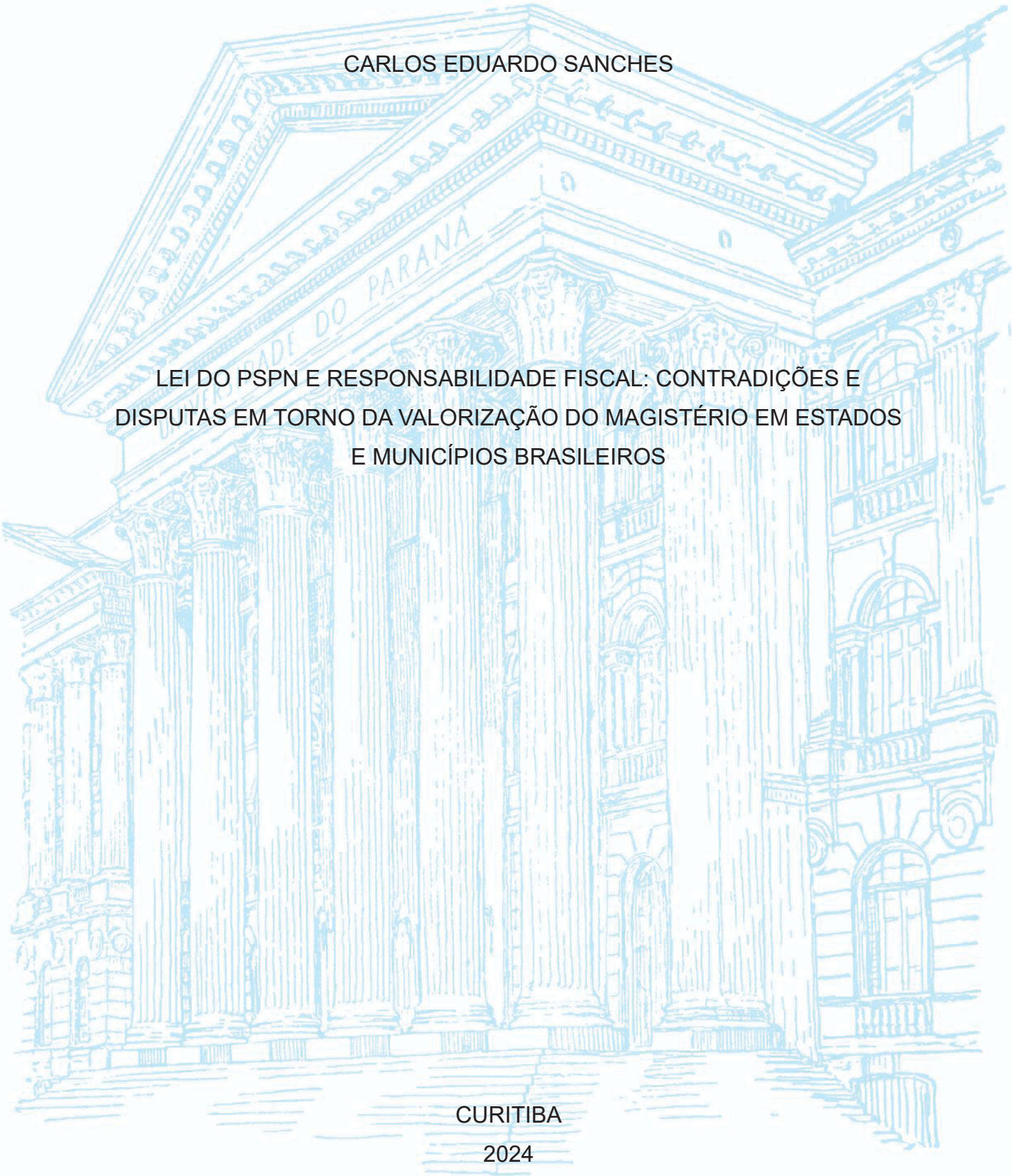
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

CARLOS EDUARDO SANCHES



LEI DO PSPN E RESPONSABILIDADE FISCAL: CONTRADIÇÕES E DISPUTAS EM TORNO DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

CURITIBA

2024

CARLOS EDUARDO SANCHES

LEI DO PSPN E RESPONSABILIDADE FISCAL: CONTRADIÇÕES E DISPUTAS EM TORNO DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS

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

Orientadora: Profª Drª Andréa Barbosa Gouveia

CURITIBA

2024

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ
SISTEMA DE BIBLIOTECAS – BIBLIOTECA DO CAMPUS REBOUÇAS

Sanches, Carlos Eduardo.
Lei do PSPN e Responsabilidade Fiscal : contradições e disputas em torno da valorização do magistério em estados e municípios brasileiros / Carlos Eduardo Sanches – Curitiba, 2024.
1 recurso on-line : PDF.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Educação. Programa de Pós-Graduação em Educação.
Orientadora: Profª Drª Andréa Barbosa Gouveia

1. Educação – Estudo e ensino. 2. Educação e Estado. 3. Profissionais da educação – Remuneração. 4. Professores – Piso salarial. I. Universidade Federal do Paraná. II. Programa de Pós-Graduação em Educação. III. Título.

Bibliotecária: Maria Teresa Alves Gonzati CRB-9/1584

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

TERMO DE APROVAÇÃO

Os membros da Banca Examinadora designada pelo Colegiado do Programa de Pós-Graduação EDUCAÇÃO da Universidade Federal do Paraná foram convocados para realizar a arguição da tese de Doutorado de **CARLOS EDUARDO SANCHES** intitulada: **LEI DO PSPN E RESPONSABILIDADE FISCAL: CONTRADIÇÕES E DISPUTAS EM TORNO DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO EM ESTADOS E MUNICÍPIOS BRASILEIROS**, sob orientação da Profa. Dra. ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA, que após terem inquirido o aluno e realizada a avaliação do trabalho, são de parecer pela sua APROVAÇÃO no rito de defesa.

A outorga do título de doutor está sujeita à homologação pelo colegiado, ao atendimento de todas as indicações e correções solicitadas pela banca e ao pleno atendimento das demandas regimentais do Programa de Pós-Graduação.

CURITIBA, 06 de Dezembro de 2024.

Assinatura Eletrônica
20/12/2024 10:32:44.0
ANDRÉA BARBOSA GOUVEIA
Presidente da Banca Examinadora

Assinatura Eletrônica
23/12/2024 08:14:43.0
ANGELO RICARDO DE SOUZA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
20/12/2024 14:05:32.0
ADRIANA APARECIDA DRAGONE SILVEIRA
Avaliador Interno (UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ)

Assinatura Eletrônica
21/01/2025 15:48:26.0
DANIEL TOJEIRA CARA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO)

Assinatura Eletrônica
20/12/2024 15:47:11.0
NALU FARENZENA
Avaliador Externo (UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL)

AGRADECIMENTOS

Ao PPGE-UFPR pela oferta do curso de Doutorado, na Linha de Políticas Educacionais.

À professora Andrea Gouveia, minha orientadora, pela parceria nesta caminhada e pela capacidade de me possibilitar novas e mais amplas reflexões que resultaram na construção desta tese.

Às professoras Adriana Silveira e Nalú Farenzena e aos professores Ângelo Souza e Daniel Cara pelo privilégio de aceitarem participar da banca de defesa e contribuírem decisivamente nesta tese.

Às professoras Adriana Silveira, Andrea Gouveia, Cássia Domiciano e Gabriela Schneider e aos professores Ângelo de Souza, Domingos Abreu, Marcos Ferraz e Thiago Alves pela condução disciplinas do curso e pelas orientações que permitiram estruturar a base teórica e as análises nesta tese.

Aos colegas do curso pelas contribuições e discussões ao longo desta caminhada.

Ao professor Thiago Alves pelas observações que contribuíram para estruturar as estratégias de análise e alcançar os objetivos pretendidos.

À amiga Fátima Mottin, que generosa e voluntariamente contribuiu no uso dos recursos estatísticos.

Às presidências e secretarias executivas do Consed e da Undime pela compreensão da importância deste estudo e pelo apoio na coleta de dados.

Aos secretários estaduais e municipais de educação e integrantes de suas equipes que disponibilizaram informações para a realização das análises.

Aos meus pais Cecília e Cristovam que, apesar de não terem usufruído de uma longa trajetória escolar, desde sempre me mostraram a capacidade de transformação que a educação possibilitaria na minha vida.

Aos meus filhos Rafaela, Estevam e Nicole pelo frequente apoio das mais diversas formas e pela compreensão da minha inevitável presença ‘a distância’ em tantos momentos das nossas vidas.

E, de maneira muito especial, à Monique, minha esposa, melhor amiga e companheira de vida ao longo de três décadas, pelo apoio incondicional e até mesmo por renunciar a seus sonhos em favor dos meus e dos nossos filhos.

A tarefa não é tanto ver
aquilo que ninguém viu,
mas pensar o que ninguém
ainda pensou sobre aquilo
que todo mundo vê.

Arthur Schopenhauer

RESUMO

A Lei Federal 11.738 entrou em vigor em meados de 2008 com a expectativa de assegurar o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para o magistério com uma atualização do seu valor todos os anos, em patamares acima da variação da inflação, e de garantir a reserva de um terço da jornada docente em atividades fora da sala de aula e sem a presença dos estudantes. O tempo passou e dados do último Monitoramento do Plano Nacional de Educação evidenciam que a lei ainda não é uma realidade nas redes estaduais e municipais de ensino. E isso ocorre em um cenário em que governadores e prefeitos alegam que se cumprirem os dispositivos da Lei do PSPN terão problemas com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) porque eles ampliam desordenadamente a despesa com pessoal dos entes federados. Como resultado, entre outros aspectos, é possível observar que a remuneração média dos professores corresponde a 86,9% do ganho médio de profissionais que atuam em outras áreas e têm formação em nível superior. Diante desse cenário, esta pesquisa buscou compreender em que medida os limites de gasto com pessoal da LRF dificultam ou inviabilizam o cumprimento simultâneo de piso, reajuste isonômico e hora atividade enquanto elementos essenciais para a valorização de professores concursados e contratados nas redes estaduais e municipais de ensino. Para tanto, aportou suas análises em um referencial teórico sobre a valorização do magistério enquanto política educacional e, ainda, em um contexto em que o Estado é um palco de disputas para garantir as condições do professor enquanto um assalariado no mundo do trabalho. Para responder os objetivos específicos foi realizada uma pesquisa quantitativa com informações voluntariamente declaradas por secretarias estaduais e municipais de educação e outras colhidas em sistemas oficiais para que a análise pudesse ser realizada sob o contexto da própria responsabilidade fiscal. A pesquisa permitiu organizar uma base de dados inédita, integrada por 13 diferentes informações sobre os anos de 2022 e 2023, de seis estados e 670 municípios e contemplando professores concursados e contratados. O exame dos dados pesquisados permitiu concluir que: a) os limites de despesa com pessoal da LRF não são os principais entraves para o cumprimento simultâneo dos três elementos pesquisados; b) a situação dos professores contratados é menos favorável quando comparada a situação com os concursados; c) mesmo nos estados e municípios que detêm capacidade de arrecadação, potencial para ampliar a despesa com pessoal e onde o magistério não desequilibra a DTP, o piso, o reajuste isonômico e a hora atividade não foram assegurados nos anos de 2022 e 2023. Desta forma, constatou-se que, diferente do que tem sido alegado por governadores e prefeitos, é o poder político presente na estrutura do Estado que acaba por definir onde e, em que circunstâncias, a política de valorização do magistério será ou não efetivada.

Palavras-chave: Remuneração do Magistério. Responsabilidade Fiscal. Lei do PSPN. Políticas Educacionais.

ABSTRACT

Federal Law 11.738 came into effect in mid-2008 with the expectation of ensuring the National Professional Minimum Wage (PSPN) for teachers, with its value updated every year at levels above inflation, and of guaranteeing that one third of the teaching day would be reserved for activities outside the classroom and without the presence of students. Time has passed and data from the latest National Education Plan Monitoring show that the law is still not a reality in state and municipal education networks. And this occurs in a scenario in which governors and mayors claim that if they comply with the provisions of the PSPN Law they will have problems with the Fiscal Responsibility Law (LRF) because they increase the personnel expenses of federated entities in a disorderly manner. As a result, among other aspects, it is possible to observe that the average remuneration of teachers corresponds to 86.9% of the average earnings of professionals who work in other areas and have higher education degree. Given this scenario, this research sought to understand to what extent the LRF's personnel spending limits make it difficult or unfeasible to simultaneously comply with the minimum wage, equal readjustment, and activity hours as essential elements for the valorization of tenured and contracted teachers in state and municipal education networks. To this end, its analyses were based on a theoretical framework on the valorization of teaching as an educational policy and, furthermore, in a context in which the State is a stage for disputes to guarantee the conditions of teachers as salaried employees in the labor market. To meet the specific objectives, a quantitative survey was conducted with information voluntarily declared by state and municipal education departments and other information collected from official systems so that the analysis could be carried out within the context of fiscal responsibility itself. The research made it possible to organize an unprecedented database, made up of 13 different pieces of information about the years 2022 and 2023, from six states and 670 municipalities and covering contracted and contracted teachers. The analysis of the data researched allowed to conclude that: a) the LRF personnel expenditure limits are not the main obstacles to the simultaneous fulfillment of the three elements researched; b) the situation of contracted teachers is less favorable when compared to the situation of those who passed public exams; c) even in states and municipalities that have the capacity to collect revenue, the potential to increase personnel expenditure and where teaching does not unbalance the DTP, the minimum wage, the isonomic adjustment and the activity hour were not ensured in the years 2022 and 2023. Thus, it was found that, contrary to what has been alleged by governors and mayors, is the political power present in the structure of the State that ends up defining where and, under what circumstances, the policy of valuing teaching will or will not be implemented.

