de vista traçam a distinção, já usual na ergonomia (Durand, 1996), entre a tarefa prescrita, tal como é definida pelos “patrões” e o objeto de regras explícitas (normalmente escritas) e a tarefa real tal como se realiza no processo concreto do trabalho.

A partir disso, compreende-se que o exercício docente ultrapassa o ensino, ou seja, as relações estabelecidas entre professor e aluno em sala de aula, pois há outros intervenientes que influenciam na jornada de trabalho do professor e que estão articuladas com a sua profissão. Nesse sentido, o estabelecimento de uma jornada de trabalho adequada, ou seja, que integre momentos suficientes para formação, planejamento, avaliação, entre outros, faz-se necessário para a valorização docente, articulado com boas condições de trabalho.

### 2.1.2 Condições de trabalho

As funções exercidas pelo professor atualmente ultrapassam o tempo destinado em sala de aula, visto que as demandas advindas do contexto social têm aumentado e acabam influenciando no âmbito escolar. O docente necessita de tempo não apenas para ministrar suas aulas ou cumprir o currículo estabelecido, para realizar o planejamento ou dedicar-se à avaliação dos alunos e à sua própria avaliação, mas, também, de momentos destinados a ampliar sua formação com atividades de estudo, pesquisa e extensão.

Com o processo de universalização do ensino, a situação da valorização e das condições de trabalho para o docente sofrem fragilidades, tendo em vista que a expansão da oferta não garantiu a estrutura e condições de trabalho adequadas. A universalização do ensino propiciou que as camadas mais baixas da sociedade tivessem acesso à educação, no entanto, as condições estruturais e de trabalho não foram ofertadas pelo Estado, fator que influenciou na não valorização e condição de trabalho docente adequadas.

Segundo Canário (2008), a industrialização rápida e de certa forma desenfreada impacta nos objetivos da escola, em relação à organização pedagógica e função, o que reflete no trabalho docente, pois essas mudanças alteram as

atividades do professor, fazendo com que este acabe exercendo funções que extrapolam a parte pedagógica.

Tardif e Lessard (2014, p. 111) trazem algumas variáveis que compõem as condições de trabalho docente, a saber: “[...] o tempo de trabalho diário, semanal, anual, o número de horas de presença obrigatória em classe, o número de aluno na classe, o salário do professor etc.”. Além disso, afirmam que definir a carga horária de trabalho do professor é complexo, pois esse desempenha funções que extrapolam a sala de aula e a profissão. Silva (2017) afirma que:

As condições de trabalho docente se referem à forma como está organizado o processo de trabalho nas unidades educacionais. Tais condições compreendem aspectos relativos à forma como o trabalho está organizado, ou seja, a divisão das tarefas e responsabilidades, a jornada de trabalho, os recursos materiais disponíveis para o desempenho das atividades, os tempos e espaços para a realização do trabalho, até as formas de avaliação de desempenho, horários de trabalho, procedimentos didático-pedagógicos, admissão e administração das carreiras docentes, condições de remunerações, entre outras. A divisão social do trabalho, as formas de regulação, controle e autonomia do trabalho, estruturação das atividades escolares e a relação de número de alunos por professor também podem ser compreendidas como componentes das condições de trabalho docente.

Compreende-se que as condições de trabalho englobam questões quanto aos recursos materiais, formação, clima organizacional, remuneração, carreira, entre outros. Vale ressaltar que as condições de trabalho, relacionadas à carreira, remuneração, entre outros, fica a cargo de cada ente federado, ou seja, na educação básica, a responsabilidade é dos estados e municípios, os quais possuem autonomia para organizar seus sistemas de ensino, como exposto na Constituição Federal de 1988 e LDB.

Diante disso, as condições de trabalho também estão articuladas à remuneração docente, pois essa possibilita que o professor tenha, ou não, boa qualidade de vida, a qual influencia também no desempenho de sua atividade profissional.

### 2.1.3 Remuneração docente

Ao discutir-se sobre a valorização docente, um elemento sempre citado é a remuneração docente, a qual é um eixo importante na valorização, mas deve estar atrelado aos demais fatores, tais como carreira, condições de trabalho e formação inicial e continuada. Monlevade (2000, p. 62) apresenta as precárias condições de

trabalho e remuneração da carreira docente quando sinaliza que “[...] desde 1823 se criticam as baixas remunerações dos professores primários, ou se as justificam pela impossibilidade do erário do estado, sempre sobrecarregado por outras despesas e assombrado pelo crescente número de mestres”.

Diante disso, a implementação de políticas remuneratórias, num contexto marcado pela não valorização e baixos salários, é imprescindível. Apesar da Constituição Federal de 1988, da LDB e do Plano Nacional de Educação (2001-2011) elencarem como princípio a valorização docente, as questões relativas à remuneração irão ser contempladas apenas no ano de 2008, com a instituição da Lei Federal n.º 11.738/2008, que instituiu um Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) aos profissionais do magistério da educação básica. Estabelecer um piso salarial possibilita que o vencimento dos professores seja pautado por um valor mínimo nacional, vinculado a uma jornada de trabalho. No entanto, como será abordado nas próximas seções desse capítulo, há estados e municípios que tratam o mínimo como teto salarial, ocasionando embates nessa questão.

Nessa perspectiva, é necessário compreender que remuneração e vencimento<sup>8</sup> são conceitos diferentes. O piso salarial instituído diz respeito ao vencimento inicial dos professores, no entanto, alguns estados e municípios consideraram o piso, a partir da implementação de políticas locais, pelas legislações locais, como remuneração, ou seja, integrando as vantagens pecuniárias no valor total:

[...] o montante de dinheiro e/ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros. A remuneração é a soma dos benefícios financeiros, dentre eles o salário, acordada por um contrato assinado entre empregado e empregador. O salário é, assim, uma parte da remuneração (GOUVEIA *et al.*, 2009, p. 342).

A remuneração docente do magistério público advém do fundo público, ou seja, a partir da capacidade de arrecadação orçamentária e financeira, por meio dos impostos, os entes federados estabelecem o vencimento e as vantagens pecuniárias do servidor público, devendo respeitar o valor do piso salarial, o qual é ajustado anualmente. Então, pode-se deduzir que nos estados e municípios, responsáveis pela educação básica, com maior capacidade de arrecadação financeira por habitante, os

---

<sup>8</sup> Vencimento equivale-se ao termo salário. No entanto, o termo salário é utilizado no regime presente na Consolidação das Leis do Trabalho e, no serviço público, o termo utilizado é vencimento.

professores deveriam ter remuneração maior em comparação aos estados e municípios com baixa arrecadação.

Alves e Pinto (2011), a partir de um estudo realizado com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), apontam que os professores recebem um salário inferior às demais profissões, com mesmo nível de formação, como cirurgiões dentistas, engenheiros, arquitetos, entre outros.

Nesse sentido, as políticas educacionais são importantes indutores para a valorização docente. No que diz respeito à remuneração, em âmbito nacional, o Fundeb, que impulsionou a implementação do piso; a Lei do Piso, que implementou um piso salarial profissional nacional; e o PNE, a partir da meta 17, são políticas que podem promover, a longo prazo, a melhoria dos aspectos concernentes à valorização docente.

#### 2.1.4 Formação inicial e continuada

Para o desenvolvimento da profissão docente, a formação<sup>9</sup>, tanto inicial quanto a continuada, desempenham uma função importante no que diz respeito aos saberes construídos ao longo da trajetória profissional e à ascensão na carreira docente.

A formação inicial propicia que o futuro professor perceba a profissão e constitua-se enquanto profissional, como aponta Papi (2005, p. 72) sobre a formação inicial de professores: “[...] a partir dela é que o conjunto de professores começa a configurar, perante a sociedade e perante a si mesmos, os caminhos que pretende seguir enquanto categoria profissional, inserida num contexto ambíguo”.

A formação acontece em diversos contextos, para além do ambiente acadêmico, por meio das vivências, troca de experiências e no contato com o outro. Aguiar (2010, p. 1) define formação inicial como “[...] denominação dada à formação de docentes para o magistério da educação básica que se efetiva em cursos de formação de professores, mediante um currículo direcionado ao exercício profissional”. Assim sendo, a formação inicial diz respeito àquela fornecida nas escolas, faculdades e universidades, a fim de formar o sujeito para alguma profissão. Ademais, a LDB destaca no artigo 61 fundamentos quanto à formação inicial, trazendo a importância de uma formação sólida, que articule teoria e prática:

---

<sup>9</sup> Ressalta-se, nessa tese, que as discussões sobre a formação inicial e continuada não irão compor a análise dos dados, no entanto, como esse é um dos elementos que compõem a valorização docente, entende-se que é necessário trazê-lo na contextualização dessa temática.

Parágrafo único. A formação dos profissionais da educação, de modo a atender às especificidades do exercício de suas atividades, bem como aos objetivos das diferentes etapas e modalidades da educação básica, terá como fundamentos:

I – a presença de sólida formação básica, que propicie o conhecimento dos fundamentos científicos e sociais de suas competências de trabalho;

II – a associação entre teorias e práticas, mediante estágios supervisionados e capacitação em serviço;

III – o aproveitamento da formação e experiências anteriores, em instituições de ensino e em outras atividades (BRASIL, 1996).

Para o exercício profissional, o professor necessita aprimorar seus conhecimentos e práticas, tendo em vista que o conhecimento não é estático e a realidade altera-se a depender do contexto em que ele atuará, ou seja, é um processo constante de (re)aprender e (re)significar a prática docente. Nesse sentido, a formação continuada é instrumento que possibilita ao professor repensar sobre sua atuação e construir novos conhecimentos, sendo entendida como aquela que ocorre posteriormente à formação inicial, a qual pode ocorrer de diversas maneiras. No entanto, ressaltam Prada, Freitas e Freitas (2010, p. 375):

[...] a formação continuada é frequentemente entendida como “capacitação” e até como “treinamento”, “reciclagem” e outras conotações. Nesse entendimento, os professores são considerados apenas consumidores de conhecimentos ou executores de tarefas e não autores dentro do processo educativo, nem gestores da sua própria aprendizagem.

Assim, entende-se que formação continuada perpassa os cursos ofertados com o objetivo de certificação ou títulos e está interligada com o desenvolvimento profissional do professor. Ademais, as políticas educacionais devem voltar-se a formações continuadas que permitam ao professor refletir sobre sua atuação e prática docente, ter autonomia didático-pedagógica, ultrapassando o cumprimento de manuais e técnicas de ensino sem sentido.

Diante disso, a Resolução n.º 2, de 28 de maio de 2009, elenca no artigo 5 que a adequação dos planos de carreira a cargo dos entes federados deve seguir diretrizes, entre elas: “XII - assegurar, no próprio sistema ou em colaboração com os demais sistemas de ensino, a oferta de programas permanentes e regulares de formação continuada para aperfeiçoamento profissional, inclusive em nível de pós-graduação” (MEC, 2009). Vale ressaltar que a formação continuada é um importante meio para que o professor tenha a progressão funcional na carreira, portanto, cabe aos entes federados, à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios,

oportunizar momentos de formação aos docentes, articulados à realidade local, ou seja, que considerem as particularidades de cada sistema de ensino, proporcionando que esse, além de progredir na carreira, utilize os novos conhecimentos construídos para o processo de ensino e aprendizagem dos alunos.

Nessa perspectiva, as políticas educacionais são instrumentos que favorecem a valorização docente, assim, cabe a cada ente federado legislar e implementar políticas próprias que favoreçam a sua consolidação, tendo como parâmetro o regime de colaboração, como expresso na Constituição Federal. A próxima seção objetiva trazer as legislações e documentos legais que trazem questões sobre a valorização docente, bem como a atuação de cada ente federado nessa questão.

## 2.2 OS MARCOS LEGAIS E OS PAPÉIS DOS ENTES FEDERADOS NA VALORIZAÇÃO DOCENTE

Como mencionado ao longo desse texto, a partir de 1988, os debates sobre a valorização docente são fortalecidos, resultando na elaboração de documentos legais, como será tratado nesse capítulo, os quais impulsionaram e auxiliaram na construção da valorização docente. A Constituição Federal traz no art. 206 questões sobre a valorização docente:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;  
II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;  
III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;  
IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;  
**V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;**  
VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;  
VII - garantia de padrão de qualidade.  
**VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal (BRASIL, 1988, grifo nosso)<sup>10</sup>.**

A partir do artigo 206, as questões relativas à implantação dos planos de carreira, piso profissional e concurso público ficam evidentes, compreendendo-se que

---

<sup>10</sup> Vale ressaltar que os incisos V e VII foram implementados a partir da Emenda Constitucional n.º 53/2006.

são elementos necessários à valorização docente. Assim sendo, cabe a cada ente federado, a partir da autonomia aferida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988), legislar sobre os assuntos relativos à valorização docente. Vale ressaltar que os princípios V e VIII foram acrescentados a partir da redação dada pela Emenda Constitucional n.º 53/2006, a qual instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, no ano de 2006.

Ao longo dos anos, houve algumas propostas para a consolidação da valorização docente no Brasil, como o Projeto de Lei encaminhado à Câmara dos Deputados, em 1989, pelo deputado Gumercindo Milhomem (PT/SP), sob n.º 1880/89. Esse projeto almejava a implantação de um piso nacional de salários aos professores, contemplando, assim, aspectos relativos à valorização docente:

Art. I: O Piso Nacional de Salários, dos professores será de NCz\$ 434,99 (quatrocentos e trinta e quatro cruzados novos e noventa e nove centavos), para uma jornada semanal de até vinte horas, nos termos em que dispõe o art. 7º, V, e art. 216, V da Constituição Federal.

Parágrafo único. O disposto no caput deste artigo aplica-se a todos os professores brasileiros da rede de ensino privado e da rede pública da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 1989).

Ademais, a justificativa para o envio desse projeto pelo então deputado consistia na deliberação realizada no Congresso da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Educação (CNTE), o qual decidiu sobre a implantação do Piso Salarial Profissional, já previsto da Constituição Federal. No entanto, o parecer do relator desse projeto, deputado Jesus Tajra (PFL/PI), afirmava sobre a inconstitucionalidade desse por entender, conforme o art. 61, § 1º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, que a proposta legislativa é ato privativo do Presidente da República, o que ocasionou a retirada do projeto da Comissão de Justiça e Redação, pelo deputado Gumercindo Milhomem.

Em 1993, foi formulado o Plano Decenal de Educação para Todos, coordenado pelo Ministério da Educação (MEC), norteado pela Declaração Mundial sobre Educação para Todos. O plano decenal, com duração de 1993 a 2003, trouxe discussões relativas às fragilidades evidenciadas na etapa do ensino fundamental, e, dessa forma, propôs metas, a fim de universalizar o ensino fundamental e erradicar o analfabetismo.

Quanto à valorização docente, esse documento abordava a valorização a partir das vertentes da carreira, condições de trabalho e qualificação profissional: “5 - Valorizar social e profissionalmente o magistério, por meio de programas de formação permanente, plano de carreira, remuneração e outros benefícios que estimulem a melhoria do trabalho docente e da gestão escolar” (MEC, 1993, p. 88). Em relação às condições de trabalho, o documento discorria sobre o funcionamento das escolas: “[...] assegurar padrões básicos de funcionamento das escolas, criando-se ambientes de aprendizagem adequados aos desafios existentes” (MEC, 1993, p. 45). Ademais, trazia na estratégia 10 a necessidade da institucionalização dos planos estaduais e municipais, respeitando o pacto federativo, a partir de suas responsabilidades constitucionais (MEC, 1993).

Posteriormente, em 1994, surge o documento *intitulado Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação*, integrando as ações do Plano Decenal de Educação para Todos. O pacto previa a participação integrada entre União, estados e municípios e entidades representativas, objetivando a melhoria na formação e atuação do docente: “[...] construir de forma integrada e compartilhada as condições necessárias à adequada formação do professor e ao competente exercício do magistério” (MEC, 1994). Além disso, trazia cinco linhas de ação, as quais discorriam sobre: 1) estudos e pesquisas, no âmbito de cada ente federado sobre a situação da formação do magistério, envolvendo a formação inicial e continuada; situação profissional do magistério; financiamento das ações de valorização do magistério e gestão do magistério, integrando as políticas, normas de acesso e planos; 2) formação inicial e continuada do magistério; 3) estatutos e planos de carreira; 4) melhoria das condições de trabalho; 5) experiências e inovações que facilitarão a aprendizagem e a produtividade dos sistemas de ensino (MEC, 1994). A proposta apresentada previa um calendário, com ações a serem realizadas até o ano de 1995, fato que não foi consolidado devido às novas eleições que elegeram como presidente Fernando Henrique Cardoso, governo marcado por reformas sociais, econômicas e privatizações.

Diante do exposto, entende-se que a valorização docente passa a integrar a legislação, destacando o plano de carreira e piso salarial como instrumentos que possibilitam a valorização dos profissionais da educação. Ademais, a Lei de Diretrizes

e Bases da Educação Nacional, aprovada em 20 de dezembro de 1996, reforça as questões relativas à valorização docente:

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

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

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

III - piso salarial profissional;

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

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

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

A partir do exposto acima, verifica-se que cada ente federado, ou seja, União, estados, Distrito Federal e municípios, a partir da autonomia político, administrativa e financeira que possuem, considerando o exposto na Constituição Federal de 1988, devem legislar sobre os seus sistemas de ensino, bem como na implementação de políticas que fortaleçam a valorização docente, especialmente quanto à carreira, à formação continuada, à remuneração e às condições de trabalho.

Na busca pela universalização do ensino fundamental e valorização dos profissionais do magistério, em 1996, é instituído o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, conhecido como Fundef, com duração de 10 anos, contemplando apenas a etapa do ensino fundamental.

Ao fim da vigência do Fundef, tem-se a instituição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, em 2007, o qual apresenta avanços em relação ao Fundef, pois destina-se a todas as etapas da educação básica, elemento a ser abordado na próxima seção.

Em 2001, houve a implantação do Plano Nacional de Educação, instituído em 9 de janeiro de 2001, por meio da Lei Federal n.º 10.172, o qual reforça os aspectos estabelecidos na Constituição Federal e LDB quanto à valorização docente, no que concerne à formação profissional inicial, às condições de trabalho, ao salário e carreira e à formação continuada (BRASIL, 2001). Além disso, trazia como uma de suas metas a implantação de um piso salarial e dos planos de carreira, no seu primeiro ano de vigência.

A partir da análise da CF/88, LDB, Fundef, Fundeb e Plano Nacional de Educação (2001), considerando as contradições existentes advindas dessas legislações, como será abordado no decorrer desse capítulo, evidenciam-se nesses documentos elementos acerca da valorização docente, em especial os aspectos relativos aos planos de carreira e piso salarial. Dessa forma, em 2008, foi instituído o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), o qual traz o estabelecimento de um piso mínimo a ser pago aos profissionais da educação, além de questões relativas à jornada de trabalho. Ademais, o Plano Nacional de Educação, instituído em 2014, traz nas metas 17 e 18 questões acerca da valorização docente, elemento a ser discutido numa seção específica desse capítulo.

O exposto até aqui revela certa preocupação com as leis destinadas à educação quanto à valorização docente. É importante ressaltar que os professores tiveram grande participação para que a valorização docente fosse pauta da agenda política nacional, a partir de constantes reivindicações por melhores condições de trabalho, jornada, remuneração, entre outros. A próxima seção trará as discussões acerca da política de fundos, a qual favoreceu, em parte, a valorização docente.

### 2.3 POLÍTICAS DE FUNDOS E REDISTRIBUIÇÃO ORÇAMENTÁRIA

As políticas de fundo, iniciadas no ano de 1996, são determinantes no que concerne ao pacto federativo e regime de colaboração, pois refletem a ajuda mútua que os entes federados devem selar entre si. O denominado “fundão” (PINTO, 1999) é composto por 26 fundos estaduais e um Distrito Federal, em que cada Estado é responsável pela distribuição entre seus municípios, a partir do número de matrículas em cada rede de ensino.

Esses fundos foram criados para amenizar as desigualdades regionais no que concerne à educação, trazendo uma redistribuição orçamentária, a fim de que houvesse compartilhamento de responsabilidades entre os estados e municípios para a oferta do ensino fundamental. Assim sendo, os recursos provenientes de impostos destinados à educação, vinculados aos 25% mínimos obrigatórios (art. 212, BRASIL, 1988) que devem ser investidos por cada ente federado, foram reorganizados e, a partir disso, redistribuídos. Dessa forma, a redistribuição de recursos ocorre dentro de cada Estado, ou seja, entre seus municípios, a partir do número de matrículas, como

afirma Amaral (2012, p. 132) “[...] o efeito, dentro de um estado, é o de retirar os recursos de alguns municípios e os remeter para outros, de tal modo que uniformiza, em todo o estado, o valor aplicado por estudante”.

Os fundos, tanto o Fundef, destinado exclusivamente à etapa do ensino fundamental e, posteriormente o Fundeb, o qual amplia os recursos para todas as etapas e modalidades da educação básica, estabelecem um valor por aluno mínimo nacional, por etapa de ensino, assim, caso os entes federados não atinjam, seria responsabilidade da União complementá-los. Cabe mencionar que a União não teve um papel tão expressivo nessas políticas quando comparado aos estados e municípios, porém, evidencia-se que no Fundeb há avanços em relação à complementação da União ao fundo, como será abordado no texto ao decorrer dessa seção.

Vale ressaltar que essas políticas não trouxeram novos recursos para o financiamento da educação, ou seja, houve reorganização dos impostos já existentes, mas que impactam significativa na maneira como os recursos são aplicados em educação. Assim, essa seção busca dialogar sobre o Fundef e o Fundeb, no contexto do federalismo, selado por um pacto federativo e o impacto nas redes estaduais e municipais.

### 2.3.1 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído em 1996, por meio da Emenda Constitucional n.º 14/1996, regulamentado pela Lei n.º 9424, de 24 de dezembro, e pelo Decreto n.º 2.264, de 27 de junho de 1997. O fundo passou a vigorar no Brasil a partir de 1.º de janeiro de 1998 e teve por objetivo a universalização da etapa do ensino fundamental, a qual era obrigatória naquele período, bem como a valorização do magistério, almejando melhoria na qualidade da educação. O artigo 9º da referida lei traz a seguinte redação:

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo **Plano de Carreira e Remuneração do Magistério**, de modo a assegurar:

I - a remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos.

§ 2º Aos professores leigos é assegurado prazo de cinco anos para obtenção da habilitação necessária ao exercício das atividades docentes.

§ 3º A habilitação a que se refere o parágrafo anterior é condição para ingresso no quadro permanente da carreira conforme os novos planos de carreira e remuneração (BRASIL, 1996, grifo nosso).

Diante do artigo 9º, percebe-se que a ênfase dada naquele momento era sobre a remuneração dos profissionais do magistério e a instituição dos planos de carreira, os quais promovem a valorização docente. O Fundef atendia apenas à etapa do ensino fundamental, a qual era a faixa-etária obrigatória naquele período, ou seja, de 1.<sup>a</sup> a 8.<sup>a</sup> série. Como afirma Costa (1999, p. 63):

O Fundo nasceu através da EC nº 14/96, resultante da aprovação da PEC nº 233-A/95. A Emenda vai além de uma simples correção da redação de artigos que tratam da educação na CF/88, ou no art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Ela institui uma verdadeira revolução na gestão do ensino fundamental e na forma de seu financiamento.

Além das questões salariais, o fundo estipulava que, no prazo de seis meses, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam elaborar o plano de carreira, assegurando as seguintes condições, a saber: “[...] remuneração condigna dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício do magistério, estímulo ao trabalho em sala de aula e melhoria da qualidade do ensino” (COSTA, 1999, p. 72). Ademais, trazia a necessidade de os entes federados investirem na capacitação dos professores leigos, os quais deveriam compor o quadro em extinção (COSTA, 1999).

Assim sendo, em 8 de outubro de 1997, são implementadas as Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração do Magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, por meio da Resolução n.º 3 (CNE, 1997). Esse documento abordava questões quanto à implementação dos planos de carreira, entre elas, a jornada de trabalho, que poderia ser de até 40 horas semanais, com período destinado a horas de atividade, que deveriam corresponder entre 20 a 25% da carga horária de trabalho do professor e elementos quanto à remuneração docente.

Costa (1999) afirma que o Fundef não considerou as matrículas da Educação de Jovens e Adultos, do ensino fundamental, na alocação e redistribuição dos recursos, além de que, sendo um direito público subjetivo, deveria ser considerado. Ademais, ao priorizar apenas a etapa do ensino fundamental, a creche, pré-escola e ensino médio tiveram perdas, pois não foram contempladas no fundo.

O Fundef não trouxe novos recursos à educação, apenas reorganizou aqueles já existentes, isto é, que eram vinculados a ela. O Quadro 9 sintetiza os impostos que integravam o fundo.

QUADRO 9 – IMPOSTOS VINCULADOS PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS NO FUNDEF

15%	Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE)
	Fundo de Participação dos Municípios (FPM)
	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Preservação de Serviços e Transportes Interestadual e Intermunicipal de Comunicação (ICMS)
	Quota estadual Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI) – Exportação
	Lei Kandir

FONTE: A autora (2020).

Quanto aos impostos da União, caberia a ela complementar o fundo apenas naqueles estados que não tivessem atingido o valor mínimo por aluno. No entanto, Costa (1999, p. 68) afirma que:

Um dos aspectos mais importantes desta reforma é o que estabelece que a União complementar os recursos do Fundo e que o Magistério deverá ser valorizado, inclusive com salários dignos. Pela primeira vez na história do país, a União assume um compromisso público, mais do que isso, constitucional, de complementar recursos para **garantir um valor mínimo** por aluno, definido nacionalmente (grifo do autor).

Nessa perspectiva, evidencia-se que a União assume um compromisso público, no entanto, apenas realizar a complementação dos fundos daqueles estados que não atingissem o valor-aluno mínimo a exime da sua responsabilidade no que concerne à educação e ao estabelecido no pacto federativo, em que os entes federados devem

ser regidos por um regime de colaboração para a oferta da educação, ou seja, o auxílio mútuo. Como afirma Cury (2010, p. 162), “[...] o fundo só não rendeu mais em termos de redução de disparidades regionais porque a União não cumpriu sua parte, legalmente expressa, no financiamento”. Considerando a responsabilidade dos entes federados, no que diz respeito aos sistemas de ensino, aos municípios cabe a responsabilidade quanto às etapas da educação infantil e ensino fundamental, aos estados a responsabilidade quanto ao ensino fundamental e ensino médio e à União a responsabilidade do sistema federal de ensino, bem como a função supletiva e redistributiva (art. 211, redação dada pela EC n.º 14/1996, BRASIL, 1988).

Diante disso, Pinto (2007) afirma que a partir das políticas de Fundo, em especial após o Fundef, a rede municipal teve aumento significativo no número de matrículas, em especial na etapa do ensino fundamental.

Constata-se que em todas as regiões a municipalização avançou, de tal forma que a rede municipal, que, em 1991, era responsável por 35% das matrículas públicas do ensino fundamental (um patamar que remonta à década de 1950), passou a responder por 60% dessas matrículas em 2006 (PINTO, 2007, p. 878).

A partir disso, verifica-se que o Fundef induziu o processo de municipalização no Brasil, tendo em vista que atendia exclusivamente à etapa do ensino fundamental.

Esta mudança desencadeada pelo FUNDEF no padrão de divisão de responsabilidades, contudo, no nosso entendimento, pouco contribuiu para aumentar a eficiência de gestão do sistema e menos ainda a qualidade do ensino. Em geral, não houve consulta à comunidade escolar e os critérios de decisão foram essencialmente monetários: de um lado, os estados querendo reduzir seus alunos, de outro os municípios querendo ampliar suas receitas (PINTO, 2007, p. 880).

Como salienta Pinto (2007), com o processo de municipalização, os municípios assumiram mais matrículas que os estados, mas possuem menor arrecadação líquida de impostos, o que os fragilizaria caso o fundo se encerrasse, pois não teriam condições financeiras de manter todas as matrículas. Assim, Pinto (2007, p. 881) afirmava naquele momento que medidas precisariam ser tomadas, pois “[...] o país viverá naquela data uma grave crise no pacto federativo, pois os municípios ficarão com um número de alunos muito superior à sua capacidade de financiamento”.

Martins (2011) evidencia que o processo de municipalização era uma das estratégias da Reforma de Estado iniciada em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso. Além disso, a descentralização era necessária para que aqueles municípios que ainda não fossem municipalizados atingissem a esse patamar. Arelaro (2007) apresenta um balanço do Fundef, destacando que o fundo, na realidade, não buscava universalizar o ensino fundamental, mas a municipalização dessa etapa educacional.

Assim sendo, revela-se um cenário preocupante em relação ao atendimento das matrículas pelos municípios, considerando que entre os demais entes federados possui, muitas vezes, menor arrecadação financeira, além de, naquele período, 70% dos municípios dependerem dos repasses feitos pelo Fundo de Participação Municipal (FPM). Esteve (2007) afirma que os municípios mais pobres foram penalizados com o Fundef, pois a tentativa de transferir recursos de redes com maior poder financeiro para as mais pobres, num efeito *Robin Hood*, não foi efetivada “[...] na realidade, em várias situações se constatou justamente o oposto, artifício esse que também concorreu para camuflar a omissão financeira do estado brasileiro para com a educação” (2007, p. 213).

Para além dessas questões, o fundo propunha que, no mínimo, 60% dos recursos fossem destinados ao pagamento dos profissionais do magistério e o restante na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Assim, verifica-se que essa normativa teve repercussões, como afirma Arelaro (2007), uma vez que, no que diz respeito à valorização docente, o Fundef teve incidência, principalmente, nos municípios que remuneravam os professores abaixo do salário-mínimo:

Na pesquisa sobre avaliação da implantação do FUNDEF, realizada em doze Estados, 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 proíbe qualquer trabalhador de ganhar menos que um salário-mínimo por jornada de trabalho (ARELARO, 2007, p. 12).

Diante disso, observa-se que o Fundef impulsionou e influenciou as políticas de valorização docente, considerando que trouxe a necessidade de implementação de planos de carreira aos profissionais do magistério, além de vincular, a partir dos

recursos obtidos pelo fundo, um percentual mínimo a ser utilizado para a remuneração deles. Objetivando a ampliação do fundo a fim de que houvesse melhoria na qualidade educacional e valorização do magistério, ao final de sua vigência, em 2006, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o qual será tratado na próxima seção.

### 2.3.2 Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) foi instituído por meio da Emenda Constitucional n.º 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei n.º 11.494, de 20 de junho de 2007, e pelo Decreto n.º 6.253, de 13 de novembro de 2007, sendo implementado gradualmente até o ano de 2009. É um fundo contábil, com o objetivo de redistribuir os recursos que são vinculados à educação, atendendo a todas as etapas<sup>11</sup> e modalidades da educação básica. Como afirma Callegari (2010, p. 67), assim como o Fundef:

[...] o FUNDEB é singular, Estado a Estado e no Distrito Federal: os vinte e sete FUNDEBs implantados não se correlacionam, nem interagem entre si. A identidade entre eles é tão somente no tocante à denominação, às regras de funcionamento e à finalidade. Não é um Fundo da União e, Estado a Estado, também não é um Fundo estadual. No âmbito de cada Estado, é um Fundo em comum do Governo do Estado e dos seus Municípios, como expressão de comprometimentos, interesses e reciprocidades que pressupõem ação conjunta para a consecução de objetivos comuns.

Assim como o Fundef, o Fundeb não traz novos recursos à educação, mas reorganiza aqueles que possuíam vinculação. Entretanto, a porcentagem dos impostos vinculados tem aumento, passando de 15% para 20%, além de acrescentar os impostos sobre a Tramitação de *Causa Mortis* e Doação (ITCMD), Imposto sobre

---

<sup>11</sup> No início, a medida provisória apresentada pelo MEC ao Congresso Nacional não incluía as creches no Fundeb. Assim sendo, o movimento “Fundeb pra valer”, liderado pela Campanha Brasileira pelo Direito à Educação, teve um papel importante nas reivindicações, o que resultou na inclusão das creches durante a tramitação da Medida Provisória, resultando na Lei n.º 11.494 de 2007.

a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto Territorial Rural-Municipal (ITR). O Quadro 10 traz os impostos que compõem o Fundeb.

QUADRO 10 – IMPOSTOS VINCULADOS PELOS ESTADOS, PELO DISTRITO FEDERAL E PELOS MUNICÍPIOS NO FUNDEB

<b>Estados, Distrito Federal e Municípios</b>	
20%	Cota estadual do Fundo de Participação dos Estados e Distrito Federal (FPE)
	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Preservação de Serviços e Transportes Interestadual e Intermunicipal de Comunicação (ICMS)
	Cota estadual Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – Exportação
	Imposto sobre Tramitação de <i>Causa Mortis</i> e Doação (ITCMD)
	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)
	Cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre a Preservação de Serviços e Transportes Interestadual e Intermunicipal de Comunicação (ICMS)
	Cota do Fundo de Participação do Município (FPM)
	Cota municipal Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – Exportação
	Imposto Territorial Rural-Municipal (ITR)

FONTE: A autora (2020).

Quanto à responsabilidade da União, coube aplicar 2,5 bilhões de reais no primeiro ano; 2,85 bilhões de reais no segundo ano; 3,7 bilhões de reais no terceiro ano; 4,5 bilhões de reais no quarto ano e 10% do total do fundo nos anos posteriores (BRASIL, 2007). Ademais, tem-se a previsão da complementação no fundo, por parte da União, caso não se atinja o custo aluno mínimo anual estabelecido. O repasse dos recursos é realizado pelo número de matrícula do Censo Escolar, de cada Estado, Distrito Federal e municípios. Diante disso, evidencia-se que a União possui um papel mais acentuado no Fundeb se comparado ao Fundef, pois deveria complementar em 10% do valor arrecadado no fundo, a partir de 2010.

Nota-se, a partir do Quadro 10, que os impostos recolhidos pelos municípios não compõem o Fundeb. A redistribuição dos recursos dentro do Estado, isto é, entre os municípios, ocorre pelo número de matrículas para cada etapa e modalidade da educação básica, norteados por fatores de ponderação. Os fatores de ponderação são revistos anualmente por uma comissão composta pela União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e Ministério da Educação (MEC), com base nos dados sobre o número de matrículas fornecidos pelo Censo Escolar do ano anterior. Assim sendo, o valor-aluno gasto na zona urbana, por exemplo, é diferente da zona rural, pois são considerados inúmeros fatores nesse cálculo, tais como localização, jornada diária, número de alimentações, entre outros.

A partir dos fatores de ponderação, é definido anualmente um valor mínimo a ser gasto por aluno nacionalmente, sendo que todos os entes federados devem cumpri-lo. Caso o Estado ou município não atinja esse valor, a partir dos recursos recebidos pelo Fundeb, cabe à União complementá-lo, como é o caso dos estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí, que receberam complementação no ano de 2018. No ano de 2018, o valor mínimo nacional por aluno<sup>12</sup>, considerando a etapa do ensino fundamental, foi de R\$ 3.048,73.

Diante desse cenário de redistribuição de recursos, um fator que deve ser considerado diz respeito aos municípios que “perdem” ou “ganham” recursos com o Fundeb. Isto é observado em municípios que possuem número elevado de indústrias, o que acarreta maior recolhimento de impostos. Assim, tomando como exemplo o município de Araucária, localizado no estado do Paraná, que possui inúmeras indústrias, o valor destinado ao Fundeb foi de R\$ 100.436.243,65 no ano de 2018 e o valor devolvido foi de R\$ 79.006.238,20 (SIOPE, 2018). Ou seja, esse município teve perdas com o fundo, no sentido de que destinou mais do que recebeu. Isto é justificado pelo número de matrículas da rede municipal, que interfere na redistribuição de recursos. Bremaeker (2010, p. 19) contribuiu trazendo que:

Como os Municípios de menor porte demográfico recebem em valores per capita um repasse maior de FPM e também de ICMS, as deduções destas receitas para a constituição do fundo estadual do Fundef/Fundeb é relativamente elevada. Como estes Municípios possuem um pequeno número de alunos, o repasse dos recursos provenientes do fundo (crédito do

---

<sup>12</sup> Vale ressaltar que o valor mínimo por aluno diferencia-se do Custo Aluno Qualidade Inicial e Custo Aluno Qualidade. Para saber mais, consultar: <https://campanha.org.br/caqi-caq/-/>.