Keywords: Teaching Remuneration. Fiscal Responsibility. PSPN Law. Educational Policies.

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AGU	Advocacia Geral da União
ANPED	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação
BC	Banco Central
BM	Banco Mundial
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno Qualidade
CAQi	Custo Aluno Qualidade Inicial
CEB	Câmara de Educação Básica
CFT	Comissão de Finanças e Tributação
CNDE	Campanha Nacional pelo Direito à Educação
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSEP	Coordenação Nacional de Servidores do Ensino Público
CONSED	Conselho dos Secretários de Educação
CPB	Confederação dos Professores do Brasil
CPPB	Confederação de Professores Primários do Brasil
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DRU	Desvinculação das Receitas da União
DTM	Despesa Total com Magistério
DTP	Despesa Total com Pessoal
EC	Emenda Constitucional
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
FEF	Fundo de Estabilidade Fiscal
FENASE	Federação Nacional dos Supervisores de Ensino
FENOE	Federação Nacional de Orientadores Educacionais
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FINEDUCA	Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNP	Frente Nacional de Prefeitos
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FSE	Fundo Social de Emergência

FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
MDF	Manual de Demonstrativos Fiscais
MEC	Ministério da Educação
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAR	Plano de Ações Articuladas
PDDE	Programa Nacional do Livro Didático
PPA	Plano Plurianual
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNATE	Programa Nacional ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PSPN	Piso Salarial Nacional Profissional
RCL	Receita Corrente Líquida
RGPS	Regime Geral de Previdência Social
RPPS	Regimes Próprios de Previdência
RGF	Relatório de Gestão Fiscal
RREO	Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SAEB	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SASE	Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino
SEB	Secretaria de Educação Básica
STN	Secretaria do Tesouro Nacional

SICONFI	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIOPE	Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação
STF	Supremo Tribunal Federal
TCU	Tribunal de Contas da União
UF	Unidade Federativa
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação
VAAF	Valor Aluno Ano Fundeb
VAAT	Valor Aluno Ano Total

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição das matrículas de educação básica entre redes estaduais e municipais, Brasil, 2009 a 2023..... 50

Gráfico 2 - Valor do PSPN nominal e atualizado pelo INPC (em R$), percentual de variação do INPC (%) e do PSPN (%), Brasil, entre 2009 e 2024..... 58

Gráfico 3 - Evolução da receita do Fundeb (em bilhões de R$) em valores atualizados e do quantitativo de matrículas consideradas para a distribuição dos Fundos, no Brasil, de 2010 a 2024..... 59

Gráfico 4 - Matrículas e docentes nas redes públicas de ensino, Brasil, entre 1995 e 2016 131

Gráfico 5 - Docentes com e sem nível superior e sua remuneração média (R$) em valores atualizados, por dependência administrativa, Brasil, 2020 133

Gráfico 6 - RCL dos estados integrantes da amostra, em R$ bi, Brasil, 2022 e 2023 154

Gráfico 7 - Municípios por faixa da RCL, Brasil, 2022 e 2023..... 155

Gráfico 8 - Cumprimento do valor do PSPN no vencimento, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023 156

Gráfico 9 - Situação de reajuste isonômico nos municípios, Brasil, 2022 e 2023 158

Gráfico 10 - Concessão de 1/3 de hora atividade, nos municípios, Brasil, 2022 e 2023 160

Gráfico 11 - Uso da RCL em DTP nos estados, Brasil, 2022 e 2023..... 162

Gráfico 12 - Uso da RCL em DTP, nos municípios, Brasil, 2022 e 2023 163

Gráfico 13 - Relação da Despesa do magistério frente a sua presença no quadro de servidores nos municípios, Brasil, 2022 e 2023 165

Gráfico 14 - Proporção da DTM em relação a DTP do Poder Executivo, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023 166

Gráfico 15 - Proporção de professores em relação ao quadro de servidores do Poder Executivo, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023 167

Gráfico 16 - Distribuição dos municípios por per capita anual da capacidade de financiamento, Brasil, 2022 e 2023 170

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Limite máximo de DTP e repartição entre Poderes e Órgãos 123

Tabela 2 - Limite Prudencial de DTP e repartição entre os Poderes e Órgão 124

Tabela 3 - Estados e municípios respondentes e validados na amostra, Brasil, 2024 146

Tabela 4 - Critérios de exclusão do estado e dos municípios respondentes ao questionário, Brasil, 2024 149

Tabela 5 - Quantidade de municípios validados para a amostra e percentual do total dentro de cada estado, Brasil, 2024 152

Tabela 6 - Situação de reajuste isonômico nos estados, Brasil, 2022 e 2023 157

Tabela 7 - Concessão de 1/3 de hora atividade, nos estados, Brasil, 2022 e 2023 159

Tabela 8 - Relação da Despesa do magistério frente a sua presença no quadro de servidores nos estados, Brasil, 2022 e 2023 164

Tabela 9 - Per capita da capacidade de financiamento ano dos estados, em R$, Brasil, 2022 e 2023 169

Tabela 10 - Atendimento por potencial de ampliação da DTP, na esfera estadual, Brasil, 2022 e 2023 176

Tabela 11 - Atendimento por potencial de ampliação da DTP, nos municípios, Brasil, 2022 e 2023 177

Tabela 12 - Atendimento pela situação de Despesa e Quantidade, na esfera estadual, Brasil, 2022 e 2023 179

Tabela 13 - Atendimento pela situação de Despesa e Quantidade, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023 180

Tabela 14 - Atendimento situação do per capita da capacidade de financiamento, na esfera estadual, Brasil, 2022 e 2023 183

Tabela 15 - Atendimento situação do per capita da capacidade de financiamento, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023 185

Tabela 16 - Resumo dos resultados dos modelos gerados com regressão logística para os dois anos e dois tipos de vínculos, Brasil, 2022 e 2023 186

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15
2. A PESQUISA SOBRE A LEI DO PSPN COMO POLÍTICA EDUCACIONAL 35
2.1. ALGUNS FATOS ANTECEDENTES 35
2.2. O CONCEITO DA LEI DO PSPN 38
2.3. A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO44
2.4. A ATUALIZAÇÃO (NÃO REAJUSTE) COMO ESTRATÉGIA PARA EVITAR A ESTAGNAÇÃO DO PISO 53
3. UMA LEITURA DA PROFISSÃO DOCENTE NO CONTEXTO DO ASSALARIAMENTO 69
3.1. O ASSALARIADO NO MUNDO DO TRABALHO 69
3.2. O MUNDO DO TRABALHO MODIFICADO PELAS PROFISSÕES 73
3.3. AS PERSPECTIVAS DA ANÁLISE DO MAGISTÉRIO COMO PROFISSÃO 76
3.4. NA CONTRAMÃO DA PROFISSIONALIZAÇÃO 80
3.5. O ESTADO COMO PALCO DE DISPUTAS 87
4. O FINANCIAMENTO NA PERSPECTIVA DA GARANTIA DA LEI DO PSPN 90
4.1. CONTEXTOS DA VINCULAÇÃO À POLÍTICA DE FUNDOS 90
4.2 A OPERACIONALIZAÇÃO DOS 25%, DO FUNDEB E DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO: DIFERENTES CAPACIDADES DE ARRECADAÇÃO 102
4.3. A CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO PARA FINS DE CUMPRIMENTO DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO 110
5. RESPONSABILIDADE FISCAL: PALCO DE DISPUTAS PELO FUNDO PÚBLICO 114
5.1. QUESTÕES PRELIMINARES 114
5.2. A PRIORIDADE DAS REGRAS DA RESPONSABILIDADE FISCAL FRENTE A DESPESA COM PESSOAL NO PODER PÚBLICO 119
5.3. OS DESDOBRAMENTOS DA RESPONSABILIDADE FISCAL E A REPERCUSSÃO NA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO 133

6. ASPECTOS METODOLÓGICOS E UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO AO CONTEXTO DA PESQUISA 143
6.1. UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO 143
6.2. A CONSTRUÇÃO DO BANCO DE DADOS 146
6.2.1. A testagem preliminar do questionário 148
6.3 A VALIDAÇÃO DA AMOSTRA 149
6.4. A CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA 153
6.5. O PROCESSO DE ANÁLISE 160
7. ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO SIMULTÂNEA DE PISO, REAJUSTE ISONÔMICO E HORA ATIVIDADE NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO 174
7.1. O EXAME DOS OBJETIVOS A PARTIR DAS VARIÁVEIS 175
7.1.1. O Potencial de ampliação da DTP 176
7.1.2. A participação da remuneração do magistério na DTP e proporção da quantidade de professores no quadro de servidores 178
7.1.3. O per capita anual da capacidade de financiamento 182
7.2. A RELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS NOS CONTEXTOS DA PESQUISA 185
8. CONSIDERAÇÕES FINAIS 190
REFERÊNCIAS 201
APÊNDICE I 233
APÊNDICE II 238
APÊNDICE III 239
APÊNDICE IV 240

1. INTRODUÇÃO

Com o advento da Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), a valorização do magistério passou a ocupar espaço relevante no ordenamento jurídico brasileiro. Além da liberdade para ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, da afirmação do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, a Constituição estabeleceu a valorização dos profissionais que atuam no ensino como um princípio. E, para tanto, determinou a necessidade de plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (Brasil, 1988).

Mais tarde, com a Emenda Constitucional nº 53, de 2006 (EC 53) (Brasil, 2006), a exigência constitucional de valorização foi ampliada para todos os profissionais da educação escolar, mantendo a necessidade de planos de carreira e ingresso por concurso público. Também alçou a necessidade de piso salarial para os profissionais da educação escolar pública como um princípio no artigo 206 da Constituição.

No entanto, a própria EC 53 introduziu um dispositivo, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórios (ADCT), criando as condições para instituir o piso apenas para o magistério ao determinar a necessidade de "prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica" (Brasil, 2006, p. 140). Este avanço pavimentou um caminho que estava sendo percorrido, há mais de dois séculos, para instituir um referencial salarial para os professores no Brasil (Vieira, 2012).

Por conseguinte, a política de valorização do magistério tem avançado com maior intensidade em relação aos demais profissionais da educação[1]. Em boa medida isso se deve à política de financiamento da educação básica pública, que a partir do final dos anos 1990, consolidou uma sistemática de subvinculação de recursos atrelando parte do então Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) ao pagamento de professores. Esta realidade, mantida no Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb),

[1] Fato recente, no início de 2024, a Lei Federal nº 14.817 (Brasil, 2024a), estabeleceu diretrizes para a carreira dos profissionais da educação escolar.

impulsionou a estruturação de planos de carreira do magistério (Farenzena, 2021) desde o final do século XX. Também vale destacar que a estrutura das carreiras nas redes públicas de educação básica foi influenciada pela Lei Federal nº 9394/1996 (Brasil, 1996c) – Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) – que previu a fixação de jornada de trabalho com evolução salarial a partir da titulação, da avaliação de desempenho e do tempo de serviço (Vieira, 2012; Farenzena, 2021).

Mas, a criação do Piso Salarial Nacional Profissional (PSPN) foi concretizada em razão de intensas lutas organizadas pelos educadores no final do século XX e início do XXI (Fernandes; Rodriguez, 2011) e com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva à Presidência da República, na primeira metade dos anos 2000 (Gouveia; Fernandes, 2019), momento que favoreceu a mobilização em torno de políticas para o fortalecimento e reconhecimento social do magistério (Gouveia; Ferraz, 2013). Junto com o piso, a Lei Federal nº 11.738, de 2008 (Brasil, 2008a) disciplinou a organização do trabalho docente determinando que, no máximo, dois terços da jornada para o professor sejam realizados em atividades em interação direta com os estudantes.

Ocorre que a Lei do PSPN introduziu algumas regras inovadoras para a organização das redes públicas de ensino e no cotidiano dos governos estaduais e das prefeituras. Primeiro porque determinou o piso do magistério como um valor que deve ser garantido no vencimento – sem computar as demais verbas remuneratórias como adicionais, gratificações, abonos e complementos salariais[2] – bem como sua obrigatória correspondência, pelo menos, ao início das carreiras. Até então, considerando uma previsão constitucional (artigo 7º, IV) e uma decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) (Brasil; 2011), na área pública, sempre foram computados todos os eventos salariais para fins de apuração do atingimento do valor do salário-mínimo. Da mesma forma, nunca havia sido fixado em lei um referencial mínimo para estabelecer o patamar inicial dos planos de carreira.

Outra novidade foi a determinação de atualização do valor do PSPN todos os anos pelo crescimento do valor mínimo anual por aluno do Fundeb. A

[2] Como regra de transição para sua implementação, o art. 3º, § 2º da Lei mencionada acima, admitia a possibilidade de considerar todos os eventos salariais para fins de cumprimento do PSPN somente até 31 de dezembro de 2009.

prática recorrente na área pública sempre considerou a aplicação da revisão geral anual – prevista no artigo 37 da Constituição – para apenas recompor as perdas inflacionárias ano após ano. Por fim, a reserva de, pelo menos, um terço da jornada docente para atividades extraclasse e sem a interação com estudantes ampliou a previsão estabelecida inicialmente pela Lei Federal nº 10.172/2001 (Brasil, 2001), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) destinando entre 20% e 25% da carga horária do professor para horas atividades.

Apesar do marco que a Lei do PSPN representou na política de valorização do magistério no Brasil, recorrentes tentativas junto ao Poder Judiciário têm buscado anular o conceito de piso para o magistério, o mecanismo de atualização anual do seu valor e a reserva de um terço para hora-atividade. Até o momento, o Supremo Tribunal Federal não acolheu as reclamações impetradas por governadores porque primeiro julgou a Lei do PSPN "como mecanismo de fomento ao sistema educacional e de valorização profissional, e não apenas como instrumento de proteção mínima ao trabalhador" (Brasil, 2011a, p. 36).

Posteriormente, na análise da contestação sobre o mecanismo que atualiza o piso todos os anos, prevaleceu no STF a tese do relator, ministro Luís Roberto Barroso, de que é "constitucional a norma federal que prevê a forma de atualização do piso nacional do magistério da educação básica por meio do crescimento do valor aluno ano Fundeb" (Brasil, 2021, p. 23). Ainda, ao apreciar a reclamação de uma professora da rede estadual de Santa Catarina, o STF concluiu que "a distribuição da carga horária da jornada dos professores operada pela lei federal não viola o pacto federativo" (Brasil, 2020c, p. 2).

As sucessivas incursões junto ao Supremo Tribunal Federal não são casos isolados e decorrem "do processo do modelo constitucional brasileiro" (Silveira, 2013, p. 247) que permite aos entes federados questionarem seus interesses no Poder Judiciário frente a legislações que estabelecem políticas públicas. Até por isso, as reclamações ocorrem também nas demais esferas – como é o caso, por exemplo, das diversas ações movidas por municípios que foram acatadas na Justiça Federal em primeira instância e suspenderam a obrigatoriedade de atualização do piso do magistério (Brasil, 2022a; 2023).

Nesses casos, o argumento utilizado foi a atualização do piso com base em atos do Ministério da Educação que consideram o crescimento do Fundeb, regulamentado pela Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Brasil, 2007). Acontece que esta legislação foi revogada pela Lei Federal nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020 (Brasil, 2020g), que disciplinou o Fundeb Permanente. A Confederação Nacional dos Municípios (CNM) – entidade que representa os prefeitos – argumenta que tal situação criou vácuo legal, o que torna nulos os atos do Ministério da Educação (MEC) que atualizam o PSPN nos anos de 2021 até agora (CNM, 2023).

A dificuldade de cumprir a Lei do PSPN e, simultaneamente, os planos de carreira do magistério é sustentada por governadores (Brasil, 2011a; Brasil, 2021; Brasil, 2022a; Brasil, 2023c) e prefeitos (CNM, 2014, 2023) em razão do gasto total com pessoal ser ampliado em situação desproporcional à capacidade tributária dos estados e municípios (Cavalcante; Castro; Ávila; Luz; Luz, 2019). Com o piso fixado no vencimento e como referência inicial das carreiras, a remuneração dos professores parte de um patamar mais elevado do que era praticado nas redes públicas de ensino anteriormente à sua vigência (Lisboa, 2015; Sanches, 2023). Além disso, a implementação da reserva de um terço para hora-atividade implica na necessidade de aumentar o quadro de professores para que os docentes possam realizar, dentro da sua jornada, atividades de planejamento, formação e avaliação.

Entretanto, a principal reclamação apresentada se foca no mecanismo de atualização do piso estar atrelado ao crescimento do valor aluno ano do Fundeb – ao passo em que governadores e prefeitos defendem a inflação (Brasil, 2021; CNM, 2014) como parâmetro. Desde sua implantação, o piso teve um crescimento real (acima da inflação) de 108,8%[3], sendo que as receitas aportadas pelos governos estaduais e prefeituras no Fundeb alcançaram um aumento de 44,96% (já descontada a inflação). Como resultado, é possível observar que alguns entes acabam por conceder o percentual de atualização do

[3] Descontada a inflação apurada por meio do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), de janeiro de 2011 a junho de 2024, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e que é utilizado pelo governo federal como o índice oficial da inflação no país. Daí a razão para o seu uso ao longo desta tese. O IPCA tem como característica a abrangência mais ampla quando comparado a outros indicadores – como o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) – uma vez que observa a variação do custo de vida médio de famílias com renda mensal de 1 e 40 salários-mínimos.

PSPN apenas para os professores que estão com seu vencimento abaixo do valor do piso. Para os demais – aqueles cujo vencimento está acima do piso – é concedido um percentual menor. Tal fato acaba descumprindo a estrutura dos planos de carreira, haja vista que as legislações estabelecem a variação salarial a partir do nível de formação, do tempo de serviço e, muitas vezes, de outros mecanismos.

Diante de toda essa realidade, ainda não é possível constatar um efeito do PSPN na remuneração dos professores de educação básica pública no Brasil. De 2012 a 2023 o ganho médio do magistério nas redes públicas de educação básica teve um crescimento real de apenas 5,3% frente a uma inflação de 91,5% no mesmo período (INEP, 2024a). O Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (PNE) mostra que, embora o ganho médio dos professores tenha sido elevado de 65,2% (em 2012) para 86,9% (em 2023) quando comparado com os profissionais que atuam nas demais áreas, essa melhora “deve-se, em grande parte, ao decréscimo do rendimento bruto médio mensal dos demais profissionais, que correspondeu a uma perda real de 20,9% do seu poder de compra efetivo ao longo dos anos analisados” (INEP, 2024a, p. 389). Em outros termos, nem mesmo o crescimento do PSPN acima da inflação foi capaz de elevar o ganho médio dos professores a patamares mais próximos da remuneração média dos profissionais com formação em nível superior e que atuam em outras áreas.

Para compreender este contexto é preciso considerar que a Lei do PSPN é confrontada pelos gestores com as regras da Lei Complementar nº 101, de 2000 (Brasil, 2000), conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que estabelece limites para a despesa com pessoal nos Poderes e órgãos públicos. Isso porque o Poder Executivo em nível estadual e municipal pode utilizar, no máximo, 49% e 54%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida (RCL)[4] em despesa total com pessoal (DTP). Isso inclui todos os servidores (concursados e contratados) – até mesmo os professores – e agentes políticos (integrantes da alta gestão), além dos encargos sociais. No entanto, ao alcançar 95% dos patamares máximos da RCL em DTP – isto é, 46,55% nos estados e

[4] Somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes utilizado como base de cálculo para a remuneração de pessoal.

51,3% nos municípios – o ente federado atinge o que é definido como limite prudencial pela LRF, posição em que passa a ser vedada a concessão de aumentos, reajustes, a contratação de pessoal e a alteração em estrutura de remuneração que resulte em aumento de despesa com pessoal.

Assim sendo, a LRF está articulada ao conjunto de desafios para a efetivação da valorização do magistério. Afinal, ao atingir o limite prudencial surge o argumento de que não é possível ampliar a DTP do ente federado, ainda que seja para cumprir piso ou sua atualização, sua repercussão na carreira, ou mesmo, a reserva de um terço de hora atividade. A justificativa vem do fato que o descumprimento da LRF implica na possibilidade de eventuais penalidades para gestores públicos – enquadramento como crimes de responsabilidade e improbidade – e para os entes federados – como a suspensão de transferências voluntárias e de contratação de empréstimos (Brasil, 2000) – tendo em vista o argumento de que ela "foi criada como principal parâmetro para avaliação da responsabilidade da gestão fiscal dos titulares dos Poderes e órgãos" (Carmo; Scalfoni; Colodetti, 2021, p. 417). Em contrapartida, não há qualquer previsão de punição na Lei do PSPN se ela não for integralmente efetivada.

Tal cenário origina um aparente conflito entre a responsabilidade fiscal e a valorização do magistério – constatação presente em diversos estudos (Barbosa; Fernandes, 2016; Cavalcante; Castro; Ávila; Luz; Luz, 2019; Gouveia; Fernandes, 2019; Lima; Ramos, 2021; Lisboa, 2015; Fernandes; Fernandes; Campos, 2020). Mas, em outra perspectiva, o conflito também deve ser examinado a partir do rito da legalidade ao qual os gestores estão submetidos, fato "consoante a dimensão indivíduo-nação, e não em termos de classe" (Przeworski, 1989, p. 43).

Isso posto, o caminho para a efetivação da política de valorização dos professores tem sido longo e desafiador. Dados do Relatório de Monitoramento PNE evidenciam que apenas 59,34% dos estados declararam cumprir o valor do PSPN no vencimento no ano de 2021 (INEP, 2024a). Em relação aos municípios, 60,1% informaram que possuem professores com jornada de 40 horas semanais com vencimento igual ou superior ao PSPN daquele ano[5]. Logo, "se o tema do

[5] Até o 4º Relatório de Monitoramento do PNE, o acompanhamento não considerava apenas os professores com 40 horas semanais.

Piso é fundamental para a atratividade da profissão, também é premente o tema da carreira, sob a perspectiva de longo prazo, para a fixação de bons profissionais no âmbito do sistema público de ensino" (Gouveia; Fernandes, 2019, p. 86). Nesse aspecto, todas as redes estaduais e 96,3% das redes municipais declararam possuir plano de carreira para o magistério no ano de 2021, mas apenas 85,2% das estaduais e 79,8% das municipais informaram que suas legislações contemplam a reserva de um terço para hora atividade (INEP, 2024a). Porém, não existe atualmente no Brasil uma estratégia para apurar quais redes concedem, para quais professores, o patamar de um terço para hora atividade.

Também é preciso enfatizar que a política de valorização do magistério no Brasil está inserida em um contexto marcado por fortes desigualdades federativas (Arretche, 2020) que delimitam a capacidade de arrecadação dos estados e municípios (Arelaro, 2007; Farenzena, 2012; Melchior, 1980; Mendes *et. al.*, 2018; Pinto, 2018) e impactam a capacidade de financiamento da educação (Farenzena; Mendes, 2010; Alves; Silveira; Bruno, 2020), que por sua vez, está atrelada a divisão de responsabilidade para a oferta da educação básica em um contexto de uma articulação descentralizada (Arelaro, 2007; Farenzena, 2010; Pinto, 2018).

Desta forma, o objeto da presente tese busca compreender em que medida a responsabilidade fiscal afeta a política de valorização do magistério em relação a três elementos: a) cumprimento do valor do piso no vencimento; b) reajuste isonômico a todos os professores; c) reserva de um terço de hora atividade para os docentes. Tal escolha é motivada pela conjuntura até aqui narrada, mas também, pelo aspecto pessoal nos campos acadêmico e profissional, uma vez que, a oportunidade de pesquisar política educacional de maneira mais aprofundada e de atuar em diferentes instâncias abriram novas perspectivas para observar o desafio da valorização do magistério.

A experiência no contexto da gestão, com o exercício do cargo de secretário municipal de educação em Castro, no Paraná, ocorreu em meio às discussões, à tramitação e à efetivação da Lei do PSPN. Na oportunidade, a revisão da carreira dos profissionais do magistério, em um processo democrático, bem como a garantia de cumprimento das regras definidas na Lei 11.738 se traduziram em um grande desafio que pode ser superado.

Paralelamente, como membro da diretoria executiva e depois no exercício da presidência da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), foi possível participar de articulações em defesa da Lei do PSPN junto ao governo federal e ao Congresso Nacional; também, junto a instituições como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), o Conselho dos Secretários de Educação (Consed), a Frente Nacional de Prefeitos (FNP) e outras. Nessas oportunidades, o debate sempre girou em torno do conceito de piso, seu mecanismo de atualização e a reserva de um terço de hora atividade. Além disso, foi possível acompanhar de perto o desafio para garantir o direito dos professores, como membro e depois presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb no âmbito federal, como integrante da diretoria e diretor do Instituto Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) e como conselheiro no Conselho Estadual de Educação do Paraná.

Essencialmente, dois fatos impulsionaram a decisão pessoal na definição pelo objeto desta tese. O desenvolvimento de estudos na trajetória acadêmica permitiu ampliar a capacidade de reflexão sobre a valorização dos professores na agenda das políticas educacionais. Adicionalmente, a realização de atividades profissionais desenvolvidas no apoio técnico às redes de ensino há mais de uma década solidificou a certeza de que é necessário aprofundar a análise sobre as condições que permitam efetivar a Lei do PSPN.

Não raro, foi possível presenciar conflitos entre gestores e sindicatos e/ou professores sobre o cumprimento da Lei do PSPN. Ainda mais comum foi a constatação sobre a superficialidade com que o tema tem sido tratado. Por exemplo: em algumas oportunidades, ao ouvir a informação de que os limites de despesa com pessoal da LRF não permitiam cumprir a Lei do PSPN, uma rápida pesquisa ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope) evidenciou uma realidade diferente e motivou a necessidade de análises mais aprofundadas. De igual modo, foi possível acompanhar a decretação judicial de ilegalidade da greve que reclamava reajuste salarial – para todos os professores e na mesma proporção do percentual de atualização do PSPN – em razão de haver cumprimento do valor do piso.