Fundef/Fundeb) é menor que a dedução, provocando um déficit nas suas contas.

Todavia, dentro do pacto federativo, amparado pelo federalismo cooperativo e regime de colaboração, esse fenômeno coopera com os demais municípios que necessitam de mais recursos para manter a educação infantil e ensino fundamental, isto é, o auxílio mútuo entre os entes federados.

Para além dessas questões, no Fundeb, assim como no Fundef, 60% do fundo deve ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério da educação básica e o restante, 40%, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). A LDB estabelece no artigo 70 as despesas consideradas como MDE:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - realização de atividades-meio, necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL, 1996).

Além disso, o artigo 70 traz as despesas que não são consideradas como MDE:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

- I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
- II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
- III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
- IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
- V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
- VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

O Fundeb propõe-se a reduzir as desigualdades no que diz respeito aos recursos disponíveis à educação entre os entes federados, haja vista que a autonomia financeira e política gera discrepâncias entre as regiões brasileiras, entre estados e municípios, já que algumas possuem menos recursos comparadas às outras. Como salienta Davies (2008, p. 21), “[...] o que mais chama a atenção [...] é a enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis em cada esfera de governo e também entre diferentes governos de uma mesma esfera [...]”.

Ademais, o Fundeb determinou a implantação de plano de carreira e remuneração para os profissionais da educação básica, elementos que propiciam a valorização docente, o qual já era exposto na Constituição Federal (art. 206, inciso VIII), na LDB e no Fundef. Assim, o artigo n.º 40, da Lei n.º 11.494/2007, traz que:

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).

Pode-se compreender, preliminarmente, que o Fundeb trouxe avanços quanto à ampliação no atendimento para todas as etapas da educação básica, além da complementação da União ao fundo. Ressalta-se que uma das fragilidades do Fundeb foi a não vinculação de novos recursos à educação básica, ou seja, houve apenas a reorganização de recursos já vinculados à MDE (DAVIES, 2008).

No entanto, compreende-se que esse fundo pode proporcionar melhores condições de trabalho aos docentes, tendo em vista que, além da vinculação mínima obrigatória de recursos que cada ente federado deve aplicar em educação, 18% a União e 25% estados, Distrito Federal e municípios, o Fundeb traz a obrigatoriedade da aplicação dos recursos na remuneração e MDE.

Ademais, o Fundeb foi importante para a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional, pois passou a contemplar todas as etapas da educação básica, ao contrário do Fundef, que abarcava apenas a etapa do ensino fundamental, além de inserir, por meio da Emenda Constitucional n.º 53/2009, como princípio, a necessidade de um

piso salarial. Assim sendo, o art. 41 da Lei n.º 11.494/2007, que instituiu o Fundeb, traz a necessidade da instituição de um piso salarial profissional nacional. “O poder público deverá fixar, em lei específica, até 31 de agosto de 2007, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica” (BRASIL, 2007). Diante disso, a próxima seção trará as discussões acerca do Piso Salarial Profissional Nacional.

## 2.4 PISO SALARIAL PROFISSIONAL NACIONAL: LEGISLAÇÃO NACIONAL E IMPACTO ORÇAMENTÁRIO

A partir do modelo federativo instituído no Brasil e as configurações apresentadas entre os entes federados, no que concerne ao pacto federativo, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios possuem autonomia administrativa, financeira e política no processo de tomada de decisões, a partir da Constituição de 1988. Assim, afirma Oliveira e Santana (2010, p. 9), existe “[...] uma diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito”. Nessa perspectiva, evidenciam-se as desigualdades na arrecadação orçamentária existente no Brasil, entre as regiões brasileiras e dentro de um mesmo Estado, além das diferenças entre os municípios. Dessa forma, essa desigualdade na arrecadação de recursos desencadeia uma diversidade na elaboração dos planos de carreira e remuneração docente.

A instituição de um piso salarial é uma luta constante na sociedade civil organizada e classe docente, tendo em vista que a Portaria Imperial, de 3 de abril de 1822, já trazia elementos sobre o piso (LEÃO, 2011). Outro documento que buscou instituir um piso salarial foi o “Pacto pela valorização do magistério e qualidade da educação” (1994), abordado anteriormente nesse texto, que trazia na terceira linha de ação aspectos sobre os estatutos, planos de carreira e piso salarial profissional nacional:

- a) Revisão dos atuais estatutos e planos de carreira do magistério, de modo a valorizar a formação inicial e continuada dos docentes, bem como sua competência e dedicação profissional;

b) Instituição do regime de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais, em que, pelo menos, 25% do tempo seja destinado a atividades extraclasse, como planejamento, preparação de material, ações junto à família e à comunidade, pesquisa, formação continuada e outras atividades requeridas pelo projeto pedagógico da instituição educacional para a promoção do sucesso escolar;

c) **Estabelecimento do piso salarial profissional nacional de, no mínimo, R\$ 300,00 (trezentos reais)**, com garantia de seu poder aquisitivo em 1º de julho de 1994, como remuneração total no início da carreira e excluídas as vantagens pessoais, para o professor habilitado, pelo menos, em nível médio e que esteja no exercício de atividade técnico pedagógica em instituição educacional. (BRASIL, 1994, p. 6-7, grifo nosso).

Em 2008, foi instituído o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério<sup>13</sup> público da educação básica, por meio da Lei n.º 11.738/2008, objetivando amenizar as diferenças salariais existentes no Brasil. A instituição do piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica é síntese das lutas históricas travadas pela categoria e sociedade civil, almejando a valorização docente e melhores condições de trabalho. Um exemplo de lutas e reivindicações por melhorias na educação, de valorização docente e instituição do piso salarial é a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que teve um papel expressivo na aprovação do PSPN, por meio do diálogo com os representantes do governo. Roberto Franklin de Leão, o qual foi presidente da CNTE por três gestões (2008 a 2017), em entrevista, revela que “[...] a partir do momento que o piso é aprovado isso passa a ser uma pauta de reivindicação do país inteiro. Então todos os municípios de todos os estados, eles estão subordinados a lei do piso[...]”<sup>14</sup> (Informação verbal, 2019).

A Lei do Piso estabelece um piso salarial nacional para os profissionais do magistério, em que “[...] é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das Carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais” (BRASIL, 2008, art. 2º, § 1.º). Os reajustes são anuais e calculados considerando o valor mínimo por aluno presente no Fundeb.

<sup>13</sup> Profissionais do magistério são “[...] 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” (BRASIL, 2008).

<sup>14</sup> Entrevista concedida para a pesquisa *CNTE, Fenprof e as disputas da política educacional: a luta de professores brasileiros e portugueses no período democrático recente*.

Além da questão relativa ao piso, a Lei traz questões sobre a jornada de trabalho, a qual estabelece no art. 2º que: “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (BRASIL, 2008).

O Fundeb foi um elemento propulsor para a instituição do PSPN, tendo em vista que o fundo passou a contemplar todas as etapas da educação básica, ao contrário do fundo anterior (Fundef), que contemplava apenas a etapa do ensino fundamental. Além disso, alterou a redação na Constituição Federal de 1988, inserindo no artigo 206, como um dos princípios do ensino, um piso salarial profissional nacional (BRASIL, 1988).

Diante disso, considera-se que a instituição de um piso salarial nacional é um elemento que proporciona a valorização docente, desde que o Estado assuma o compromisso firmado na Lei. A implementação do PSPN foi necessária, visto que os salários dos profissionais do magistério, em muitos estados e municípios, eram precários. Entretanto, deve-se considerar que mesmo com a implantação do PSPN, alguns entes federados ainda não pagam o mínimo do piso estabelecido em lei. Davies (2008, p. 55) argumenta que “[...] ora, se a intenção é valorizar o magistério, o piso não pode tomar como referência os salários pagos (que não representam nenhuma valorização), mas sim os que deveriam ser pagos”. Concorda-se com a afirmação do autor no que diz respeito ao que realmente deveria ser a remuneração dos professores, no entanto, compreende-se que o piso teve efeito naqueles estados e municípios que não pagavam sequer o salário-mínimo e não destinavam, na carga horária de trabalho docente, aquela para a não interação com o educando.

Nos dados trazidos pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE, 2019) em relação ao estabelecimento do piso, 15 estados haviam cumprido a lei totalmente, quatro proporcionalmente e oito não haviam cumprido. Quanto à hora-atividade, 20 estados haviam cumprido, enquanto sete não haviam, como mostra o Quadro 11<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Os dados são fornecidos pelos sindicatos à CNTE, numa consulta prévia realizada por ela.

QUADRO 11 – CUMPRIMENTO DA LEI DO PISO NAS REDES ESTADUAIS – ABRIL/2019

UF	CUMPRIU O PISO SALARIAL	CUMPRIU A JORNADA EXTRACLASSE (33%)
<b>AC</b>	Pagou proporcionalmente a jornada de 30h/semanais	Sim
<b>AL</b>	Sim	Sim
<b>AM</b>	Sim	Sim
<b>AP</b>	Sim	Não
<b>BA</b>	Sim	Sim
<b>CE</b>	Sim	Sim
<b>DF</b>	Sim	Sim
<b>ES</b>	Não	Não
<b>GO</b>	Não	Não (30%)
<b>MA</b>	Sim	Sim
<b>MG</b>	Não	Sim
<b>MS</b>	Sim	Sim
<b>MT</b>	Pagou proporcionalmente a jornada de 30h/semanais	Sim
<b>PA</b>	Não	Não
<b>PB</b>	Sim	Sim
<b>PE</b>	Sim	Sim
<b>PI</b>	Sim	Sim
<b>PR</b>	Não	Sim
<b>RJ</b>	Sim	Não
<b>RN</b>	Pagou proporcionalmente a jornada de 30h/semanais	Sim
<b>RO</b>	Sim	Sim
<b>RR</b>	Pagou proporcionalmente a jornada de 25h/semanais	Sim
<b>RS</b>	Não	Não (20%)
<b>SC</b>	Sim	Sim
<b>SE</b>	Não	Sim
<b>SP</b>	Não	Não (20%)
<b>TO</b>	Sim	Sim

FONTE: CNTE (2019).

O Quadro 11 mostra que há estados que pagam o valor do piso, no entanto, não cumprem o estipulado quanto à jornada extraclasse, como é o caso dos estados do Amapá e do Rio de Janeiro. Além disso, há estados que cumprem a jornada

extraclasse, mas não cumprem o piso, como é o caso dos estados de Minas Gerais, Paraná e Sergipe. O Quadro 12 expõe a situação dos municípios em relação à jornada extraclasse e ao cumprimento da lei do piso:

QUADRO 12 – SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO AO CUMPRIMENTO DA LEI DO PISO

	<b>Número de municípios</b>
<b>Cumpre PSPN</b>	3.687
<b>Cumpre limite de 2/3 da jornada de trabalho</b>	3.102

FONTE: Inep – Relatório do 2.º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação, 2019<sup>16</sup>.

Observa-se no Quadro 12 que cerca de 66% dos 5.570 municípios brasileiros cumprem a Lei do Piso, enquanto 55% do total dos municípios brasileiros cumpre as questões relativas à jornada extraclasse. Camargo (2015), na pesquisa realizada sobre o vencimento inicial e final dos professores da educação básica, em três redes municipais paranaenses, mostra que, após a instituição do PSPN, os municípios tiveram alteração no plano de carreira, pois os vencimentos iniciais foram rebaixados, havendo achatamento na carreira, em que a distância entre o vencimento inicial e final dos professores, com magistério e graduação, apresentaram poucas variações.

Além disso, os estados e municípios têm compreendido o piso como o teto máximo e não o mínimo, em que o piso foi entendido como um “salário-mínimo” e as vantagens pecuniárias e gratificações eram acrescidas ao valor total do piso. O piso diz respeito ao salário-base, sem acréscimos de vantagens pecuniárias e gratificações. Assim, afirma Abicalil (2008, p. 71):

O PSPN não é o salário, o vencimento, ou a remuneração do profissional de educação numa determinada carreira, seja federal, estadual, municipal ou de empresa privada. É o valor mínimo abaixo do qual não pode ser fixada a remuneração de início de carreira de um determinado profissional, em regime de trabalho de tempo integral.

Sendo implantada em 2008, a Lei Federal n.º 11.738 foi efetivada a partir de 2011, devido ao fato de que os governadores dos estados do Ceará, Mato Grosso do Sul, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina apresentaram ao Supremo Tribunal Federal uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn), n.º 4.167. Os governadores,

<sup>16</sup> Destaca-se que há municípios que não possuem informações quanto a essas questões, como apresentado no Relatório.

por meio dessa ADIn, afirmavam que a inconstitucionalidade dizia respeito à violação de pacto federativo, pois a União estaria ferindo a autonomia política, administrativa e financeira dos estados e municípios, por meio da redistribuição de recursos para a educação. Além disso, o estabelecimento de um piso salarial profissional nacional também fez parte da discussão – pois esses estados alegaram que não possuíam orçamento suficiente para cumpri-lo – e a questão relativa à jornada de trabalho, pois a Lei Federal n.º 11.738 estabeleceu que 1/3 da jornada de trabalho docente deveria ser sem a interação com o educando, nesse sentido, alegaram também a insuficiência orçamentária. Assim sendo, afirma Aguiar (2009, p. 254):

[...] se a promulgação dessa lei foi saudada positivamente pelos educadores, não ocorreu idêntica manifestação de parte de alguns governos estaduais. Para estes, o impacto causado com a efetivação da medida teria repercussão negativa nos cofres das administrações estaduais, o que justificaria, nesta ótica, a não aplicabilidade dos dispositivos legais, de imediato. Tal entendimento levou a questão do piso salarial para o debate sobre sua legalidade para a esfera jurídica (AGUIAR, 2009, p. 254).

Para o cumprimento da jornada extraclasse, os impetrantes alegaram que necessitariam ampliar o número de professores, fato que aumentaria o gasto com folha de pagamento e comprometeria o orçamento. Além disso, alegaram que essa Lei era inconstitucional devido ao fato de que na Constituição Federal está exposto, no artigo 22, *caput* XXIV, que a União deve legislar sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (STF, 2008, p. 6) e não questões específicas de estados e municípios. Em abril de 2011, a ADIn foi julgada pelo Supremo Tribunal Federal, sendo a sua inconstitucionalidade negada.

Outro elemento que deve ser considerado na instituição de um piso salarial e jornada de trabalho, como é o caso da lei que instituiu o PSPN, diz respeito ao impacto orçamentário causado nos entes federados, em especial nos estados e municípios. A legislação instituída nacionalmente obriga os estados e municípios ao seu cumprimento, e, como entes federados autônomos, devem legislar sobre seus sistemas de ensino, bem como sobre o quadro de profissionais da educação. Assim sendo, cabe aos estados e municípios instituírem planos de cargos, carreira e salários aos profissionais do magistério, considerando os aspectos definidos nacionalmente. Na impossibilidade de cumprimento do piso salarial, o artigo 4º da Lei Federal n.º 11.738/2008 traz que esse papel será da União:

Art. 4º 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).

Diante disso, cabe ao Estado cumprir com o exposto nas leis, a fim de que a valorização docente seja efetivada. Todavia, ressalta-se que, na realidade prática, isto não se efetiva, pois, até o presente momento, esse artigo não possui uma regulamentação para que os entes federados, no caso os estados e municípios, possam comprovar a sua incapacidade no cumprimento do valor fixado para o piso.

A instituição da Lei do Piso remete a reivindicações da sociedade civil e organizada, as quais está atrelada à valorização docente. A valorização docente é necessária, a fim de que se atinja e efetive a qualidade da educação, devendo ser previstas ações por parte do Estado para que se efetive:

Após décadas de lutas constantes em busca de sua valorização, os docentes de educação básica no Brasil obtiveram uma importante conquista: a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei nº 11.738/2008. A instituição do PSPN, ainda que em patamares muitos baixos, representou o reconhecimento dos docentes como profissionais que desempenham importante papel na sociedade brasileira, obrigando os 26 estados da federação e o Distrito Federal, bem como os 5.564 municípios existentes, a pagar um mesmo valor mínimo para os que ingressam ou atuam na educação básica pública. A instituição do PSPN recupera e reforça, ainda, a noção de carreira profissional, enfraquecida em razão da degradação sofrida pelas condições de trabalho nas redes públicas estaduais e municipais nas últimas décadas do século passado (GENTILI; OLIVEIRA, 2013, p. 255).

As greves deflagradas pelos professores demonstram a insatisfação diante da não valorização docente e precárias condições de trabalho por parte do Estado. As greves são mecanismos legais de expressão e reivindicação por direitos, sendo esse direito assegurado aos professores. No entanto, compreende-se que o Estado utiliza dos mecanismos de força para atacar os docentes, como vivenciado na greve do dia 29 de abril de 2015, no Paraná, em que os professores paralisaram suas atividades e concentraram-se numa praça em Curitiba, almejando melhores condições de trabalho. A reação do Estado perante isso foi utilizar a força, como coerção (LÊNIN, 2011) para enfraquecer o movimento, resultando em vários feridos.

A partir do exposto nesse subcapítulo, evidencia-se que a Lei do Piso representa um avanço no que concerne à valorização docente, no entanto, é

necessária a sua efetivação nos estados e municípios, principalmente no que diz respeito à hora-atividade. Assim sendo, o Plano Nacional de Educação, o qual é um documento que norteia a educação brasileira, com duração de 10 anos, traz nas metas 15, 16, 17 e 18 aspectos quanto à valorização docente. A meta 17, em especial, discorre sobre a equiparação dos profissionais do magistério aos demais profissionais com escolaridade equivalente (BRASIL, 2014), a qual será abordada na próxima seção.

## 2.5 PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

O Plano Nacional de Educação (PNE) é um documento que deve nortear a educação brasileira, garantindo a continuidade das políticas educacionais. Como afirma Gil (2010, p. 1), “[...] documento cuja finalidade é congregar informações necessárias à organização das políticas públicas na área de educação, no âmbito de um país com vistas a uma intervenção que transcenda as ações pontuais de curto prazo”. Esse Plano possui a duração de 10 anos e o atual documento foi instituído por meio da Lei Federal n.º 13.005, de 25 de junho de 2014. A luta pela implementação de um Plano Nacional para a educação brasileira remete a movimentos históricos datados desde o Manifesto dos Pioneiros da Escola Nova.

O PNE, mesmo sendo previsto na Constituição Federal de 1988 e na LDB 9394/96, não havia sido aprovado e nem havia alguma proposta no Congresso Nacional até o ano de 1998. Após a mobilização do “Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública”, uma proposta foi enviada à Câmara dos Deputados, a qual era resultado da participação de educadores, profissionais da educação, estudantes, pais, sendo conhecido como “PNE da Sociedade Brasileira” (VALENTE; ROMANO, 2002).

Com a mobilização da sociedade civil, isso levou o governo a enviar também uma proposta à Câmara dos Deputados, como afirmam Valente e Romano (2002, p. 98): “As duas propostas de PNE materializavam mais do que a existência de dois projetos de escola, ou duas perspectivas opostas de política educacional”.

Assim sendo, entende-se que o Estado deve ser compreendido como uma arena de disputa, em que as relações e luta por poder influenciam a forma como as políticas públicas e educacionais são implementadas, ou seja, a educação também se torna

um campo de lutas e disputas, as quais, muitas vezes, amoldam-se a interesses particulares.

Em 10 de janeiro de 2001, foi aprovado o Plano Nacional de Educação, sob a Lei Federal n.º 10.172, após intensas discussões no Congresso Nacional. O projeto aprovado foi aquele enviado pelo próprio governo, o qual não abarcava os princípios propostos pelo projeto elaborado pela sociedade civil organizada. Esse Plano, composto de 295 metas, demonstrava as fragilidades do ensino e propunha metas para melhoria das condições educacionais num período de 10 anos, ou seja, até o ano de 2010. Esse documento, no item IV, intitulado *Formação dos professores e valorização do magistério*, trazia 28 metas e estratégias quanto à formação e à valorização docente, entre elas:

1. Garantir a implantação, já a partir do primeiro ano deste plano, dos planos de carreira para o magistério, elaborados e aprovados de acordo com as determinações da Lei nº 9.424/96 e a criação de novos planos, no caso de os antigos ainda não terem sido reformulados segundo aquela lei.
3. Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas (BRASIL, 2001).

No entanto, como afirmam Valente e Romano (2002), os vetos presidenciais, representados naquele momento pelo Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, tornaram esse documento uma carta de intenções, além do grande número de metas propostas.

Nesse sentido, a avaliação das políticas é um elemento que precisa ser considerado, justamente para que possam ser avaliadas as finalidades propostas e se possa intervir, caso necessário, para que sejam atingidas. O PNE, que teve vigência de 2001 a 2010, foi avaliado efetivamente ao final de sua vigência, quando se verificou que muitas das metas propostas não foram cumpridas. O veto presidencial na meta que discorria sobre o financiamento, destinando 7% do PIB à educação, impactou no cumprimento das metas do PNE (SOUZA, 2014), pois para se ter uma melhoria educacional são necessários também recursos financeiros.

Ao final da vigência do PNE, em 2010, um novo Projeto de Lei foi enviado ao Congresso Nacional, sob o n.º 8.035, o qual continha 20 metas e cada uma delas com estratégias, a fim da melhoria da qualidade educacional. Vale ressaltar que, no segundo semestre de 2009, as discussões sobre o novo documento que resultaria no PNE foram iniciadas, principalmente na Conferência Nacional de Educação (CONAE),

nos anos de 2010 e 2014, as quais ocorreram em âmbito nacional, estadual e municipal. Vale ressaltar a importância dessas conferências nos entes federados, pois num país com tanta diversidade cultural, econômica e social, a interlocução é necessária no planejamento das políticas educacionais.

Após o envio ao Congresso, o projeto, que teve como relator o deputado federal Angelo Vanhoni, recebeu mais de 2.800 emendas, as quais apontavam, principalmente, o aumento de 7% para 10% do PIB e a inclusão do pacto federativo entre os entes federados no que diz respeito aos recursos da educação. O projeto substitutivo com as emendas modificativas foi aprovado em 13 de junho de 2012, todavia, nesse mesmo ano, alguns deputados foram contrários à elevação do PIB, o que dificultou a tramitação do projeto. Em 2014, após três anos e meio de tramitação, o projeto foi aprovado e assim foi instituído o Plano Nacional de Educação, por meio da Lei Federal n.º 13.005, de 24 de junho.

O PNE, com duração de 2014 a 2024, é composto por diretrizes e metas, amparadas por estratégias, abarcando toda a educação nacional, desde a educação básica até o nível superior. Dourado (2016, p. 451) sintetiza as metas do PNE:

São vinte metas que podem ser agrupadas da seguinte forma: a) metas visando à garantia do direito à Educação Básica com qualidade, no que se refere ao acesso e à universalização dessa etapa da educação, incluindo a alfabetização e a ampliação da escolaridade; b) metas específicas para a redução das desigualdades e para a valorização da diversidade; c) metas para promoção da valorização dos profissionais da educação; d) metas relativas à avaliação e seus sistemas; e) metas referentes à Educação Superior; e) meta visando à regulamentação da gestão democrática e f) meta que trata especificamente do financiamento.

O Plano Nacional de Educação traz a necessidade de estados e municípios elaborarem seus planos estaduais e municipais, respectivamente, considerando que para serem cumpridas, é necessário o engajamento de todos os entes federados dentro do pacto federativo instituído no Brasil. Diante disso, a Lei Federal n.º 13.005/2014 traz no artigo 8 que:

Art. 8º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar seus correspondentes planos de educação, ou adequar os planos já aprovados em lei, em consonância com as diretrizes, metas e estratégias previstas neste PNE, no prazo de 1 (um) ano contado da publicação desta Lei.

§ 1º Os entes federados estabelecerão nos respectivos planos de educação estratégias que:

I - assegurem a articulação das políticas educacionais com as demais políticas sociais, particularmente as culturais;

- II - considerem as necessidades específicas das populações do campo e das comunidades indígenas e quilombolas, asseguradas a equidade educacional e a diversidade cultural;
- III - garantam o atendimento das necessidades específicas na educação especial, assegurado o sistema educacional inclusivo em todos os níveis, etapas e modalidades;
- IV - promovam a articulação interfederativa na implementação das políticas educacionais (BRASIL, 2014).

A implementação dos planos estaduais e municipais permite que a realidade local seja problematizada e integre o plano nacional, por isso concorda-se com Souza e Menezes (2017) quando afirmam que os planos estaduais e municipais de educação são instrumentos de gestão que devem sintetizar a realidade local, articulando com o projeto nacional. Entretanto, na avaliação realizada por Dourado (2011), com outros pesquisadores, evidenciou-se que “[...] a aprovação de planos estaduais e municipais [...], não se realizou como política concreta na maior parte dos estados e municípios, ou seja, o PNE não teve centralidade no planejamento educacional, não serviu como base para o planejamento e gestão da educação brasileira.

Nessa perspectiva, em relação à valorização docente, o PNE traz nas metas 15 e 16 aspectos referentes à política nacional de formação dos profissionais da educação e à formação em nível de pós-graduação dos professores da educação básica:

**Meta 15:** garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de licenciatura na área de conhecimento em que atuam.

**Meta 16:** formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino (BRASIL, 2014).

As metas 15 e 16 trazem elementos que estão interligados à valorização docente e, diante disso, o regime de colaboração entre os entes federados é necessário, a fim de que seja implementada uma política nacional de formação dos profissionais da educação. A formação aqui compreendida diz respeito à formação inicial, a qual é ofertada por instituições de ensino que objetivam a formação de professores, a partir de um currículo que esteja direcionado ao exercício profissional; e a formação

continuada, que perpassa a vida e a carreira profissional do professor, que compõe os cursos, qualificações que acontecem após a sua formação inicial. Os dados do Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2018) evidenciam que a meta 15 está distante do que se propõe, além de as políticas voltadas para este fim terem um viés tecnicista, tendo-se como exemplo as novas Diretrizes Curriculares Nacionais para a Formação Inicial de Professores para a Educação Básica. Já a meta 16, que trata da formação continuada, a partir do relatório, observa-se que para atingir 50% da formação em nível de pós-graduação, faltam 13.3 pontos percentuais, ou seja, o cumprimento dessa meta até 2024 está distante.

Ademais, deve-se considerar o atual cenário educacional no país que contribui para o não alcance das metas 15 e 16, tendo em vista os recentes cortes de verbas para a área de educação e o desmonte da universidade pública, que a cada dia vem sofrendo com os frequentes cortes de verbas, o que impossibilita ofertar novas vagas.

A meta 17 discorre sobre a valorização docente articulada à remuneração, trazendo a seguinte redação:

**Meta 17:** valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Assim sendo, as estratégias da meta 17 são evidenciadas no Quadro 13:

QUADRO 13 – ESTRATÉGIAS DA META 17 – PNE

(continua)

17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;
17.2) constituir como tarefa do fórum permanente o acompanhamento da evolução salarial por meio de indicadores da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD, periodicamente divulgados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;
17.3) implementar, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, planos de Carreira para os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica, observados os critérios estabelecidos na Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, com implantação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar;

## QUADRO 13 – ESTRATÉGIAS DA META 17 – PNE

(conclusão)

17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos (as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional.

FONTE: A autora, com base no PNE (2015).

A remuneração é um dos elementos que compõem a valorização docente e, nesse sentido, faz-se necessário equiparar o rendimento dos professores com aqueles profissionais que possuem o mesmo nível de formação. As lutas dos professores por melhores condições de remuneração perpassam a história da educação brasileira, sendo materializadas também nas greves deflagradas, as quais são instrumento de luta e disputa dentro da educação. A Lei Geral de Educação no Brasil, de 1827, previa a instituição de um ordenado aos professores, como evidencia Pinto (2009, p. 52):

A lei de 1827, quando a moeda em vigor era o Real original, mais conhecido pela alcunha de Réis, muito embora não definisse a hora-atividade, estabelecia que os “ordenados” dos professores teriam um valor “de 200\$000 a 500\$000 anuais, com atenção às circunstâncias da população e carestia dos lugares”. Em valores de 2009, esses salários representariam, respectivamente, R\$ 1.138 e R\$ 2.846, mensais, considerando 13 salários por ano. Não deixa de ser curioso que o piso aprovado em 2008, de R\$ 950, em valores de janeiro daquele ano, atualizado para janeiro de 2009, com base no índice definido pela legislação, e que considera a variação do valor mínimo do Fundeb para as séries iniciais do ensino fundamental, corresponda a R\$ 1.128/mês, ou seja, praticamente o “piso” de 1827!

A partir da análise do autor Pinto, pode-se compreender que as questões relativas à remuneração docente sempre acompanharam a história brasileira. Além disso, Alves e Pinto (2011) mostram a diferença salarial do professor para outras profissões que exigem o mesmo nível de formação, tais como advogados, administradores, economistas, entre outros. Portanto, a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional, mesmo que tímida, propicia melhores condições de remuneração e jornada ao docente, principalmente nas Regiões Norte e Nordeste do país, que sequer pagavam um salário-mínimo no momento da instituição do PSPN, em 2008.

Nesse sentido, é importante ressaltar a estratégia 17.4, a qual trata da ampliação da assistência financeira da União aos estados, Distrito Federal e municípios. No federalismo brasileiro, considerando o pacto federativo, a relação entre os entes federados deve ser de colaboração e, considerando que a União é o ente federado que mais arrecada impostos e tributos, o auxílio aos estados e municípios permite que estes possam ampliar as possibilidades de implementação de políticas públicas, dentre elas as educacionais.

No Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2018) evidencia-se que houve aproximação do rendimento médio dos profissionais do magistério ao rendimento daqueles que possuem a mesma formação. No entanto, deve-se considerar outro elemento, o rendimento médio dos outros profissionais com a mesma formação sofreu queda, o que justifica o fato de o rendimento dos profissionais do magistério ter se aproximado. Assim sendo, observa-se que o rendimento médio destes permaneceu praticamente o mesmo no período analisado, como mostra a Tabela 1.

TABELA 1 – RENDIMENTO MÉDIO BRUTO EM REAIS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DAS REDES PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO BÁSICA E DOS DEMAIS PROFISSIONAIS COM NÍVEL SUPERIOR COMPLETO – 2012-2017

Descrição	Anos					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Profissionais do magistério</b>	3.433,25	3.617,12	3.630,08	3.723,22	3.465,70	3.501,09
<b>Demaís profissionais</b>	5.261,75	5.139,86	5.169,38	5.159,34	4.851,75	4.678,26
<b>Indicador meta 17</b>	65,2%	70,4%	70,2%	72,2%	71,4%	74,8%

FONTE: Inep – Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, 2019. As informações têm como base os dados da PNAD Contínua – 2012-2017.

Articulada à meta 17, a meta 18 traz a necessidade de implantação dos planos de carreira:

**Meta 18:** assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014).

As estratégias da meta 18 são sintetizadas no Quadro 14:

QUADRO 14 – ESTRATÉGIAS DA META 18 – PNE

(continua)

<p>18.1) estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;</p>
<p>18.2) implantar, nas redes públicas de educação básica e superior, acompanhamento dos profissionais iniciantes, supervisionados por equipe de profissionais experientes, a fim de fundamentar, com base em avaliação documentada, a decisão pela efetivação após o estágio probatório e oferecer, durante esse período, curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do (a) professor (a), com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;</p>
<p>18.3) realizar, por iniciativa do Ministério da Educação, a cada 2 (dois) anos a partir do segundo ano de vigência deste PNE, prova nacional para subsidiar os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, mediante adesão, na realização de concursos públicos de admissão de profissionais do magistério da educação básica pública;</p>
<p>18.4) prever, nos planos de Carreira dos profissionais da educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional, inclusive em nível de pós-graduação <i>stricto sensu</i>;</p>
<p>18.5) realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência deste PNE, por iniciativa do Ministério da Educação, em regime de colaboração, o censo dos (as) profissionais da educação básica de outros segmentos que não os do magistério;</p>
<p>18.6) considerar as especificidades socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas;</p>
<p>18.7) priorizar o repasse de transferências federais voluntárias, na área de educação, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que tenham aprovado lei específica estabelecendo planos de Carreira para os (as) profissionais da educação;</p>

## QUADRO 14 – ESTRATÉGIAS DA META 18 – PNE

(conclusão)

18.8) estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação de todos os sistemas de ensino, em todas as instâncias da Federação, para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de Carreira.

FONTE: A autora, com base no PNE (2020).

Considera-se que o plano de carreira é um instrumento essencial à valorização docente, pois, além de efetivar um compromisso da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios com o magistério, este permite que estes profissionais tenham melhores condições de trabalho e qualidade de vida, tornando também a carreira mais atrativa, se bem elaborada. Todavia, tem-se que considerar que cada Estado e município possui uma realidade local diversa, o que faz com que os planos de carreira tenham muitas diferenças entre si. Camargo e Jacomini (2018) apontam que até o ano 2018, 50%<sup>17</sup> dos municípios brasileiros ainda não possuíam plano de carreira. Dessa forma, cabe a indagação: qual seria o motivo da não implantação dos planos de carreira? Ainda, Jacomini e Camargo (2018) apontam que nem sempre o que está previsto em lei é cumprido pelo ente federado, ou seja, é necessário investigar se na prática isso tem se efetivado, fato que é influenciado pelos interesses particulares, forças políticas e disputas existentes no âmbito educacional.

A Tabela 2 traz o levantamento realizado pelo Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2019), no qual se evidencia que 89,2%<sup>18</sup> dos municípios, em 2014, possuíam plano de carreira e 10,3% não possuíam. Assim, fica evidente que há conflito nos dados apresentados pelo Inep-MEC e aqueles apresentados pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

---

<sup>17</sup> Os dados apresentados pelos autores têm como base a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

<sup>18</sup> Os dados apresentados pelo Inep/MEC têm como base a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC).

TABELA 2 – PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE POSSUEM PLANO DE CARREIRA E REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Situação em 2014	Municípios	
	Quantidade	Percentual
<b>Tem PCR</b>	4.966	89,2%
<b>Não tem PCR</b>	575	10,3%
<b>Não informado/não soube informar/recusa</b>	29	0,5%
<b>Total</b>	5.570	100%

FONTE: Inep – Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação, 2019. As informações têm como base os dados da MUNIC/IBGE (2014).

Defende-se que o PNE, o qual origina os Planos Estaduais de Educação (PEE) e os Planos Municipais de Educação (PME), seja construído democraticamente, sintetizando a diversidade da realidade local. Ademais, considera-se que esses planos são indutores de políticas educacionais, tanto nacionais como locais, que proporcionam melhoria das condições educacionais brasileira, bem como da valorização docente. Para tanto, o próximo capítulo tratará da análise dos dados, abordando as questões relativas ao orçamento de cada ente federado, articuladas ao comportamento do Fundeb, gasto-aluno e implementação do plano estadual, municipal de educação e planos de carreira, aspectos estes que estão interligados à valorização docente.

### **3. A VALORIZAÇÃO DOCENTE NO ESTADO DO PARANÁ E EM OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES**

Este capítulo tem por objetivo dialogar acerca dos dados empíricos de cada ente federado, tratando da capacidade financeira do estado do Paraná e dos oito municípios, a saber: Arapoti, Carambeí, Castro, Ortigueira, Palmeira, Ponta Grossa, Reserva e Telêmaco Borba. Assim sendo, os dados que compõem a análise da primeira seção estão relacionados à arrecadação própria financeira do estado do Paraná, composto pelo ICMS, IPVA e ITCD; e a arrecadação própria dos municípios, composta pelo IPTU, ITBI e ISS. Além disso, serão consideradas as transferências constitucionais legais, realizadas pela União aos estados, sendo elas o IPI, o IR e o IOF; e pela União e pelos estados aos municípios, composta pelo IPI, IR, IOF, ITR, ICMS e IPVA. Ademais, esses dados buscam a articulação com os dados de financiamento do Fundeb, a partir dos valores destinados e recebidos pelos entes federados, bem como o percentual utilizado para o pagamento dos profissionais do magistério, presentes na segunda seção.