À vista disso, para estruturar esta tese foi realizada uma exploração junto ao Catálogo de Teses e Dissertações no sítio eletrônico da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), oportunidade em que foi possível constatar uma importante produção sobre carreira, piso do magistério e hora atividade. Utilizando os descritores “Piso do Magistério”, foram encontradas 26 dissertações e 13 teses. Já com o descritor “Lei do PSPN”, foram descobertas outras nove dissertações e mais uma tese. Estas pesquisas apresentam farta análise teórica sobre política de valorização do magistério; estrutura de planos de carreira; tipos de vínculos e formas de contratação; necessidade de formação adequada; busca pela profissionalização; importância de financiamento adequado; relevância do Fundef e do Fundeb; condições de trabalho; estrutura das redes de ensino; planejamento escolar e das redes de ensino. Também descrevem percalços e desafios encontrados na implementação da Lei do PSPN em redes de diferentes regiões do país – retratando, inclusive, tensões com os gestores estaduais e municipais (Fernandes, 2020; Lima, 2019; Machado, 2010; Silva, 2019; Souza, 2019; Subirá, 2012; Vieira, 2012; Xavier, 2015).

Esta busca também permitiu retomar a dissertação “Valorização do Magistério da Educação Básica e Responsabilidade Fiscal: tensões e possibilidades” (Sanches, 2020) e relembrar que, no ano de 2017, a desproporção existente entre o tamanho do magistério no quadro de pessoal das três capitais do sul do Brasil e o volume que a remuneração dos professores representava na DTP destes entes federados. Esse estudo evidenciou que, em Curitiba, os professores representavam 52,9% dos servidores do Poder Executivo, mas a sua remuneração correspondia a somente 18,2% do gasto total com pessoal. Já em Florianópolis, os professores corresponderam, naquele ano, a 35,6% dos servidores e 16,5% do montante aplicado em gastos com servidores. Por fim, em Porto Alegre, a situação não foi diferente, porque o magistério equivalia a 39% do funcionalismo e sua remuneração alcançou somente 10,2% do valor destinado para despesa total com os servidores no município (Sanches, 2020).

Com o descritor “Magistério e Responsabilidade Fiscal”, a pesquisa no repositório da Capes encontrou mais duas dissertações e nenhuma tese. A primeira das dissertações, produzida por Viana (2006) em data anterior à

vigência da Lei do PSPN, abordou aspectos relacionados à parcela mínima de 60% do Fundef em remuneração do magistério frente aos limites da LRF. Enquanto isso, Queiroz (2011) analisou a incompatibilidade entre o Fundeb e a LRF nos municípios da Paraíba no ano de 2009, sem citar piso e hora atividade – apenas pelo fato de que a pesquisa foi realizada no primeiro ano de vigência da Lei do PSPN. De toda forma, a conclusão do estudo foi a de que "não é possível afirmar que o Fundeb e a LRF são incompatíveis quanto à despesa com pessoal e encargos sociais" (Queiroz, 2011, p. 75-76). E que, nos municípios paraibanos, mesmo aqueles que extrapolaram os limites prudencial e máximo da LRF, a despesa com o magistério representou no máximo 20% do total da RCL (Queiroz, 2011).

Além disso, a busca foi ampliada para um considerável conjunto de estudos em periódicos sobre o objeto proposto – que integrarão as análises ao longo desta tese –, o que reforçou as razões para esta pesquisa. No entanto, apesar da robusta produção sobre o tema, cresceu a certeza de que é preciso ampliar as pesquisas para refletir a respeito de outras perspectivas sobre a articulação entre a responsabilidade fiscal e a política de valorização dos professores. Adicionalmente, o estudo anteriormente realizado (Sanches, 2020) não teve o objetivo de investigar as causas que motivaram uma desproporção entre o tamanho do magistério e à proporção que ocupava na despesa total com pessoal dos entes pesquisados.

Em resumo, o fato é que os professores da educação básica pública no Brasil ganham menos que profissionais de outras áreas. Nem todos os entes federados têm assegurados seus planos de carreira para o magistério – muitas vezes não é cumprida a estrutura salarial prevista nas legislações – ou mesmo o piso e sua atualização. Também não é garantida para todos a reserva de um terço de sua carga horária para hora atividade. Todos estes parâmetros ainda não são realidade em todas as redes de ensino. Consequentemente, deste ponto de partida surge a pergunta central no estudo: dado o contexto desigual da federação brasileira, os limites de despesa com pessoal definidos na LRF sustentam as justificativas de inviabilidade do cumprimento da Lei do PSPN nos estados e municípios?

A hipótese deste estudo está alicerçada no fato de que os limites de gasto com pessoal da LRF, por si só, não constituem razões suficientes para

impossibilitar o cumprimento do piso no vencimento e não no conjunto da remuneração, a concessão de reajuste isonômico para professores considerando seus tipos de vínculo e a reserva de um terço da jornada docente para hora atividade. Para tanto, o objetivo principal desta tese é investigar um conjunto de fatores que podem impactar positiva ou negativamente a política de valorização do magistério para superar a alegação de que a LRF seja o único – ou o principal – entrave. Nesse sentido foram definidos três elementos da Lei do PSPN para serem observados em uma amostra com dados e informações – sobre receitas, aplicação em remuneração, quantitativo de servidores e professores, cumprimento de piso, reajustes anuais e conceção de um terço para hora atividade – de estados e municípios. Esse material foi coletado a partir de dados declarados por secretarias estaduais e municipais de educação e outros coletados em sistemas oficiais. A partir disso, como objetivos específicos pretende-se:

a) conhecer a situação de DTP dos entes federados apurando o percentual utilizado pelos estados e municípios e compreender o seu potencial para ampliar o gasto com remuneração para fins de cumprimento da Lei do PSPN;
b) conhecer o peso que o magistério exerce na DTP dos estados e municípios em relação ao seu tamanho no quadro de servidores para compreender seu impacto na possibilidade de ampliar o gasto com remuneração;
c) analisar se estados e municípios cumprem o valor do piso no vencimento e se aplicam reajuste isonômico a professores concursados e contratados;
d) investigar se estados e municípios garantem a professores concursados e contratados a hora atividade no patamar de um terço da jornada docente;
e) apurar a capacidade de financiamento da educação dos estados e municípios para compreender como eventuais desigualdades influenciam, favorecem ou dificultam o cumprimento de piso, a concessão de reajuste isonômico e a reserva de um terço para hora-atividade dos docentes.

Dadas as circunstâncias em que a responsabilidade fiscal é um fato consolidado no cotidiano da gestão pública, a perspectiva aqui apresentada busca analisar a repercussão de aspectos específicos (Souza, 2016) na política de valorização do magistério. Nesse sentido, para analisar os três elementos da Lei do PSPN foram criadas variáveis que servirão de base para compreender as circunstâncias em que piso, reajuste isonômico e hora atividade são garantidos a todos os professores nos estados e municípios. O primeiro deles observa o atendimento destes elementos frente a situação em que o ente federado se encontra frente a um potencial de ampliação da despesa com pessoal. Outro, considera o atendimento ao mesmo tempo de piso, reajuste e hora atividade diante da força que o magistério exerce na DTP. E, por fim, a partir de um *per capita* anual da capacidade de financiamento dos estados e municípios serão observadas as circunstâncias em que os três elementos são garantidos ou não para todos os professores.

Isso não quer dizer que a proposta de análise a ser apresentada desconsidere o caminho para instituir o PSPN e outros temas relacionados à política de valorização dos professores, a sistemática de financiamento da educação e as regras sob as quais os estados e municípios estão submetidos. Pelo contrário, esta tese avança, em suas análises, apoiada em uma farta literatura sobre o tema e na observação de fenômenos que, ao longo do tempo, têm concorrido com a política de valorização do magistério. De maneira simultânea, o presente trabalho propõe uma análise da política como

> [...] algo mais dinâmico e complexo do que a didática linearidade na qual por vezes gostaríamos de representá-la, onde o governante decide a política e para tanto age conforme seus valores e interesses, os quais podem ser progressistas ou conservadores, coletivos ou privados, justos ou espúrios (Souza, 2016, p. 84).

É preciso reconhecer a austeridade fiscal como uma ideia de força orientadora do funcionamento da estrutura estatal. Isso porque diante de uma desaceleração da economia e ou de um aumento de dívida pública, o governo utiliza um ajuste econômico para cortar gastos – evitando o aumento de impostos – para “reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública e retomar o crescimento econômico” (Rossi; *et al*., 2018, p. 5). Na perspectiva desta tese, a austeridade fiscal também é compreendida como uma medida utilizada pelos governos para

evitar ou reduzir o *déficit* orçamentário com o objetivo de aproximar as despesas realizadas das receitas efetivadas. Contudo, este fato, sozinho, não pode eliminar as condições para cumprimento da Lei do PSPN. Por esta razão, o contexto já apresentado estimula uma perspectiva de análise que se insere no campo que sustenta os argumentos utilizados quase sempre para se opor à política de valorização do magistério ou justificar a sua inviabilidade.

Esta proposta é apresentada em um cenário em que a análise de políticas educacionais tem crescido no Brasil com o aumento de dissertações e teses, mas também, de pesquisas e publicações sobre a própria política e gestão da educação – o que, para Mainardes (2009), é resultado da ampliação das linhas de pesquisa nos Programas de Pós-graduação no país. O autor defende que, basicamente, tais pesquisas estão concentradas em duas áreas:

> a) estudos de natureza teórica sobre questões mais amplas e abrangentes do processo de formulação de políticas, abrangendo discussões sobre mudanças no papel do Estado, rede de influências no processo de formulação de políticas, abordagens históricas das políticas educacionais brasileiras (geralmente vinculadas à análise do contexto socioeconômico e político) entre outros aspectos e b) análise e avaliação de programas e políticas educacionais específicas (Mainardes, 2009, p. 6-7).

Embora reconheça a importância em ambos os estudos para qualificar o debate e ampliar o conhecimento sobre as políticas educacionais, Mainardes questiona sobre até que ponto “os estudos de natureza teórica têm contribuído para a análise de políticas específicas e ainda como e em que medida os estudos de políticas específicas têm incorporado as contribuições do primeiro grupo (estudos de natureza teórica)” (2009, p. 7). Apoiada nos estudos de Sally Power (2006), a ponderação de Mainardes levanta a expectativa de que a análise de políticas educacionais no Brasil poderia considerar as perspectivas macro e micro que têm sido amplamente exploradas no contexto internacional.

Ao avaliar mudanças ocorridas em escolas da Inglaterra, Power (2006) apresenta um contraponto à crítica de que a avaliação de políticas educacionais tem concentrado esforços na busca por compreender mais as realidades locais do que observar a política a partir de uma visão macro. Para a autora, “teorizações sobre as políticas educacionais que se fundamentam em concepções centradas no Estado oferecem pouca ajuda na compreensão do que

acontece nas escolas" (Power, 2006, p. 11) – ou seja, não é possível desconsiderar o contexto local.

Para Power (2006), "Embora a teoria centrada no Estado possa oferecer uma explicação mais sofisticada da relação entre economia e educação do que outras teorias, ela faz isso à custa da possibilidade de ser testada" (2006, p. 25). E mais, a autora defende que apenas uma análise teórica pode assumir um caráter arbitrário porque "fornece poucos princípios para separar o que é superficial e efêmero do que tem propriedades mais profundas" (Power, 2006, p. 25).

A posição de Sally Power se opõe à conclusão de Jenny Ozga (1990) para quem as análises de políticas educacionais na Inglaterra estavam se concentrando nos detalhes ao invés de observar o macro contexto. No entendimento de Ozga (1990), a análise de políticas educacionais a partir de uma abordagem que tem o Estado como centro tenderia alcançar um sentido mais coerente sobre o que estava ocorrendo nas escolas da Inglaterra. Em oposição, Power sustenta que a análise da política a partir da teoria centrada no Estado "não fornece diretrizes para relacionar uma agenda especificada pelo Estado com a prática local. Tais relações parecem ser um grande trabalho de adivinhação" (2006, p. 25).

Em perspectiva semelhante, Alice Lopes (2006) argumenta que no "caso de estudos micro, por sua vez, é possível, ainda, perceber o isolamento do contingente sem a preocupação de construir elementos que associem o específico com o geral" (p. 628). Ao analisar teses e dissertações que avaliaram currículos da educação básica defendidas em programas de Pós-graduação na região sudeste do Brasil entre 1996 e 2002, Lopes (2006) concluiu que, quando as análises não integram e promovem a interação entre as instâncias marco e micro, "é possível constituir um determinismo às avessas: a microanálise gerando conclusões macro sem mediações" (p. 628).

A partir das conclusões de Sally Power (2006) no debate com Jenny Ozga (1990), e ainda considerando as perspectivas de Lopes (2006), a proposta de análise na presente tese não se concentra apenas em analisar a Lei do PSPN e seus efeitos no contexto da valorização e da profissionalização do magistério enquanto política educacional. A opção aqui apresentada progride no sentido de observar em que circunstâncias isso acontece em cada local (estado ou

município) a partir das características próprias de cada um desses espaços. Para tanto, este trabalho propõe uma análise da valorização do magistério enquanto política educacional aportada na sólida e vasta literatura sobre o tema, mas avança na observação das realidades locais e busca compreender seus efeitos e as respectivas razões.

Para Mainardes (2009), “sem desconsiderar a importância de pesquisas de natureza teórica, deve-se destacar as contribuições das pesquisas que procuram investigar o contexto da prática (realidade concreta), articulando-as com as determinações mais amplas” (p. 13). À vista disso, uma proposta de análise crítica da política educacional deve:

> - articular o tema de pesquisa com o contexto político e socioeconômico mais amplo (determinações mais amplas), bem como com o conjunto de políticas implementadas;
> - evitar análises voltadas à mera legitimação de políticas ou à sua justificação;
> - buscar explicitar possíveis processos de reprodução de desigualdades, de exclusão ou de inclusão “precária, instável, marginal” (MARTINS, 1997);
> - assumir uma atitude contrária a qualquer seletividade no processo de distribuição do conhecimento e o compromisso com a elevação do nível cultural das massas (DUARTE, 2006) (Mainardes, 2009, p. 8).