A partir disso, a seção três buscará dialogar acerca do gasto-aluno de cada ente federado, articulado ao vencimento inicial dos professores. A quarta seção tratará dos dados sobre o Plano Estadual de Educação (PEE) e Plano Municipal de Educação (PME), os quais devem considerar o exposto no Plano Nacional de Educação (PNE). Arelado a isso, faz-se necessário verificar a estruturação e a organização dos planos de carreira em cada ente federado, os quais são síntese da política local. Por fim, na última seção, busca-se discutir sobre o comportamento da valorização docente no estado do Paraná e nos oito municípios paranaenses, considerando os dados analisados.

#### **3.1 PERFIL DE ARRECADAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ E DOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES**

A partir do exposto no capítulo 1, evidencia-se que os estados, o Distrito Federal e os municípios são entes federados autônomos, tendo autonomia política, administrativa e financeira (BRASIL, 1988). Todavia, considera-se que essa autonomia é relativa, tendo em vista que a autonomia financeira impactará na forma

como as políticas e as ações serão desenvolvidas pelo ente federado. Ademais, compreende-se que os estados, o Distrito Federal e os municípios são entes autônomos, mas não soberanos, pois a soberania pertence exclusivamente à União, no contexto do federalismo (CURY, 2010).

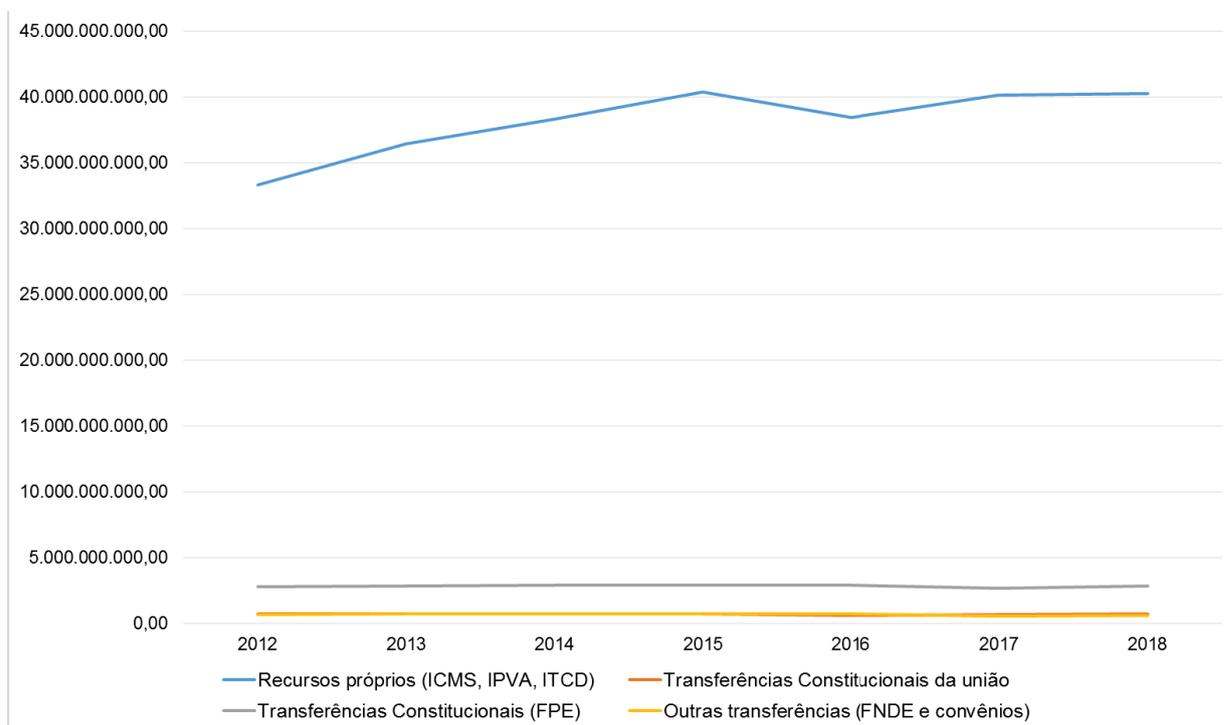
Além disso, investigar a capacidade financeira de cada ente federado, no caso o estado do Paraná e os municípios de Arapoti, Carambeí, Castro, Ortigueira, Palmeira, Ponta Grossa, Reserva e Telêmaco Borba, faz-se necessário, haja vista que as desigualdades regionais e locais existentes no Brasil influenciam nas políticas educacionais desenvolvidas, entre elas, as políticas de valorização. Portanto, as próximas subseções trarão a capacidade orçamentária de cada ente federado, considerando a arrecadação própria e as transferências constitucionais.

### 3.1.1 Paraná

O estado do Paraná, localizado na Região Sul do Brasil, possui uma população de 10.444.526 habitantes, ocupando a 6ª posição no *ranking* populacional brasileiro, sendo sua capital Curitiba. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual possui como indicadores a expectativa de vida, educação e renda, é “[...] elemento chave para a explicitação da dinâmica territorial” (SILVA; NASCIMENTO; FREITAS, 2006, p. 4), a fim de analisar o desenvolvimento das regiões. Diante disso, os avanços ocorridos dentro de uma região não devem considerar apenas os aspectos econômicos, os quais devem estar interligados a outros fatores, sendo que o IDH permite vislumbrar essas questões.

O IDH do estado do Paraná em 2010 foi de 0,749 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* por habitante, que trata da dimensão econômica, é de R\$ 36.728,00 (IBGE, 2017). O Gráfico 2 apresenta os dados quanto aos recursos próprios do Estado, contemplando o ICMS, IPVA e ITCD, as transferências constitucionais pela União e por outras transferências, relativas ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), entre os anos de 2012 a 2018.

GRÁFICO 2 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

A partir do Gráfico 2, observa-se que no estado do Paraná, em todo o período pesquisado, a arrecadação própria é maior do que as transferências constitucionais realizadas pela União. Observa-se que, no ano de 2015, houve aumento nas receitas próprias, seguido de queda, em 2016.

Evidencia-se que as transferências constitucionais realizadas pela União assemelham-se aos repasses realizados por outras transferências, tanto que as linhas do gráfico ficam próximas. Ademais, verifica-se que os recursos recebidos pelo estado do Paraná por meio do FPE estão abaixo do total próprio arrecadado por este. Assim sendo, as próximas seções trarão os dados dos oito municípios que integram essa pesquisa.

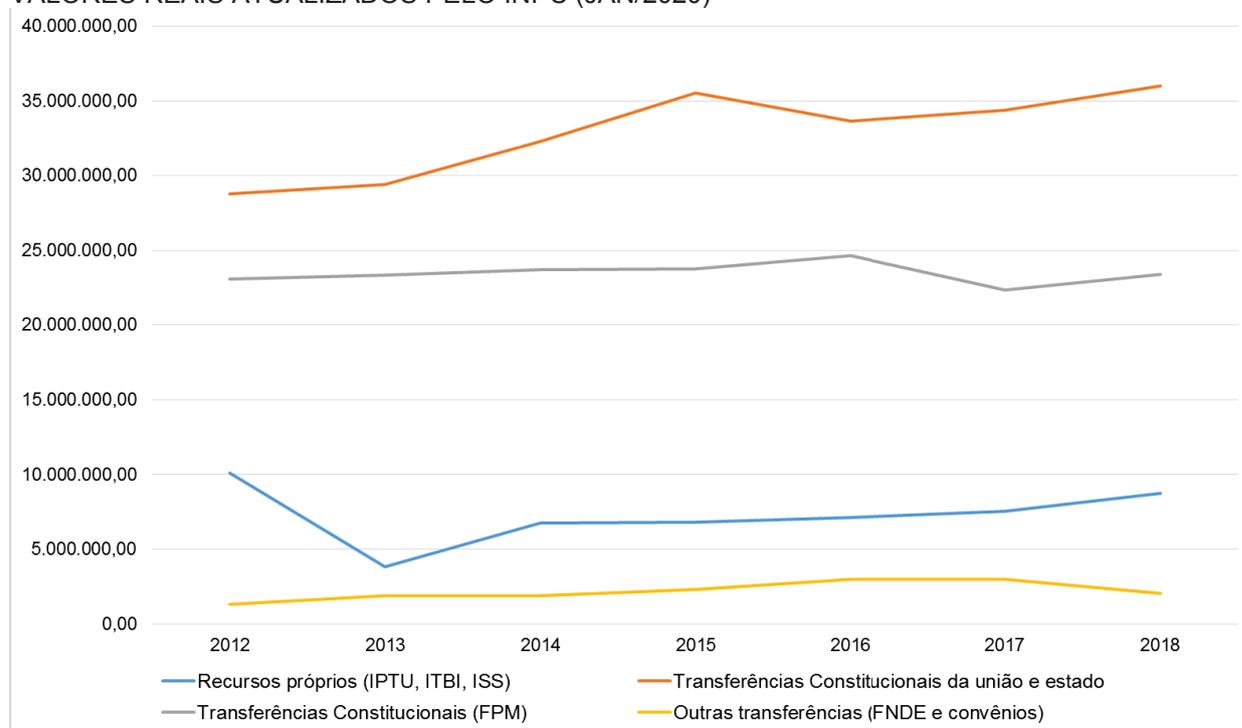
### 3.1.2 Arapoti

O município de Arapoti foi instalado em 18 de dezembro de 1975, desmembrando-se do município de Jaguariaíva, tendo uma dimensão de 1.364,518 km<sup>2</sup>, distanciando-se em aproximadamente 247 km da capital do Estado, Curitiba. No Censo Demográfico realizado em 2010, o município possuía 25.855 habitantes,

ocupando a 67ª posição no que diz respeito à população no estado do Paraná (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual possui como indicadores educação, saúde e renda, é de 0,723 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ou seja, por habitante, é de R\$ 39.092,54 (IBGE, 2017). Pode-se observar que o IDH brasileiro era de 0,699 em 2010 (PNUD, 2010), ou seja, Arapoti estava acima do nível nacional.

O Gráfico 3 mostra os dados relativos à capacidade financeira do município de Arapoti.

GRÁFICO 3 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ARAPOTI – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

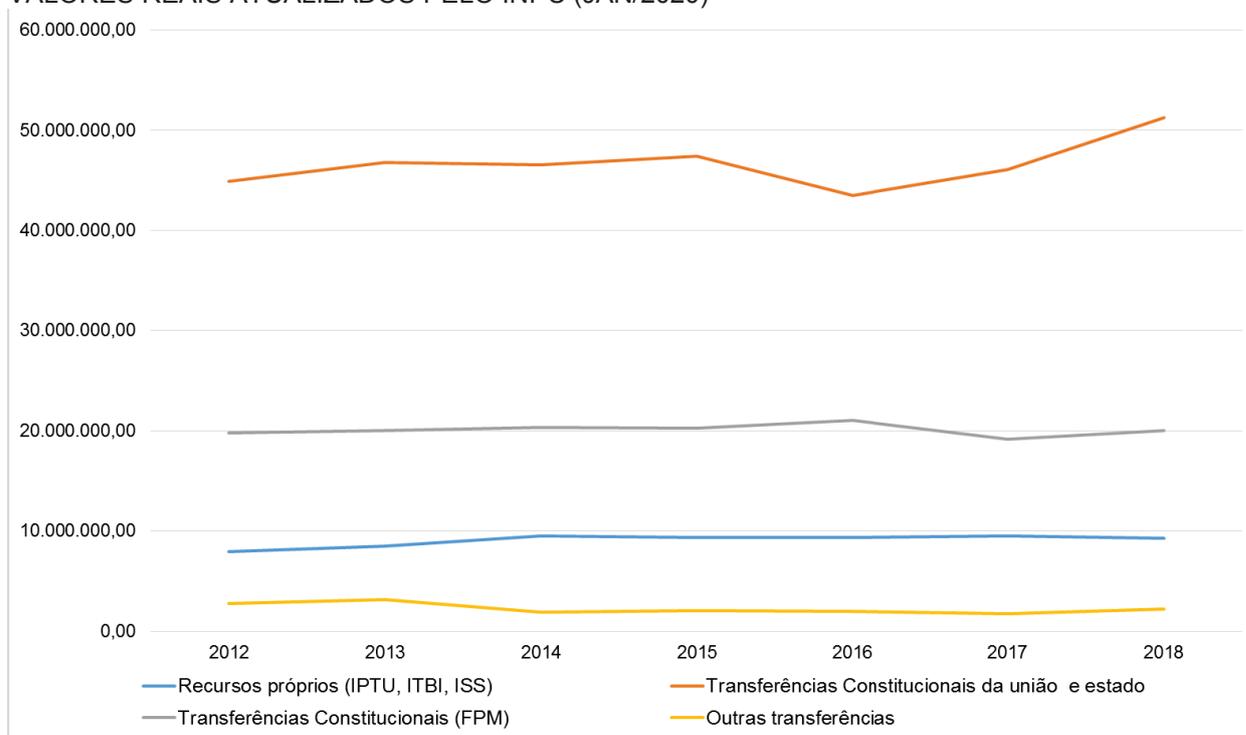
O exposto no Gráfico 3 revela que, em Arapoti, as transferências constitucionais realizadas pela União e pelo Estado compõem grande parte da receita do município, totalizando cerca de 84% da receita total. Verifica-se que entre os anos de 2013 a 2015, houve aumento nas transferências constitucionais advindas da União e do Estado, enquanto a arrecadação própria do município apresentou queda no ano de 2013. Quanto ao cenário do FPM, evidencia-se que o município depende desse fundo na composição de suas receitas, ultrapassando a receita resultante da arrecadação própria. Em relação ao comportamento dos dados sobre o FNDE, o qual

mostra aumentos no período, pode sinalizar esforços por parte da Secretaria Municipal de Educação na implementação de políticas educacionais, mas denota-se que, no ano de 2013, em relação aos recursos próprios e aos recursos das transferências do FNDE e convênios, ficam próximos.

### 3.1.3 Carambeí

Carambeí, desmembrado dos municípios de Castro e Ponta Grossa, foi instalado 1.º de janeiro de 1997. Possui uma dimensão de 648,746 km<sup>2</sup>, distanciando-se em aproximadamente 135 km da capital do Estado, Curitiba. Em 2010, a partir do Censo Demográfico, o município possuía 19.163 habitantes, ocupando a 93ª posição no *ranking* populacional do estado do Paraná (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,728 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ou seja, por habitante, é de R\$ 57.644,15 (IBGE, 2017). Pode-se observar que o IDH desse município estava acima da média nacional. Assim sendo, o Gráfico 4 apresenta os dados sobre o orçamento municipal de Carambeí.

GRÁFICO 4 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CARAMBEÍ – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

O Gráfico 4 revela que as transferências constitucionais advindas da União e do Estado integram boa parte do orçamento. Observa-se que no ano de 2015 há queda nas transferências constitucionais, bem como no FPM. Verifica-se que, nesse município, a arrecadação própria segue uma linearidade, ou seja, não há quedas ou aumentos significativos na receita.

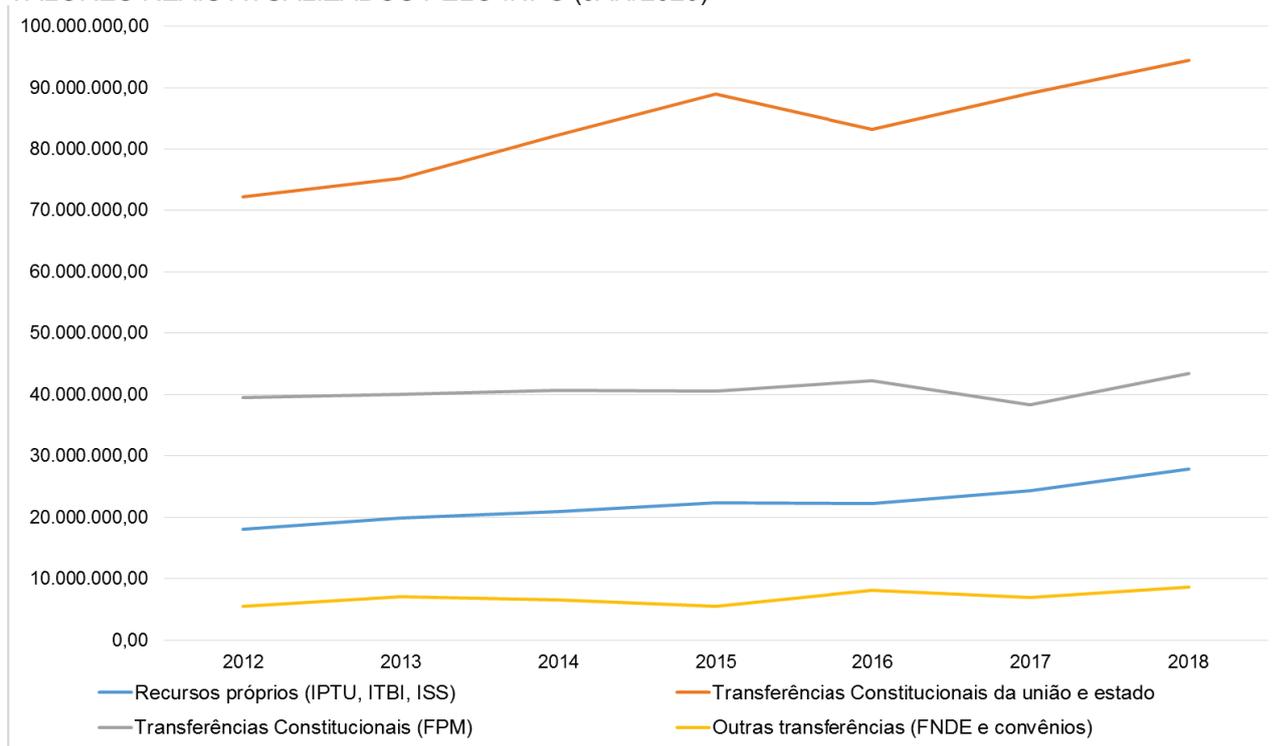
O Fundo de Participação Municipal compõe uma parcela importante da receita total, ultrapassando os recursos advindos da arrecadação própria. Constata-se que no ano de 2016 há aumento no repasse do FPM, com posterior queda em 2017. Em relação aos repasses por meio do FNDE e convênios, percebe-se que a partir de 2014 há uma queda, que permanece após esse período.

#### 3.1.4 Castro

O município de Castro foi instalado em 21 de janeiro de 1857, desmembrando-se de Curitiba, tendo uma dimensão de 2.526,147 km<sup>2</sup>, distanciando-se em aproximadamente 156 km da capital do Estado, Curitiba. No Censo Demográfico realizado em 2010, o município possuía 67.084 habitantes, ocupando a 29<sup>a</sup> posição no que concerne à população no estado do Paraná (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,703 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ou seja, por habitante, é de R\$ 37.188,13 (IBGE, 2017).

O Gráfico 5 sistematiza a arrecadação total do município de Castro.

GRÁFICO 5 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CASTRO – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012 A 2018).

Assim como os municípios de Arapoti e Carambeí, verifica-se que no município de Castro, do total de arrecadação, as transferências constitucionais possuem valor expressivo. Verifica-se que entre 2013 a 2015 houve aumento no repasse das transferências constitucionais da União e do Estado ao município. De 2015 para 2016, houve queda em torno de 6%. No que diz respeito ao FPM, observa-se que os recursos provenientes do fundo estão acima dos recursos próprios. Revela-se, também, que houve queda de 2016 para 2017, com aumento de 2017 para 2018. Já a arrecadação por meio de recursos próprios, no período de 2012 a 2018, registrou aumento, em cerca de 50% no período.

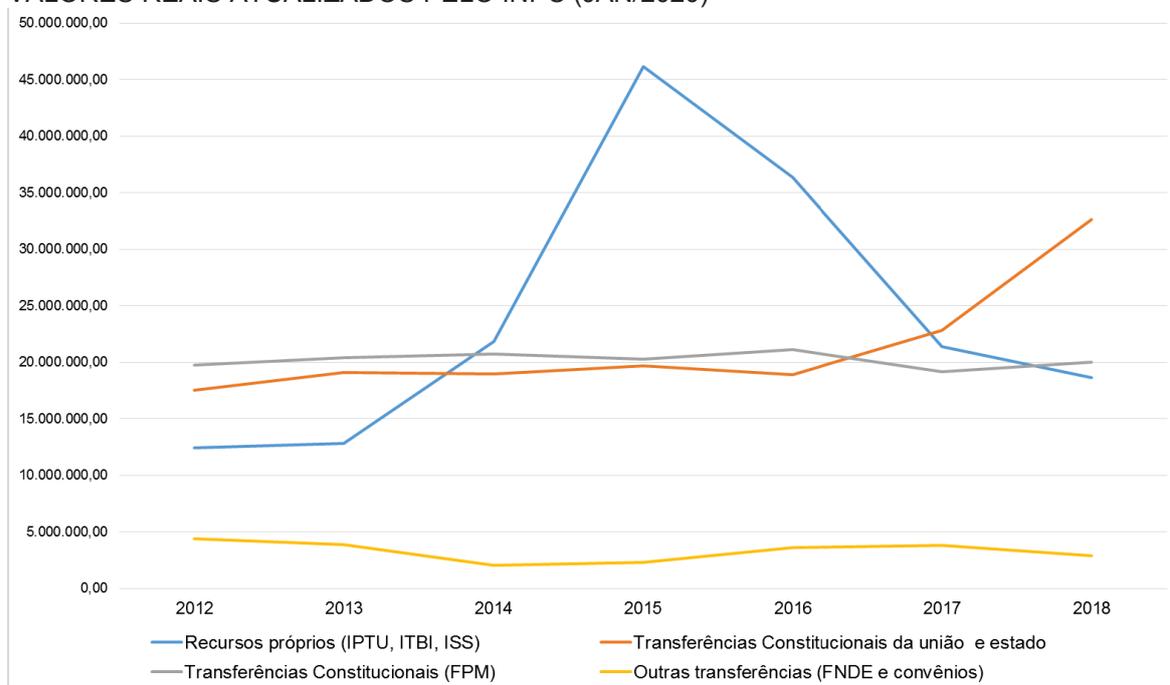
Em relação aos repasses oriundos do FNDE e convênios, revelam-se esforços nos possíveis convênios realizados, pois, a partir de 2015, há aumento significativo.

### 3.1.5 Ortigueira

Ortigueira é um município instalado em 14 de dezembro de 1952, desmembrado de Reserva e Tibagi, tendo uma dimensão de 2.432,083 km<sup>2</sup>, distanciando-se em aproximadamente 252 km da capital do Estado, Curitiba. No

Censo Demográfico realizado em 2010, o município possuía 23.380 habitantes, ocupando a 76ª posição no que concerne à população no estado do Paraná (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,609 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ou seja, por habitante, é de R\$ 76.830,22, o maior entre os entes federados analisados nessa pesquisa (IBGE, 2017). Todavia, ressalta-se que o IDH desse município é baixo e o PIB *per capita* alto, o que revela má distribuição de renda. Assim, o Gráfico 6 mostra o perfil de arrecadação do município de Ortigueira, no período de 2012 a 2018.

GRÁFICO 6 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ORTIGUEIRA – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012 A 2018).

Diferente do analisado nos demais municípios expostos até aqui, verifica-se que no município de Ortigueira há variações consideráveis no percentual de arrecadação própria, principalmente no ano de 2015. De 2012 a 2015, houve aumento em cerca de 283% nos recursos de arrecadação própria e, de 2015 a 2018, houve queda de 60% nessa arrecadação. Ao analisar os dados do relatório do Siope para o ano de 2015, verifica-se que a elevação dos recursos diz respeito ao aumento na arrecadação de ISS, que é um imposto que incide na prestação de serviços realizados por empresas e profissionais autônomos.

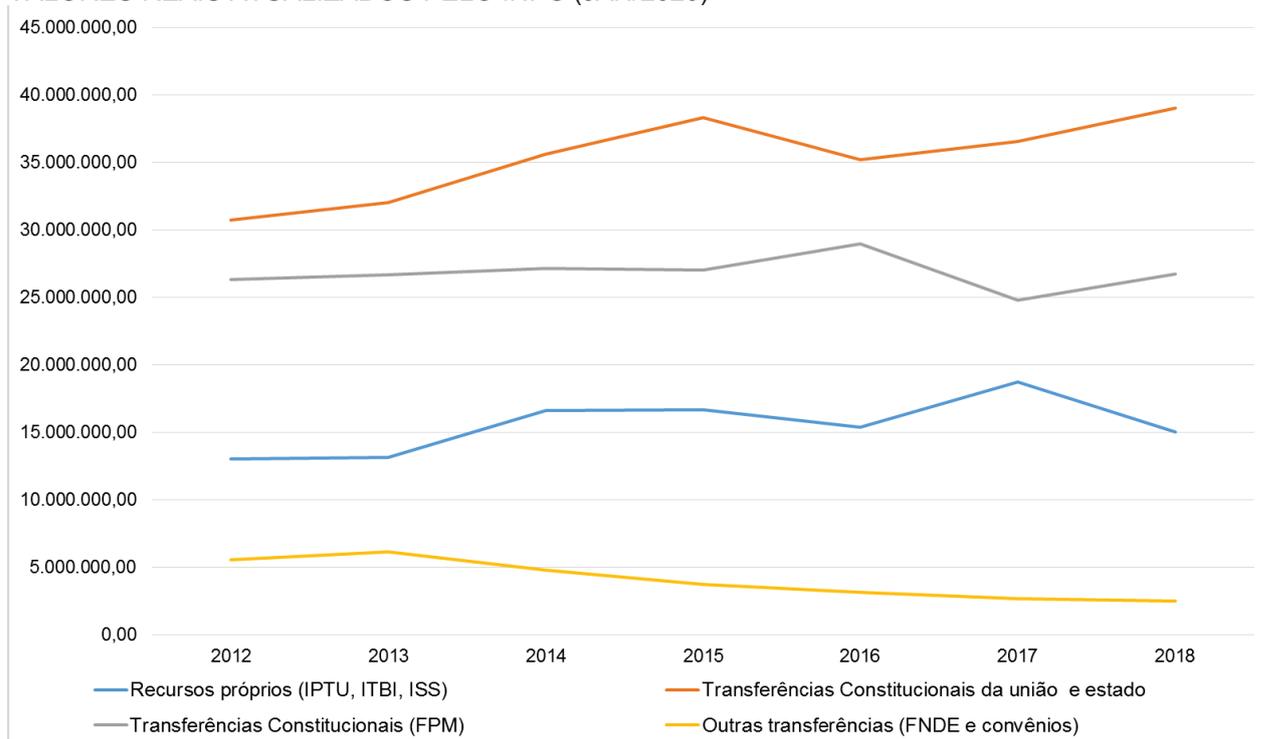
Em relação às transferências constitucionais, observa-se que no período de 2014 a 2017, o município possuía arrecadação própria maior quando comparada às transferências. O cenário modifica-se quando analisado o período de 2012 a 2013, em que o FPM representava uma parcela importante do total de arrecadação, estando acima dos recursos próprios. Entre 2014 a 2017, o perfil de arrecadação é alterado, ficando o FPM próximo dos repasses oriundos das transferências constitucionais. E, no ano de 2018, há nova alteração, ficando os recursos do FPM acima da arrecadação própria. Em relação aos repasses advindos do FNDE e convênios, verifica-se que de 2012 para 2013, houve queda significativa, em torno de 45%, com tendência a aumento entre 2015 e 2017.

### 3.1.6 Palmeira

Palmeira, desmembrado do município de Ponta Grossa, foi instalado em 15 de fevereiro de 1870. Possui uma dimensão de 1.472,416 km<sup>2</sup>, distanciando-se em aproximadamente 80 km da capital do Estado, Curitiba. Em 2010, a partir do Censo Demográfico, o município possuía 32.123 habitantes, ocupando a 51<sup>a</sup> posição no *ranking* populacional do estado do Paraná (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,718 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ou seja, por habitante, é de R\$ 42.067,94 (IBGE, 2017).

Dessa forma, o Gráfico 7 analisa os dados de arrecadação própria e por transferências constitucionais do município de Palmeira, no período de 2012 a 2018.

GRÁFICO 7 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PALMEIRA – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

A partir do exposto no gráfico, constata-se que as transferências constitucionais estão acima da arrecadação própria do município, além de os repasses oriundos do FPM ficarem próximos das transferências constitucionais. Observa-se que entre os anos de 2013 a 2015, registrou-se aumento nas transferências constitucionais, com queda no ano de 2016 e aumento em 2017 e 2018. Evidencia-se que, em 2016, houve aumento no repasse do FPM, com posterior queda em 2017 e aumento em 2018. Verifica-se que no ano de 2017, as receitas advindas do FPM e da arrecadação própria ficam mais próximas. A arrecadação própria do município varia durante o período analisado, apresentando quedas e aumentos, sendo o ano com maior arrecadação registrada o de 2017, com um total de R\$ 18.732.517,75. As transferências relativas ao FNDE e convênios, desde o ano de 2013, apresentaram declínio, em cerca de 41%.

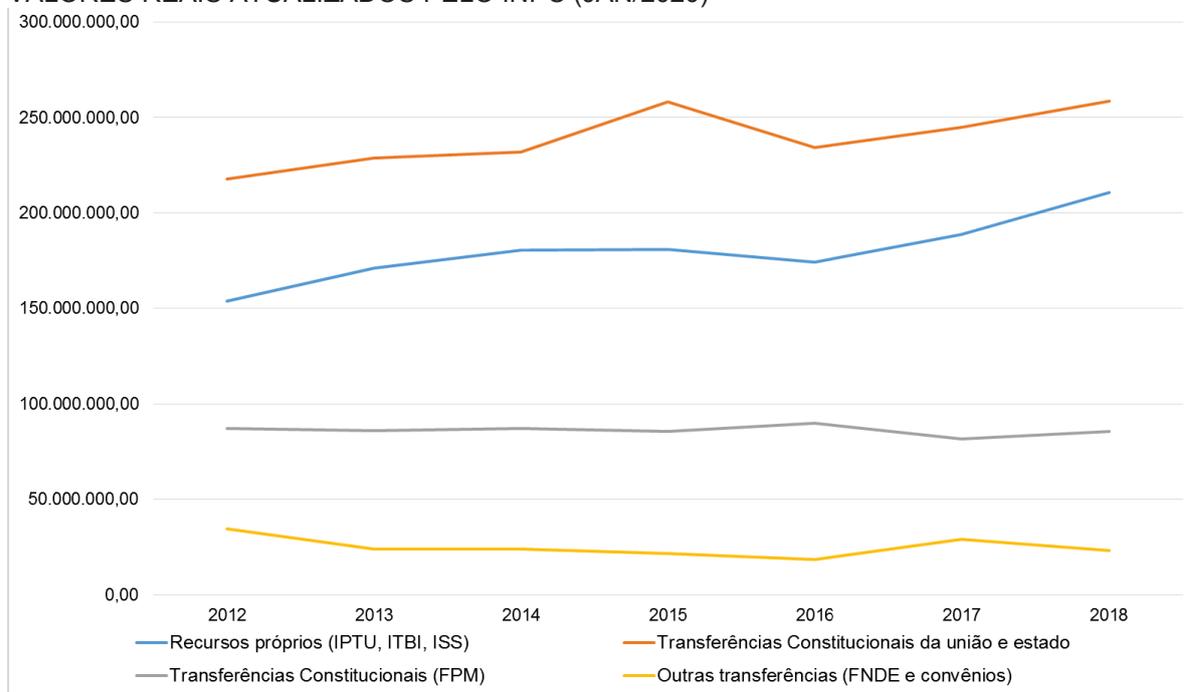
### 3.1.7 Ponta Grossa

O município de Ponta Grossa foi instalado em 6 de dezembro de 1855, desmembrando-se do município de Castro, tendo uma dimensão de 2.042,673 km<sup>2</sup>, distanciando-se em aproximadamente 117 km da capital do Estado, Curitiba. No

Censo Demográfico realizado em 2010, o município possuía 311.611 habitantes, ocupando a 4ª posição no que concerne à população no estado do Paraná (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,763 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ou seja, por habitante, é de R\$ 42.208,23 (IBGE, 2017). Revela-se que o IDH do município é alto, mas o PIB *per capita* é mais baixo quando comparado, por exemplo, ao município de Carambeí.

O Gráfico 8 registra o total de arrecadação do município de Ponta Grossa, no período de 2012 a 2018.

GRÁFICO 8 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PONTA GROSSA – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

Observa-se que em Ponta Grossa, cidade de grande porte populacional, o maior entre os municípios aqui analisados, as transferências constitucionais compõem grande parte da arrecadação total do município. Todavia, verifica-se que o FPM tem menor expressão na receita total, quando comparado à capacidade de arrecadação própria. Fica evidente que entre 2014 e 2015 houve aumento nas transferências realizadas pela União e pelo Estado, em cerca de 11%, seguido de queda em 2016.

A arrecadação com recursos próprios apresentou elevação no período, com exceção do ano de 2016. De 2016 a 2018, o aumento na receita própria foi de 20%. Em relação ao FPM, verifica-se que entre os anos de 2012 a 2015 não houve

variações significativas na transferência, sendo que de 2015 para 2016 há aumento de 5% no valor transferido do FPM, com posterior queda entre 2016 e 2017, de aproximadamente 10%.

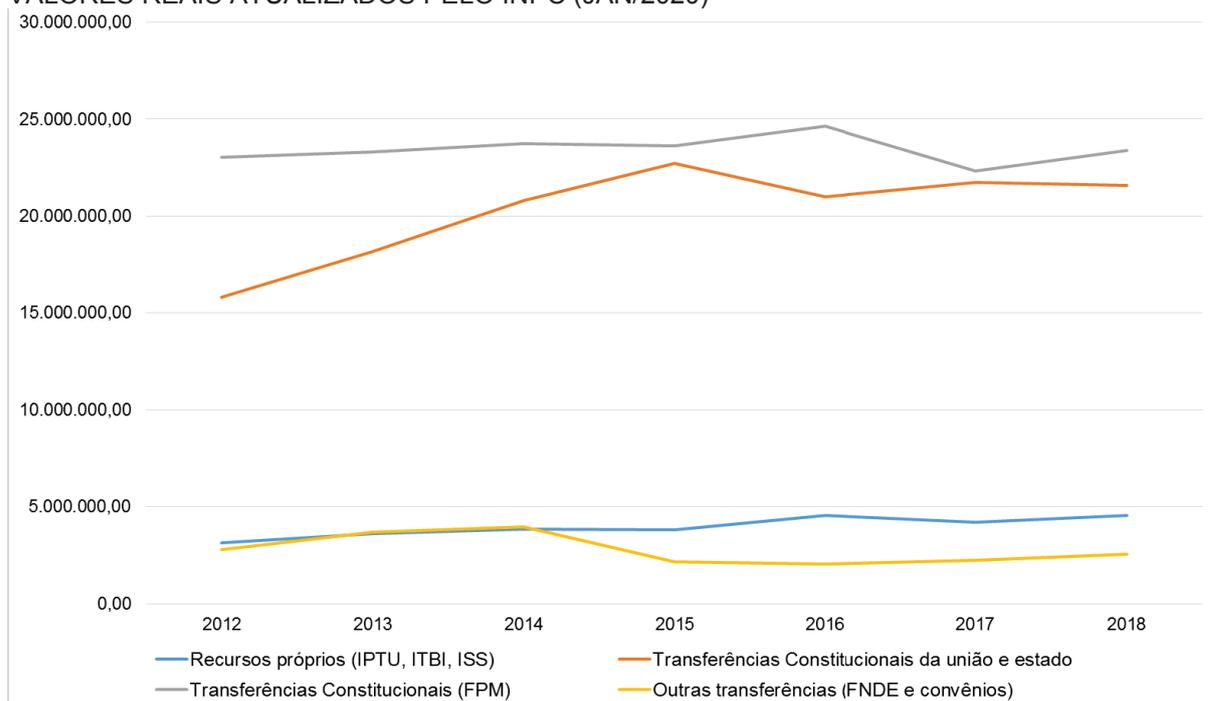
As transferências constitucionais relativas ao FNDE e convênios mostra que houve queda na transferência nos anos de 2013 e 2016, com aumento de 61% no ano de 2017.

### 3.1.8 Reserva

Reserva, desmembrado do município de Tibagi, foi instalado em 26 de março de 1921. Possui uma dimensão de 1.634,575 km<sup>2</sup>, distanciando-se em aproximadamente 219 km da capital do Estado, Curitiba. Em 2010, a partir do Censo Demográfico, o município possuía 25.172 habitantes, ocupando a 69<sup>a</sup> posição no *ranking* populacional do estado do Paraná (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,618 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ou seja, por habitante, é de R\$ 20.620,71 (IBGE, 2017).

Diante disso, o Gráfico 9 apresenta os dados relativos à arrecadação do município de Reserva.

GRÁFICO 9 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE RESERVA – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

A partir do Gráfico 9, evidencia-se que a arrecadação financeira do município de Reserva depende, em grande medida, das transferências advindas do FPM. Observa-se que no período de 2012 a 2015 houve aumento de 43% nas transferências constitucionais, acompanhado de queda em 2016, por volta de 7%. No ano de 2016, houve aumento no repasse do FPM, acompanhado do aumento da receita própria do município.

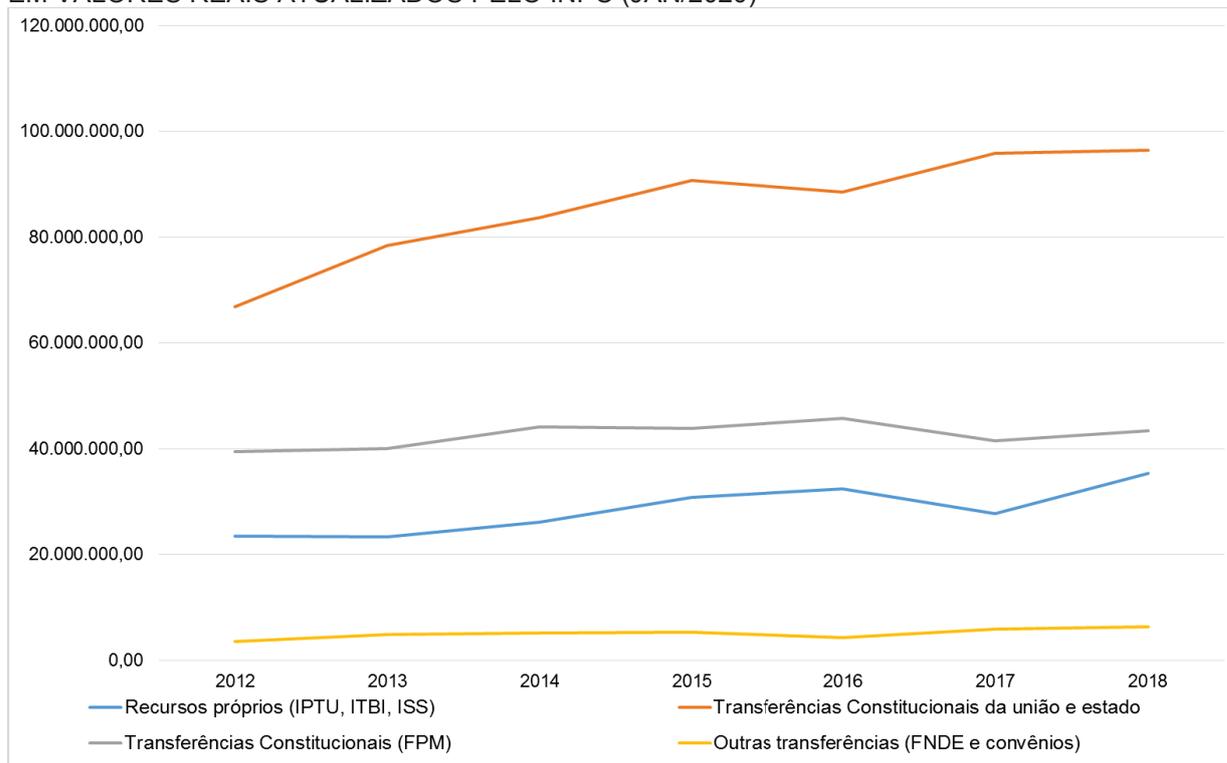
Ressalta-se o comportamento da arrecadação própria de impostos e as transferências relacionadas ao FNDE e convênios, que de 2012 a 2014 tinham os mesmos valores disponíveis e, a partir de 2015, há uma variação entre esses dados, justificado pelo fato de que o repasse correspondente ao FNDE e convênios apresentou queda aproximada de 55%, o que pode estar relacionado ao rompimento ou ao encerramento de convênios.

### 3.1.9 Telêmaco Borba

O município de Telêmaco Borba foi instalado em 21 de março de 1964, desmembrando-se do município de Tibagi, tendo uma dimensão de 1.382,594 km<sup>2</sup>, distanciando-se em aproximadamente 241 km da capital do Estado, Curitiba. No Censo Demográfico realizado em 2010, o município possuía 69.872 habitantes, ocupando a 28ª posição no que concerne à população no estado do Paraná (IBGE, 2010). O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,734 (IBGE, 2010) e o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, ou seja, por habitante, é de R\$ 49.647,14 (IBGE, 2017).

O Gráfico 10 expõe o total de arrecadação do município de Telêmaco Borba, entre os anos de 2012 a 2018.

GRÁFICO 10 – DADOS DE ARRECADAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TELÊMACO BORBA – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

Os dados apresentados no Gráfico 10 revelam que a receita total do município de Telêmaco Borba é composta, sobretudo, dos recursos advindos das transferências constitucionais. Ressalta-se que entre os anos de 2012 a 2015 houve aumento em cerca de 36% no repasse de transferências constitucionais. Ao analisar os dados sobre os recursos próprios e FPM, verifica-se que a parcela do fundo está acima dos recursos próprios arrecadados pelo município. Registra-se, no ano de 2017, queda tanto na arrecadação própria quanto no repasse relativo ao FPM, enquanto as transferências advindas dos impostos apresentam certa elevação.

Em relação às outras transferências, observa-se que há aumento progressivo até o ano de 2016, em que se apresenta um declínio nos recursos transferidos ao município.

### 3.1.10 Orçamento municipal: o que revelam os dados

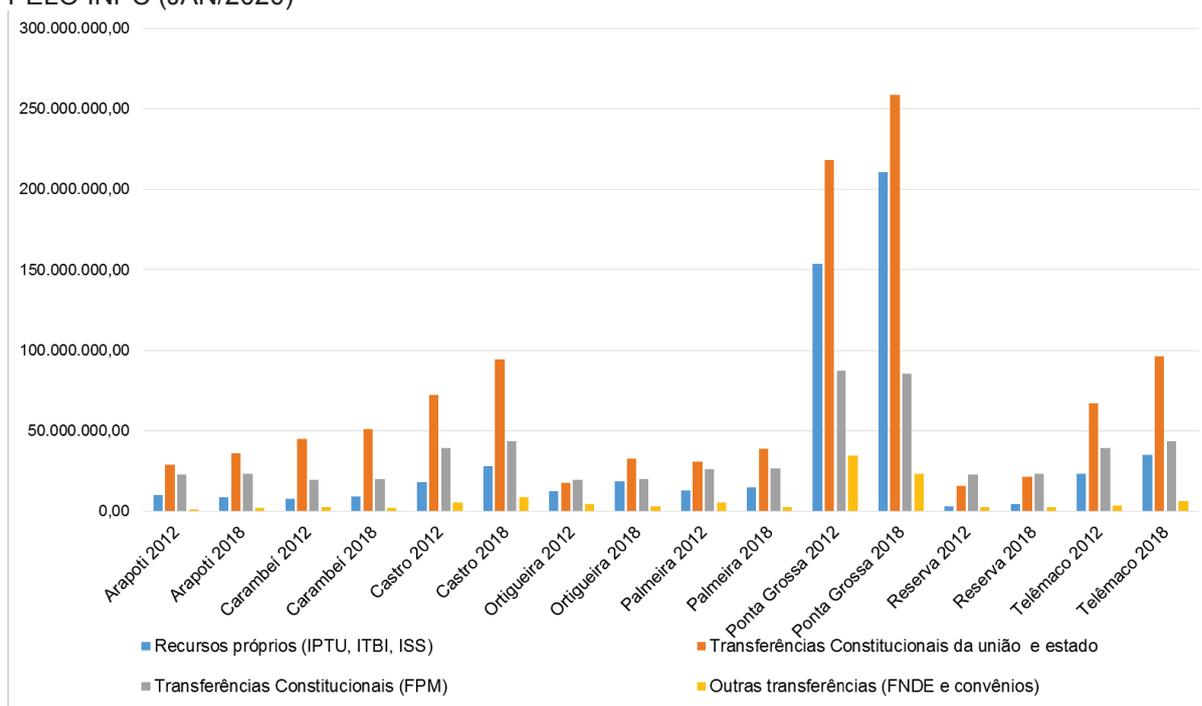
A partir do exposto nas seções anteriores, evidencia-se que cada ente federado, no caso o Estado e os oito municípios paraenses, possuem um perfil de arrecadação. Observa-se que grande parte da arrecadação financeira dos municípios

advém das transferências constitucionais pela União e pelo Estado. As particularidades apresentadas pelo município de Ortigueira em relação à arrecadação própria ficam evidentes, já que no período de 2014 a 2017 os valores arrecadados pelo próprio ente federado ultrapassam as transferências constitucionais legais.

Ao analisarmos o estado do Paraná, o qual possui um perfil de arrecadação diferente dos municípios, integrando outros tipos de impostos, verifica-se que este depende minimamente das transferências constitucionais pela União, tendo arrecadação própria expressiva.

Os dados sobre os municípios demonstram as desigualdades econômicas enfrentadas por estes entes federados. Como apontado por Pinto (2007), os municípios possuem menor poder de arrecadação quando comparados à União e aos estados, fato que pode fragilizar os aspectos relativos ao financiamento da educação. Ademais, ao considerar os mesmos entes federados, no caso os municípios, os quais possuem autonomia política, financeira e administrativa, constata-se que, dentro de um mesmo Estado, há diferentes perfis de arrecadações, como aponta o Gráfico 11, considerando o ano de 2012 e 2018. Vale ressaltar que não foi considerado o orçamento total do estado do Paraná, pois a sua arrecadação integra outros tipos de impostos, o que fragiliza a visualização quanto aos municípios.

GRÁFICO 11 – ORÇAMENTO MUNICIPAL – 2012 E 2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012).

Diante do Gráfico 11, evidencia-se que, de maneira geral, houve aumento dos recursos no período avaliado, nos municípios. Dos oito municípios, Ponta Grossa possui o maior percentual de arrecadação própria, transferências constitucionais e outras transferências. O município com menor poder de arrecadação própria é o de Reserva, tanto em 2012 como em 2018. Ao cruzarmos os dados sobre o PIB *per capita* e IDH, constata-se que, no município de Ortigueira, a distribuição de renda é mais desigual em comparação aos demais municípios, tendo em vista que possui o maior PIB *per capita* por habitante, mas o menor IDH, totalizando 0,609. Em relação a Ponta Grossa, que possui o maior poder de arrecadação, observa-se que ocupa o primeiro lugar do IDH, com 0,763, porém, o 4º no PIB *per capita* por habitante. O município de Reserva, entre os demais, é o que possui menor poder de arrecadação total de recursos, menor PIB *per capita* e o menor IDH, depois de Ortigueira.

Nessa perspectiva, observa-se que nos anos de 2012 e 2018, com exceção de Ortigueira (em 2012) e de Reserva (em 2012 e 2018), os demais municípios têm as transferências constitucionais como primeiro recurso da arrecadação total. Porém, há variações entre os outros recursos advindos do FPM, arrecadação própria e outras transferências. O município de Ponta Grossa depende menos do FPM quando comparado aos demais municípios, pois a arrecadação própria supera a transferência advinda desse fundo. Os municípios de Arapoti e Carambeí não tiveram modificações importantes no perfil de arrecadação, em 2012 e 2018. Observa-se que nos municípios de Castro, Palmeira e Telêmaco Borba, houve aumento nas transferências constitucionais advindas da União e do Estado, entre 2012 e 2018. Em relação ao FPM, evidencia-se que no município de Reserva esse fundo representa uma parcela importante do orçamento total, tanto em 2012 como em 2018.

Nota-se que no município de Ortigueira, há uma mudança no perfil de arrecadação entre 2012 e 2018, considerando-se que, em 2012, o município dependia mais do FPM e, em 2018, as transferências constitucionais e a arrecadação própria têm aumento, levando o município a depender menos do FPM.

A variação existente entre o orçamento municipal é considerável, constatando-se que o poder de arrecadação entre os oito municípios paranaenses distingue-se, elemento que influencia na capacidade de implementar políticas, especificamente aquelas voltadas à valorização docente. Para tanto, a seção a seguir trata sobre os

dados da receita do estado do Paraná e dos oito municípios paranaenses em relação ao Fundeb, a fim de que se compreenda os valores destinados, recebidos e o percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério.

### 3.2 FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO (FUNDEB)

Como abordado no capítulo 2, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação é uma política importante para a valorização docente, pois, além de outras questões, estabelece que, no mínimo, 60% dos recursos do fundo devem ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério (BRASIL, 2007). Ademais, a instituição do Fundeb busca auxiliar os estados e municípios nas ações quanto à valorização docente.

Assim sendo, essa seção busca trazer a receita destinada ao fundo pelos entes federados que compõem essa pesquisa, a receita recebida e o percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério. Vale ressaltar que a redistribuição de recursos, os quais são compostos de um percentual de impostos, como observado no capítulo 2, ocorre pelo número de matrículas de cada rede de ensino.

A Tabela 3 traz os dados do estado do Paraná em relação ao Fundeb.

TABELA 3 – PARANÁ – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

Ano	Recurso destinado	Recurso recebido	% Pagamento dos profissionais da educação
<b>2012</b>	5.230.372.889,62	4.690.184.140,55	86%
<b>2013</b>	5.653.302.348,57	4.903.801.639,15	86%
<b>2014</b>	5.919.678.438,16	5.020.913.616,08	94%
<b>2015</b>	6.156.279.118,72	5.128.820.643,24	98%
<b>2016</b>	5.816.750.336,52	4.795.969.371,18	78%
<b>2017</b>	6.066.252.133,20	4.720.395.482,53	79%
<b>2018</b>	5.962.194.836,28	4.829.305.043,54	84%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

Pode-se observar que o estado do Paraná destina mais recursos ao fundo quando comparado ao valor que retorna para esse ente, ou seja, ele perde recursos com o Fundeb, além de não receber complementação de recursos da União. Observa-

se que no ano de 2014 e 2015, o percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério foi de 94% e 98%, respectivamente. Registra-se que no ano de 2014 houve aumento na receita de orçamentos do Estado e em 2015, aumento na arrecadação própria. Além disso, constata-se que há perda de recursos ao longo dos anos, chegando a R\$ -1.345.856.650,67 no ano de 2017. Assim sendo, cabe observar como se comportam os dados do Fundeb em relação aos municípios. A Tabela 4 traz os dados sobre o município de Arapoti.

TABELA 4 – ARAPOTI – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

<b>Ano</b>	<b>Recurso destinado</b>	<b>Recurso recebido</b>	<b>% Pagamento dos profissionais do magistério</b>
<b>2012</b>	10.179.794,31	9.466.645,27	79%
<b>2013</b>	10.349.924,90	9.837.631,24	83%
<b>2014</b>	11.004.964,75	10.012.356,42	86%
<b>2015</b>	11.582.899,15	11.237.314,62	82%
<b>2016</b>	11.324.242,62	10.929.899,64	94%
<b>2017</b>	10.973.635,93	11.023.085,79	86%
<b>2018</b>	11.500.508,20	11.292.011,72	89%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

A partir do exposto, observa-se que o município de Arapoti perde recursos no Fundeb entre os anos de 2012 a 2016 e em 2018. No ano de 2017, o município recebeu mais do que destinou, um aumento por volta de 0,4%. Vale ressaltar que a rede de ensino de Arapoti teve, no período de 2012 a 2018, menos de 3 mil alunos matriculados, a partir dos dados disponibilizados pelo Inep. Constata-se que 2015 e 2018 foram os anos nos quais o município mais destinou recursos, acompanhando o aumento das receitas advindas das transferências constitucionais pelo Estado e pela União. Vale ressaltar que, em relação aos municípios, os impostos que compõem o Fundeb correspondem a 20% das transferências constitucionais advindas do Estado e da União, além do FPM. Registra-se que, nos anos de 2012 e 2014, o município apresentou as maiores perdas de recursos, em torno de 7% e 9%, respectivamente.

Quanto ao percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério, verifica-se que o município destina mais que o mínimo estipulado pela legislação do Fundeb, sendo que no ano de 2016 foram utilizados 94% dos recursos para esse fim. Assim sendo, cabe analisar o comportamento do Fundeb no município de Carambeí, como mostra a Tabela 5.

TABELA 5 – CARAMBEÍ – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

Ano	Recurso destinado	Recurso recebido	% Pagamento dos profissionais do magistério
2012	12.759.690,66	9.973.895,47	64%
2013	13.189.727,95	10.422.652,62	75%
2014	13.206.806,41	10.670.655,55	90%
2015	13.318.291,29	11.450.999,36	93%
2016	12.632.170,00	10.982.056,82	93%
2017	12.722.288,39	11.701.394,59	89%
2018	13.942.812,12	11.782.626,22	84%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

Assim como Arapoti, verifica-se que o município de Carambeí também destina mais recursos do que recebe com o Fundeb. Todavia, percebe-se que as perdas no município são maiores quando comparadas a Arapoti, pois, de 2012 a 2014, a diferença entre o recurso destinado e recebido foi em torno de 20%, enquanto a partir de 2015 a 2018 existem variações entre 14% e 15%. Registra-se que, assim como Arapoti, no período de 2012 a 2018, a rede de ensino de Carambeí possuía menos de 3 mil alunos matriculados (INEP, 2019).

Quanto ao percentual de vinculação para o pagamento dos profissionais do magistério, o município, em todo o período, vinculou mais que o mínimo de 60% estabelecido pela legislação, sendo que entre 2014 a 2016 o percentual ultrapassou 90%. Entre os anos de 2014 e 2015, houve aumento das transferências constitucionais realizadas, enquanto em 2016 houve aumento no repasse do FPM. Assim sendo, cabe observar o comportamento do Fundeb no município de Castro, como aponta a Tabela 6.

TABELA 6 – CASTRO – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

(continua)

Ano	Recurso destinado	Recurso recebido	% Pagamento dos profissionais do magistério
2012	22.020.284,16	30.518.434,96	84%
2013	22.687.590,66	31.135.416,52	88%
2014	24.234.114,76	32.552.154,29	90%

TABELA 6 – CASTRO – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

			(conclusão)
<b>2015</b>	25.481.074,94	33.892.381,16	75%
<b>2016</b>	24.515.548,61	34.413.209,10	88%
<b>2017</b>	24.847.739,03	35.435.432,87	84%
<b>2018</b>	26.882.873,64	36.595.134,37	76%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

Ao contrário do exposto até aqui, sobre os municípios de Arapoti e Carambeí, que perdem recursos com o Fundeb, o município de Castro possui saldo positivo, ou seja, recebe mais do que destina ao fundo. Observa-se que o ano de 2017 representou a maior variação entre os recursos destinados e recebidos, ou seja, houve aumento de 43%. Entre 2012 a 2016, as variações foram de 33% a 39%, enquanto em 2018 a variação foi de 36%. Destaca-se que a rede municipal de Castro, no que diz respeito ao número de matrículas, é maior do que as redes de Arapoti e Carambeí, registrando menos de 8 mil alunos matriculados no período (INEP, 2019).

Quanto ao pagamento dos profissionais do magistério, evidencia-se que assim como os demais municípios, Castro ultrapassa o mínimo de 60% estabelecido para o pagamento, sendo que de 2012 a 2014 e de 2016 a 2017 os percentuais foram superiores a 80%, registrando 90% no ano de 2014, o maior no período. Esses elementos estão interligados às transferências constitucionais, as quais tiveram aumento nesses anos. Assim sendo, a Tabela 7 mostra o comportamento do Fundeb no município de Ortigueira.

TABELA 7 – ORTIGUEIRA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

Ano	Recurso destinado	Recurso recebido	% Pagamento dos profissionais do magistério
<b>2012</b>	7.284.803,29	8.566.808,83	88%
<b>2013</b>	7.644.671,77	8.785.706,26	90%
<b>2014</b>	7.684.650,55	9.603.503,87	78%
<b>2015</b>	7.769.643,70	10.243.039,81	82%
<b>2016</b>	7.801.874,96	9.732.303,35	85%
<b>2017</b>	8.081.645,26	9.303.122,79	95%
<b>2018</b>	10.210.838,11	10.397.089,01	80%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

O município de Ortigueira, assim como Castro, recebe mais recursos do que aquele que destina ao Fundeb. Todavia, verifica-se que os percentuais que recebe a mais com o fundo ficam abaixo, em comparação com Castro, pois o ano em que obteve maior retorno foi em 2012, totalizando 32% a mais no valor recebido do que aquele destinado. Nos demais anos, o percentual de retorno apresentou variações, chegando a 2% de aumento em 2018. Os valores destinados ao fundo apresentam aumento entre os anos de 2016 a 2018, acompanhando o aumento de repasse advindo das transferências constitucionais. Em relação ao número de matrículas na rede municipal de ensino, entre 2012 a 2018, Ortigueira tinha menos de 3 mil alunos matriculados (INEP, 2019).

Quanto ao pagamento dos profissionais do magistério, observa-se que o município de Ortigueira utiliza mais que 60%, o qual deve ser o mínimo vinculado. Consta-se que 2013 e 2017 foram os anos com maior percentual do Fundeb destinado ao pagamento dos profissionais do magistério, sendo 90% e 95%, respectivamente. Nesse sentido, a Tabela 8 traz os dados sobre o Fundeb no município de Palmeira.

TABELA 8 – PALMEIRA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

Ano	Recurso destinado	Recurso recebido	% Pagamento dos profissionais do magistério
<b>2012</b>	11.192.463,20	11.043.577,28	100%
<b>2013</b>	11.507.270,45	12.034.376,11	89%
<b>2014</b>	12.344.433,68	13.793.796,82	87%
<b>2015</b>	12.784.757,11	13.659.322,14	64%
<b>2016</b>	12.500.904,98	13.243.979,80	69%
<b>2017</b>	11.848.512,06	14.321.973,52	67%
<b>2018</b>	12.714.060,07	15.068.843,71	61%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

A Tabela 8 revela que o município de Palmeira, com exceção do ano de 2012, ganha recursos com o Fundeb, mas em menores proporções. Observa-se que o ano com maior retorno, comparando o recurso destinado e o recebido, foi em 2017, em que obteve ganho de 21%, seguido de 2018, com 19% e 2014, com 12%. Em 2013, 2015 e 2016, o percentual de retorno variou entre 5% e 7%. Consta-se que a elevação dos recursos segue a mesma trajetória de aumento das receitas advindas das transferências constitucionais. No tocante ao número de alunos matriculados,

entre 2012 a 2018, Palmeira registrava menos de 3.500 alunos na rede municipal de ensino (INEP, 2019).

Quanto ao pagamento dos profissionais do magistério, verifica-se que cumpre com o percentual mínimo de vinculação, ou seja, 60% dos recursos advindos com o Fundeb devem ser destinados ao pagamento. Além disso, no ano de 2012, o município gastou 100% do fundo com o pagamento dos profissionais do magistério e que, a partir de 2015, há diminuição no percentual vinculado, sendo que em 2018 registra 61%, muito próximo ao mínimo estabelecido.

A Tabela 9 trata dos dados sobre o Fundeb no município de Ponta Grossa.

TABELA 9 – PONTA GROSSA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

<b>Ano</b>	<b>Recurso destinado</b>	<b>Recurso recebido</b>	<b>% Pagamento dos profissionais da educação</b>
<b>2012</b>	60.314.671,25	113.592.038,94	78%
<b>2013</b>	62.235.984,48	124.125.829,54	85%
<b>2014</b>	63.102.690,41	134.010.323,66	80%
<b>2015</b>	67.814.502,04	134.722.826,53	83%
<b>2016</b>	63.601.272,66	129.220.268,06	8.2%
<b>2017</b>	63.965.427,53	141.636.758,84	86%
<b>2018</b>	67.461.933,61	145.345.449,68	80%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

A partir da Tabela 9, verifica-se que, entre os municípios, Ponta Grossa destina e recebe mais recursos no Fundeb, além de possuir mais alunos matriculados na rede municipal de ensino, variando entre 28 mil a 31.600 alunos, no período de 2012 a 2018. Ademais, observa-se que os valores recebidos quando comparados ao destino ultrapassam, ou seja, nos anos de 2014, 2016, 2017 e 2018, recebeu 100% a mais do que destinou ao fundo. Constata-se que a elevação dos recursos destinados acompanha o aumento dos impostos advindos das transferências constitucionais da União e dos estados e do FPM.

No tocante ao pagamento dos profissionais do magistério, o município cumpre o percentual mínimo obrigatório de 60%, sendo que, a partir de 2013, o percentual utilizado varia de 80% a 86% para a remuneração docente. Diante disso, cabe analisar o comportamento do Fundeb no município de Reserva.

TABELA 10 – RESERVA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

<b>Ano</b>	<b>Recurso destinado</b>	<b>Recurso recebido</b>	<b>% Pagamento dos profissionais da educação</b>
<b>2012</b>	7.573.871,18	12.064.281,80	64%
<b>2013</b>	8.099.823,58	12.311.648,16	63%
<b>2014</b>	8.718.405,99	13.319.325,77	65%
<b>2015</b>	9.026.600,39	14.321.014,71	71%
<b>2016</b>	8.791.627,98	13.176.107,78	74%
<b>2017</b>	8.444.325,45	13.340.120,92	69%
<b>2018</b>	8.611.512,80	13.514.258,51	71%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

A partir do exposto na Tabela 10, verifica-se que o município de Reserva ganha recursos com o Fundeb, ou seja, recebe mais do que destina. Observa-se que o percentual que recebe a mais permanece entre 50% a 59% no período e, nos anos de 2012 a 2015, o percentual de aumento foi de 59% e, em 2017, foi de 58%. Os ganhos advindos do Fundeb, em relação à receita, são justificados pelo perfil de arrecadação do município, que possui grande dependência do FPM e transferências constitucionais da União e do Estado, os quais destinam 20% dos recursos arrecadados ao fundo. Ademais, entre o período de 2012 a 2018, as matrículas da rede municipal de ensino registravam menos de 3.300 alunos.

No que diz respeito ao pagamento dos profissionais do magistério, constata-se que há variações no período, já que no ano de 2016 teve a maior porcentagem destinada ao pagamento, totalizando 74%, seguido de 2015 e 2018, os quais totalizaram 71%, o que pode estar atrelado a mudanças no plano de carreira. Por fim, cabe observar os dados relativos ao município de Telêmaco Borba sobre o Fundeb.

TABELA 11 – TELÊMACO BORBA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

(continua)

<b>Ano</b>	<b>Recurso destinado</b>	<b>Recurso recebido</b>	<b>% Pagamento dos profissionais da educação</b>
<b>2012</b>	20.942.483,69	24.249.563,93	68%
<b>2013</b>	23.333.394,87	29.327.887,11	69%
<b>2014</b>	25.162.492,35	30.464.129,05	90%
<b>2015</b>	26.462.308,21	32.159.407,54	91%
<b>2016</b>	26.244.146,11	31.232.861,61	84%

TABELA 11 – TELÊMACO BORBA – RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS PELO FUNDEB – 2012-2018 – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

			(conclusão)
<b>2017</b>	26.768.654,36	30.447.599,80	67%
<b>2018</b>	27.274.139,76	31.905.024,10	68%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

Em relação ao município de Telêmaco Borba, pode-se observar que este recebe mais recursos do que destina, todavia, em menores proporções se comparado a outros municípios. No período, o aumento entre a receita destinada e recebida permanece entre 26% e 14%, nos anos de 2013 e 2017, respectivamente. A queda no ano de 2014 justifica-se pelo declínio no repasse dos recursos advindos do FPM e o aumento de 2017 está interligado às transferências constitucionais da União e do Estado, as quais tiveram acréscimo. Ademais, registra-se que no período de 2012 a 2018, os alunos matriculados na rede municipal de ensino não ultrapassam 7.700 alunos.

Os dados sobre o percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério revelam que entre 2014 e 2015, 90% foram utilizados para isso, seguido de 2016, com 84%. Verifica-se, nos demais anos, que o percentual não ultrapassa os 70%.

Diante do exposto, os dados constataam que há diferenças entre os municípios no que diz respeito ao Fundeb, já que há alguns que perdem recursos, ou seja, o recurso recebido é menor do que o destinado; e outros que ganham, isto é, o recurso recebido é maior daquele destinado. Assim sendo, a Tabela 12 traz os dados do estado do Paraná e dos oito municípios, nos anos de 2012 a 2018, a fim de que possam ser observadas essas diferenças.

TABELA 12 – SÍNTESE DOS RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS COM O FUNDEB NO ESTADO DO PARANÁ E NOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012 E 2018

Ente Federado	Ano	Recurso destinado	Recurso recebido	(continua) % Pagamento dos profissionais do magistério
<b>Paraná</b>	2012	5.230.372.889,62	4.690.184.140,55	86%
	2018	5.962.194.836,27	4.829.305.043,54	84%
<b>Arapoti</b>	2012	10.179.794,31	9.466.645,27	79%
	2018	11.500.508,20	11.292.011,72	89%

TABELA 12 – SÍNTESE DOS RECURSOS DESTINADOS E RECEBIDOS COM O FUNDEB NO ESTADO DO PARANÁ E NOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012 E 2018

				(conclusão)
<b>Carambeí</b>	<b>2012</b>	12.759.690,66	9.973.895,47	64%
	2018	13.942.812,12	11.782.626,22	84%
<b>Castro</b>	2012	22.020.284,16	30.518.434,96	84%
	2018	26.882.873,64	36.595.134,37	76%
<b>Ortigueira</b>	2012	7.284.803,29	8.566.808,83	88%
	2018	10.210.838,11	10.397.089,01	80%
<b>Palmeira</b>	2012	11.192.463,2	11.043.577,28	100%
	2018	12.714.060,07	15.068.843,71	61%
<b>Ponta Grossa</b>	2012	60.314.671,25	113.592.038,94	78%
	2018	67.461.933,61	145.345.449,68	80%
<b>Reserva</b>	2012	7.573.871,18	12.064.281,80	64%
	2018	8.611.512,802	13.514.258,51	71%
<b>Telêmaco Borba</b>	2012	20.942.483,69	24.249.563,93	68%
	2018	27.274.139,76	31.905.024,10	68%

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012 e 2018).

A partir do exposto, observa-se que os entes federados que perdem recursos com o Fundeb são o estado do Paraná e os municípios de Arapoti e Carambeí, além de Ortigueira, que, no ano de 2018, registrou um ganho de 2%, o que pode revelar perdas futuras. Verifica-se que tanto o estado do Paraná quanto os municípios destinaram mais recursos no ano de 2018 quando comparado a 2012.

Em relação aos municípios que perdem ou ganham recursos com o Fundeb, registra-se que Carambeí possui as maiores perdas, enquanto Ponta Grossa registra os maiores ganhos. Consta-se que os municípios que possuem uma rede municipal de ensino com menos de 3 mil alunos matriculados, como é o caso de Arapoti e Carambeí, perdem recursos, com exceção do município de Ortigueira, que, mesmo com esse número de matrículas, registrou ganhos com o Fundeb, devido às mudanças na arrecadação durante o período; e, Reserva, que possui o FPM como parcela principal na composição orçamentária, o qual integra os impostos do Fundeb. Todavia, ressalta-se que o perfil de arrecadação desse município alterou-se ao longo de todo o período.

Ao considerar o percentual destinado ao pagamento dos profissionais do magistério, observa-se que há variações do ano de 2012 para 2018, já que o estado do Paraná e os municípios de Ortigueira e Palmeira diminuíram os percentuais

destinados. No entanto, vale ressaltar que, como abordado nas tabelas anteriores, houve variações durante o período de 2012 a 2018, com aumentos e diminuições.

Ressalta-se que o Fundeb foi instituído com o objetivo de equalizar as diferenças de arrecadações encontradas nas regiões brasileiras, sendo um instrumento de redistribuição dos recursos arrecadados, considerando o pacto federativo e o regime de colaboração instituído. Como analisado por Breameker (2010), há municípios que perdem recursos com o fundo, fato constatado nessa pesquisa.

Considerando os dados em relação ao Fundeb, deve-se observar o comportamento do gasto-aluno, nos anos de 2012 e 2018, no estado do Paraná e nos oito municípios paranaenses, com o objetivo de perceber as possíveis tentativas sobre a valorização docente.

### 3.3 GASTO-ALUNO

Para análise do gasto-aluno no estado do Paraná e nos oito municípios paranaenses, foram considerados os dados relativos à receita gasta com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), dividindo-se pelo número de matrículas nas redes de ensino, nos anos de 2012 e 2018<sup>19</sup>. Investigar esses dados pode demonstrar os esforços despendidos pelos entes federados no que concerne à valorização docente, tendo em vista que, nesse valor, está inclusa a remuneração dos professores. Assim sendo, a Tabela 13 traz os dados sobre o gasto-aluno nos entes federados.

TABELA 13 – GASTO-ALUNO NO ESTADO DO PARANÁ E NOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES – VALORES EM REAIS – 2012 E 2018

<b>Ente federado</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>
<b>Paraná</b>	5295,25	7058,00
<b>Arapoti</b>	6048,55	7214,64
<b>Carambeí</b>	7709,04	8768,28
<b>Castro</b>	5914,58	7032,33
<b>Ortigueira</b>	7477,95	8991,89
<b>Palmeira</b>	8425,53	7870,96
<b>Ponta Grossa</b>	5634,51	6962,20
<b>Reserva</b>	5025,60	5914,81
<b>Telêmaco Borba</b>	5776,61	6562,44

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012 e 2018).

<sup>19</sup> No apêndice 2 constam os gráficos individuais de cada ente federado, entre o período de 2012 a 2018.

A Tabela 13 revela que, de maneira geral, com exceção de Palmeira, os demais municípios tiveram aumento na capacidade de financiamento. No ano de 2012, o município com o maior gasto-aluno foi Palmeira, totalizando R\$ 8.425,53 no ano, seguido de Carambeí, com R\$ 7.709,04. O município que teve menor gasto-aluno ano foi Reserva, totalizando R\$ 5.025,60, seguido do estado do Paraná, com R\$ 5.295,25. Em relação ao ano de 2018, observa-se que o maior gasto-aluno ano foi registrado pelo município de Ortigueira, com R\$ 8.991,89, seguido de Carambeí, com R\$ 8.768,28. De modo geral, constata-se que de 2012 para 2018, tanto o estado do Paraná como os municípios, com exceção de Palmeira, tiveram elevação no gasto-aluno. Assim, Palmeira teve queda de 7% no gasto-aluno, enquanto o estado do Paraná foi o ente com maior aumento, totalizando 33%, em seguida Ponta Grossa, com aumento de 24%. Diante disso, a Tabela 14 traz os dados sobre o vencimento inicial e final dos professores no estado do Paraná e nos municípios de Arapoti, Carambeí, Palmeira, Ponta Grossa e Telêmaco, os quais estavam anexos aos planos de carreira vigentes até o momento de escrita dessa tese.