Esta postura permite propor uma investigação em que os processos e o movimento da política ganham maior centralidade, em vez de examinar como o Estado atende a demandas ou como as demandas se transformam em política (Souza, 2016). Em termos práticos para esta tese, o contexto narrado sobre a Lei do PSPN e de toda a política de remuneração do magistério abre a perspectiva de observar não apenas se piso, reajuste isonômico e hora atividade estão sendo efetivados, mas como estão sendo postos em prática (ou não) diante de um contexto em que a remuneração dos professores pode (ou não) causar um desequilíbrio na DTP. Por sua vez, esse enquadramento pode encontrar maior ou menor possibilidade de efetivar a política considerando o cenário de desigualdades na capacidade de financiamento de cada ente federado. Desta forma, para compreender as contradições e disputas em torno da valorização do magistério é preciso considerar, também, os fatores que as facilitam ou dificultam porque “o objeto de estudo deste campo não pode ser isolado ou retirado do contexto, para ser analisado” (Souza, 2016, p. 85).

Ao reconhecer o crescimento dos estudos sobre os resultados de políticas educacionais no Brasil, Souza (2014) alerta para o fato de que

> [...] se perdemos a leitura do movimento da política, torna-se muito mais complexo entendermos as influências (para não chamar de causas) que geraram aqueles resultados. Isto tem relação com a ideia de que os produtos da política não podem ser vistos como simples resultado da intenção daquele que governa sobre os problemas que se lhe apresentam (Souza, 2014, p. 363).

Nesse contexto, para estruturar a análise dos objetivos apresentados foram considerados dados declarados por secretarias estaduais e municipais de educação (Apêndice I) dos anos de 2022 e 2023 sobre o montante anual destinado para a remuneração do magistério[6], o total de servidores do Poder Executivo, o quantitativo de professores concursados e contratados em cada rede de ensino, e informações em relação ao cumprimento ou não do valor do piso no vencimento, da concessão de reajuste em percentual diferenciado entre os professores e da destinação de hora atividade.

Adicionalmente, foram coletadas nos Relatórios de Gestão Fiscal junto ao Siconfi informações sobre RCL e DTP do Poder Executivo. E, ainda, dados sobre os valores destinados para o Fundeb Fundo Contábil Estadual (Fundeb Estadual), saldos mínimos a serem para alcançar os 25% em MDE, a despesa com profissionais da educação e a despesa com pessoal ativo na educação, extraídos dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) junto ao Siope.

Primeiro cabe que registrar que a escolha dos exercícios de 2022 e 2023 se deu em razão do contexto atual que, através da vigência do Fundeb Permanente, cria uma dinâmica na participação da União por meio de novas Complementações, principalmente, no caso do Valor Aluno Ano Total (VAAT) que amplia o mecanismo redistributivo de recursos para a educação. Mas, também, porque são exercícios mais recentes e que facilitam a disponibilização de informações pelas secretarias de educação. Além disso, a proposta é analisar a hipótese apresentada em dois exercícios para verificar a sua recorrência ou não.

---

[6] Esta é uma informação de todos os estados e municípios que não está disponível em sistemas oficiais.

Já a opção de levantamento de dados junto às secretarias de educação se deve à necessidade de apurar informações que atualmente não são disponibilizadas em sistemas oficiais ou que não estão reunidas de maneira organizada. Esta decisão é justificada inicialmente porque o montante aplicado anualmente em remuneração do magistério não é registrado no Siope ou no Siconfi pelos governos estaduais e prefeituras. E isso ocorre porque, desde 2021, são registradas informações sobre o uso do Fundeb em despesa com profissionais da educação – e não apenas com o magistério. Da mesma forma, não há no Brasil registro oficial que permita acompanhar as condições para efetivar a política de valorização dos professores. Além disso, e apesar da Lei Federal nº 12.527, de 2011 (Brasil, 2011) – a conhecida Lei da Transparência – , um rápido acesso aos portais dos governos estaduais e das prefeituras permite concluir que nem sempre dados sobre o quantitativo de servidores do Poder Executivo estão disponíveis ou podem ser encontrados.

Para viabilizar a coleta de dados junto a secretarias estaduais e municipais de educação, a pesquisa contou com o importante apoio das presidências e das secretarias executivas do Consed e da Undime que acolheram pedido formalmente realizado. O questionário (Apêndice I) foi encaminhado pelas duas instituições diretamente aos secretários de educação com uma carta de apresentação (Apêndice II) da pesquisa.

Ainda que os dados informados pelas secretarias de educação tenham o caráter 'declaratório', deve-se registrar que, como agentes públicos (servidores independentemente do tipo de vínculo) ou políticos (cargos comissionados), todos os secretários de educação e integrantes das equipes das secretarias que registraram os dados no *link* têm fé pública e estão submetidos às determinações do Código Penal Brasileiro[7]. Logo, é esperado que, da mesma forma como

[7] Art. 299 - Omitir, em documento público ou particular, declaração que dele devia constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que devia ser escrita, com o fim de prejudicar direito, criar obrigação ou alterar a verdade sobre fato juridicamente relevante:
Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, se o documento é público, e reclusão de um a três anos, e multa, se o documento é particular.
Parágrafo Único - Se o agente é funcionário público, e comete o crime prevalecendo-se do cargo, ou se a falsificação ou alteração é de assentamento de registro civil, aumenta-se a pena de sexta parte.
Ar.t 313-A - Inserir ou facilitar, o funcionário autorizado, a inserção de dados falsos, alterar ou excluir indevidamente dados corretos nos sistemas informatizados ou bancos de dados da Administração Pública com o fim de obter vantagem indevida para si ou para outrem ou para causar dano:

operam o registro nos sistemas oficiais, tenham procedido na declaração das informações para esta pesquisa.

Outro ponto a ser destacado é que o esforço empreendido ao longo da trajetória deste curso de doutorado tem sido pautado pelo compromisso ético com a pesquisa acadêmica, considerando as orientações da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED)[8]. A pesquisa bibliográfica, a produção do presente texto – e, em específico, o respeito às fontes consultadas – bem como os procedimentos de coleta, tratamento e análise dos dados que compõem esta tese, foram realizados com integridade moral, rigor acadêmico, respeito às pessoas que participaram direta ou indiretamente do processo, e obediência legal.

Este é um estudo quantitativo, apoiado em um conjunto de documentos e dados públicos secundários, que pretende analisar informações a partir de um referencial bibliográfico. Sua organização, além desta Introdução, apresenta cinco capítulos. O primeiro será dedicado ao debate conceitual e legal acerca do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (CNTE, *s. d*.; Rodriguez; Gutierres; Severino, 2018; Scaff; Gouveia; Ferraz, 2018; Vieira, 2012) e seus desdobramentos em termos de organização do trabalho (Gurgel; Souza Júnior, 2013; Rodriguez, Gutierres; Severino, 2018; Vieira, 2012), procurando evidenciar as disputas (Bourdieu, 1996, 2014) que permanecem mesmo após uma década e meia da vigência da Lei do PSPN.

O segundo capítulo propõe contextualizar como se deu a evolução das relações no mundo do trabalho (Castel, 2010), que foi modificado à medida em que as profissões foram instituídas a partir da formação técnica (Barbosa, 1993), de suas regulamentações e da organização interna como grupos (Dubar, 2005). Mas, também, analisará as perspectivas do magistério como profissão (Oliveira, 2010; Gouveia; Ferraz, 2013), que enfrenta antigos (Tardif; Lessard, 2005) e novos dilemas (Arroyo, 2000; Nóvoa, 1997) – podendo resultar em processos que conduzem à desprofissionalização (Oliveira, 2010), à semiprofissão (Mehta, 2020) e à proletarização (Enguita, 1991).

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 12 (doze) anos, e multa (Brasil, 1941, p. 64).

[8] Produções e orientações sobre a *Ética em Pesquisa em Educação e em Ciências Humanas e Sociais* estão disponíveis em: *Ética em Pesquisa em Educação e em Ciências Humanas e Sociais*. Acesso em: 02 fev. 2024.

Já o terceiro capítulo apresenta um debate sobre os efeitos da articulação descentralizada da educação básica (Arelaro, 2007; Farenzena, 2010; Pinto, 2018) na construção da política de financiamento, marcada por fortes desigualdades na capacidade de arrecadação dos entes federados (Arelaro, 2007; Farenzena, 2012; Melchior, 1980; Mendes *et. al*., 2018; Pinto, 2002). Ainda, irá contextualizar como ocorreram as disputas ao longo da vigência da política de fundos contábeis e que influenciaram a Emenda Constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020 (Amaral *et al.* 2021; Cara; Nascimento, 2021), quando o financiamento da educação se depara com uma nova lógica em que prevalece a busca incessante por resultados satisfatórios (Souza, 2021), desvirtuando os consensos construídos em torno da implementação do Custo Aluno Qualidade (Alves; Silveira; Schneider, 2019; Farenzena, 2019) e afetando a política de valorização dos professores (Gouveia; Fernandes; Ferraz, 2022).

Enquanto isso, o quarto capítulo propõe contextualizar a permanente disputa entre a implementação de políticas sociais e o socorro às demandas do capital (Lamarca, 2009; Oliveira, A. 2020; Salvador, 2010; Silva, 2020), conflito, este, cunhado pelas regras de austeridade fiscal (Dias, 2009; Giubert, 2005; Lopes; Guedes, 2019; Oliveira; Cavalcante, 2020; Salomão; Santos, 2023). Regras, estas, que desde a instituição da LRF vêm sendo ampliadas (Amaral, 2023), na medida em que transformaram os marcos legais de proteção dos trabalhadores (Cunha; *et.al*., 2021) e as relações do trabalho (Santos; Caldas; Silva, 2022), inclusive, com efeitos diretos na educação.

Além de descrever os passos realizados para a construção da amostra que permitiu analisar o contexto de seis estados e 670 municípios, o quinto capítulo apresenta a metodologia (Babbie, 1999: Pereira; Ortigão, 2016; Lopes, 2016) que guiou o tratamento e a análise dos dados, bem como contextualiza os entes federados participantes da pesquisa. Ainda, descreve os recursos da estatística utilizados para verificar a ocorrência dos fatos em dois anos (2022 e 2023) e para professores submetidos aos tipos diferentes de vínculos (concursados e contratados).

O sexto capítulo foi reservado para analisar o atendimento simultâneo dos três elementos constantes da Lei do PSPN: a) o cumprimento do valor do piso no vencimento e não no conjunto da remuneração; b) a concessão de reajuste isonômico entre professores concursados e contratados; c) a reserva de

um terço de hora atividade para os docentes. Tal análise será feita a partir de condições previamente estabelecidas como a situação do ente federado em relação aos limites de gasto com pessoal da LRF, a força que o magistério exerce na DTP comparada com o seu tamanho no quadro de servidores do Poder Executivo e, ainda, a capacidade de financiamento que os estados têm a sua disposição para aplicar em remuneração.

Para finalizar, nas considerações finais serão apresentadas as conclusões que resultaram deste estudo, contextualizando o que for extraído dos dados à luz das reflexões apresentadas ao longo da tese.

2. A PESQUISA SOBRE A LEI DO PSPN COMO POLÍTICA EDUCACIONAL

A efetivação do piso para o magistério é resultado da mobilização dos professores ao longo de mais de dois séculos (Vieira, 2012) e sempre esteve ligada a articulações em torno da garantia da escola pública e gratuita (CNTE, s. d.). Essa trajetória foi marcada pela intensa articulação por melhores condições de trabalho e remuneração para os professores. Mas, apesar de ter sido concretizada apenas em 2008, com a Lei Federal nº 11.738 (Brasil, 2008a), esta é uma conquista ainda não assegurada a todos os professores da educação básica púbica no país. Para compreender melhor o que motiva tal cenário, este capítulo contextualiza um pouco do movimento de professores e da organização sindical até a efetivação deste marco legal, explora o conceito da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), apresenta um debate acerca da valorização do magistério e da qualidade da educação e, ainda, examina o mecanismo de atualização do piso.

2.1. ALGUNS FATOS ANTECEDENTES

Nos anos 1940, foram organizados movimentos de educadores em diversas regiões do país, que passaram a pautar demandas educacionais e da classe dos professores das escolas primárias (Vieira, 2012). Esses movimentos ganharam força com a organização dos Congressos Nacionais de Professores Primários nos anos de 1953, 1955, 1958 e 1960, oportunidade em que foi instituída a Confederação de Professores Primários do Brasil (CPPB) (CNTE, *s. d*.; Vieira, 2012). Inicialmente, a "CPPB abrigava, somente, os professores primários; os professores de ensino médio estavam representados, regionalmente, por diversas organizações estaduais" (Vieira, 2012, p. 128).