TABELA 14 – VENCIMENTO INICIAL E FINAL DO ESTADO DO PARANÁ E EM CINCO MUNICÍPIOS PARANAENSES – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)

Ente Federado	Ano	20h		40h	
		Vencimento Inicial	Vencimento Final	Vencimento inicial	Vencimento final
<b>Paraná</b>	2016	1.667,56	5.807,18	3.335,11	11.614,37
<b>Arapoti</b>	2018	1.156,18	2.535,80	2.312,36	4.684,00
<b>Carambeí</b>	2012	1.132,38	3.415,72	2.264,77	6.831,45
<b>Palmeira</b>	2016	1.253,46	3.991,64	2.506,92	7.983,30
<b>Ponta Grossa</b>	2015	1.305,14	2.335,73	2.610,27	4.671,45
<b>Telêmaco Borba</b>	2012	1.201,84	1.863,59	2.403,68	3.727,17

FONTE: A autora, com base nos planos de carreira de cada ente federado<sup>20</sup>.

A tabela demonstra que há carreiras muito diferentes entre os entes federados, fato que está interligado à autonomia política, administrativa e financeira que esses

<sup>20</sup> Ressalta-se que, inicialmente, a pesquisa pretendia analisar os vencimentos iniciais e finais no período de 2012 a 2018. Todavia, as tabelas salariais não foram encontradas no meio eletrônico e, portanto, foi encaminhado *e-mail*, em março de 2020, para as Secretarias de Educação e sindicatos, tendo-se apenas o retorno da APP/PR. Além disso, o não retorno das secretarias pode estar atrelado ao contexto gerado pela pandemia do Covid-19. Por isso, foram consideradas apenas as tabelas salariais anexas aos planos de carreira.

possuem (BRASIL, 1988). Observa-se que o estado do Paraná registra o maior vencimento inicial e final. Em relação à diferença do vencimento inicial e final nos municípios, verifica-se que Palmeira e Carambeí possuem diferença de 218% e 202%, respectivamente, enquanto Telêmaco Borba e Ponta Grossa possuem diferença de 55% e 79%. Esses dados podem demonstrar que os planos de carreira dos municípios de Telêmaco Borba e Ponta Grossa são menos atrativos em relação aos demais, todavia, devem-se considerar as progressões e avanços propostos na carreira, que podem levar mais ou menos anos para atingir o vencimento final.

Como exposto no capítulo 2, em 2008, foi instituído o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), por meio da Lei Federal n.º 11.738, a qual estabeleceu que nenhum ente federado pode pagar abaixo do piso estabelecido, que é atualizado anualmente (BRASIL, 2008). Assim sendo, verifica-se que o piso em 2012 era de R\$ 2.264,38<sup>21</sup> para uma jornada de 40 horas semanais e tanto o município de Carambeí, quanto Arapoti cumpriram o mínimo estabelecido pelo piso. No ano de 2015, o valor do piso era de R\$ 2.513,56, observando-se que o vencimento inicial no município de Ponta Grossa era de R\$ 2.610,27, ou seja, cumpriu o mínimo estabelecido. Já no ano de 2016, o valor do piso correspondia a R\$ 2.515,45, verificando-se que o estado do Paraná cumpriu o estabelecido, enquanto o município de Palmeira não, ficando abaixo do valor estabelecido nacionalmente. Por fim, em 2018, o valor do piso era de R\$ 2.658,52, evidenciando-se que no município de Arapoti o vencimento inicial nesse ano era de R\$ 2.312,36, ou seja, abaixo do estipulado nacionalmente. Assim, compreende-se que, entre os dados analisados na Tabela 12, os municípios de Palmeira e Arapoti não cumpriram o valor estabelecido nacionalmente para o piso salarial, nos anos de 2016 e 2018, respectivamente. Os dados trazidos pela CNTE no Quadro 11 revelam que há estados que ainda não cumprem a Lei do Piso, sendo constatado, nessa pesquisa, que também há municípios que não cumprem (CNTE, 2019). Ademais, verifica-se que os municípios que cumpriram o piso, em relação ao vencimento inicial, os valores ficaram próximos ao mínimo estabelecido, isto é, o mínimo torna-se o teto máximo, como traz o documento da CNTE (2015, p. 6):

A limitação de alcance da Lei do Piso e as lacunas institucionais da política de valorização dos profissionais da educação acabaram criando espaço para sucessivos ataques dos gestores aos planos de carreira da categoria, em

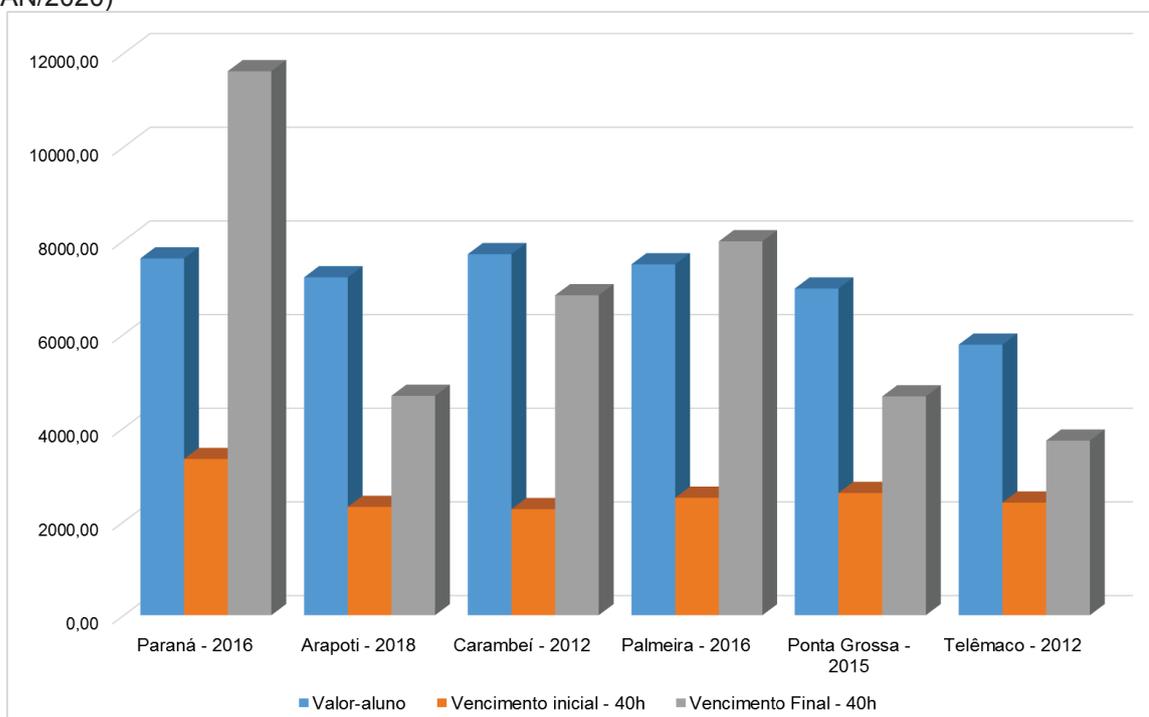
---

<sup>21</sup> Os valores do piso foram atualizados pelo INPC (jan./2020).

especial do magistério, onde não raro o “piso” tem se transformado em “teto salarial” – desvirtuando por completo os objetivos da Lei Federal.

Diante disso, com a finalidade de articular os dados sobre o gasto-aluno e vencimentos dos professores, o Gráfico 12 traz o cruzamento entre o gasto-aluno ano e o vencimento inicial e final dos professores. Vale ressaltar que o gasto-aluno seguiu o ano estabelecido pela tabela de vencimento, como no município de Carambeí, em que a tabela salarial correspondia ao ano de 2012 e, para o cruzamento dos dados, foi considerado o gasto-aluno ano de 2012 desse município.

GRÁFICO 12 – PERCENTUAL GASTO DO GASTO-ALUNO ANO DO ESTADO DO PARANÁ E EM OITO REDES MUNICIPAIS PARANAENSES – EM VALORES REAIS ATUALIZADOS PELO INPC (JAN/2020)



FONTE: A autora, com base nos dados do Siope, Inep e tabelas de vencimento.

A partir do Gráfico 12, constata-se que o estado do Paraná utilizou 44% do gasto-aluno com o vencimento inicial, para o ano de 2016, enquanto o vencimento final ultrapassa a média do gasto-aluno. Em relação a Arapoti, para o ano de 2018, verifica-se que utilizou 32% do gasto-aluno para o vencimento inicial e em torno de 65% para o vencimento final. No município de Carambeí, 29% do gasto-aluno foi utilizado para o vencimento inicial e 89% para o vencimento final, no ano de 2012, enquanto o município de Telêmaco Borba, no mesmo ano, utilizou 42% do gasto-aluno no vencimento inicial e 65% no vencimento final.

O município de Palmeira, no ano de 2016, utilizou 33% do gasto-aluno para o vencimento inicial, além de o vencimento final ultrapassar a média estabelecida pelo gasto-aluno. Em relação a Ponta Grossa, verifica-se que 37% do gasto-aluno foi destinado ao vencimento inicial e 67% ao vencimento final.

Para se compreender as ações e políticas implementadas nos entes federados, faz-se necessário analisar os desdobramentos do Plano Nacional de Educação no estado do Paraná e nos oito municípios paranaenses, a fim de que se analisem as ações desenvolvidas em relação à valorização docente.

### 3.4 O PLANO ESTADUAL E OS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO

A partir do exposto no capítulo 2, observa-se que o Plano Nacional de Educação é um documento importante à educação brasileira, tendo em vista que traça metas para serem atingidas num período de 10 anos, objetivando a melhoria da qualidade da educação. A partir do PNE, cabe aos estados e municípios elaborarem os planos locais, ou seja, o Plano Estadual de Educação (PEE) e o Plano Municipal de Educação (PME), pois, diante do federalismo instituído no Brasil, cada ente federado possui autonomia para elaborar e implementar as leis. Todavia, ressalta-se que, nessa questão, a autonomia é relativa, haja vista que os estados e municípios devem considerar o exposto na legislação nacional e adequar à sua realidade.

Ao analisar os planos do estado do Paraná e dos municípios, verificou-se que há particularidades no sentido de que alguns municípios agruparam as metas e as estratégias, o que ocasionou a não compatibilidade com o que seria analisado. Por exemplo, a meta 17, a ser analisada, bem como suas estratégias, muitas vezes correspondiam à meta 15, à 16 ou à 19 dos planos locais. Além disso, com exceção do município de Reserva, nos demais municípios, os PMEs têm a vigência de 2015 a 2025, enquanto Reserva propõe a vigência de 2015 a 2024.

No que diz respeito à valorização docente, as metas 17 e 18 trazem questões mais pontuais, como será abordado ao decorrer desse capítulo. A meta 17 do PNE traz a seguinte redação: “[...] valorizar os(as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos(as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

Ao analisar o Plano Estadual do estado do Paraná e os Planos Municipais dos municípios de Arapoti, Carambeí, Castro, Ortigueira, Palmeira, Ponta Grossa, Reserva e Telêmaco Borba, verificou-se que o PEE acrescenta à redação o termo “rede pública estadual”: “Valorizar os profissionais do magistério da *rede pública estadual* de Educação Básica” (PARANÁ, 2015), pois, como traz a redação da Constituição Federal de 1988, artigo 211, os estados devem priorizar a oferta dos anos finais do ensino fundamental e ensino médio.

Quanto aos municípios, observa-se que Carambeí e Ortigueira adicionam o termo “rede pública municipal”, enquanto os demais seguem a redação do PNE. O município de Castro optou por agrupar as metas 17 e 18 numa mesma meta, ou seja, na 16, trazendo a seguinte redação:

Meta 16: Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PME, assim como garantir o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (CASTRO, 2015).

Quanto às estratégias da meta 17, as quais foram abordadas no capítulo 2, as estratégias 17.1 e 17.2 do PNE tratam da constituição de um fórum permanente, pelo MEC, para acompanhar a atualização progressiva do valor do piso salarial aos profissionais do magistério por meio de indicadores do Plano Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD). Assim sendo, verificou-se que o município de Ponta Grossa não elaborou nenhuma estratégia que abordasse essa questão. Em relação ao PEE do Paraná, insere na estratégia 17.4 que garantirá “[...] no mínimo, o pagamento do PSPN a todos os profissionais do magistério, em início de carreira [...]” (PARANÁ, 2015).

Ao analisar os Planos Municipais, nota-se que o município de Carambeí, além do exposto no PNE e PEE, elaborou novas estratégias e subestratégias na meta 17, totalizando cinco estratégias e sete subestratégias. Diante disso, propõe a reorganização do Fórum Municipal de Educação (FME), com objetivo de haver participação da sociedade na formulação, acompanhamento, atualização e implementação da valorização dos profissionais da educação (CARAMBEÍ, 2015). Além disso, propõe a reposição salarial anualmente aos profissionais do magistério, a partir do reajuste nacional, além de que “[...] caso os índices da data base sejam

superiores aos valores do piso, prevalecerá o reajuste maior” (CARAMBEÍ, 2015). Além disso, traz na meta 17.2 que:

Delegar como tarefa ao Fórum Municipal de Educação e Conselho Municipal de Educação o acompanhamento com reuniões no mínimo bimestrais, até a consolidação da evolução salarial de acordo com os indicadores do PNAD, inclusive participando de estudo financeiro junto ao município para efetivar a implantação de políticas de valorização dos profissionais do magistério de acordo com a lei 11738/08 do piso salarial nacional (CARAMBEÍ, 2015).

Observa-se que entre os municípios, Carambeí é o único que prevê um acompanhamento mais consistente em relação à evolução salarial, propondo reuniões, no mínimo, bimestrais, enquanto os demais apenas citam que irão acompanhar os fóruns, mas não discorrem como será o acompanhamento.

A estratégia 17.3 do PNE discorre sobre a implementação de planos de carreira ao enfatizar a necessidade do cumprimento de jornada de trabalho em um único estabelecimento de ensino, gradualmente (BRASIL, 2015). Assim sendo, observa-se que os verbos empregados nos PMEs de Carambeí, Castro, Ortigueira e Ponta Grossa revelam que os municípios possuem plano de carreira, como readequar, cumprir, manter, entre outros. O município de Reserva não propõe nenhuma estratégia à implementação do plano de carreira.

No PME do município de Carambeí, ressalta-se a inclusão na estratégia 17.3 sobre a revisão dos planos de carreira, a qual ocorrerá a cada dois anos, além de trazer na subestratégia a realização de concurso público a cada dois anos. Nesse sentido, o PME de Ponta Grossa também discorre sobre a garantia de, no prazo de um ano, ocorrer revisão e implementação da lei que trata do plano de carreira (PONTA GROSSA, 2015).

O PME do município de Castro propõe a readequação do plano de carreira, assegurando, inclusive, 33% de hora-atividade. Ademais, complementa trazendo a necessidade de readequação do plano de carreira, “[...] garantindo sempre a melhoria da carreira e valorização dos mesmos” (CASTRO, 2015). Como destacado ao longo do texto, a instituição de um momento extraclasse para o docente é necessário, tendo em vista que esse utiliza o tempo para planejamento, avaliação, formação continuada, entre outros elementos. Assim sendo, a hora-atividade é uma conquista da categoria docente, a qual deve ser cumprida pelos entes federados, pois é um direito adquirido.

No entanto, existem ainda, como exposto no capítulo 2, estados e municípios que não cumprem esse direito.

Assim sendo, há estratégias que podem estar interligadas aos planos de carreira, mas não são especificadas pelos PMEs dos municípios, caso de Arapoti e Ortigueira, os quais descrevem na estratégia 17.3 que irão “[...] buscar mecanismos de reorganização da rede municipal de ensino, tendo em vista a busca da relação professor/aluno dentro de padrões ideais” (ARAPOTI, 2015; ORTIGUEIRA, 2015). Ao compreender que essa redação está inserida na estratégia que discorre sobre o plano de carreira, entende-se que pode estar interligada às questões sobre número de aluno por turma, no entanto, como não especificam o que seria a relação dentro dos padrões ideais, pode-se denotar outros sentidos. Além disso, o PME de Carambeí discorre na subestratégia 17.3.5 que garantirá que o processo de escolha de turma seja mantido, respeitando os critérios dos primeiros lotados (CARAMBEÍ, 2015).

Quanto à estratégia 17.4 do PNE, que discorre sobre a ampliação da assistência financeira da União aos entes federados, a fim de que se tenha a implementação de políticas de valorização dos profissionais do magistério, em especial o PSPN (BRASIL, 2015), verifica-se que os municípios de Ortigueira, Reserva e Telêmaco Borba não propõem nenhuma estratégia. O PEE do Paraná segue, de certa forma, a redação do PNE, acrescentando apenas “[...] a assistência financeira específica ao estado e municípios”. Os PMEs de Arapoti, Castro, Palmeira e Ponta Grossa seguem a redação estabelecida na legislação nacional, no caso o PNE.

Nessa perspectiva, ressalta-se no PME de Carambeí a estratégia 17.4.1 que traz “[...] ampliar o percentual de recursos destinados à educação, acima do estabelecido pela Constituição” (CARAMBEÍ, 2015). Verifica-se que há uma tentativa de o município traçar estratégias a fim de que se tenha melhoria da qualidade da educação e, conseqüentemente, da valorização docente. Ao analisar o percentual investido em educação pelos estados e municípios, o qual deve ser, no mínimo, 25% (BRASIL, 1988), entre os anos de 2012 a 2018, observa-se que há variações entre os entes, como mostra a Tabela 15.

TABELA 15 – PERCENTUAL DE VINCULAÇÃO DE IMPOSTOS EM EDUCAÇÃO – 2012-2018

Ente federado	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Arapoti</b>	25,30	27,84	25,19	25,03	26,09	26,18	28,42
<b>Carambeí</b>	27,91	28,65	25,94	25,09	28,83	25,82	30,12
<b>Castro</b>	27,73	25,68	27,71	27,18	30,47	29,28	27,50
<b>Ortigueira</b>	29,15	27,27	25,06	27,05	28,24	26,52	28,81
<b>Palmeira</b>	35,53	28,49	26,99	30,68	28,62	26,95	28,27
<b>Ponta Grossa</b>	25,86	26,07	25,05	25,14	25,34	26,71	25,07
<b>Reserva</b>	25,88	25,44	26,11	26,88	26,82	26,99	27,23
<b>Telêmaco Borba</b>	25,17	25,58	25,07	25,19	24,39	27,60	26,17

FONTE: A autora, com base nos dados do Siope (2012-2018).

Ao analisar a Tabela 15, verifica-se que há certas tendências de vinculação nos municípios de Ponta Grossa e Telêmaco Borba. O município de Carambeí, em todo o período, aplicou mais que o estabelecido no artigo 212 da Constituição Federal, sendo que no ano de 2018 o percentual destinado à educação foi de 30,12%, portanto, isso demonstra que o município tem buscado cumprir o estabelecido na estratégia 17.4.1. Observa-se, também, que há esforço do município no que diz respeito ao aumento da vinculação, considerando-se que, no ano de 2016, houve queda no orçamento e mesmo assim vinculou a mais do que em 2015, como apontando no Gráfico 4.

No período analisado, observa-se que o maior percentual aplicado foi pelo município de Palmeira, no ano de 2012, totalizando 35,53%, fato que pode demonstrar uma tentativa de melhoria na vinculação de impostos, tendo em vista que a menor arrecadação do município entre 2012 a 2018 foi registrada em 2012. Além disso, nota-se que em 2015 houve aumento na vinculação de impostos, fato que está articulado aos dados apresentados no Gráfico 7, que mostra aumento no total de arrecadação do município.

Ademais, nota-se que o município de Ponta Grossa, com maior arrecadação quando comparado aos demais municípios, destina, no período, valores próximos aos 25% exigidos pela legislação, com exceção dos anos de 2013 e 2017, resultado do aumento na receita própria e transferências constitucionais, como mostra o Gráfico 8. Reserva, como observado nas seções anteriores, possui menor arrecadação e, no período, o percentual destinado, de forma geral, é maior que em Ponta Grossa.

Em relação ao município de Ortigueira, o qual teve mudança no perfil de arrecadação, percebe-se que, no ano de 2014, em que se teve aumento dos recursos

advindos da arrecadação própria, o percentual investido foi menor do que em 2012 e 2013.

Outro elemento que chama a atenção diz respeito ao município de Telêmaco Borba, que no ano de 2016 não cumpriu com o mínimo estabelecido constitucionalmente, resultando em 24,39%. Inicialmente, presume-se que isso poderia estar interligado à queda na arrecadação de recursos ou de repasses constitucionais, no entanto, como mostra o Gráfico 10, isso não foi evidenciado. O ano de 2017 resultou na maior vinculação de recursos em educação nesse município, sendo justificado pelo aumento expressivo das transferências constitucionais, em cerca de 39%, além de precisar repor o percentual não vinculado no ano anterior.

Para além dessas questões, verifica-se que os municípios de Ortigueira e Telêmaco Borba trazem na estratégia 15.4 e 19.5, respectivamente, aspectos quanto à garantia de melhores condições de trabalho dos educadores, de forma a prevenir doenças profissionais (ORTIGUEIRA, 2015) e a instituição de programa de valorização da saúde dos profissionais da educação (TELÊMACO BORBA, 2015). Com as mudanças constantes na sociedade e no mundo, o professor depara-se com novos dilemas e desafios no seu exercício profissional, o que pode acarretar em sua saúde física e mental. O mal-estar docente é um tema que vem impulsionando os debates na profissão, tendo em vista os constantes afastamentos do trabalho, pelos docentes, para tratar da saúde. Esteve (1999) define mal-estar docente como as consequências negativas, as quais estão relacionadas às condições de trabalho, que acabam interferindo no exercício profissional, ou seja, a insatisfação com a profissão, que pode resultar em quadros depressivos. Nesse sentido, as estratégias propostas pelos PMEs dos municípios de Ortigueira e Telêmaco Borba demonstram a preocupação com o estado de saúde dos profissionais do magistério, além das condições de trabalho, que irão impactar na valorização docente.

Considerando as condições de trabalho, as quais estão relacionadas aos planos de carreira, a meta 18 no PNE, que trata sobre a implantação de planos de carreira, traz a seguinte redação:

Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2015).

Verifica-se que o PEE do Paraná e dos municípios segue a redação dada pelo PNE, com exceção do PME de Castro, que, como abordado anteriormente, agrupou essa meta com a anterior. Todavia, para fins de análise, optou-se por desmembrar as estratégias que estavam na meta 16 deste município, articulando com o proposto no PNE. Já o PME do município de Telêmaco Borba reduziu a redação da meta 18, a qual corresponde à meta 20 do plano local para “[...] assegurar a implementação do plano de carreira para os profissionais do magistério e demais profissionais da educação” (TELÊMACO BORBA, 2015). Assim, ressalta-se que a redução na redação influencia nos aspectos quanto à valorização docente, tendo em vista que não discorre sobre o prazo de dois anos, além de não abordar a questão do piso salarial nacional como referência.

No que diz respeito à estratégia 18.1 do PNE, a qual trata que até o terceiro ano de vigência do plano, no mínimo, 90% dos profissionais do magistério e, no mínimo, 50% dos profissionais da educação não docentes ocupariam cargo de provimento efetivo (BRASIL, 2015), observa-se que o PEE do Paraná não cumpre, nessa estratégia, em partes, o estabelecido nacionalmente, pois traz que 85% dos profissionais do magistério e, no mínimo, 65% dos profissionais da educação não docentes ocupariam cargo de provimento efetivo, ou seja, o estabelecido para os profissionais do magistério está abaixo da porcentagem do PNE, enquanto os cargos ocupados pelos profissionais da educação não docentes propõem 15% a mais do estabelecido nacionalmente. Quanto aos PMEs, verifica-se que os municípios de Arapoti, Carambeí, Castro, Reserva e Telêmaco Borba não abordam, nos planos locais, aspectos quanto à ocupação em cargos efetivos pelos profissionais da educação e profissionais da educação não docentes.

O PME de Ortigueira traz na estratégia 16.1 a necessidade de promover concursos públicos para provimento do cargo em docência, a fim de que 100% dos cargos em docência sejam efetivos (ORTIGUEIRA, 2015). Já o PME de Palmeira segue a redação dada pelo PEE do Paraná.

O PME de Ponta Grossa propõe que até o início do terceiro ano de vigência do plano, no mínimo, 90% dos profissionais do magistério e, no mínimo, 90% dos profissionais da educação não docentes ocupariam cargo de provimento efetivo (PONTA GROSSA, 2015). Vale ressaltar que o concurso público é um elemento que

está relacionado à valorização docente, sendo amparado pelo exposto na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), todavia, verifica-se que o contrato temporário dos docentes ainda é uma estratégia utilizada pelos entes federados, como apontam Thomazini e Jacomini (2019, p. 117):

Desde a Constituição Federal de 1934 (BRASIL, 1934), o ingresso de professores de escolas públicas na carreira do magistério ocorre por meio de concurso público. No entanto, nem sempre as demandas por profissionais da educação são atendidas via concurso público, pois municípios e estados utilizam-se dos processos seletivos para complemento do quadro docente, que, por princípio, deveria atender apenas licenças temporárias de seus professores.

A estratégia 18.2 do PNE discorre sobre o acompanhamento dos profissionais iniciantes na carreira docente, supervisionados por equipe de profissionais experientes, para fins de efetivação do estágio probatório, além de ofertar cursos de aprofundamento de estudo na área de atuação do(a) professor(a). Assim sendo, o PEE do Paraná traz, nessa estratégia, assegurar um sistema de avaliação dos profissionais em estágio probatório, para que assim seja decidida a efetivação no cargo (PARANÁ, 2015). Nos planos municipais, verifica-se que os oito municípios destinam uma estratégia para o acompanhamento e a avaliação do profissional iniciante na carreira docente, o que influenciará na sua efetivação no cargo. No PME de Carambeí, há acréscimo de uma subestratégia, discorrendo que “Oportunizar vivências práticas ministradas por profissionais efetivos e de destaque no município” (CARAMBEÍ, 2015). No PME de Telêmaco Borba, a estratégia 20.6 discorre sobre a implementação e a efetivação do sistema de avaliação por desempenho dos profissionais da educação no plano de carreira (TELÊMACO BORBA, 2015).

Nesse sentido, ressalta-se que o acompanhamento do docente iniciante na carreira possibilita que esse aprofunde e construa novos conhecimentos sobre a realidade em que atuará. Huberman (1995) aponta que os três anos iniciais da profissão docente são uma fase de experiência, em que o professor tem um “choque do real”, ou seja, rompe os paradigmas formados e enfrenta desafios cotidianamente. Para tanto, faz-se necessário o acompanhamento e o acolhimento pela escola, a fim de que consiga, no coletivo, superar os desafios encontrados. Nesse sentido, entende-se que a avaliação pode ser utilizada para a melhoria da prática pedagógica e docente do professor, no entanto, observa-se que, na maioria das vezes, a avaliação por desempenho surge sem considerar o processo avaliativo, analisando-se apenas

o resultado final, desconsiderado os meios envolvidos nesse processo. Ademais, a pesquisa realizada por Zatti e Minhoto (2019) em redes públicas estaduais da educação básica revela que dos 14 estados analisados, oito consideram a avaliação de desempenho do docente como critério para avanço na carreira, além das bonificações.

Em relação à estratégia 18.3 do PNE, a qual trata sobre a realização de uma prova nacional, a cada dois anos, para subsidiar os estados, o Distrito Federal e os municípios em concursos públicos com ingresso na carreira docente, apenas os municípios de Carambeí e Ponta Grossa trazem essa questão nos PMEs. O PME do município de Carambeí inclui o termo “se conveniente” a adesão à prova.

O PNE traz na estratégia 18.4 a previsão de licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional nos planos de carreira. Após leitura, verificou-se que apenas o PME de Telêmaco Borba não traz estratégia sobre essa questão. O PME de Arapoti não traz explicitamente na estratégia as licenças remuneradas, no entanto, traz a garantia no investimento de formação inicial e continuada, promovendo também a progressão em plano de carreira, além de discorrer sobre a formação continuada específica à equipe pedagógica e administrativa da escola (ARAPOTI, 2015). Como abordado no capítulo 2, a formação continuada desempenha um papel relevante na carreira profissional docente, haja vista que proporciona que a sua prática pedagógica seja ressignificada. Para tanto, observa-se que ao abordar questões sobre a formação continuada, o enfoque é, muitas vezes, aos professores atuantes em sala de aula, assim sendo, traçar uma estratégia que abarque a formação continuada específica da equipe pedagógica demonstra a necessidade de repensar sobre a prática desses profissionais, articulando com a valorização docente.

O PME de Carambeí expõe acerca da manutenção e da ampliação das licenças para os profissionais que cursam mestrado e doutorado, além de discorrer sobre o cumprimento da licença-prêmio e licença sem remuneração. Os PMEs de Palmeira e Reserva trazem, na estratégia 18.2, a adequação da política de formação continuada dos profissionais da educação em consonância com o proposto pelo Fórum Permanente de Apoio à Formação Docente do Paraná. Todavia, não especificam quais seriam as políticas, bem como as propostas do referido fórum.

Sobre a realização anual do censo dos profissionais da educação básica que não os do magistério, abordada na estratégia 18.5 do PNE, observa-se que apenas

os PMEs dos municípios de Carambeí, Castro e Ponta Grossa trazem esses elementos, frisando-se a necessidade do regime de colaboração (CASTRO, 2015; PONTA GROSSA, 2015). Destaca-se, assim, que o PEE do Paraná não traz estratégias que contemplem o exposto.

Em relação à estratégia 18.6, do PNE, a qual considera as especificidades socioculturais das escolas do campo, comunidades indígenas e quilombolas, verifica-se que os PMEs de Carambeí, Castro e Ortigueira elaboraram estratégias para contemplar o exposto no documento nacional. O PME de Carambeí traz que “[...] adequar e direcionar os profissionais de acordo com suas vivências, experiências, conhecimentos, embasados no PPP de cada instituição” (CARAMBEÍ, 2015). Diante disso, destaca-se que, indiretamente, o PME considera as especificidades de cada localidade, haja vista que o Projeto Político-Pedagógico (PPP) é um documento que deve nortear as ações no interior da escola, expressando suas finalidades e princípios (VEIGA, 2002), ou seja, a prática pedagógica da escola. O PME de Castro abarca as especificidades das escolas do campo, enquanto Ortigueira dispõe sobre escolas do campo e comunidades indígenas (CASTRO, 2015; ORTIGUEIRA, 2015).

A estratégia 18.7 do PNE traz a prioridade de repasse de transferências federais voluntárias aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios que tenham lei específica aprovada quanto ao plano de carreira, elemento que é abordado nos PMEs de Carambeí e de Ponta Grossa (CARAMBEÍ, 2015; PONTA GROSSA, 2015).

Por fim, a estratégia 18.8 discorre sobre o estímulo de comissões permanentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira, a fim de subsidiar os órgãos competentes, assim, verifica-se que com exceção do PEE do Paraná e o PME de Telêmaco Borba, os demais municípios traçaram estratégias para esse quesito. O PME de Carambeí complementa a estratégia, propondo a criação de uma comissão com, no mínimo, dois representantes de cada unidade escolar para promover o debate, acompanhamento e implementação do plano de carreira (CARAMBEÍ, 2015).

Na análise dos PMEs, observa-se a instituição de estratégias que estão para além do estabelecido no PNE. O PME de Ponta Grossa traz na estratégia 18.7 a garantia de democratização e implementação, no município, do plano nacional de educação em direitos humanos. Além disso, o PME de Arapoti discorre na estratégia 18.4 “[...] assegurar que, no mínimo, 20% da carga horária semanal dos docentes seja

destinada à hora-atividade” (ARAPOTI, 2015). Todavia, mesmo trazendo o mínimo a ser instituído no cálculo de hora-atividade, compreende-se que o município, ao traçar a estratégia, não considerou o exposto na Lei n.º 11.738/2008, a qual trata do piso salarial profissional nacional e traz, no artigo 2º, § 4º, que “Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (BRASIL, 2008). Dessa maneira, 1/3 ou 33%, no mínimo, deve ser destinado à hora-atividade.

Assim sendo, os planos de carreira são instrumentos que proporcionam a valorização docente, os quais consideram para a sua elaboração as diretrizes traçadas pelo município nas políticas educacionais, como é o caso do PEE e PMEs. A próxima seção tratará dos planos de carreira de cada ente federado.

### 3.5 OS PLANOS DE CARREIRA MUNICIPAL E ESTADUAL

Ao analisar os planos de carreira municipais, verificou-se que os oito municípios reformularam esses documentos após a implementação da Lei Federal n.º 11.738/2008, que instituiu o PSPN e trouxe questões relativas à jornada de trabalho. O plano de carreira do estado do Paraná foi implementado em 2004, passando por reformulações posteriormente. Vale ressaltar que a análise dos planos de carreira levou em consideração o documento disponibilizado em meio eletrônico, nos *sites* das Câmaras Municipais e Leis Municipais<sup>22</sup>, o qual atualiza com as possíveis alterações após a implementação. Todavia, os planos de carreira disponibilizados apenas nos *sites* das Câmaras e outros meios eletrônicos não contemplam as alterações que possam ter sido realizadas posteriormente nesses documentos, como é o caso de Arapoti, Reserva e Telêmaco Borba. O Quadro 15 sintetiza a regulamentação dos planos de carreira no estado do Paraná e nos oito municípios.

QUADRO 15 – REGULAMENTAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA

(continua)

Ente federado	Regulamentação
Paraná	Lei Complementar n.º 103/2004
Arapoti	Lei Municipal n.º 1898/2018
Carambeí	Lei Municipal n.º 924/2012
Castro	Lei Municipal n.º 2287/2011
Ortigueira	Lei Municipal n.º 137/2011

<sup>22</sup> Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 27 ago. 2020.

QUADRO 15 – REGULAMENTAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA

(conclusão)

<b>Ente federado</b>	<b>Regulamentação</b>
Palmeira	Lei Municipal n.º 4133/2016
Ponta Grossa	Lei Municipal n.º 12.269/2015
Reserva	Lei Municipal n.º 591/2014
Telêmaco Borba	Lei Municipal n.º 1866/2012

FONTE: A autora (2020).

Além disso, ressalta-se que o município de Ponta Grossa, na estratégia 17.2 do PME, discorreu sobre a revisão do plano de carreira, no prazo de um ano, após a implementação dessa lei. Isso foi evidenciado no quadro acima, pois o plano de carreira foi reformulado após a aprovação do PME. A fim de sistematizar os dados encontrados nos planos de carreira, foram elaboradas 11 categorias para análise, a saber: quadro, estrutura da carreira, formas de ingresso, formação inicial, progressão, avaliação de desempenho, jornada de trabalho, atividades complementares à docência, formação continuada, vantagens pecuniárias e condições adequadas de trabalho. Ressaltam-se as dificuldades enfrentadas na sistematização dos dados presentes nos planos de carreira, pois havia informações que não se encontravam nas seções destinadas para determinado assunto, demonstrando organizações e construções diferenciadas em cada ente federado.

No que diz respeito ao quadro do magistério e à organização da carreira, verifica-se que os municípios de Carambeí e Palmeira tratam apenas do quadro permanente, ou seja, aqueles em que há o ingresso na carreira, enquanto os demais municípios discorrem sobre os quadros permanentes e extinção ou suplementar, como mostra o Quadro 16.

QUADRO 16 – REGULAMENTAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA

(continua)

<b>Ente federado</b>	<b>Quadro</b>	<b>Estrutura da carreira</b>
<b>Paraná</b>	Parte permanente e parte em extinção	Seis níveis (Especial I, Especial II, Especial III, Nível I, Nível II e Nível III) e 11 classes
<b>Arapoti</b>	Grupo permanente e grupo suplementar	Três níveis (A, B e C) e 15 classes
<b>Carambeí</b>	Grupo permanente	Quatro níveis (A, B, C e D) e 15 classes
<b>Castro</b>	Quadro permanente e quadro suplementar	Quatro classes (P-1, P-2, P-3, P-4 e P-5) e 16 referências

QUADRO 16 – REGULAMENTAÇÃO DOS PLANOS DE CARREIRA

(conclusão)

Ente federado	Quadro	Estrutura da carreira
Palmeira	Grupo permanente	Quatro níveis (I, II, III, IV) e 32 referências
Ponta Grossa	Quadro permanente e quadro em extinção e em transição	Quadro permanente – quatro níveis (A, B, C e D) com 30 referências e quadro em extinção com seis níveis (A, B, C, D, E e F) com 90 referências
Reserva	Grupo permanente e grupo suplementar	Quatro níveis (A, B, C e D) e 15 classes
Telêmaco Borba	Grupo permanente e grupo suplementar	Quatro níveis (I, II, III e IV) e 15 classes

FONTE: A autora, com base nos planos de carreira (2020).

O Quadro 16 evidencia que há municípios que não consideram, nos níveis da carreira, a formação *stricto sensu*, correspondente ao mestrado e doutorado, como é o caso do município de Arapoti; e Palmeira, Ponta Grossa e Telêmaco Borba, em partes, pois consideram na estrutura da carreira a formação em nível de mestrado. Além disso, observa-se que os municípios de Palmeira e Ponta Grossa, em relação às referências da carreira, possuem o número mais elevado em comparação aos demais municípios. Quanto ao plano de carreira do município de Ortigueira, na seção que trata dos níveis e classe da carreira, artigo 10, constam apenas três, a saber: I, II e III. No entanto, ao realizar a leitura, nota-se que no artigo 19 do plano de carreira, o qual traz da promoção por nova titulação, insere-se um novo nível, o IV, o qual corresponde à formação *stricto sensu*, mestrado e doutorado.

Outra particularidade diz respeito ao plano de carreira do município de Palmeira, que organiza os cargos e funções da seguinte maneira: I – professor e professor de educação infantil; II – professor de educação física licenciatura; III – Libras; IV – Orientador e Supervisor Educacional. Além disso, como exposto, o plano traz para a função de professor e professor de educação infantil o nível IV, o qual corresponde à formação *stricto sensu*, mestrado. Todavia, para a função de professor de educação física e orientador e supervisor educacional, a carreira é reorganizada, sendo que o nível III corresponde à formação *stricto sensu* mestrado e o nível IV corresponde à formação nível *stricto sensu* doutorado. Assim, questiona-se o motivo

de a função de professor e professor de educação infantil não terem previsto na carreira a formação em nível de doutorado. Entende-se que a carreira para essas funções – professor e professor de educação infantil – inicia-se com a formação mínima de magistério, enquanto as outras – professor de educação física e orientador e supervisor educacional – exigem a formação Licenciatura em Educação Física e Licenciatura em Pedagogia, respectivamente, no entanto, não justifica essa diferenciação na carreira, de modo que demonstra que os ocupantes da função de professor que atuam na educação infantil e anos iniciais são desvalorizados, pois os incentivos à qualificação profissional são divergentes.

Dessa forma, o Quadro 17 traz as formas de ingresso e a formação inicial exigida para adentrar nas carreiras do estado do Paraná e nos oito municípios.

QUADRO 17 – FORMAS DE INGRESSO E FORMAÇÃO INICIAL PARA INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE

(continua)

<b>Ente federado</b>	<b>Formas de ingresso</b>	<b>Formação inicial para ingresso na carreira docente</b>
<b>Paraná</b>	Concurso público de provas e títulos	Habilitação específica para atuação nos diferentes níveis e modalidades de ensino, obtida em curso de licenciatura, de graduação plena.
<b>Arapoti</b>	Concurso público de provas e títulos	Nível médio – magistério; nível superior (Pedagogia) ou normal superior – para atuação no emprego de Professor de Educação Infantil e nível superior, em curso de licenciatura específica ou outra graduação com formação pedagógica – para atuação em área de conhecimento ou componente curricular da educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.
<b>Carambeí</b>	Concurso público de provas e títulos	Nível médio – magistério; nível superior (Pedagogia) ou normal superior – para atuação no emprego de Professor de Educação Infantil e nível superior, em curso de licenciatura específica ou outra graduação com formação pedagógica – para atuação em área de conhecimento ou componente curricular da educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental.
<b>Castro</b>	Concurso público	Nível médio – magistério; nível superior, licenciatura plena ou outra graduação, com formação pedagógica.
<b>Ortigueira</b>	Concurso público de provas e títulos	Nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena, para o cargo de Professor.

QUADRO 17 – FORMAS DE INGRESSO E FORMAÇÃO INICIAL PARA INGRESSO NA CARREIRA DOCENTE

(conclusão)		
<b>Palmeira</b>	Concurso público de provas e títulos	Nível médio – magistério; nível superior, licenciatura plena, com habilitação específica na área da Educação - cargo de Professor e Professor de Educação Infantil.
<b>Ponta Grossa</b>	Concurso público de provas e títulos	a) Formação em curso de magistério, em nível médio e/ou formação em nível superior, em curso de graduação plena em Pedagogia; b) conclusão do Curso Normal Superior.
<b>Reserva</b>	Concurso público de provas e títulos	Nível médio – magistério; habilitação específica para atuação nos diferentes níveis e modalidades de ensino, obtida em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena.
<b>Telêmaco Borba</b>	Concurso público de provas e títulos	Nível superior, curso de licenciatura, de graduação plena e excepcionalmente formação mínima em nível médio, com formação de magistério, na modalidade normal, para o cargo de Professor.

FONTE: A autora, com base nos planos de carreira (2020).

A partir do exposto no Quadro 17, compreende-se que tanto no estado do Paraná quanto nos oito municípios, o ingresso na carreira docente ocorre por meio de concurso público de provas e títulos. Percebe-se que o plano de carreira do município de Castro traz na redação apenas “concurso público” (CASTRO, 2011). Todavia, os planos de carreira trazem a possível contratação de temporários, caso necessário, por prazo indeterminado. Vale lembrar que a estratégia 18.1 do PNE (BRASIL, 2014) discorre sobre a ocupação de cargos efetivos dos profissionais da educação, justamente para que a contratação temporária seja em caráter excepcional, como aponta o artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Quanto à formação inicial para o ingresso na carreira docente, observa-se que o plano de carreira estadual traz a necessidade de habilitação específica, haja vista que os professores ministram disciplinas específicas, de acordo com a formação. Nos municípios, verifica-se que, com exceção de Ortigueira, o ingresso mínimo se dá pela formação em nível médio, magistério. Em Ortigueira, para o ingresso, é necessária a formação em nível superior, em curso de licenciatura. Para tanto, considera-se que a formação tanto inicial quanto continuada é eixo integrante da profissão docente, portanto, o PNE, na meta 15, discorre sobre a necessidade de desenvolver política nacional de formação, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito

Federal e os municípios, a fim de que todos os professores e professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, em curso de licenciatura (BRASIL, 2014).

O Quadro 18 revela como se dá a progressão e a avaliação de desempenho nos planos de carreira analisados.

QUADRO 18 – FORMAS DE PROGRESSÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA CARREIRA DOCENTE

(continua)

Ente federado	Progressão	Avaliação de desempenho
<b>Paraná</b>	<p>Avanço vertical, por meio de habilitação ou titulação.</p> <p>Avanço horizontal – progressão de uma classe a outra: após o estágio probatório, a cada dois anos, somando-se a avaliação de desempenho e qualificação profissional.</p>	Semestral
<b>Arapoti</b>	<p>Avanço vertical, por meio de habilitação ou titulação.</p> <p>Avanço horizontal – progressão de uma classe a outra: após o estágio probatório somado mais 24 meses. Posteriormente a cada dois anos, somando-se a avaliação de desempenho e qualificação profissional</p>	Anual
<b>Carambeí</b>	<p>Avanço vertical, por meio de habilitação ou titulação.</p> <p>Avanço horizontal – progressão de uma classe a outra: após o estágio probatório, progride para a classe 2. Posteriormente a cada dois anos, somando-se a avaliação de desempenho e qualificação profissional</p>	Anual
<b>Castro</b>	<p>Promoção por qualificação.</p> <p>Promoção por tempo de serviço e merecimento (a cada dois anos).</p>	Por merecimento, a cada dois anos
<b>Ortigueira</b>	<p>Avanço vertical, por meio de habilitação ou titulação.</p> <p>Avanço horizontal – progressão de uma classe a outra: após o estágio probatório, a cada dois anos, somando-se a avaliação de desempenho e qualificação profissional.</p>	Anual

QUADRO 18 – FORMAS DE PROGRESSÃO E AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO NA CARREIRA DOCENTE

(conclusão)

<b>Palmeira</b>	<p>Avanço vertical, por meio de habilitação ou titulação.</p> <p>Avanço horizontal – progressão de uma classe a outra: após o estágio probatório, a cada dois anos, somando-se a avaliação de desempenho e qualificação profissional.</p>	Semestral
<b>Ponta Grossa</b>	<p>Avanço vertical, por meio de habilitação ou titulação.</p> <p>Avanço horizontal – progressão de uma referência a outra: após o estágio probatório, a cada dois anos, somando-se a avaliação de desempenho e qualificação profissional.</p>	Semestral
<b>Reserva</b>	<p>Avanço vertical, por meio de habilitação ou titulação.</p> <p>Avanço horizontal – progressão de uma classe a outra: após o estágio probatório, a cada dois anos, somando-se a avaliação de desempenho e qualificação profissional.</p>	Anual
<b>Telêmaco Borba</b>	<p>Avanço vertical, por meio de habilitação ou titulação.</p> <p>Avanço horizontal – progressão de uma classe a outra: após o estágio probatório, a cada dois anos, somando-se a avaliação de desempenho e qualificação profissional.</p>	Anual

FONTE: A autora, com base nos planos de carreira (2020).

A partir do exposto, evidencia-se que a progressão na carreira, em todos os entes federados, ocorre por avanços horizontais e verticais, dentro da tabela de vencimentos. Os avanços horizontais consistem naqueles que ocorrem de uma classe ou referência a outra da tabela de vencimentos, mas dentro do mesmo nível. O avanço vertical ocorre na passagem de um nível a outro, o qual considera, em todos os entes federados para o avanço, habilitação ou titulação.

Observa-se que o avanço horizontal ocorre após cumprimento do estágio probatório, isto é, durante esse período, o docente não progride na carreira. Além

disso, as progressões acontecem a cada dois anos, considerando o resultado obtido na avaliação de desempenho e qualificação profissional. A avaliação de desempenho no estado do Paraná e nos municípios de Palmeira e Ponta Grossa se dão semestralmente, enquanto nos municípios de Arapoti, Carambeí, Ortigueira, Reserva e Telêmaco Borba ocorrem anualmente. Os critérios considerados para a avaliação de desempenho diversificam-se nos planos de carreira, sendo considerados inúmeros elementos. Evidencia-se que o plano de carreira do município de Castro não discorre explicitamente sobre a avaliação de desempenho, no entanto, cita a avaliação por merecimento, mas não traz os critérios para o cálculo, tampouco disponibiliza os anexos para que isso seja compreendido.

Em relação à jornada de trabalho, evidencia-se que tanto o Paraná como os municípios admitem jornadas de 20 horas e 40 horas, como mostra o Quadro 19.

QUADRO 19 – JORNADA DE TRABALHO E FORMAÇÃO CONTINUADA

(continua)

<b>Ente federado</b>	<b>Jornada de Trabalho</b>	<b>Formação continuada</b>	<b>Atividades complementares ao exercício da docência</b>
<b>Paraná</b>	20h ou 40h	Ocorrerá com base no levantamento prévio das necessidades, de acordo com o processo de qualificação profissional da Secretaria de Estado da Educação ou por solicitação dos Professores, atendendo com prioridade à sua integração, atualização e aperfeiçoamento.	20% da jornada de trabalho*.
<b>Arapoti</b>	20h para cargo de professor e 40h para cargo de professor de educação infantil	Cursos de formação, aperfeiçoamento ou especialização.	20% da jornada de trabalho.
<b>Carambeí</b>	20h para cargo de professor e 40h para cargo de professor de educação infantil	Cursos de formação, aperfeiçoamento ou especialização.	Não inferior a 20% da jornada de trabalho.
<b>Castro</b>	20h ou 40h	Cursos de formação, aperfeiçoamento, especialização e mestrado.	20% da jornada de trabalho.

QUADRO 19 – JORNADA DE TRABALHO E FORMAÇÃO CONTINUADA

(conclusão)

<b>Ortigueira</b>	Mínimo de 20h e máximo de 40h	Programa de Integração à Administração Pública, Programas de Complementação de Formação, Programa de Capacitação, Programa de Desenvolvimento, Programa de Aperfeiçoamento.	Mínimo de 20% da jornada de trabalho.
<b>Palmeira</b>	20h ou 40h	Programa de formação inicial, constituído de segmentos teóricos e práticos e cursos regulares de aperfeiçoamento e especialização	Não trata o percentual destinado.
<b>Ponta Grossa</b>	20h ou 40h	Cursos de formação, aperfeiçoamento ou especialização.	1/3 da jornada.
<b>Reserva</b>	Mínimo de 20h e máximo de 40h	Programa de Integração à Administração Pública, Programas de Complementação de Formação, Programa de Capacitação e Desenvolvimento, Programa de Aperfeiçoamento.	6h para uma jornada de 40h.
<b>Telêmaco Borba</b>	Mínimo de 20h e máximo de 40h	Programa de Integração à Administração Pública, Programa de Capacitação, Programa de Desenvolvimento, Programa de Aperfeiçoamento.	Mínimo de 20% da jornada de trabalho.

FONTE: A autora, com base nos planos de carreira (2020).

\* Alterações foram realizadas no ano de 2019. Para saber mais, consultar a Resolução n.º 2/2019 – GS/SEED/PR.

O Quadro 19 mostra que a jornada de trabalho no estado do Paraná e nos municípios de Castro, Palmeira e Ponta Grossa permitem uma jornada de trabalho de 20 horas ou 40 horas semanais, enquanto os municípios de Ortigueira, Reserva e Telêmaco Borba discorrem sobre o regime de trabalho de, no mínimo, 20 horas e, no máximo, 40 horas semanais. Os municípios de Arapoti e Carambeí especificam que o regime de trabalho de 20 horas é destinado ao cargo de professor, ficando subentendido que seria destinado aos anos iniciais e 40 horas para o cargo de professor de educação infantil.

Quanto à formação continuada, evidencia-se que tanto o plano de carreira estadual quando os municipais trazem questões sobre a capacitação docente, por meio de curso de formação, capacitação, especialização, entre outros. O plano de carreira do município de Castro é o único que traz, na questão da formação

continuada, o nível de mestrado, enquanto os demais descrevem apenas acerca da especialização.

Todavia, o elemento que fica mais evidente diz respeito às atividades complementares ao exercício da docência, ou seja, a hora-atividade, em que, com exceção de Ponta Grossa, os demais municípios estipulam que serão destinados 20% da jornada de trabalho, enquanto a legislação (BRASIL, 2008) estabelece que sejam destinados 1/3 ou 33%. Como abordado no capítulo 2, a luta pela implementação da hora-atividade é histórica, sendo pauta de inúmeras discussões realizadas pela sociedade civil organizada, como, por exemplo, a CNTE. Assim sendo, nos Quadros 11 e 12, do capítulo 2, verificou-se que há estados e municípios que não cumprem a Lei do Piso, além das questões relativas à jornada de trabalho, ficando evidente também o não cumprimento pelos municípios. Os municípios de Carambeí, Ortigueira e Telêmaco Borba discorrem que 20%, no mínimo, serão destinados, enquanto o plano de carreira de Palmeira não trata do percentual que será destinado, abordando no artigo 22 que “A forma de exercício da hora-atividade, será definida na Proposta Pedagógica da Unidade Educacional, respeitadas as diretrizes a serem fixadas pela Secretaria Municipal da Educação, vedada em qualquer hipótese a dispensa de alunos nesse período” (PALMEIRA, 2016).

Vale ressaltar que, no ano de 2013, o vereador eleito em Telêmaco Borba, Luiz Carlos dos Santos, elaborou um documento questionando o prefeito sobre o não cumprimento da hora-atividade da Lei Municipal n.º 1.866, de 8 de março de 2012. Como justifica o vereador:

Note-se, que esta lei carece de alteração, pois a lei federal 11.738/08 que estabelece piso salarial e jornada de trabalho para o professor, diz que 1/3 da jornada será para desenvolver atividades fora da sala de aula, e que, no máximo 2/3 de sua jornada sejam em sala de aula, portanto, 33% de hora-atividade, enquanto nossa lei municipal 1866/12, só fala em 20% e o que ainda sim, não está sendo cumprido pelo governo municipal. [...] A reorganização da jornada de trabalho do professor, garantindo o direito à hora-atividade, com certeza, contribuirá significativamente para a melhoria da qualidade da educação. (CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA, 2013, p. 1-2).

O PME do município de Castro propõe, na estratégia 16.2, a readequação do plano de carreira, garantindo, inclusive, os 33% de hora-atividade (CASTRO, 2015), no entanto, não discorre sobre um prazo para essa adequação, além de não serem encontradas legislações que alterassem a redação do plano de carreira.

A hora-atividade é um momento em que o professor realiza atividades inerentes à docência, como estudo, planejamento, avaliação, cursos, formação continuada, portanto, está articulado à valorização docente. Dessa forma, o não cumprimento do estabelecido pela legislação nacional quanto à hora-atividade impacta na valorização docente, tendo em vista que os docentes desenvolvem atividades relacionadas à docência em outros momentos, fora da sala de aula, fora da escola, o que influencia na sua qualidade de vida (GROCHOSKA, 2015).

O não cumprimento da hora-atividade pode estar relacionado à capacidade financeira dos municípios, tendo em vista que Ponta Grossa é o município com maior percentual de arrecadação própria e de transferências constitucionais, como abordado no Gráfico 8, o que pode indicar maior autonomia financeira para definir suas políticas. Para destinar 33% de hora-atividade, os municípios necessitam aumentar o número de contratações dos profissionais do magistério, pois, para que o professor tenha o momento de hora-atividade, outro profissional necessita assumir a sala de aula. Assim, o percentual de arrecadação total dos sete municípios é menor, o que pode impactar no número de contratações, além de precisar cumprir o estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em relação às vantagens pecuniárias, composta por gratificações, adicionais, entre outros, revela-se que há gratificações para os ocupantes dos cargos de direção e coordenação pedagógica, como aponta o Quadro 20.

QUADRO 20 – VANTAGENS PECUNIÁRIAS DOS PLANOS DE CARREIRA

(continua)

Ente federado	Vantagens pecuniárias
<b>Paraná</b>	Gratificação (ocupantes nas funções de direção e professor em exercício no período noturno), adicional por tempo de serviço, auxílio transporte, adicional de incentivo funcional, prêmio assiduidade.
<b>Arapoti</b>	Gratificações (ocupantes nas funções de direção, coordenação pedagógica e assessoria pedagógica e educacional) e triênio.
<b>Carambeí</b>	Gratificações (ocupantes nas funções de direção, coordenação pedagógica, coordenação educacional e exercício na docência no Atendimento Educacional Especializado), adicional por deslocamento, adicional por tempo de serviço, adicional de incentivo funcional, prêmio assiduidade.
<b>Castro</b>	Gratificações (ocupantes nas funções de direção, coordenação pedagógica e deslocamento de longa distância) e adicionais.

QUADRO 20 – VANTAGENS PECUNIÁRIAS DOS PLANOS DE CARREIRA

(conclusão)

<b>Ortigueira</b>	Gratificações (ocupantes nas funções de direção e função pedagógica e exercício na docência no Atendimento Educacional Especializado), adicional por deslocamento, adicional por tempo de serviço.
<b>Palmeira</b>	Adicional por antiguidade; gratificações (função de diretor e pedagogo); auxílio transporte, na forma da lei; auxílio alimentação, na forma da lei.
<b>Ponta Grossa</b>	Gratificações (função de direção e coordenação pedagógica, assessoramento pedagógico e concluinte de pós-graduação, nível de doutorado); adicional por tempo de serviço; adicional por serviço extraordinário; ajuda de custo de até 30%, destinado a custear despesas de transporte para unidades escolares não dotadas de transporte coletivo urbano.
<b>Reserva</b>	Gratificações (ocupantes nas funções de direção, função pedagógica e deslocamento de longa distância) e adicional por tempo de serviço.
<b>Telêmaco Borba</b>	Gratificações (ocupantes nas funções de direção e função pedagógica) e adicional por tempo de serviço

FONTE: A autora, com base nos planos de carreira (2020).

Vale ressaltar que o percentual das gratificações e adicionais varia em cada plano de carreira. O plano de carreira de Ponta Grossa traz a formação em nível de doutorado como gratificação, com acréscimo de 30% na remuneração, calculado com base no vencimento inicial da carreira (PONTA GROSSA, 2015). O adicional de antiguidade presente no plano de carreira de Palmeira corresponde ao adicional por tempo de serviço que os demais municípios tratam. O plano de carreira de Carambeí discorre sobre o prêmio assiduidade, como aponta o excerto adiante:

Art. 104 Aos profissionais do magistério, em efetivo exercício em funções de docência na educação infantil e/ou no ensino fundamental, que não apresentarem licenças, afastamentos ou Atestados Médicos, durante o mês letivo, justificadas ou não, conceder-se-á o prêmio assiduidade.

§ 1º O prêmio assiduidade de que trata este artigo, corresponderá cinco por cento do vencimento básico da carreira, estabelecido no Nível A, Classe 1 (um), do Quadro Permanente da tabela de salários, Anexos IV e V desta Lei (CARAMBEÍ, 2012).

Ao refletir-se sobre a valorização docente, o exposto no artigo 104 apresenta certa preocupação quanto aos direitos dos trabalhadores, haja vista que os atestados médicos resultam de problemas de saúde enfrentados pelos docentes. Assim sendo, isso reflete na saúde do professor, o que pode resultar no mal-estar, ocasionando, muitas vezes, a desistência da profissão. Arelado a isso, é importante compreender

como se dão as condições de trabalho, as quais influenciam também na saúde do docente. O Quadro 21 traz as questões relacionadas às condições adequadas de trabalho.

QUADRO 21 – PRINCÍPIO DAS CONDIÇÕES ADEQUADAS DE TRABALHO NOS PLANOS DE CARREIRA

<b>Ente federado</b>	<b>Condições adequadas de trabalho</b>
<b>Paraná</b>	Traz como um dos princípios da carreira
<b>Arapoti</b>	Traz como um dos princípios da carreira
<b>Carambeí</b>	Traz como um dos princípios da carreira
<b>Castro</b>	Traz como um dos princípios da carreira
<b>Ortigueira</b>	Não trata
<b>Palmeira</b>	Não trata
<b>Ponta Grossa</b>	Traz como um dos princípios da carreira
<b>Reserva</b>	Não trata
<b>Telêmaco Borba</b>	Não trata

FONTE: A autora, com base nos planos de carreira (2020).

O objetivo do Quadro 21 foi observar se o plano de carreira estadual e os planos de carreira municipais abordavam, nesses documentos, aspectos quanto às condições de trabalho. Evidencia-se que o plano estadual e os planos municipais de Arapoti, Carambeí, Castro e Ponta Grossa trazem como princípio proporcionar condições adequadas de trabalho aos docentes. Todavia, dos oito municípios, quatro não tratam das condições de trabalho. Os municípios de Ortigueira e Telêmaco Borba trazem, nos Planos Municipais de Educação, aspectos quanto às condições de trabalho, no entanto, não foram encontradas modificações no plano de carreira, após a implementação dos PMEs, que demonstrassem o cumprimento ao exposto na estratégia.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa tese teve como objetivo compreender como a autonomia dos entes federados, considerando o federalismo e o pacto federativo, em contextos marcados por diferentes financiamentos, pode impactar na valorização docente. Assim sendo, o capítulo 1 objetivou dialogar sobre o federalismo instituído no Brasil e suas influências na educação. No federalismo, há o compartilhamento de poder entre os entes federados, os quais possuem competências comuns e concorrentes. A partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, há uma nova configuração no compartilhamento de responsabilidades, já que os municípios passam a ser considerados entes autônomos. Assim sendo, os entes federados possuem autonomia política, administrativa e financeira, porém, a soberania é exclusiva da União. Ainda no capítulo 1, buscou-se trazer a composição da capacidade orçamentária de cada ente federado, demonstrando que há diferenças no financiamento. Por isso, as transferências constitucionais são importantes para que estados e municípios possam cumprir com suas responsabilidades. Ademais, a última seção trouxe reflexões sobre a interferência da sociedade civil no orçamento e na implementação de políticas educacionais.

O capítulo 2 trouxe questões sobre a valorização docente, compreendendo-se que é um conceito construído a partir de um período histórico, definido por um conjunto de ações sistematizadas pela política, integrando carreira, remuneração, formação inicial e continuada e condições de trabalho. Além disso, as políticas de fundo (Fundef e Fundeb), o PSPN e o PNE são importantes políticas que impulsionam os debates e avanços quanto à valorização docente.

A partir disso, considerando as influências do federalismo, o qual discorre sobre a autonomia dos entes federados, aliado ao pacto federativo e ao regime de colaboração, objetivou-se identificar como esses elementos podem influenciar na valorização docente. Ademais, a capacidade financeira dos entes federados é um dos elementos propulsores para o desenvolvimento de políticas educacionais. Nesse cenário, o capítulo 3 trouxe dados sobre a arrecadação orçamentária do estado do Paraná e dos oito municípios paranaenses.

Constatou-se que há diferentes perfis de arrecadação entre os entes federados, especificamente entre os municípios, uma vez que existem alguns que dependem mais do FPM, como é o caso de Reserva, no qual em todo o período analisado, 2012

a 2018, o fundo teve uma parcela expressiva no orçamento desse município. O município de Ponta Grossa, entre 2012 a 2018, e Ortigueira, entre 2014 a 2017, tiveram as arrecadações próprias superiores aos repasses advindos do FPM. Ademais, o município de Ortigueira registra mudanças no perfil de arrecadação em todo o período, porém, verifica-se que entre os oito municípios, possui o menor IDH e o maior PIB *per capita* por habitante, o que demonstra má redistribuição de renda. Percebe-se que o município com menor IDH, no caso Reserva, possui dificuldades em relação à arrecadação de recursos próprios, o que impacta nas transferências constitucionais, o indica menor autonomia financeira. O baixo IDH pode revelar ausência de políticas públicas que favoreçam um melhor desenvolvimento social e cultural da região, além de demonstrar fragilidades econômicas. Os municípios de Ponta Grossa, Telêmaco Borba, Carambeí, Arapoti, Palmeira e Castro possuem IDH alto, o qual varia entre 0,700 a 0,799.

Ao considerar os municípios que possuem PIB *per capita* por habitante mais alto em relação aos demais, poderia ser um indicativo de melhor arrecadação financeira. Todavia, constatou-se que isso não se efetiva nesse cenário, tendo em vista que, depois de Ortigueira, que possui particularidades que não foram sanadas na pesquisa, Carambeí é o segundo colocado em relação ao PIB, no entanto, possui dificuldades na arrecadação, perdendo, inclusive, recursos no Fundeb, o que pode estar relacionado a escolhas políticas equivocadas ou questões relacionadas à economia local.

Nesse sentido, identificou-se, nessa pesquisa, que o estado do Paraná e os municípios de Arapoti e Carambeí perdem recursos com o Fundeb. O município de Ponta Grossa possui os maiores ganhos com o Fundeb, aumentando, na maior parte do período, 100% do valor destinado comparado ao recebido. O Fundeb objetiva redistribuir os recursos vinculados à educação, a fim de que se tenha melhoria na qualidade do ensino e da valorização docente. Assim, esse fundo tem função redistributiva, ou seja, auxiliar aqueles entes federados que possuem maiores dificuldades orçamentárias, para que cumpram com suas responsabilidades educacionais, no que concerne ao pagamento dos profissionais do magistério e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), estando articulado ao regime de colaboração e pacto federativo instituído na educação. No entanto, verificou-se que

os municípios com dificuldades orçamentárias, como é o caso de Arapoti e Carambeí, e que possuem baixas matrículas na rede, perdem recursos.

Como pontuado, o Fundeb deve ser utilizado para o pagamento dos profissionais do magistério, em que 60%, no mínimo, devem ser destinados para essa finalidade e o restante para a MDE. No período, constatou-se que todos os entes federados destinaram, em muitos casos, mais que o mínimo estabelecido. Para além dessas questões, como abordado no capítulo 2, as políticas de fundo, Fundef e Fundeb, trouxeram questões que impulsionaram avanços na valorização docente, como a implementação de planos de carreira e a instituição de um piso salarial aos profissionais do magistério, fato observado no estado e municípios que compõem essa pesquisa.

Assim sendo, observou-se que o município de Arapoti, no ano de 2018, e Palmeira, no ano de 2016, não cumpriram com o mínimo estabelecido pelo piso nacionalmente. Nos demais municípios, evidenciou-se que os vencimentos iniciais estão próximos dos valores mínimos estabelecidos pelo piso nacionalmente, ou seja, o mínimo torna-se o teto máximo. Essas questões podem estar relacionadas à dificuldade de arrecadação, como é o caso de Arapoti, ou escolhas dentro da política, fato que não pode ser confirmado com os dados dessa pesquisa. Todavia, ressalta-se que, nesses mesmos municípios, a diferença entre o vencimento inicial e final ultrapassa 200%, o que pode indicar tentativas de valorização, mas necessitaria a análise do tempo em que o professor levaria para chegar ao fim da carreira. Os municípios de Telêmaco Borba e Ponta Grossa possuem as menores diferenças entre o vencimento inicial e final, totalizando 55% e 79%. Esses elementos podem estar interligados a uma carreira menos atrativa.

Diante disso, os planos de carreira permitiram visualizar a diversidade existente nas suas formulações, as quais são resultado da autonomia que os entes federados possuem para legislar sobre a carreira docente. No quesito formação inicial, a qual está interligada à valorização docente, Ortigueira é o único município em que a formação mínima exigida para ingresso é o ensino superior. Existem planos de carreira que não consideram, na tabela de vencimento, o nível *stricto sensu*, correspondente ao mestrado e doutorado, como é o caso de Arapoti; e Ponta Grossa e Telêmaco Borba, em que na tabela salarial consta apenas o mestrado. Já o plano de carreira de Palmeira possui particularidades, uma vez que nele há diferenças

quanto à exigência de formação profissional. Verificou-se que os cargos de professor e professor de educação infantil possuem a carreira e, conseqüentemente, a tabela salarial, organizada em quatro níveis, sendo o nível IV correspondente à formação em nível de mestrado. O cargo de professor de educação física também possui quatro níveis, porém, o nível IV corresponde ao nível de doutorado, ou seja, numa mesma carreira, o princípio da isonomia não é efetivado. Considerando a LDB (1996), a partir do artigo 61, sendo a redação dada pela Lei n.º 12.004 de 2009, essas distinções presentes no plano de carreira de Palmeira não são abordadas, elemento que não justifica essas diferenciações.

Além dessas questões, verifica-se que os aspectos quanto à hora-atividade nos planos de carreira, apenas o município de Ponta Grossa propõe destinar 33%, enquanto os demais propõem 20%. Assim, constata-se que apesar dos esforços despendidos pela sociedade civil para o cumprimento das políticas de valorização docente, como abordado no capítulo 1, ainda há municípios e estados que não cumprem com o estabelecido na Lei n.º 11.738/2008. Além disso, observa-se que Ponta Grossa, entre os municípios, possui maior percentual de arrecadação própria e de transferências constitucionais, o que influencia no cumprimento da hora-atividade.

Por fim, o Plano Estadual de Educação e os Planos Municipais de Educação, os quais estão interligados às metas traçadas nacionalmente pelo PNE (2014), mostram indícios de ações que podem favorecer a valorização docente, mas, como o enfoque da pesquisa foi na análise de documentos, não se pode afirmar que na realidade prática isso seja efetivado. Assim, o município de Carambeí propõe nas metas e estratégias muitos aspectos que estão interligados à valorização docente, a saber: revisão dos planos de carreira a cada dois anos, ampliação de percentual de vinculação de impostos, licenças para cursar o mestrado e doutorado, entre outros. O município de Castro propõe uma estratégia para o cumprimento de 33% da hora-atividade, todavia, não foram encontrados documentos ou legislações que regulamentassem essa proposição. O município que menos propõe estratégias que avancem nas questões sobre valorização docente é Reserva, que inclusive não aborda elementos sobre a implementação de planos de carreira e jornada de trabalho num único estabelecimento de ensino, por exemplo.

Compreende-se o limite dessa tese em analisar como as questões políticas acontecem na realidade prática, especificamente em relação à sua implementação,

pois o enfoque foi nos documentos jurídicos legais. Todavia, não se pode deixar de mencionar os impactos da Emenda Constitucional n.º 95, de 15 de dezembro de 2016, na educação e, especificamente, na implementação efetiva do PNE, o que influencia no PEE e PMEs. Conhecida como “A PEC do teto de gastos públicos”, a qual institui um Novo Regime Fiscal (NRF) no Brasil e congela, até 2036, ou seja, por 20 anos, as despesas primárias por parte da União, ficam limitadas ao que foi gasto no ano anterior corrigido pelos percentuais de inflação. Tendo-se em vista que uma das metas do PNE é elevar o índice do PIB em investimento em educação a 7%, até 2019, alcançando 10% em 2024, a EC n.º 95 inviabiliza o cumprimento das metas, o que influenciará na valorização docente, além de impossibilitar a reformulação e a implementação de novas políticas (AMARAL, 2017).

Nesse sentido, essa tese evidenciou-se que a capacidade orçamentária influencia na implementação de políticas, haja vista que, em relação aos planos de carreira, tanto o estado do Paraná como os municípios implantaram, mas cada um traz normativas específicas de acordo com a realidade local, impulsionado pelas condições reais de recursos disponíveis. Além disso, acredita-se que as escolhas políticas também definem o que e como será implementado, estando isso interligado à autonomia política, administrativa e financeira que os entes federados possuem. Verifica-se, por exemplo, no município de Carambeí, esforços nas questões relativas à valorização docente, enquanto Ponta Grossa, que possui maior percentual de arrecadação, as ações relativas à valorização docente são menores.

Além disso, constata-se que as políticas implementadas nacionalmente impactam na realidade local, como o Fundeb, já que há municípios da pesquisa que perdem recursos com o fundo. Entende-se que as políticas de fundo, tanto o Fundef como o Fundeb, possibilitaram avanços quanto à valorização, considerando que, nos entes federados que integraram a pesquisa, todos implementaram planos de carreira, mesmo que distintos entre si. Todavia, observa-se que o Fundeb necessita de mudanças em relação à distribuição de recursos, para que os municípios que já possuem dificuldades em relação à capacidade orçamentária sejam beneficiados. Ademais, faz-se necessário que a União tenha mais responsabilidades quanto ao fundo, auxiliando os estados e os municípios no cumprimento de suas responsabilidades educacionais, como preconiza o pacto federativo e o regime de colaboração.

Conclui-se, portanto, que há tentativas de valorização docente nos entes federados abordados nessa tese, uma vez que o perfil de arrecadação irá influenciar na capacidade de elaborar e implementar políticas. Além disso, há necessidade de fortalecimento do pacto federativo e regime de colaboração entre os entes federados, o qual favoreceria um auxílio mútuo nas questões educacionais e possíveis avanços nas questões sobre a valorização docente.

## FONTES DOCUMENTAIS

ARAPOTI. **Lei n.º 1898, de 12 de dezembro de 2018**. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal de Arapoti-PR. Arapoti, PR, 12 dez. 2018

ARAPOTI. **Plano Municipal de Educação: 2015-2025**. Secretaria Municipal de Educação e Cultura de Arapoti, 2015, 166p.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei n.º 5172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5172.htm). Acesso em: 05 mar. 2020.

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**, 1891. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em: 12 fev. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. **Panorama**. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=inbge&oq=inbge&aqs=chrome.69i57j0l7.1415j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8>. Acesso em: 28 fev. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **2º Relatório de Monitoramento das Metas do PNE**. Brasília: INEP, 2019.