No final dos anos 1970, em meio a greves de trabalhadores de diversas áreas, espalhadas por todo o país, e organizadas em torno do combate à ditadura e busca por reposição salarial (Vieira, 2012, p. 128), a CPPB ampliou sua base de atuação abrangendo também os professores do ensino secundário (CNTE; *s. d*.; Vieira, 2012). Com isso, em 1979, a entidade se transformou em Confederação dos Professores do Brasil (CPB), para, na sequência, se consolidar "como entidade federativa e como principal via de organização do

sindicalismo docente, mesmo no período em que era proibida a sindicalização para o funcionalismo público" (CNTE, *s. d*. p. 1). Inclusive, no Congresso da CPB de 1981 foi referendada a primeira proposta de piso salarial para professores equivalente a três salários-mínimos para uma jornada de 20 horas semanais (Vieira, 2012)

Aquele era um momento em que a ditadura militar colhia, como resultado do Milagre Econômico[9], uma queda de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e início de um forte processo inflacionário (Bellingieri, 2005). "Os tempos de créditos fartos a juros baratos no mercado internacional acabavam ali. Estavam em xeque modelos de desenvolvimento apoiados em altas doses de endividamento externo" (Marangoni, 2012, p. 2). No início dos anos 1980 a inflação anual rompeu a barreira dos 100% chegando a mais de 1.600% no final da década (Marangoni, 2012). Como resultado,

> No final da década de 1980, 48,6% da força de trabalho ganhava até dois salários mínimos e 27,2% da população ocupada recebia um salário mínimo. Para se ter uma ideia dos baixos valores salariais e da crescente concentração de riqueza, vale assinalar o comportamento de participação da massa salarial na renda interna total: cai de 40,79% em 1970 a 37,9% em 1980 e em 1989 estava estimada em 30%. (...) O Brasil ingressa nos anos 1990 com cerca de um terço de sua população em estado de pobreza (Marangoni, 2012, p. 4 *apud* Draibe, 1993, *s. p.).*

A ampliação da articulação da CPB com outras entidades como a Federação Nacional dos Supervisores de Ensino (Fenase), a Federação Nacional de Orientadores Educacionais (Fenoe) e a (Consep) resultou, em 1989, na criação da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) (Scaff; Gouveia; Ferraz, 2018). Além disso, a nova instituição filiou-se à Central Única dos Trabalhadores (CUT), fato que consolidou a CNTE como a representação classista dos trabalhadores da educação no Brasil.

> Se, por um lado, a passagem da Confederação dos Professores Primários do Brasil (CPPB) para Confederação dos Professores do Brasil (CPB), em 1979, havia rompido, no plano representativo, com a dicotomia entre professores primários e secundários, a criação da

[9] Delfim Neto, que assumiu o Ministério da Fazenda com a chegada de Arthur Costa e Silva à Presidência da República, em 1967, implantou um modelo econômico pautado no forte crescimento da economia apoiada em financiamento externo. Bellingieri (2005) explica que o então ministro da economia acreditava que a inflação era resultado do aumento de custos da produção e não da demanda maior que a oferta.

> CNTE, unificando estas antigas Confederações, Federações e Coordenações por especialização ou área de atuação, conferiu uma nova característica classista – e não apenas profissional – ao movimento de trabalhadores na educação (Scaff; Gouveia; Ferraz, 2018, p. 248).

Além disso, com o advento da Constituição de 1988, ganhou força a luta pela instituição de piso salarial dos professores. Um projeto de lei do então deputado federal Gumercindo Milhomen (PT-SP), respaldado por mais de um milhão de assinaturas de professores de todo o país, foi apresentado na Câmara dos Deputados, mas não seguiu adiante (Vieira, 2012). Outro momento importante na busca pelo piso do magistério foi o Pacto pela Valorização do Magistério, firmado em outubro de 1994 com o então presidente da República, Itamar Franco, e o ministro da Educação, Murilo Hingel, junto a organizações como a CNTE, Consed, Undime e outras (Vieira, 2012). Como resultado deste pacto, um estudo envolvendo as diversas representações deveria ser formulado para amparar a proposta de piso a ser firmada um ano depois, no dia do professor.

Ocorre que, com a posse do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), em janeiro de 1995, e com a indicação de Paulo Renato de Souza para assumir a frente do Ministério da Educação, a proposta não seguiu adiante. Esta decisão acabou desmobilizando as discussões em torno do piso e as atenções se voltaram para a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com a novidade da destinação obrigatória de uma parcela mínima de 60% da sua receita para a remuneração do magistério.

> Depois de instituído o Fundo, estados e municípios ficaram presos ao artigo que destinava 60% dos recursos ao pagamento de professores. Mesmo tendo a liberdade de gastar os outros 40% não contingenciados, a maior parte se restringiu aos recursos do Fundef, fator que nivelou salários a partir dos mais baixos (Vieira, 2012, p. 141).

Como organização que representava não apenas os professores, a CNTE mobilizou a partir de seus Congressos, na década de 1990 e primeira metade dos anos 2000, agendas em prol da melhoria das condições de trabalho, formação, valorização e piso unificado para todos os trabalhadores da educação (Scaff; Gouveia; Ferraz, 2018, p. 248). Porém, a pavimentação do caminho para

instituir o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) do magistério foi efetivamente consolidada com a EC 53, em 2006.

Naquele momento a CNTE apresentou ao governo federal uma proposta de piso para o magistério fixado em R$ 1.050,00 (valor em 2007), para uma jornada de 30 horas semanais, para profissionais com formação em nível médio, valor este que atualizava a proposta do Pacto pela Valorização do Magistério de 1994 (Vieira, 2012). Porém, uma novidade na proposta foi a apresentação de um valor específico para professores com nível superior – 50% acima do piso médio, isto é: R$ 1.575,00. Vieira (2012) lembra que este valor representava a média nas carreiras das redes estaduais. Desta forma, era inaugurada uma discussão sobre o valor do piso a partir do nível de formação.

Também merece destaque o fato de que o projeto de lei protocolado na Câmara dos Deputados pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2007, se deu em meio a um contexto em que "os critérios para a complementação ao Fundef nunca foram respeitados no período de sua vigência. Desse modo, a complementação da União ao Fundeb sempre foi muito maior do que ao Fundef" (Farenzena, 2020, p. 4 - 5), tema que será tratado no capítulo que discute o financiamento da educação na perspectiva do PSPN.

Contudo, a Lei 11.738 inovou na caracterização do piso para o magistério, no estabelecimento de regra para que ocorra um crescimento anual acima da inflação e, ainda, disciplinou a organização da jornada docente. Estes são aspectos que instituem uma característica única para o magistério e que serão analisados na próxima seção.

2.2. O CONCEITO DA LEI DO PSPN

Um primeiro marco da Lei do PSPN foi a definição do conceito de piso para o magistério em uma perspectiva diferente do que havia, até então, no poder público brasileiro, o que se diferencia também de posteriores conquistas de patamares mínimos de remuneração de profissionais[10] em outras áreas. O texto do artigo 2º da Lei 11.738 foi bastante específico ao estabelecer o que é o piso para o magistério, o seu formato, seu respectivo valor (e o seu consequente

[10] Piso para enfermeiros, técnicos de enfermagem e auxiliares de enfermagem e parteiras.

mecanismo de atualização), a jornada para o valor definido e a composição da jornada docente (Brasil, 2008a) – outro tema importante para a carreira na área.

A lei determinou o piso como um valor e não como salário ou remuneração dos profissionais do magistério. Contudo, também determinou que este valor deve ser garantido no vencimento e não no conjunto da remuneração – sendo, no mínimo, a referência para o início da carreira (Brasil, 2008a). Estes dois pontos são essenciais para caracterizar o conceito de piso do magistério, porque se afastam de uma prática adotada no setor público brasileiro em relação ao salário-mínimo. Os Poderes e órgãos públicos, nas três esferas, computam todos os eventos salariais, para que seja alcançado o valor do salário-mínimo, haja vista a determinação da regra constitucional que nenhum trabalhador pode receber menos que o mínimo (artigo 7º, IV). Com base em decisão do Supremo Tribunal Federal, as gratificações, os adicionais e os abonos recebidos pelo servidor público sempre foram computados, no setor público, para cumprir o valor do salário-mínimo.

> É pacífica a jurisprudência desta Corte de que a garantia de percepção de salário mínimo conferida ao servidor por força dos arts. 7º, inciso IV, e 39, § 3º, da Constituição Federal, corresponde à sua remuneração total e não apenas ao vencimento básico, que pode ser inferior ao mínimo (Brasil, 2011, p. 1).

A singularidade do piso do magistério fica mais evidente, quando analisado o piso para enfermeiros, técnicos de enfermagem, auxiliares de enfermagem e parteiras, instituído pela Lei Federal nº 14.434, de 2022 (Brasil, 2022b). O entendimento do STF e a prática adotada no setor público brasileiro prevalecem no cálculo do piso desses profissionais da área da saúde, porque a lei apenas faz referência a valor, sem especificações sobre conceito, formato e jornada de trabalho.

> Art. 15-C. O piso salarial nacional dos Enfermeiros servidores dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e de suas autarquias e fundações será de R$ 4.750,00 (quatro mil setecentos e cinquenta reais) mensais.
> Parágrafo Único. O piso salarial dos servidores de que tratam os arts. 7º, 8º e 9º desta Lei é fixado com base no piso estabelecido no *caput* deste artigo, para o Enfermeiro, na razão de:
> I - 70% (setenta por cento) para o Técnico de Enfermagem;
> II - 50% (cinquenta por cento) para o Auxiliar de Enfermagem e para a Parteira (Brasil, 2022b, p. 1).

Para ficar ainda mais evidente a distinção do conceito de piso do magistério, vale lembrar que por iniciativa do governo federal, a Lei Federal nº 14.581/2023 (Brasil, 2023a) autorizou o repasse de “Assistência Financeira Complementar aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o Pagamento do Piso Salarial dos Profissionais da Enfermagem” (Brasil, 2023a, p. 1), a fim de apoiar governos estaduais e prefeituras no cumprimento do piso dos profissionais da área da saúde. No entanto, o apoio financeiro da União considera somente a diferença entre a remuneração para 40 horas semanais de cada um dos profissionais abrangidos pela lei e o valor do respectivo piso nacional. Tal pagamento é destinado a estes profissionais por meio de uma complementação, isto é, um evento salarial que não tem caráter permanente.

Há, também, uma outra diferença importante entre a Lei do PSPN e o piso na área da saúde. O valor do piso para os enfermeiros – que requer formação em nível superior – foi fixado em R$ 4.750,00. Já para os técnicos de enfermagem – exigência de formação técnica em nível médio – o valor corresponde a 70% do piso dos enfermeiros, enquanto o valor para os auxiliares de enfermagem e parteiras – atividades que não impõem a necessidade de formação específica – ficou atrelado a metade do piso dos enfermeiros.

Ainda que os cargos sejam distintos e exijam diferentes tipos de formação específica para o seu exercício, tal situação merece uma reflexão. Isso porque, na área da saúde, foram fixados valores diferentes, enquanto no caso do magistério o PSPN tem um valor único, sem considerar diferentes níveis de formação – tal qual era a proposta da CNTE em 2007. A princípio, como o PSPN é destinado apenas ao magistério – e não para servidores ocupantes de outros cargos públicos na área da educação – e como o seu conceito enquanto piso está claramente fixado pela Lei nº 11.738, a diferença salarial dos professores a partir dos níveis de formação é assegurada apenas como uma possibilidade de progressão na carreira – tal qual previsto no artigo 67, IV, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB).

Diferente da Lei nº 14.434, a clareza da Lei do PSPN fundamentou as decisões do Supremo Tribunal Federal acerca da sua integral constitucionalidade. No pedido de inconstitucionalidade impetrado pelos governadores do Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do

Sul e Ceará, ainda em 2008, estava registrada a concordância na criação do piso do magistério. Porém, firmava-se uma posição contrária em relação ao formato, “pois a definição de piso deveria ter por parâmetro a remuneração do servidor, considerando o vencimento e de todas as vantagens pecuniárias e adicionais recebidos” (Silveira, 2013, p. 236).

A então secretária de Educação do Rio Grande do Sul, justificou que

> Os governadores solicitaram ao STF a análise da constitucionalidade dos dispositivos da Lei que definem a composição da jornada de trabalho dos docentes, a partir de 2010 transformam o piso em vencimento inicial, base de cálculo das vantagens da carreira, e estabelecem o reajuste anual automático do valor do piso. Os dois primeiros constituem ingerência no contrato de trabalho dos governos dos Estados e Municípios com seus professores, num desrespeito ao pacto federativo, e o último implica a reindexação da economia brasileira (Abreu, 2008, p. 1).

Contudo, no julgamento da ADI 4167 pelo STF prevaleceu a tese do relator, ministro Joaquim Barbosa, que considerou constitucional o piso calculado no vencimento, sem considerar os demais eventos salariais (Brasil, 2011a). Vale enfatizar que a Lei nº 11.738, de 2008 criou uma regra de transição para facilitar a implementação do PSPN ao estabelecer que

> Até 31 de dezembro de 2009, admitir-se-á que o piso salarial profissional nacional compreenda vantagens pecuniárias, pagas a qualquer título, nos casos em que a aplicação do disposto neste artigo resulte em valor inferior ao de que trata o art. 2o desta Lei, sendo resguardadas as vantagens daqueles que percebam valores acima do referido nesta Lei (Brasil, 2008a, p. 2).