BRASIL. **Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989**. Estabelece normas sobre o cálculo, a entrega e o controle das liberações dos recursos dos Fundos de Participação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp62.htm). Acesso em: 04 mar. 2020.

BRASIL. **Lei n.º 10.172, de 9 de janeiro de 2001**. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10172.htm). Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do *caput* do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm). Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em: 03 nov. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm). Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. **Lei n.º 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9424.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9424.htm). Acesso em: 12 fev. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). **Plano Decenal de Educação para Todos**. Brasil: Brasília, 1993. Disponível em: <http://biblioteca.planejamento.gov.br/biblioteca-tematica-1/textos/educacao-cultura/texto-167-o-que-e-o-plano-decenal-de-educacao-para-todos.pdf>. Acesso em: 01 mar. 2018.

BRASIL. Ministério da Educação e Cultura (MEC). **Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação, 19 de outubro de 1994**. Brasília, DF, 18 p.

BRASIL. Senado Federal. **Pacto Federativo**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>. Acesso em: 28 fev. 2020.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Projeto de Lei n.º 1.880**, de 30 de março de 1989. Brasília. Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD05ABR1989.pdf#page=30>. Acesso em: 11 nov. 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE TELÊMACO BORBA. **Requerimento n.º 037/13**. Telêmaco Borba, 2013.

CNE. **Resolução n.º 3, de 8 de outubro de 1997**. Brasília. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2020.

CARAMBEÍ. **Lei n.º 1085, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação - PME, na conformidade da Lei Orgânica do Município de Carambeí, Estado do Paraná e dá outras providências. Carambeí, PR, 24 jun. 2015.

CARAMBEÍ. **Lei n.º 924, de 27 de junho de 2012**. Dispõe sobre o Plano de Empregos, Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal de Carambeí – PR. Carambeí, PR, 27 jun. 2012.

CASTRO. **Lei n.º 3111, de 24 de junho de 2015**. Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Castro, para o decênio de 2015/2025. Castro, PR, 24 jun. 2015.

CASTRO. **Lei n.º 2287, de 31 de janeiro de 2011**. Dispõe sobre a reestruturação e gestão do Plano de Carreira dos Profissionais do Magistério Público do Município de Castro, Estado do Paraná. Castro, PR, 31 jan. 2011.

INEP. **Consulta matrícula.** Disponível em: <http://inep.gov.br/dados/consulta-matricula>. Acesso em: 14 out. 2019.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DO DESPORTO (MEC). **Plano Decenal de Educação para Todos.** Brasília: MEC, 1993.

ORTIGUEIRA. **Lei n.º 137, de 07 de novembro de 2011.** Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Pessoal do Quadro do Magistério Público Municipal. Ortigueira, PR, 07 nov. 2011.

ORTIGUEIRA. **Lei n.º 1453, de 24 de junho de 2015.** Dispõe sobre aprovação do PLANO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, para o decênio 2015-2025, na conformidade do art. 203 da Lei Orgânica do Município, na forma a seguir especificada, e adota outras providências. Ortigueira, PR, 24 jun. 2015.

PALMEIRA. **Lei n.º 3918, de 13 de julho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação do Município de Palmeira – PME para o decênio de 2015/2025. Palmeira, PR, 13 jul. 2015.

PALMEIRA. **Lei n.º 4133, de 17 de maio de 2016.** Institui o Plano de Cargos, Carreira e Salários do quadro próprio do magistério público municipal e dá outras providências. Palmeira, PR, 17 maio 2016.

PARANÁ. **Lei n.º 103, de 15 de março de 2004.** Dispõe sobre o Plano de Carreira do Professor da Rede Estadual de Educação Básica do Paraná, altera a redação da Lei Complementar n.º 7, de 22 de dezembro de 1976, e dá outras providências. Diário Oficial, Paraná, 15 mar. 2004.

PARANÁ. **Plano Estadual de Educação do Paraná.** Governo do Estado do Paraná: Curitiba, 2015, 107p.

PNUD. **Relatório do Desenvolvimento Humano 2010.** IPAD: Portugal, 2010. Disponível em: <https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/library/idh/relatorios-de-desenvolvimento-humano/relatorio-do-desenvolvimento-humano-200010/>. Acesso em: 03 abr. 2020.

PONTA GROSSA. **Lei n.º 12213, de 23 de junho de 2015.** Institui o Plano Municipal de Educação para o período de 2015 a 2025. Ponta Grossa, PR, 23 jun. 2015.

PONTA GROSSA. **Lei n.º 12269, de 02 de setembro de 2015.** Dispõe sobre o Plano de empregos, carreira e remuneração do magistério público municipal de Ponta Grossa, e dá outras providências. Ponta Grossa, PR, 02 set. 2015.

RESERVA. **Lei n.º 591, de 08 de agosto de 2014.** Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Quadro de Pessoal do Magistério Público Municipal de Reserva, Paraná. Reserva, PR, 08 ago. 2014.

RESERVA. **Plano Municipal de Educação: 2015 a 2024.** Prefeitura Municipal de Reserva: Reserva, 2015, 194p.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Arapoti. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Araucária. 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Carambeí. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Castro. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Ortigueira. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Palmeira. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Estaduais**. Paraná. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-estaduais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-estaduais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Ponta Grossa. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Reserva. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SIOPE. **Relatórios Municipais**. Telêmaco Borba. 2012 a 2018. Disponível em: [https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde\\_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais](https://www.fnnde.gov.br/index.php/fnde_sistemas/siope/relatorios/relatorios-municipais). Acesso em: 03 abr. 2020.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADIn n.º 4.167**. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=4167&processo=4167>. Acesso em: 07 mar. 2018.

TELÊMACO BORBA. **Lei n.º 1866, de 08 de março de 2012**. Institui o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Pessoal do Quadro do Magistério Público Municipal da Prefeitura Municipal de Telêmaco Borba. Telêmaco Borba, PR, 08 de mar. 2012.

TELÊMACO BORBA. **Lei nº 2104, de 24 de junho de 2015.** Aprova o Plano Municipal de Educação para o decênio 2015/2025, e dá outras providências. Telêmaco Borba, PR, 24 de jun. 2015.

## REFERÊNCIAS

ABICALIL, C. A. Piso Salarial: Constitucional, legítimo, fundamental. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 2, n. 2-3, p. 67-80, jan./dez., 2008. Disponível em: [www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/download/125/228](http://www.esforce.org.br/index.php/semestral/article/download/125/228). Acesso em: 12 fev. 2018.

ABRÚCIO, F. L. A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010.

AGUIAR, M. A. da S. O movimento dos educadores e sua valorização profissional: o que há de novo em anos recentes? **RBPAE**, Rio Grande do Sul, v. 25, n. 2, maio/ago.2009, p. 249-262.

AGUIAR, M. A. da S. Formação inicial. *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. Disponível em: <http://gestrado.net.br/pdf/19.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ALVES, T.; PINTO, J. M. R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa**, Maranhão, v. 41, n. 143, maio/ago, 2011, p. 606-639. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v41n143/a14v41n143.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2020.

AMARAL, N. C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2020.

ARAÚJO, G. C. de. Direito à Educação Básica: a cooperação entre os entes federados. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 4, n. 7, jul./dez. 2010, p. 231-243.

ARELARO, L. R. G. FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos seus 10 anos de implantação. XXX<sup>a</sup> Reunião Anual da ANPED, 2007, Caxambu/SP. **Anais da XXX<sup>a</sup> Reunião da ANPED**, Rio de Janeiro, 2007, v. 1, p. 1-16.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 24, 2004, p. 17-26.

BOLLMANN, M. G. N. Carreira 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. Disponível em: <http://gestrado.net.br/pdf/83.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2020.

BREMAEKER, F. J. de. **A política de fundos para a educação e o impacto nas finanças de estados e municípios**. Transparência Municipal, Estudo técnico n.º 109, Salvador, 2010.

CALLEGARI, C. **O FUNDEB e o financiamento da educação pública no estado de São Paulo**. São Paulo: Aquariana, APEOESP, 2010, 584p.

CAMARGO, B. C. **O vencimento inicial e final dos professores em três redes municipais paranaenses: uma análise de Cascavel, Maringá e Ponta Grossa**. 2015. 118 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

CAMARGO, R. B de.; JACOMINI, M. A. Plano de Carreira Docente. *In*: OLIVEIRA, J. F. de.; BARBOSA, A. G.; ARAÚJO, H (org.). **Caderno de Avaliação das Metas do Plano Nacional de Educação: PNE 2014-2024**. Anpae: Brasília, 2018, p. 65-67.

CANÁRIO, R. A escola: das “promessas” às “incertezas”. **Unisinos**, Rio Grande do Sul, v. 12, n. 2, p. 73-81, maio/ago. 2008. Disponível em: [revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/5309/2556](http://revistas.unisinos.br/index.php/educacao/article/view/5309/2556). Acesso em: 25 jan. 2018.

CARISSIMI, A. C. V. **Ação sindical na construção da agenda política: um estudo sobre as reivindicações e negociações da APP-Sindicato com os governos entre os anos de 2003 e 2015**. 2016. 203 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016.

CARISSIMI, A. C. V.; TROJAN, R. M. **A valorização do professor no Brasil no contexto 2011**. Disponível em: [http://www.jpe.ufpr.br/n10\\_6.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n10_6.pdf). Acesso em: 02 fev. 2019.

CNTE. **Saiba quais estados brasileiros não respeitam a lei do piso**. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/index.php/menu/tabela-salarial>. Acesso em: 01 dez. 2019.

CNTE. **Piso e Carreira andam juntos para valorizar os profissionais da educação básica pública**. Brasília: CNTE, 2015. Disponível em: [https://www.cnte.org.br/images/stories/publicacoes/cartilha\\_piso\\_e\\_carreira\\_andam\\_juntos.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/publicacoes/cartilha_piso_e_carreira_andam_juntos.pdf). Acesso em: 01 jun. 2020.

COSTA, M. **Município, ensino e valorização do magistério**. Rio de Janeiro: Gryphus, 1999.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. *In*: OLIVEIRA, R. P. de.; SANTANA, W. (org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: Unesco, 2010, p. 148-168.

DAVIES, N. **FUNDEB: a Redenção da Educação Básica?** Campinas, SP: Autores Associados, 2008.

DIETRICH, P.; LOISON, M.; ROUPNEL, M. Articular as abordagens quantitativa e qualitativa. *In*: PAUGAM, S. (org.). **A pesquisa sociológica**. Petrópolis: Vozes, 2015. p. 171-182.

DOURADO, L. F.; GROSSI JUNIOR, G.; FURTADO, R. G. Monitoramento e avaliação dos planos de educação: breves contribuições. **RBPAE**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, maio/ago, 2016, p. 449-461.

DOURADO, L. F. Plano Nacional de Educação como política de Estado: antecedentes históricos, avaliação e perspectivas. *In*: DOURADO, L. F. (org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectivas**. Editora UFG: Goiás, 2011, p. 17-59.

DUTRA JUNIOR, A. F.; ABREU, M.; MARTINS, R.; BALZANO, S. **Plano de carreira e remuneração do magistério público**. Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

ESTEVE, L. C. G. O FUNDEF no estado do Rio de Janeiro: a óptica dos perdedores. **Revista Brasileira de Educação**, v. 12, n. 35, maio/ago. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v12n35/a03v1235.pdf>. Acesso em: 01 abr. 2020.

ESTEVE, J. M. **O mal-estar docente: a sala de aula e a saúde dos professores**. Bauru/SP: EDUSC, 1999.

FERRAZ, M.; GINDIN, J. Sindicalismo docente no governo Lula: desafios de protagonismo e fragmentação. *In*: OLIVEIRA, R. V. de; BRIDI, M. A.; FERRAZ, M. (org.). **O sindicalismo na era Lula: paradoxos, perspectivas e olhares**. Belo Horizonte: Fino Traço, 2014.

FERREIRA, D. C. K. **Os professores temporários da Educação Básica da Rede Pública Estadual do Paraná**. 2013. 199 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

FONSECA, M. P. **Por que desisti de ser professora: um estudo sobre a evasão docente**. 2013. 135f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

GATTI, B. A. Reconhecimento social e as políticas de carreira docente na educação básica. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 42, n. 145, p. 88-111, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/v42n145/07.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

GATTI, B. A. A formação inicial de professores para a Educação Básica: As Licenciaturas. **Revista USP**, São Paulo, n. 100, dez./jan./fev, 2013-2014, p. 33-46. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bgNyZdofPaEJ:https://www.revistas.usp.br/revusp/article/download/76164/79909+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em 18 fev. 2020.

GEMAQUE, R. M. O.; PICANÇO, B. C.; MENDES, D. C. de B. Pacto Federativo e o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração dos Profissionais da Educação: o caso do estado do Pará. **Educação em Foco**: UEMG, ano 13, n. 15, jul/2010, p. 113-134.

GENTILI, P.; OLIVEIRA, D. A. A procura da igualdade: dez anos de política educacional no Brasil. *In*: SADER, E. (org.). **Lula e Dilma: 10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: CLACSO, 2013.

GHANEM, E. Participação e regime de colaboração entre unidades federadas na educação brasileira. *In*: OLIVEIRA, R. P. de.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010, p. 190-209.

GIL, J. Plano Nacional de Educação. *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.

GOUVEIA, A. B. *et al.* Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 22, n. 2 p. 253-276, jul./dez. 2006. Disponível em: [http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCcQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.seer.ufrgs.br%2Frbpae%2Farticle%2Fdownload%2F18883%2F10998&ei=g9UAVb\\_NGNHtgwSfg4SgBQ&usg=AFQjCNGRcKHHIFzs vGVodgvHJefZJg4K\\_g&sig2=J2cCplqGRsI5GVAGWikFQ&bvm=bv.87920726,d.eXY](http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CCcQFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.seer.ufrgs.br%2Frbpae%2Farticle%2Fdownload%2F18883%2F10998&ei=g9UAVb_NGNHtgwSfg4SgBQ&usg=AFQjCNGRcKHHIFzs vGVodgvHJefZJg4K_g&sig2=J2cCplqGRsI5GVAGWikFQ&bvm=bv.87920726,d.eXY) Acesso em: 15 dez. 2017.

GOUVEIA, A. B.; TAVARES, T. M. O magistério no contexto federativo: planos de carreira e regime de colaboração. **Revista Retratos da Escola**, v. 6, n. 10, jan./jun., 2012, p. 185-197. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/download/178/335>. Acesso em: 18 dez. 2019.

GROCHOSKA, M. A. **Políticas educacionais e a valorização do professor**: carreira e qualidade de vida dos professores de educação básica do município de São José dos Pinhais/PR. 2015. 271f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015. Disponível em: <http://acervodigital.ufpr.br/bitstream/handle/1884/40112/R%20-%20T%20-%20MARCIA%20ANDREIA%20GROCHOSKA.pdf?sequence=2>. Acesso em: 23 fev. 2018.

HUBERMAN, M. O ciclo de vida profissional dos professores. *In*: NÓVOA, A. (org.). **Vidas de Professores**. Porto, Portugal: Porto Editora, 1995, p. 31-61.

IBGE. **IBGE cidades**. 2019. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/carambei/panorama>. Acesso em: 03 abr. 2020.

LAPO, F. B.; BUENO, B. O. Professores, desencanto com a profissão e abandono do magistério. **Cadernos de Pesquisa**, n. 18, p. 65-88, mar. 2003. Disponível em: <http://smeduquedecaxias.rj.gov.br/nead/Biblioteca/Forma%C3%A7%C3%A3o%20Continuada/Artigos%20Diversos/PROFESSORES,%20DESENCANTO%20COM%20A%20PROFISS%C3%83O%20E%20ABANDONO%20DO%20MAGIST%C3%89RIO.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2018.

LEÃO, L. F. de. O piso e a valorização dos/as profissionais da educação: compromissos do Estado brasileiro, retrospecto e desafios. *In*: XIMENES, S. B. **A lei do piso salarial no STF**: debates sobre a valorização do magistério e do direito à educação. São Paulo: Ação Educativa, 2011, p. 36-40.

LEÃO, R. F. de. **Entrevista concedida a Andreia Barbosa Gouveia e Marcos Alexandre dos Santos Ferraz para a pesquisa CNTE, FENPROF e as disputas da política educacional**: a luta de professores brasileiros e portugueses no período democrático recente. São Paulo, 13 de jul.2018. Entrevista.

LÊNIN, V. I. **O Estado e a Revolução**. Campinas/SP: Navegado publicações, 2011.

MARTINS, P. de. S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MARTINS, P. S. A política das políticas educacionais e seus atores. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, n. 15, jan./jul. 2014, p. 13-32. Disponível em: [http://www.jpe.ufpr.br/n15\\_2.pdf](http://www.jpe.ufpr.br/n15_2.pdf). Acesso em: 25 jul. 2020.

MONLEVADE, J. A. C. de. **Valorização salarial dos professores**: o papel do Piso Salarial Profissional Nacional como Instrumento de Valorização dos Professores da Educação Básica Pública. 2000. 317 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2000.

NETO, A. C.; CASTRO, A. M. D. A.; BARBALHO, M. G. C. Federalismo e educação no Brasil: subsídios para o debate. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 50, n. 36, p. 42-72, set./dez. 2014. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/7077>. Acesso em: 07 jan. 2020.

OLIVEIRA, D. A. Política educacional. *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. Disponível em: <http://gestrado.net.br/pdf/420.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2020.

OLIVEIRA, R. P. de; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

OLIVEIRA, R. P. de; SOUZA, S. Z. O federalismo e a sua relação com a educação no Brasil. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010.

PAPI, S. de O. G. **Professores**: formação e profissionalização. Araraquara/SP: Junqueira e Marin: 2005, 206p.

PINTO, J. M. de R. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 100 – Especial, out./2007, p. 877-897.

PINTO, J. M. de R. Remuneração adequada do professor Desafio à educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, jan./jul., 2009, p. 51-67. Disponível em: [https://www.cnte.org.br/images/stories/2012/revista\\_retratosdaescola\\_04\\_2009\\_remuneracao\\_adequada.pdf](https://www.cnte.org.br/images/stories/2012/revista_retratosdaescola_04_2009_remuneracao_adequada.pdf). Acesso em: 15 jan. 2020.

PINTO, J. M. de R. Um Fundinho Chamado Fundão. *In*: DOURADO, José Fernandes. (org.). **Financiamento da Educação Básica**. Campinas: Autores Associados; Goiânia: Editora da UFG, 1999.

RABELO, A. 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. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-46982010000100004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-46982010000100004). Acesso em: 27 jan. 2018.

SILVA, L. R. C. da; DAMACENO, A. D.; MARTINS, M. da C. R.; SOBRAL, K. M.; FARIAS, I. M. S. de. Pesquisa documental: alternativa investigativa na formação de professores. *In*: Educere, 2009, Curitiba, PR. **Anais....** Curitiba, 2009, p. 4554-4566.

SILVA, L. A. D. S.; NASCIMENTO, C. D. J.; FREITAS, N. B. **Dinâmica Territorial e Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) no Semiárido Baiano**: análise das Microrregiões Geográficas de Paulo Afonso e Juazeiro. Feira de Santa, BA: UEFS, 2006.

SILVA, A. M. da. **Tempo e docência**: dilemas, valores e usos na realidade educacional. Paco Editorial: Jundiaí/SP, 2017.

SOUZA, D. B. de; MENEZES, J. S. da S. Planos estaduais de educação: desafios às vinculações com outros instrumentos de gestão local da educação. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017, p. 1-23.

SOUZA, C. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil pós-1988. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, jun./2005, p. 105-121. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/n24/a08n24.pdf>. Acesso em 1º maio 2020.

SOUZA, D. B. de. Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2014. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 25, n. 59, set./dez. 2014, p. 140-170. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/ojs/index.php/eae/article/view/3001/2855>. Acesso em: 03 ago. 2020.

TARDIF, M; LESSARD, C. **O trabalho docente**: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

THOMAZINI, L.; JACOMINI, M. A. Política de valorização docente e carreira de professores da Educação Básica no estado de São Paulo. **Práxis Educativa**, v. 14, n. 1, jan./abr. 2019, p. 115-137. Disponível em: <https://www.revistas2.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/12458/209209210550>. Acesso em: 08 abr. 2020.

VALENTE, I; ROMÃO, R. PNE: Plano Nacional de Educação ou Carta de Intenção? **Revista Educação e Sociedade**, v. 23, n. 80, set./2002, p. 96-107. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12926.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2020.

VEIGA, I. P. A. **Projeto político-pedagógico da escola**: uma construção possível. Campinas, SP: Papirus, 2002.

VICENTINI, P. P.; LUGLI, R. **História da profissão docente no Brasil**. São Paulo: Cortes, 2009.

VIEIRA, J. D. **Piso salarial nacional dos educadores**: dois séculos de atraso. Brasília: CNTE, 2007.

VOSGERAU, D. S. R.; ROMANOWSKI, J. P. Estudos de Revisão: implicações conceituais e metodológicas. **Revista Diálogo Educacional**, Curitiba, v. 14, n. 41, jan./abr. 2014, p. 165-189. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/2317>. Acesso em: 07 jul. 2018.

ZATTI, A. M.; MINHOTO, M. A. P. Política de avaliação do desempenho docente nas redes estaduais de ensino no Brasil. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 45, p. 1-21. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ep/v45/1517-9702-ep-45-e188993.pdf>. Acesso em: 30 de maio 2020.

## APÊNDICE 1 – LEVANTAMENTO BIBLIOGRÁFICO

COSTA, Fábio Luciano Oliveira. **Federalismo após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e as políticas de fundos contábeis para o financiamento da educação no Brasil**. 2012. 254 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

FREIRE, Luiza. **O discurso sobre a remuneração do magistério da Educação Básica Pública no Brasil (2005-2015)**. 2017. 309 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

JUNIOR, Nazil Canarim. **A municipalização do ensino na região de governo de Bauru – Estado de São Paulo e a eventual valorização do magistério (1988-2003)**. 2008. 255 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2008.

MAGRO, Fabiano Cottica. **Federalismo, políticas educacionais e qualidade do gasto público: uma análise do FUNDEB no Tocantins**. 2014 164 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade Federal do Tocantins, Palmas, 2014.

MARTINS, Paulo de Sena. **O financiamento da Educação Básica por meio de fundos contábeis: estratégia política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados**. 2009. 338 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MAZZIONI, Lizeu. **O Plano Nacional de Educação e o papel dos municípios na universalização da educação básica no Brasil**. 2016 314 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Fronteira Sul, Chapecó, 2016.

OLIVEIRA, Andressa Paula de. **Considerações acerca das políticas públicas de formação docente no Brasil e no Espírito Santo em perspectiva histórica**. 2017. 116 f. Dissertação (Mestrado em Ensino na Educação Básica) – Universidade Federal do Espírito Santo, São Mateus, 2017.

OLIVEIRA, Marli dos Santos de. **Do Plano Nacional aos Planos Municipais de Educação: estudo do município de Maviraí – MS**. 2017. 166 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal da Grande Dourados, Dourados, 2017.

RODRIGUEZ, Vicente. **A Descentralização da Política Educacional no Brasil 1987-1994**. 1999. 195 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas 1999.

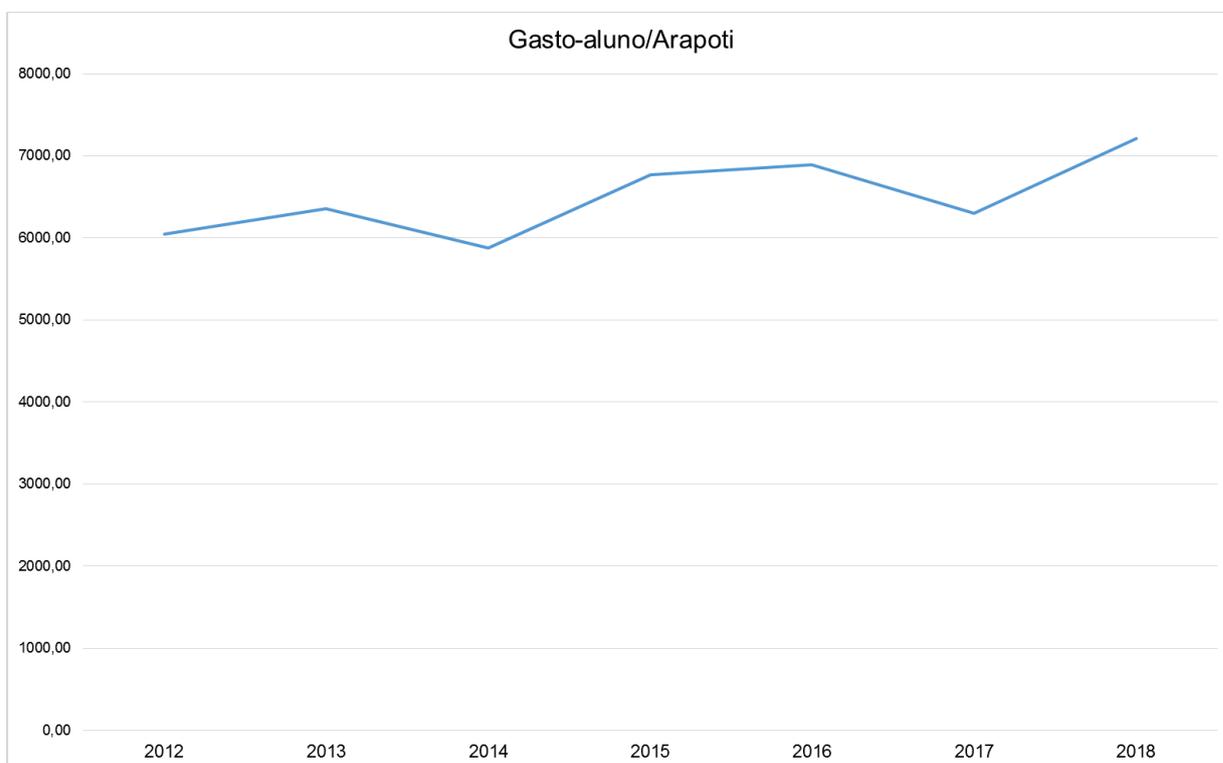
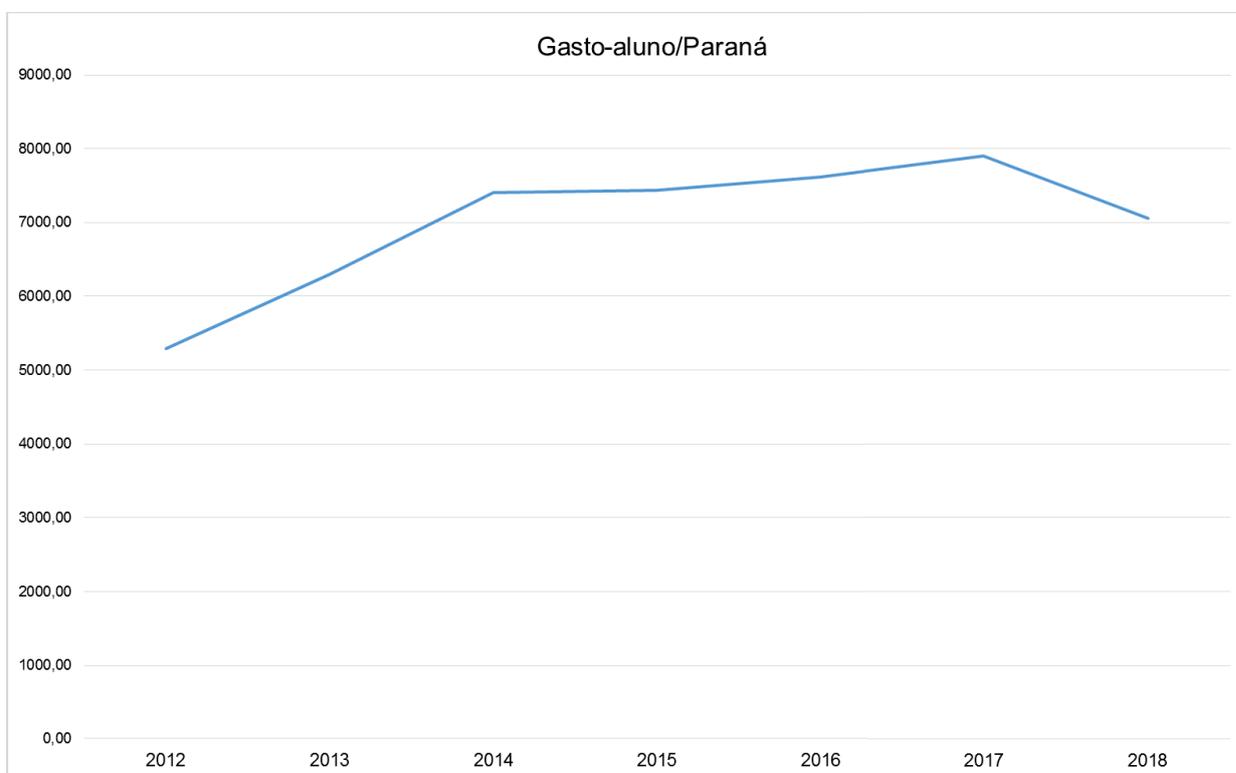
SANTOS, Bruno Ricardo Viana Sadeck dos. **Aspectos do federalismo brasileiro: o caso do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – FUNDEF – 1998 a 2002**. 2006. 143 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

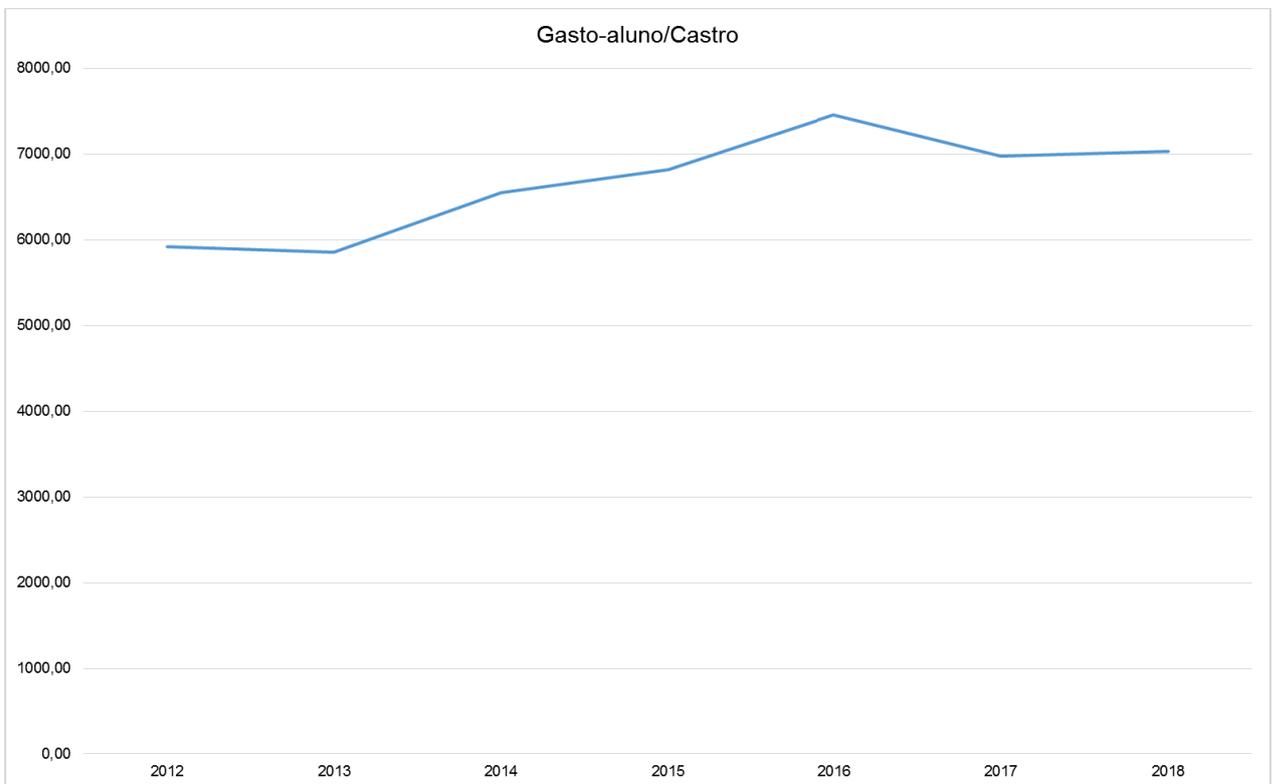
SENNÁ, Ricardo Jose. **A política de remuneração docente e valorização do magistério no município de Campo Grande (MA):** impactos da implantação do FUNDEB (2007-2012). 2014 147 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2014.

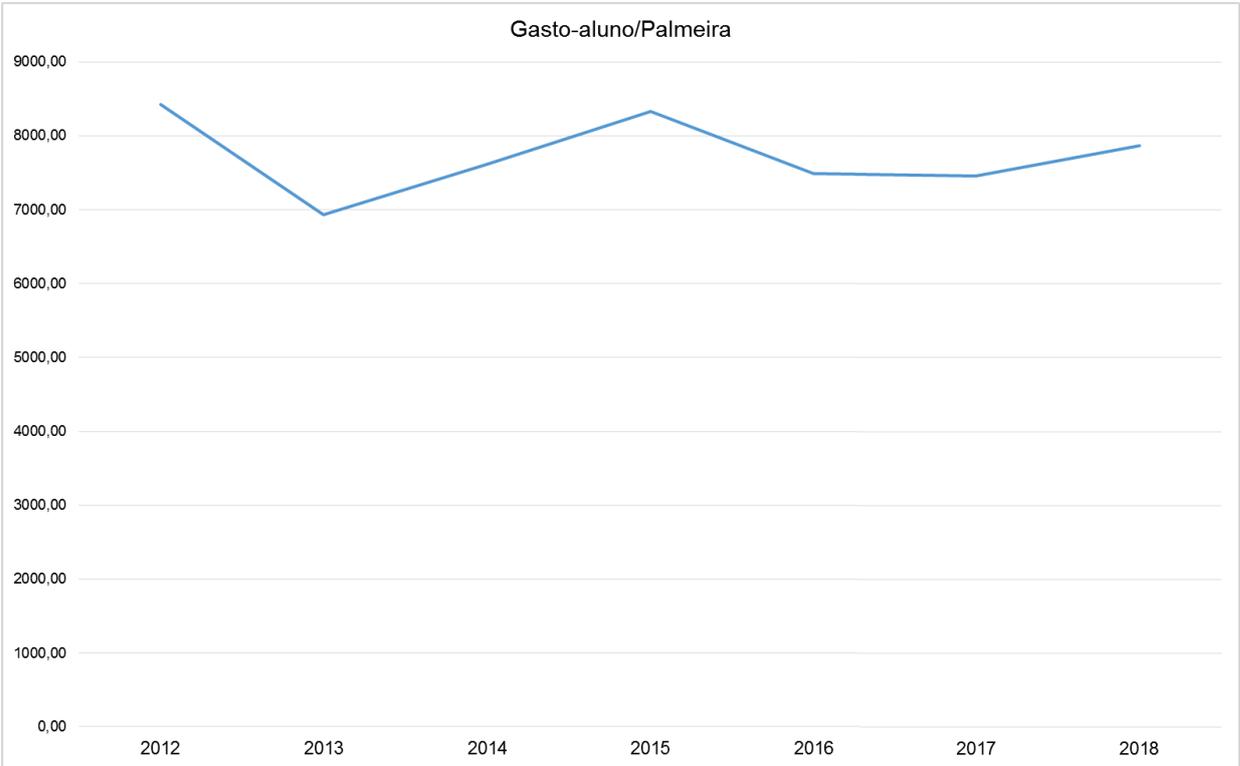
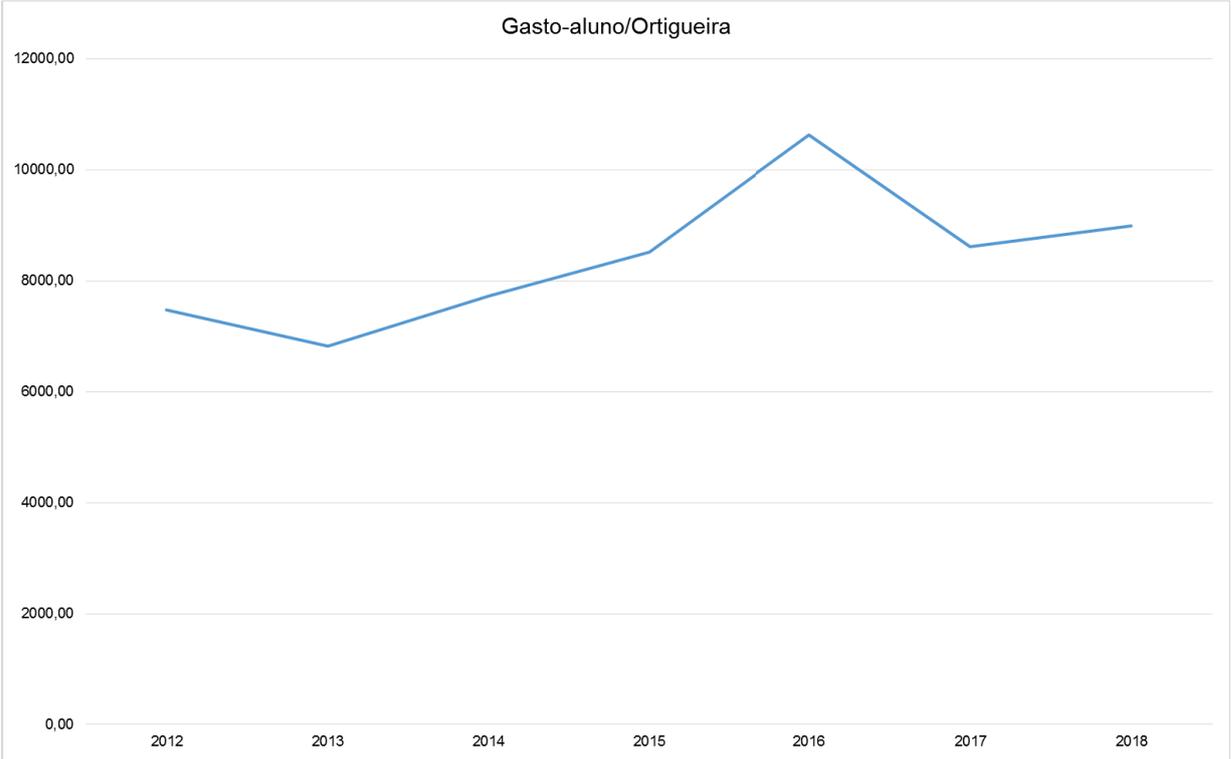
SILVA, Cleiton Martins Duarte da. **Eficiência na alocação de recursos públicos na Educação Básica em Minas Gerais.** 2013. 184 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Lavras, Lavras, 2013.