Outro aspecto questionado pelos governadores foi a fixação do piso para uma jornada de 40 horas semanais. A diversidade nos regimes de contratação de professores no país resulta em uma realidade de jornada por hora, por semana, por mês e nas quantidades mais variadas – inclusive, dentro de uma própria rede. Por esta razão, a lei estabeleceu, no § 3º do artigo 2º, que os “vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais ao valor mencionado no caput deste artigo” (Brasil, 2008a, p. 1). Sobre este aspecto, o ministro Joaquim Barbosa ressaltou a precisão da lei uma vez que a

> ausência de parâmetro de carga horária para condicionar a obrigatoriedade da adoção do valor do piso poderia levar a distorções e potencializar o conflito judicial, na medida em que permitiria a escolha de cargas horárias desproporcionais ou inexequíveis (Brasil, 2011a, p. 47).

Os governadores reclamaram, também, que a reserva de um terço da jornada docente para atividades extraclasse sem a interação com estudantes acarretaria a necessidade de ampliação do quadro de professores, fato desprovido de previsão orçamentária e em descompasso com a capacidade de arrecadação dos entes federados (Brasil, 2011a). Afirmaram também que "a regra da composição da jornada de trabalho do professor não teria fundamento no inciso III, art. 60 do ADCT, pois não estaria relacionado à norma do piso salarial" (Silveira, 2013, p. 239), o que na prática, significaria ultrapassar o texto definido pela EC nº 53, de 2006, que tratou apenas de piso.

Neste ponto, a decisão do STF resultou em um aparente impasse, uma vez que houve um empate em cinco votos[11] e, embora o Acórdão da ADI 4176 tenha reiterado a constitucionalidade integral da Lei do PSPN, não foi formada a maioria necessária para que a decisão sobre um terço de hora atividade pudesse ter efeito vinculante para todas as redes de ensino no país. Tal situação resultou em problemas na implementação dessa nova regra, fato que permite concluir como esta "matéria ainda é pouco assimilada nos meios jurídicos. Imagine-se se na jornada de trabalho de um juiz fosse computado apenas o tempo dedicado aos despachos e sentenças?" (Pinto, 2009, p. 56).

Vale destacar que não foi a Lei nº 11.738, de 2008, que inaugurou a discussão sobre a reserva de um período da jornada docente destinado a atividades fora da sala de aula e sem a presença de estudantes. Em um momento histórico, quando havia a expectativa de que o Fundef possibilitaria a organização de planos de carreira do magistério nas redes estaduais e municipais, o Conselho Nacional de Educação (CNE), por meio da Resolução CNE-CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997 (Brasil, 1997), normatizou um patamar para a hora atividade dentro da jornada docente e ainda fixou o entendimento sobre o uso desse tempo.

[11] O ministro Dias Toffoli não votou no STF, porque tinha atuado como Advogado Geral da União, durante o governo Lula, nesta ADI.

> [...] a jornada de trabalho dos docentes poderá ser de até 40 (quarenta) horas e incluirá uma parte de horas de aula e outra de horas de atividades, estas últimas correspondendo a um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada, consideradas como horas de atividades aquelas destinadas à preparação e avaliação do trabalho didático, à colaboração com a administração da escola, às reuniões pedagógicas, à articulação com a comunidade e ao aperfeiçoamento profissional, de acordo com a proposta pedagógica de cada escola (Brasil, 1997, p. 2).

Posteriormente, com a Lei Federal nº 10.172/2001 (Brasil, 2001), que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE) para um período de dez anos, retomou-se o tema e estabeleceu a necessidade de “Destinar entre 20 e 25% da carga horária dos professores para preparação de aulas, avaliações e reuniões pedagógicas” (Brasil, 2001, p. 67).

O não cumprimento da reserva de um terço para jornada extraclasse foi reclamado por uma professora da rede estadual de Santa Catarina que ganhou a questão no Tribunal de Justiça no estado. O governo estadual apresentou um Recurso Extraordinário ao STF, cujo julgamento foi concluído em maio de 2020. Seis ministros acompanharam o voto do relator, ministro Edson Fachin, para quem esta medida não resulta em impedimento para que as redes de ensino estabeleçam a divisão do tempo destinado a hora atividade. Apesar de três votos contrários, o STF concluiu que é “constitucional a norma geral federal que reserva fração mínima de um terço da carga horária dos professores da educação básica para dedicação às atividades extraclasse” (Brasil, 2020c, p. 2).

A ampliação do patamar, anteriormente recomendado pelo CNE e reiterado no PNE 2001-2011, para o mínimo definido pela Lei do PSPN, bem como a decisão o STF sobre a matéria, podem ser consideradas como um processo de confirmação do direito dos professores, fato que também resulta no estabelecimento de um conceito para a hora atividade. Mesmo que o Monitoramento do PNE (INEP, 2022) tenha demonstrado que a reserva de um terço de hora atividade ainda não esteja contemplada em todos os planos de carreira do magistério nas redes estaduais e municipais, é preciso registrar a conquista como processo de valorização do magistério que interfere diretamente na qualidade do trabalho realizado. Isso porque:

> [...] preparar aula, corrigir trabalhos e provas, participar de reuniões coletivas com outros profissionais da educação são compromissos que decorrem da própria natureza da atividade e não podem acontecer

> simultaneamente com a presença do professor em sala de aula (Pinto, 2009, p. 55).

Contudo, as previsões da Lei do PSPN devem também ser analisadas sob a ótica da qualidade da educação. Aliás, este aspecto é o ponto central da decisão do STF em favor da constitucionalidade na ADI 4167. Para além: “Nos debates sobre a qualidade da educação, os professores são colocados como centrais nesse processo, destacando-se a legislação estabelecida com objetivo de regular a carreira e o salário docentes, visando a sua valorização” (Jacomini; Penna, 2016, p. 196). Portanto, analisar este cenário permite ampliar a discussão sobre o tema central desta tese.

2.3. A VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO E A QUALIDADE DA EDUCAÇÃO

Desde os anos 1990, o Brasil vem experimentando um conjunto de reformas educacionais, com forte influência de organismos internacionais (Peroni, 2017), cujo objetivo pretendido é o da melhoria da qualidade da educação (Jacomini; Penna, 2016). Em quase todas elas, estão presentes iniciativas voltadas para:

> a organização escolar, a organização do trabalho docente, a estrutura do sistema educativo (níveis, etapas e modalidades), responsabilidades para com a oferta, metodologias de ensino, currículo, avaliação, planejamento e gestão da educação, entre outras. (Duarte; Melo, 2013, p. 203).

Rodriguez, Gutierres e Severino ampliam esse entendimento ao defender que “a valorização profissional do magistério é condição fundamental para a garantia de um padrão de qualidade da educação e uma regra que deriva da Constituição Federal de 1988” (2018, p. 483). Entretanto, ainda que os aspectos essenciais da valorização (tipo de vínculo, carreira, piso para o magistério, reserva de um terço para hora atividade, entre outros) constituam objetivos a serem alcançados na discussão sobre qualidade, importa o registro nesta tese de que a valorização dos profissionais da educação e a qualidade da educação são princípios insculpidos, separadamente, na Constituição. Portanto, são equivalentes e se complementam para a garantia da oferta do ensino no Brasil.

Todavia, não há como dissociar a relação valorização dos profissionais da educação e qualidade da educação com a necessidade de financiamento adequado (Farenzena, 2019; Pinto, 2021) – tema este que ganhou força no Brasil após a Constituição de 1988, principalmente na LDB e nas leis que regulamentaram o Fundef e o Fundeb (Farenzena, 2019). Por outro lado, o Plano Nacional de Educação 2014-2024 cunhou a necessidade de definição do Custo Aluno Qualidade (CAQ) (Alves; Silveira; Schneider, 2019; Farenzena, 2019: Pinto, 2021), como parâmetro para alcançar "padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem" (Brasil, 2014, p. 15).

Embora o inciso VII do artigo 206 da Constituição (Brasil, 1988) estabeleceu a necessidade de padrão de qualidade como princípio para a oferta do ensino no Brasil, com a Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 2020 (Brasil, 2020d), o CAQ se tornou um dispositivo constitucional. Esta constitucionalização do CAQ veio acompanhada da obrigatoriedade de uma lei complementar para regulamentar a relação entre os entes federados. E, apesar da competência constitucional exclusiva da União de legislar sobre diretrizes e bases da educação (artigo 22, XXIV da Constituição Federal), desde então, não avançou no governo Jair Bolsonaro e nos 20 primeiros meses do terceiro governo Lula uma proposta nesse sentido.

Cabe destacar que a partir da Constituição de 1988 "houve discussões para avanços na definição do padrão de qualidade de ensino" (Fineduca; CNDE, 2023, p. 17). A proposta de Custo Aluno Qualidade Inicial (CAQi) foi desenvolvida, em 2007 (Carreira; Pinto, 2007), por meio de uma iniciativa da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE), como

> uma inversão completa da lógica que pauta o financiamento da educação e das demais políticas sociais no Brasil, marcado pela subordinação do investimento social à disponibilidade orçamentária imposta pelo ajuste fiscal" (Carreira; Pinto, 2007, p. 13).

O estudo propôs alterar essa lógica determinando o "quanto deve ser dispendido por aluno ao ano de cada etapa e modalidade da educação básica" (Fineduca; CNDE, 2023, p. 17). Entre os insumos, considerados como

indispensáveis para alcançar um padrão de qualidade da educação, os estudos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação sempre consideraram o

> [...] tamanho da escola (nº de alunos); jornada escolar diária; número de educandos por turma; número de profissionais; **salários dos profissionais e encargos trabalhistas**; **jornada de trabalho dos profissionais**; instalações; equipamento e material permanente; materiais de consumo e custos de serviços ou pagamento de taxas (água, luz, telefone); custos na administração central apropriados para a escola" (Farenzena, 2019, p. 353, grifo nosso).

Alves, Silveira e Schneider (2019) lembram que, historicamente, a ideia de qualidade na educação esteve sempre articulada às possibilidades de acesso à escola, à progressão dos estudantes, apurada por meio das taxas de aprovação, e, a partir dos anos 1990, aos resultados de desempenho medidos nos testes de larga escala e externos à escola. Como uma consequência natural desta imagem também surgiu o entendimento de que

> [...] os recursos destinados à educação são suficientes e que os péssimos indicadores do Brasil estão associados a problemas de gestão; um discurso muito conveniente aos presidentes, governadores e prefeitos de plantão, muito interessados em não ampliar os investimentos educacionais" (Pinto, 2021, p. 692).

Gouveia, Cruz, Oliveria e Camargo concluíram que o vínculo (necessidade de concurso), a experiência profissional (tempo na carreira), a jornada de trabalho (com a reserva para hora atividade) e sua importância no desenvolvimento do trabalho escolar, a dedicação dos profissionais a uma única escola e sua relação com ela, a valorização salarial e a qualificação, permitem compreender "o papel e a importância dos profissionais da educação, tanto na composição do custo quanto na configuração de uma oferta educação de qualidade" (2006, p. 270).

Por isso, a valorização e a qualidade da educação estão diretamente atreladas à política de financiamento que, por sua vez, remete à discussão sobre a participação de cada ente federado. Embora a análise deste tema se dê no capítulo que discute os temas do financiamento, é preciso antecipar que, há muito tempo, a partilha do investimento da educação básica pública é desproporcional entre os entes federados (Farenzena, 2010; 2020).

Uma das principais discussões no Congresso Nacional durante a tramitação da proposta do PNE 2014-2024 foi a ampliação do investimento público em educação pública. E, para isso, a estratégia da implementação do Custo Aluno Qualidade reverteria a lógica da aplicação dos recursos que estão disponíveis para a definição de um volume necessário para ampliar a oferta e assegurar uma trajetória dos estudantes na educação básica com a qualidade esperada.

> Garantir padrões de qualidade na oferta educativa em nível nacional, ainda que respeitando as diversidades regionais e locais, por meio do estabelecimento do CAQi/CAQ como parâmetro para o financiamento educacional e complementação da União em sua função supletiva e redistributiva, é fundamental para reduzir a desigualdade nas condições da oferta e dos resultados educacionais (Alves; Silveira; Schneider, 2019, p. 399).

A falta de consenso em um Grupo de Trabalho instituído pelo Ministério da Educação com representantes do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Secretaria de Educação Básica (SEB) e Secretaria de Articulação Intersetorial e com os Sistemas de Ensino (SASE) contribuiu para que uma proposta para o CAQ (Brasil, 2015) não fosse adiante no segundo governo Dilma Rousseff. Depois disso, nos governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro, uma estratégia de contenção dos investimentos em políticas públicas (Bezerra, 2023) esvaziou a discussão sobre a regulamentação do CAQ. Da mesma forma, nos 20 primeiros meses do terceiro governo Lula, as discussões em torno do equilíbrio fiscal (Montani; Busato, 2023), presentes na aprovação do Arcabouço Fiscal e da Reforma Tributária, suplantaram as discussões sobre o CAQ dentro do Ministério da Educação (MEC).

A ampliação da participação do governo federal no financiamento da educação voltou ao cenário com o Fundeb permanente ao determinar o crescimento da contribuição da União ao patamar de 23% (tema que será retomado no capítulo em que discutimos os temas em torno do financiamento), Apesar de poder ser considerada como uma vitória, esse cenário ainda é insuficiente (Pinto, 2023).