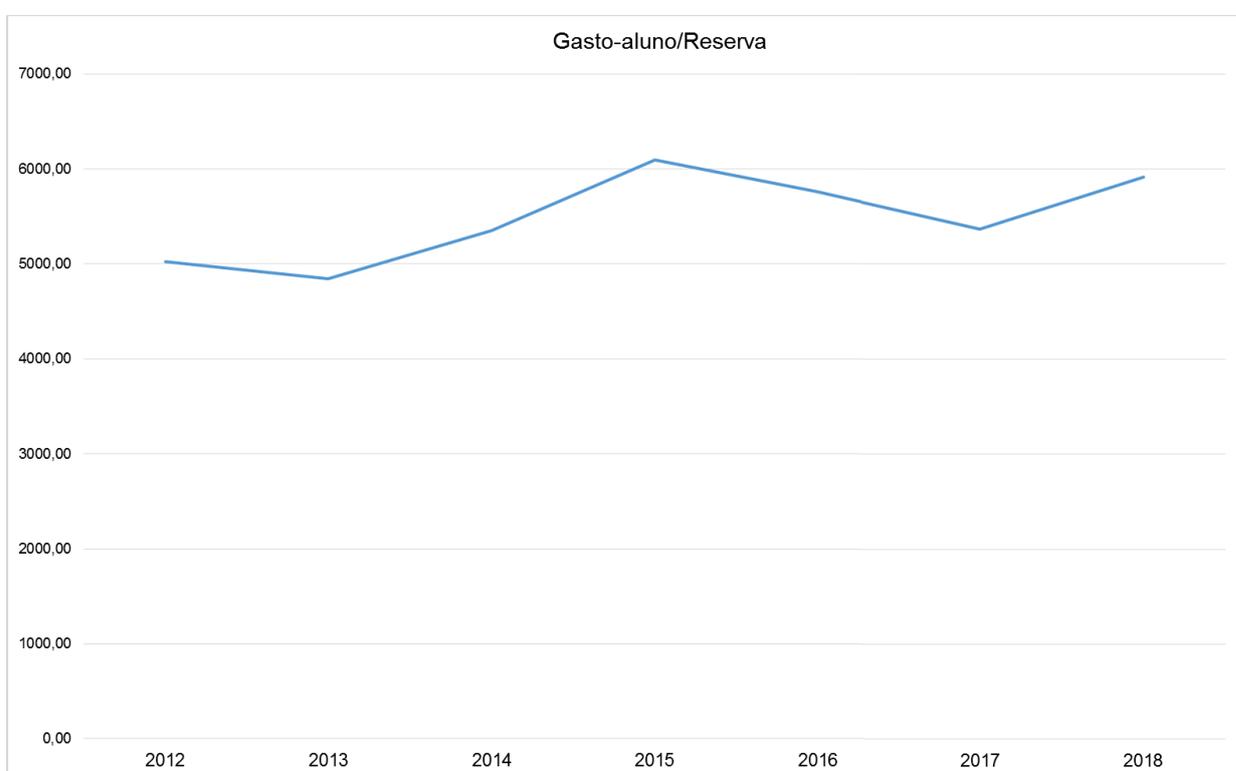
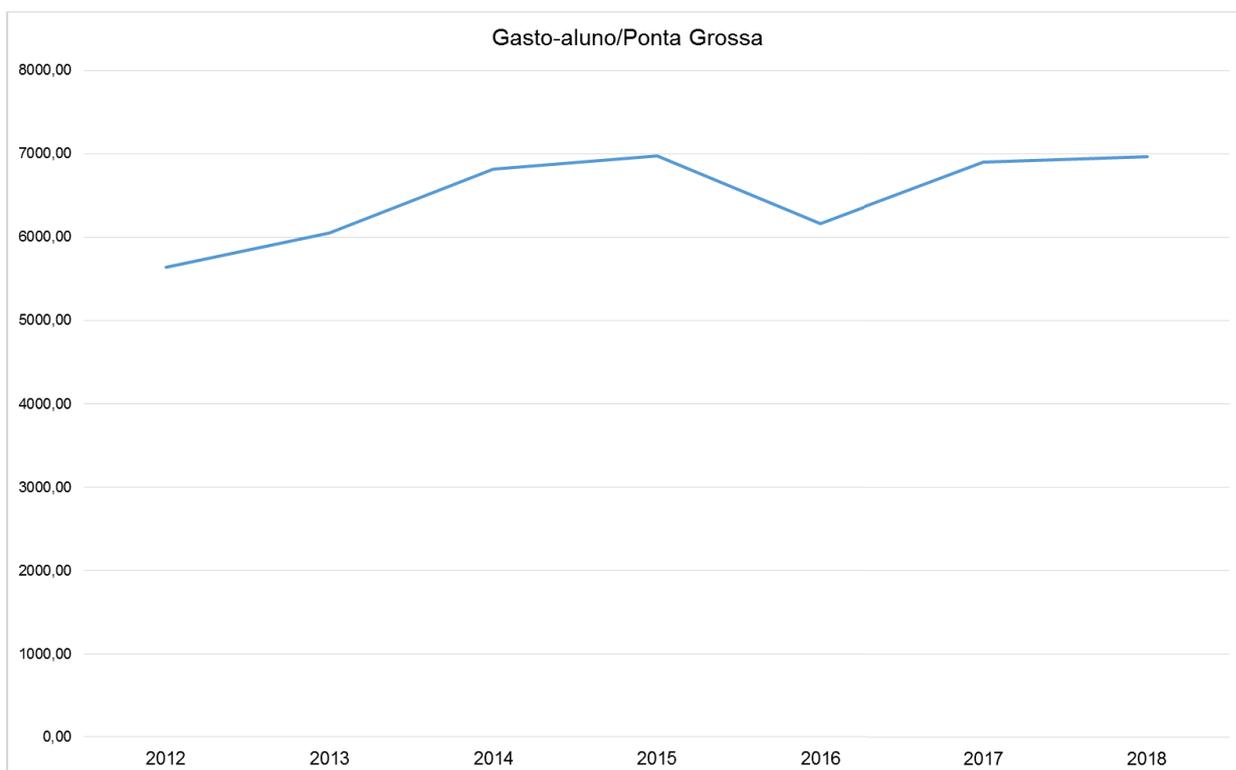
TOFFOLI, Fernanda Stefani Butarelo. **A municipalização do Ensino Fundamental:** as políticas públicas adotadas pelo município de Adamantina, estado de São Paulo, em decorrência da emenda constitucional n.º 14/96. 2002. 205 f. Dissertação (Mestrado em Educação) –Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2002.

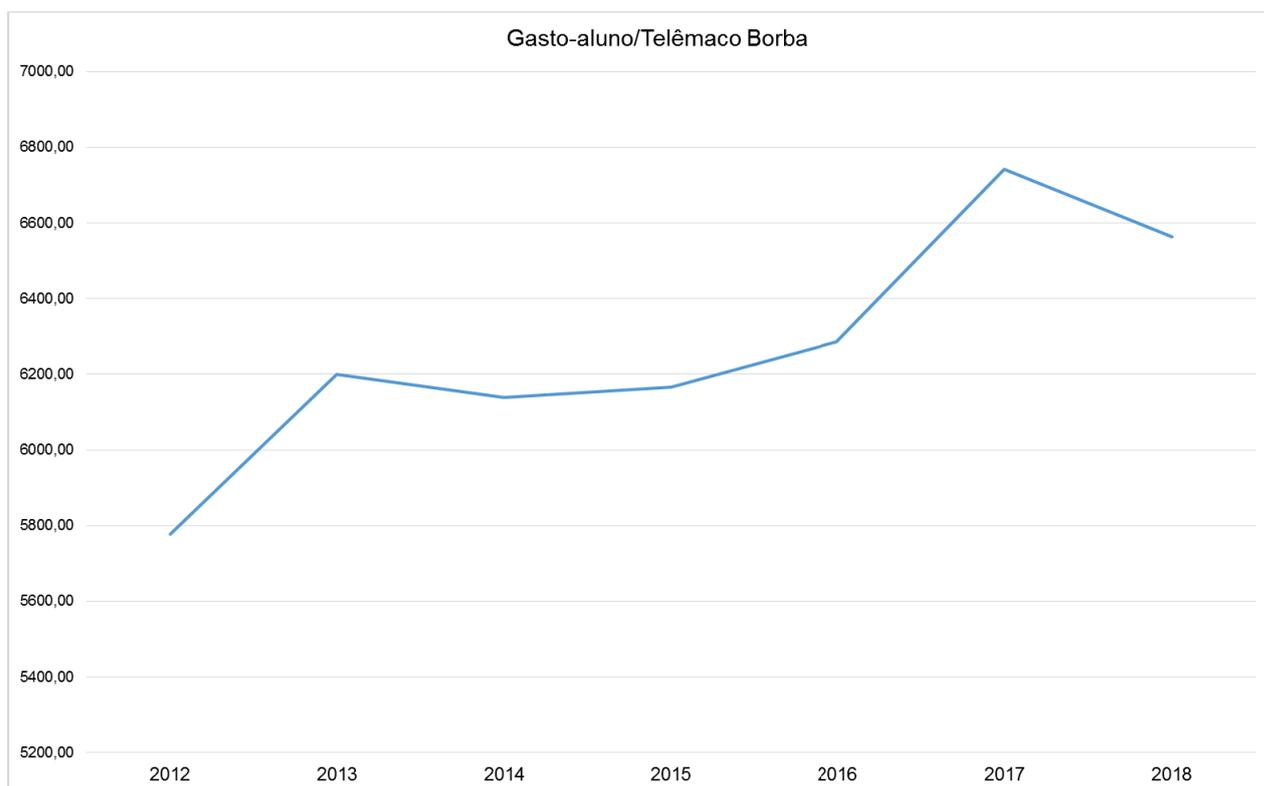
## APÊNDICE 2 – GASTO-ALUNO NO ESTADO DO PARANÁ E NOS OITO MUNICÍPIOS PARANAENSES – 2012-2018











**APÊNDICE 3 – METAS E ESTRATÉGIAS DO PLANO ESTADUAL DE EDUCAÇÃO E DOS PLANOS MUNICIPAIS DE EDUCAÇÃO**

	<b>Nacional</b>	<b>Paraná</b>	<b>Arapoti</b>	<b>Carambei</b>	<b>Castro</b>
Meta 17	<b>Meta 17</b> - Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.	<b>Meta 17</b> - Valorizar os profissionais da rede pública estadual de Educação Básica, de forma a equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste Plano.	<b>Meta 17</b> - Valorizar as/os profissionais do magistério das redes públicas de Educação Básica de forma a equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PME.	<b>Meta 17</b> - Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas municipais, de forma a equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PME.	<b>Meta 16</b> - Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio aos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PME, assim como garantir o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
Estratégias 17.1 e 17.2	<b>Estratégia 17.1 e 17.2</b> - Constituir por iniciativa do MEC fórum permanente para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional aos profissionais do	<b>Estratégia 17.2</b> - observar resultados do acompanhamento a ser feito pela União, da evolução salarial dos profissionais da educação básica <b>estratégia 17.4</b> - garantir, no mínimo, o	<b>Estratégia 17.1</b> - acompanhar o fórum permanente a ser instituído pelo MEC para acompanhamento da atualização progressiva do valor do PSPN.	<b>Estratégia 17.1</b> - reorganizar e consolidar o FME, que tem como objetivo principal a participação da sociedade na formulação, acompanhamento e atualização da	<b>Estratégia 16.1</b> - acompanhar e divulgar o fórum permanente.

	<p>magistério público da educação básica, por meio de indicadores do PNAD.</p>	<p>pagamento do PSPN a todos os profissionais do magistério em início de carreira de todos os sistemas de ensino.</p>		<p>valorização dos profissionais da educação. <b>Estratégia 17.1.1</b> - realizar a reposição salarial a todos os professores, caso os índices da data base sejam superiores aos valores do piso, prevalecerá o reajuste maior. <b>Estratégia 17.2</b> - Delegar como tarefa ao FME e Conselho Municipal de Educação o acompanhamento com reuniões bimestrais, até a consolidação da evolução salarial de acordo com indicadores do PNAD. <b>Estratégia 17.5</b> - utilizar-se de quadros comparativos diagnósticos do plano municipal a fim de definir o rendimento médio dos profissionais do magistério e demais servidores com mesmo nível de formação.</p>	
--	--	---	--	---	--

Estratégia 17.3	<p><b>Estratégia 17.3 -</b> Implementar planos de carreira, com implementação gradual do cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar</p>	<p><b>Estratégia 17.3 -</b> Implementar, no âmbito de estados e municípios, planos de carreira e gradual cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar</p>	<p><b>Estratégia 17.3 -</b> buscar mecanismos de reorganização da rede municipal de ensino, tendo em vista a busca da relação professor/aluno dentro de padrões ideais.</p>	<p><b>Estratégia 17.3 -</b> implementar a revisão do plano de carreira, a cada dois anos. <b>Estratégia 17.3.1 -</b> realizar concurso público a cada dois anos. <b>Estratégia 17.3.2 -</b> Ofertar concurso público de 20h para o ensino fundamental com implantação gradual do cumprimento da jornada em um único estabelecimento escolar. <b>Estratégia 17.3.3 -</b> assegurar que os profissionais do magistério que atuam nos CMEIs sejam ocupantes dos cargos de 40h. <b>Estratégia 17.3.4 -</b> Garantir que os profissionais com carga horária de 20h nos CMEIs permaneçam e possam ser substituídos gradativamente por profissionais de 40h. <b>Estratégia 17.3.5 -</b> garantir que o processo para escolha de turma seja mantido, respeitando os critérios dos primeiros lotados.</p>	<p><b>Estratégia 16.2 -</b> readequar os planos de carreira, cargos e salários para os profissionais do magistério, observando-se os critérios da Lei Nacional do Piso, a qual assegura inclusive a hora-atividade de 33%. <b>Estratégia 16.3 -</b> cumprir o plano de carreira, cargos e salários. <b>Estratégia 16.12 -</b> readequar o plano de carreira, cargos e salários dos profissionais da educação, garantindo sempre a melhoria da carreira e valorização dos mesmos.</p>
-----------------	---	---	---	--	--

Estratégia 17.4	<p><b>Estratégia 17.4</b> - Ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização</p>	<p><b>Estratégia 17.4</b> - Assegurar, juntamente com a União, a assistência financeira específica ao Estado e aos municípios para implementação de políticas de valorização</p>	<p><b>Estratégia 17.2</b> - buscar junto à União, a assistência financeira específica para a implementação de políticas de valorização, mantendo ou melhorando o PSPN</p>	<p><b>Estratégia 17.4</b> - fiscalizar a real utilização da assistência financeira vinda da União/Estado, em prol da valorização dos profissionais do magistério. Estratégia <b>17.4.1</b> - ampliar o percentual de recursos destinados à educação, acima do estabelecido pela Constituição.</p>	<p><b>Estratégia 16.9</b> - buscar junto à União, o cumprimento da ampliação da assistência financeira específica aos entes federados.</p>
Outros					<p><b>Estratégia 16.11</b> - assegurar o bom funcionamento das unidades escolares, garantindo o suprimento das vagas abertas em razão de licença gestão e/ou médica por profissional de cargo efetivo ou contratação temporária</p>
<b>Meta 18</b>	<b>Nacional</b>	<b>Paraná</b>	<b>Arapoti</b>	<b>Carambei</b>	<b>Castro</b>
	<p><b>Meta 18</b> - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as)</p>	<p><b>Meta 18</b> - Assegurar, no prazo de dois anos, aprovação e/ou adequação de planos de carreira para profissionais da Educação Básica e Superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as)</p>	<p><b>Meta 18</b> - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica municipal de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos (as) profissionais da educação básica</p>	<p><b>Meta 18</b> - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica municipal de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos (as) profissionais da educação básica</p>	<p><b>Meta 16</b> - Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas da educação básica, de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos profissionais demais com escolaridade</p>

Estratégia 18.1	<p>profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>de carreira dos profissionais da Educação Básica pública, tomar como referência o Piso Salarial Profissional Nacional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do Art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>municipal, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>	<p>equivalente, até o final do 6º ano da vigência deste PME, assim como garantir o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</p>
Estratégia 18.1	<p><b>Estratégia 18.1</b> - Estruturar as redes públicas de educação básica de modo que, até o início do terceiro ano de vigência deste PNE, 90% (noventa por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais do magistério e 50% (cinquenta por cento), no mínimo, dos respectivos profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de efetivo e estejam em exercício nas redes escolares a que se encontrem vinculados;</p>	<p><b>Estratégia 18.2</b> - estruturar as redes públicas de educação básica de modo que 85%, no mínimo, de profissionais do magistério e 65%, no mínimo, de profissionais da educação não docentes sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo.</p>	<p><b>Estratégia 18.6</b> - fomentar a elaboração do plano de carreira para servidores municipais que exerçam atividades alusivas à educação.</p>	<p><b>Estratégia 18.1</b> - promover abertura de concurso público para preenchimento de vagas ocupadas por profissionais de teste seletivo. <b>Estratégia 18.1.1</b> - reconduzir profissionais da educação que estão em outros órgãos para retornarem ao quadro educacional. <b>Estratégia 18.1.2</b> - promover abertura de concurso público para outras funções dentro da educação.</p>	

Estratégia 18.1	<p><b>Estratégia 18.1</b> - Acompanhamento dos profissionais iniciantes, ofertando cursos de aprofundamento de estudos na área de atuação.</p>	<p><b>Estratégia 18.3</b> - assegurar um sistema de avaliação dos profissionais em estágio probatório, a fim de fundamentar a decisão pela efetivação do cargo.</p>	<p><b>Estratégia 18.2</b> - estruturar um sistema de avaliação dos profissionais em estágio probatório.</p>	<p><b>Estratégia 18.2</b> - implantar na rede pública acompanhamento dos profissionais iniciantes. <b>Estratégia 18.1.1</b> - oportunizar vivências práticas ministradas por profissionais efetivos e de destaque no município.</p>	<p><b>Estratégia 16.5</b> - implantar nas redes públicas de educação o acompanhamento dos profissionais iniciantes.</p>
Estratégia 18.3	<p><b>Estratégia 18.3</b> - Realizar, a cada 2 anos, prova nacional para subsidiar os entes federados na realização de concurso público para admissão dos profissionais do magistério.</p>			<p><b>Estratégia 18.3</b> - aderir, se conveniente, após implementado pelo MEC, a prova nacional para subsidiar a realização de concursos públicos.</p>	
Estratégia 18.4	<p><b>Estratégia 18.4</b> - Prever nos planos de carreira licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional.</p>	<p><b>Estratégia 18.1</b> - prever, nos planos de carreira dos profissionais da educação do estado do Paraná, licenças remuneradas e incentivos para a qualificação profissional.</p>	<p><b>Estratégia 18.1</b> - garantir investimentos em formação inicial e continuada, promovendo a qualidade do processo de ensino e aprendizagem e progressão em plano de carreira. <b>Estratégia 18.3</b> - garantir a oferta de formação continuada específica para equipe pedagógica e administrativas das escolas.</p>	<p><b>Estratégia 18.4</b> - dispor de recursos financeiros e humanos para que os profissionais da educação possam usufruir de licenças. <b>Estratégia 18.4.1</b> - manter e ampliar as licenças para profissionais cursantes de mestrado e doutorado. <b>Estratégia 18.4.2</b> - cumprir, manter e assegurar a licença prêmio e licença sem remuneração por dois anos.</p>	<p><b>Estratégia 16.4</b> - garantir nos planos de carreira dos profissionais da educação licenças remuneradas e incentivos para a qualificação profissional. <b>Estratégia 16.10</b> - regulamentar a liberação das licenças remuneradas, garantindo que sejam usufruídas antes do vencimento da próxima licença, com garantia de</p>

Estratégia 18.5	<p><b>Estratégia 18.5</b> - Realizar anualmente, a partir do segundo ano de vigência, o censo dos profissionais da educação básica não docentes.</p>		<p><b>Estratégia 18.5</b> - realizar anualmente, segundo orientações do MEC, o censo dos profissionais da educação.</p>	<p>substituição por outro profissional ou por pagamento da mesma, se for interesse da parte requerida.</p>
Estratégia 18.6	<p><b>Estratégia 18.6</b> - Considerar as especificidades das socioculturais das escolas do campo e das comunidades indígenas e quilombolas no provimento de cargos efetivos para essas escolas.</p>		<p><b>Estratégia 18.6</b> - adequar e direcionar os profissionais de acordo com suas vivências, experiências, conhecimentos, embasados no PPP de cada instituição.</p>	<p><b>Estratégia 16.6</b> - realizar anualmente, sob coordenação do MEC, em regime de colaboração, o censo dos profissionais da educação não docentes.</p> <p><b>Estratégia 16.7</b> - considerar as especificidades das socioculturais das escolas do campo no provimento de cargos efetivos.</p>
Estratégia 18.7	<p><b>Estratégia 18.7</b> - Priorizar repasse de transferências federais voluntárias para os entes federados que tenham aprovado lei específica para o plano de carreira</p>		<p><b>Estratégia 18.7</b> - Cobrar o poder executivo e legislativo municipal para que aperfeiçoem os mecanismos que permitam à União repasses de transferências voluntárias</p>	

Estratégia 18.8	<p><b>Estratégia 18.8</b> - Estimular permanentes para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.</p>		<p><b>Estratégia 18.5</b> - estimular a existência e comissões permanentes para a elaboração, reestruturação e implementação dos planos de carreira.</p>	<p><b>Estratégia 18.8</b> - dar continuidade à comissão de gestão do plano de carreira ampliando a representatividade.  <b>Estratégia 18.8.1</b> - criar uma comissão com no mínimo 2 representantes de cada unidade escolar, para promover debate e acompanhar a reestruturação e implementação do plano de carreira.</p>	<p><b>Estratégia 16.8</b> - constituir, sob coordenação das mantenedoras, comissões permanentes para subsidiar os órgãos competentes na reestruturação, implementação e acompanhamento periódico dos planos de carreira.</p>
Outros			Assegurar que, no mínimo, 20% da carga horária semanal dos docentes seja destinada para hora-atividade.		

	<b>Ortigueira</b>	<b>Palmeira</b>	<b>Ponta Grossa</b>	<b>Reserva</b>	<b>Telêmaco Borba</b>
Meta 17	<p><b>Meta 15</b> - Valorizar os (as) profissionais do magistério da rede municipal de educação de forma a manter equiparado o seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente.</p>	<p><b>Meta 17</b> - Valorizar os profissionais do magistério da rede pública da Educação Básica, a fim de aproximar o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade equivalente.</p>	<p><b>Meta 17</b> - Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p>	<p><b>Meta 17</b> - Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.</p>	<p><b>Meta 19</b> - Valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PME.</p>
Estratégias 17.1 e 17.2	<p><b>Estratégia 15.2</b> - assegurar a revisão salarial anual dos vencimentos, salários iniciais e das remunerações da carreira</p>	<p><b>Estratégia 17.2</b> - promover o avanço da política municipal de valorização dos profissionais do magistério e aproximar o seu rendimento médio do quadro dos demais profissionais.</p> <p><b>Estratégia 17.3</b> - criar um banco de dados para acompanhamento da evolução salarial.</p> <p><b>Estratégia 17.6</b> - garantir, no mínimo, o pagamento do PSPN a todos os profissionais do</p>		<p><b>Estratégia 17.2</b> - garantir, no mínimo, o pagamento do PSPN a todos os professores em início de carreira.</p>	<p><b>Estratégia 19.1</b> - garantir aos profissionais do magistério adequação de seus vencimentos conforme formação específica, nunca inferior ao PSPN.</p> <p><b>Estratégia 19.2</b> - garantir isonomia salarial aos professores com a mesma titulação</p>

Estratégia 17.3	<p><b>Estratégia 15.1</b> - cumprir o plano de cargos, carreira e remuneração do magistério público municipal.</p> <p><b>Estratégia 17.3</b> - buscar mecanismos de reorganização da rede municipal de ensino, tendo em vista a busca da relação professor/aluno dentro de padrões ideais</p>	<p>magistério em início de carreira.</p> <p><b>Estratégia 17.7</b> - participar de fóruns no âmbito nacional, estadual e municipal para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso. <b>Estratégia 17.8</b> - acompanhar a evolução salarial de profissionais da educação pública do município, por meio de indicadores obtidos a partir do PNAD</p>	<p><b>Estratégia 17.2</b> - garantir no prazo de 1 ano a revisão e implementação da Lei que trata do plano de carreira e remuneração do magistério.</p> <p><b>Estratégia 17.3</b> - garantir com a implantação gradual, que todos os professores da rede municipal cumpram jornada de trabalho em um único estabelecimento de ensino</p>		
					<p><b>Estratégia 20.1</b> - efetivar a revisão anual do plano de carreira do magistério, com a participação da categoria, do Executivo, Legislativo e representante do sindicato. <b>Estratégia 20.4</b> - implementar o preferencialmente o cumprimento da jornada de trabalho em um único estabelecimento escolar. <b>Estratégia 20.7</b> - garantir o</p>

Estratégia 17.4		<p><b>Estratégia 17.9</b> - assegurar juntamente com a União, a assistência financeira específica ao Estado e aos municípios</p>	<p><b>Estratégia 17.4</b> - Manter e buscar junto à União a assistência financeira específica para a implementação de políticas de valorização</p>		cumprimento do plano de cargos e carreiras para todos os profissionais que atuam na educação.
Outros	<p><b>Estratégia 15.4</b> - instituir apoio técnico e financeiro que vise melhorar as condições de trabalho dos educadores e prevenir a incidência de doenças profissionais.</p> <p><b>Estratégia 15.5</b> - garantir condições materiais, financeiras e humanas para a implementação de formação continuada na rede pública municipal de ensino. <b>Estratégia 15.6</b> - socializar projetos, pesquisas e publicações</p>		<p><b>Estratégia 17.1</b> - promover o avanço das políticas de valorização dos profissionais do magistério e equiparar seu rendimento ao do quadro dos demais profissionais, com mesma escolaridade, até cinco anos após vigência do PME.</p>		<p><b>Estratégia 19.3</b> - definir e garantir um padrão mínimo de infraestrutura nas escolas e CMEIs.</p> <p><b>Estratégia 19.4</b> - constituir um quadro de profissionais da educação, especialmente docentes, para substituição de efetivos em licença. <b>Estratégia 19.5</b> - instituir programa de valorização da saúde dos profissionais da educação.</p> <p><b>Estratégia 19.6 e 20.5</b> - ofertar a todos os funcionários da rede municipal de educação que não possuem ensino fundamental</p>

	desenvolvidas nas escolas da rede pública municipal				completo a continuidade dos estudos. Estratégia 20.2 - garantir oferta de cursos técnicos de nível médio destinado à formação de funcionários de escola para áreas de administração escolar, multimeios, manutenção, alimentação escolar.
					<b>Telêmaco Borba</b>
Meta 18	<b>Ortigueira</b> <b>META 16 - PLANO DE CARREIRA DOS PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO</b> Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a adequação do plano de Carreira para os(as) profissionais da educação municipal, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.	<b>Palmeira</b> <b>META 18 - Assegurar, no prazo de dois anos, a adequação dos planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do Art. 206 da Constituição Federal.</b>	<b>Ponta Grossa</b> <b>META 18 - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</b>	<b>Reserva</b> <b>META 18 - Assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos(as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.</b>	<b>META 20 - Assegurar a implementação do plano de carreira para os profissionais do magistério e demais profissionais da educação.</b>

Estratégia 18.1	<p><b>Estratégia 16.1</b> - promover concurso público para o provimento do magistério, estruturando a rede de maneira que 100% dos cargos em docência sejam efetivos. <b>Estratégia 16.6</b> - elaborar e implantar, no prazo máximo de 2 anos, o plano de carreira, cargos e remuneração dos demais profissionais da educação</p>	<p><b>Estratégia 18.3</b> - estruturar as redes públicas de educação básica de modo que 85%, no mínimo, de profissionais do magistério e 65%, no mínimo, de profissionais da educação não sejam docentes ocupantes de cargos de provimento efetivo. <b>Estratégia 18.7</b> - garantir a realização de concurso público em regime estatutário, sempre que necessário.</p>	<p><b>Estratégia 18.1</b> - assegurar que na rede pública municipal, até o início do terceiro ano de vigência deste PME, 90%, no mínimo, de profissionais do magistério e 90%, no mínimo, de profissionais da educação não sejam docentes ocupantes de cargos de provimento efetivo. <b>Estratégia 18.2</b> - garantir que nas atividades profissionais docentes e não docentes ocupantes de cargos de provimento efetivo é vedado a terceirização. <b>Estratégia 18.9</b> - garantir a elaboração e implementação de um plano de cargos de carreira e remuneração para todos os servidores não docentes.</p>	<p><b>Estratégia 18.3</b> - realizar concursos públicos de admissão de profissionais da educação, quando houver demanda de vagas. <b>Estratégia 18.6</b> - criar plano de carreira para os demais profissionais de educação, no prazo máximo de cinco anos de vigência do PME.</p>	
-----------------	--	--	---	--	--

Estratégia 18.2	<p><b>Estratégia 16.2</b> - implantar acompanhamento dos profissionais iniciantes.</p>	<p><b>Estratégia 18.4</b> - assegurar, na rede pública de educação básica um sistema de avaliação dos profissionais em estágio probatório.</p> <p><b>Estratégia 18.5</b> - garantir e adequar na rede pública de educação acompanhamento e avaliação do desempenho dos profissionais da educação ao longo da carreira.</p>	<p><b>Estratégia 18.3</b> - estruturar na rede pública municipal de ensino de Ponta Grossa programa de acompanhamento dos profissionais iniciantes.</p>	<p><b>Estratégia 18.1</b> - assegurar, na rede municipal de ensino um sistema de avaliação dos (as) profissionais em estágio probatório</p>	<p><b>Estratégia 20.3</b> - implantar nas redes públicas de educação básica o acompanhamento dos profissionais iniciantes.</p> <p><b>Estratégia 20.6</b> - implementar e efetivar um sistema de avaliação por desempenho dos profissionais da educação no plano de carreira.</p>
Estratégia 18.3			<p><b>Estratégia 18.4</b> - garantir, no âmbito municipal, que sejam considerados as provas nacionais para ingresso na carreira do magistério</p>		
Estratégia 18.4	<p><b>Estratégia 16.3</b> - garantir a manutenção, no plano de carreira, das licenças remuneradas e incentivos para qualificação profissional.</p>	<p><b>Estratégia 18.1</b> - prever nos planos de carreira dos profissionais na educação, incentivos para qualificação profissional.</p> <p><b>Estratégia 18.2</b>- adequar e cumprir política de formação continuada dos</p>	<p><b>Estratégia 18.5</b> - Prever na Lei 10375/10, que trata do plano de empregos, carreira e remuneração do magistério, licença remunerada e incentivo a qualificação profissional.</p>	<p><b>Estratégia 18.2</b> - adequar a política de formação continuada dos profissionais da educação em consonância com as proposições do Fórum Permanente.</p> <p><b>Estratégia 18.4</b> - prever, no plano de carreira dos</p>	

		<p>profissionais da educação em consonância com as proposições do Fórum Permanente.</p> <p><b>Estratégia 18.8</b> - garantir educadores por processo seletivo simplificado para suprir a demanda existente, substituindo por tempo indeterminado licenças ou afastamentos.</p> <p><b>Estratégia 17.1</b> - valorizar nos concursos e processos seletivos, a formação acadêmica em nível superior.</p> <p><b>Estratégia 17.5</b> - incentivar, de acordo com os critérios do PCCS, a participação em cursos e programas de formação na área de atuação</p>		<p>profissionais da educação, remuneradas e incentivos para qualificação profissional.</p>	
--	--	---	--	--	--

Estratégia 18.5			<b>Estratégia 18.6</b> - garantir mecanismos para que se cumpra, em regime de colaboração, o censo dos profissionais municipais da educação			
Estratégia 18.6	<b>Estratégia 16.4</b> - considerar as especificidades das escolas do campo e comunidades indígenas no provimento de cargos efetivos.					
Estratégia 18.7			<b>Estratégia 18.8</b> - efetivar o repasse a partir da garantia da aplicação do plano de cargos e salários dos profissionais da educação.			
Estratégia 18.8	<b>Estratégia 16.5</b> - estimular a existência de comissões permanentes de profissionais da educação para	<b>Estratégia 18.6</b> - estimular comissões permanentes para subsidiar os órgãos competentes na elaboração, e reestruturação	<b>Estratégia 18.10</b> - estimular a criação e efetivação de fóruns permanentes de profissionais da educação no município para subsidiar os órgãos	<b>Estratégia 18.5</b> - assegurar condições de trabalho para as comissões permanentes de profissionais da educação, para a		

	subsidiar os órgãos competentes na reestruturação do plano de carreira	implementação dos planos de carreira	competentes na reestruturação do plano de carreira.	reestruturação e implementação do plano de carreira.	
Outros			<b>Estratégia 18.7</b> - garantir que seja democratizado e implementado, em âmbito municipal, o plano nacional de educação em direitos humanos.		