Enquanto isso, ao longo do tempo, muitos estudos têm associado o conceito de qualidade da educação a partir dos resultados de desempenho de

estudantes em testes padronizados, realizados em larga escala e externos às escolas. Uma farta e controversa produção tem analisado este cenário nas últimas décadas, apontando o crescimento de ações, programas e projetos tomando a avaliação (Brooke; Rezende, 2022; Neto; Junqueira, 2017; Gouveia; Fishmam, 2022) como ponto central na discussão da qualidade da educação (Mehta, 2020; Santos; Souza, 2021), ainda que seus efeitos sejam apontados como preocupantes:

> Há um duplo reducionismo nessa forma de abordagem. Por um lado, retrocede em relação à formação do aluno, estabelecendo referenciais superados pela realidade cultural, científica e tecnológica deste período histórico. De outro, transfere para o profissional da educação toda a responsabilidade para com a aprendizagem do estudante, sem mediações com o financiamento, a gestão democrática e as próprias condições de exercício profissional (Vieira, 2021, p. 59).

Inclusive, como resultado, surgiram no Brasil desde o início deste século programas de bonificação e premiação de professores a partir dos resultados de aprendizagem dos estudantes. Os primeiros estados brasileiros que implantaram incentivos financeiros para professores foram o Ceará e o Rio de Janeiro no início dos anos 2000. Contudo, esse movimento atingiu o seu ápice com o surgimento do Ideb (Souza, 2021), durante o segundo governo Lula, com o objetivo de alcançar resultados melhores das escolas e das redes de ensino.

Essas iniciativas brasileiras se apoiaram nas políticas norte americanas de *accountability* (Brooke; Rezende, 2022; Gouveia; Fishmam, 2022) implementadas nas duas últimas décadas do século XX. E não consideraram "outros elementos que marcam o debate nos Estados Unidos em termos de desigualdades na profissão docente, tais como acúmulo de outros empregos além da docência, jornada laboral mais extensa, variação salarial em diferentes estados/municípios/distritos" (Gouveia; Fishmam, 2022, p. 1).

À medida em que o tempo foi avançando, as iniciativas foram sendo aprimoradas com o objetivo de introduzir outros componentes na definição das premiações para professores e escolas com o objetivo de anular os efeitos das desigualdades nos resultados dos testes padronizados (Brooke; Rezende, 2022). Tal situação poderá ser impulsionada no Brasil por meio das inovadoras regras de complementação da União ao Fundeb pelo (VAAR) e da nova sistemática de distribuição do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e

Serviços (ICMS) pelos governos estaduais às prefeituras – tema que será aprofundado mais à frente neste trabalho.

A adoção de incentivos salariais transfere para dentro das escolas e das salas de aula uma caracterização de gestão empresarial (Souza, 2021; Gouveia; Fishmam, 2022) em que ganha centralidade a noção de que os recursos públicos sempre devem ser bem aplicados e isso pode ser comprovado à medida em que os estudantes alcançam resultados satisfatórios (Guedes; Beiruth, 2021). Mas, se a base para a implantação de bônus e premiação é a experiência de uma política educacional norte americana (Brooke; Rezende, 2022; Gouveia; Fishmam, 2022; Souza, 2021), então é possível retornar à origem e entender o reflexo dessa iniciativa nas empresas nos EUA.

Em uma publicação nos anos 1990 que analisou o resultado de pesquisas sobre a concessão de recompensas, Alfie Kohn concluiu que “os incentivos não alteram as atitudes subjacentes aos comportamentos” (1995, p. 13), pelo contrário, “compram temporariamente a aceitação, e, assim, parece que os problemas estão resolvidos” (p. 15). Ainda que realizado em momento diferente e em um contexto distinto – considerou a teoria behaviorista, sobre o comportamento de animais – Kohn constatou em seus estudos que as recompensas não foram capazes de criar um envolvimento permanente porque produziram uma mudança de comportamento temporária.

> Quando se trata de produzir mudanças duradouras de atitude e comportamento, todavia, as recompensas, assim como as punições, são surpreendentemente ineficazes. Uma vez que as recompensas desaparecem, as pessoas voltam aos seus antigos comportamentos (Kohn, 1995, p. 13).

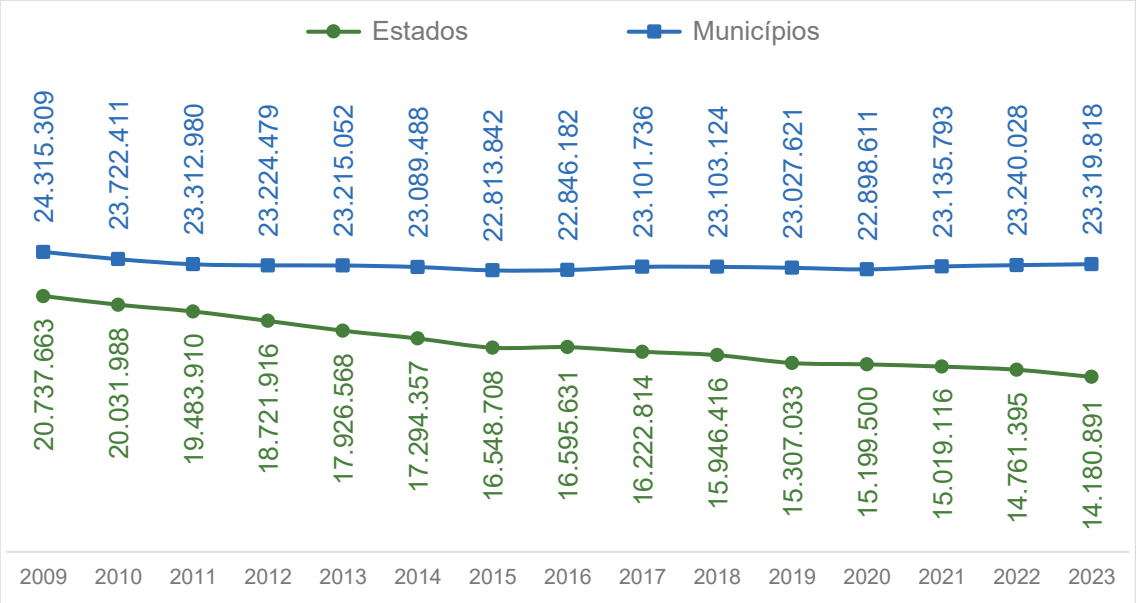
Portanto, a inspiração utilizada no Brasil para os programas de incentivo financeiro também está alicerçada em uma frágil lógica da cultura empresarial. Mas, como estas iniciativas dependem da capacidade de investimento de cada ente federado, o uso dos recursos públicos – e não seria diferente com aqueles constitucionalmente reservados para a educação – passa necessariamente por uma ação coercitiva de regras que buscam condicionar a burocracia do Estado a se afastar de qualquer indício de descontrole.

Contudo, as desigualdades que afetam a qualidade da educação e, consequentemente, influenciam a capacidade de valorização do magistério

também estão presentes na organização das redes públicas dentro de cada estado. E este cenário se agrava à medida em que as redes estaduais têm reduzido seu atendimento no ensino fundamental (Felix, 2022) – e concentrado sua atuação no ensino médio – e alterado o padrão de vínculo dos professores. Apesar da constatação de que durante 2007 a 2020, todos os Governos estaduais "redistribuíram parcela da contribuição estadual aos seus respectivos municípios" (Felix, 2022, p. 219) no Fundeb, certamente esse 'alívio' na oferta do ensino fundamental tem contribuído com a capacidade de investimento das redes estaduais no ensino médio.

Desde 2009 – ano em que entrou em vigor a Lei do PSPN – dados do Censo Escolar evidenciam uma redução de 16,8% no total de matrículas públicas estaduais e municipais. Esta queda nas redes estaduais alcançou 31,6% e, apesar de uma ligeira diminuição (- 4%), as redes municipais se tornaram responsáveis por mais de 60% dos estudantes da educação básica pública em 2023. A evolução das matrículas municipais e estaduais pode ser observada no gráfico a seguir.

Gráfico 1 - Distribuição das matrículas de educação básica entre redes estaduais e municipais, Brasil, 2009 a 2023



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nas Sinopses Estatísticas da Educação Básica / Inep.

A ampliação da parcela de atendimento nas redes municipais[12] pode ser compreendida como um crescimento do esforço das prefeituras em um cenário marcado por desigualdades federativas e que repercutem na capacidade de arrecadação dos entes e no esforço para a oferta de educação – questão que será revisitada mais à frente neste trabalho. Porém, a variação de estudantes demonstrada no gráfico 1 provocou um movimento distinto entre estados e municípios tanto na ampliação do quadro de professores como no formato de contratação.

Considerando o período de 2009 a 2023, o número de professores nas redes estaduais cresceu 20,5%, enquanto nas municipais o aumento foi de 47,1% (INEP, 2010; 2024). Ocorre que, em 2009, as redes estaduais contavam com 39,5% do total de professores com vínculo permanente, enquanto nas prefeituras o patamar de concursados alcançava 60,5% (INEP, 2010; 2024b). Essa diferença foi ampliada ao longo do tempo e, em 2023, nos estados, o quantitativo de concursados foi reduzido para 34,8% do total de professores, enquanto nos municípios cresceu para 65,2% (INEP, 2010; 2024b).

Os dados do Censo Escolar permitem concluir que as redes estaduais optaram pela ampliação da contratação por tempo determinado, enquanto as municipais privilegiaram o ingresso por concurso. Este fato estimula a decisão nesta pesquisa de observar o cumprimento dos elementos previstos na Lei do PSPN para professores concursados e contratados, separadamente.

Outro fato importante no contexto da qualidade é a constatação de que as condições de trabalho dos professores nas escolas municipais são mais favoráveis. Esta conclusão surge da análise do esforço docente[13], anualmente divulgado pelo INEP. Em 2023, enquanto 44,2% dos professores atuavam em apenas uma única escola municipal, em um único turno e atendiam até 150 estudantes, apenas 20,8% dos docentes em escolas estaduais reuniam estas condições em sua prática profissional. Todavia, enquanto 14,1% dos professores atuam nas piores condições em redes estaduais (atendendo mais de 300 alunos

[12] No cômputo das matrículas estaduais e municipais de educação básica, os municípios eram responsáveis por 53,97%, em 2010, e passaram a responder por 62,19%, em 2023 (INEP, 2010; 2024).

[13] Apurado anualmente pelo INEP observando: a) o número de escolas onde os professores atuam, b) as etapas que lecionam, c) os turnos da educação básica em que trabalham, e, d) o número de estudantes atendidos. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/esforco-docente. Acesso em: 18 mar. 2024.

em três ou mais escolas, diferentes turnos e em três etapas da educação básica), essa situação era vivida por apenas 6,5% dos professores nas redes municipais.

O desafio da valorização enquanto princípio constitucional requer um longo caminho a ser percorrido, até porque a precarização na relação entre o professor e o Estado tem ocorrido como uma das estratégias para evitar o crescimento da despesa total com pessoal – tema que será discutido no capítulo em que examinamos o tema da responsabilidade fiscal para os objetivos desta tese. Contratação temporária ou terceirização de professores, não cumprimento o PSPN, entre outras situações, remetem a salários menores e sem perspectiva de carreira atraente e aposentadoria satisfatória posicionando os professores brasileiros em uma posição desfavorável frente a outros países.

> Dados levantados pelo INEP (2020) com base na PNAD contínua, indicam, para 2019, uma remuneração mensal média de R$ 3.808,00 para professores/as da rede pública com formação em nível superior. Esse valor corresponde à metade da média da OCDE, no caso daqueles/as que atuam nos anos iniciais (após 10 anos) e a 44% de seus/as colegas que atuam no Ensino Médio (após 10 anos). (Pinto, 2021, p. 704-705).

Na prática, é possível constatar que a remuneração de parte dos professores brasileiros não alcança a metade daquilo que ganham, em média, os docentes em países analisados pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). “Tomando esse valor como referência, ele representa apenas 48% da média da OCDE, considerando a remuneração no início de carreira para os/as docentes que atuam nos anos iniciais do Ensino Fundamental” (Pinto, 2021, p. 705).

Nesse sentido, uma nova perspectiva de análise da valorização do magistério é apresentada por Gouveia (2021) ao explorar este tema e o Fundeb no contexto da austeridade fiscal nos governos Temer e Bolsonaro. A autora defende “a remuneração como uma dimensão legítima e constitutiva da defesa da valorização dos/as professores/as” e não apenas como uma “como condição exclusivamente para melhoria da qualidade de ensino” (Gouveia, 2021, p. 754). Ao contextualizar sua investigação com os estudos de António Nóvoa e Márcia Grochoska, a autora conclui que não há como “dissociar os efeitos da dimensão da valorização – como condição para qualidade da escola – da própria qualidade de vida do/a trabalhador/a” (Gouveia, 2021, p. 754).

Desta forma, a valorização passa a ser considerada como uma política que requer o suficiente investimento público para ser assegurada, inclusive para garantir a remuneração adequada, que na proposta desta tese tem estreita relação com o cumprimento do PSPN. Logo, o conceito trazido por Gouveia corrobora a decisão do STF na ADI 4167, anulando o argumento do PSPN como uma mera proteção salarial do professor, difícil de ser cumprida.

Entretanto, o PSPN como parâmetro inicial das carreiras do magistério, está submetido a um processo próprio de atualização anual, até então, nunca presente na estrutura do Estado brasileiro. Este tem sido um dos maiores desafios desde o seu início – razão pela qual este fato será analisado.

2.4. A ATUALIZAÇÃO (NÃO REAJUSTE) COMO ESTRATÉGIA PARA EVITAR A ESTAGNAÇÃO DO PISO

Superadas as contestações e firmada a constitucionalidade sobre o conceito do PSPN e da reserva de um terço de hora atividade, o formato de atualização anual do piso do magistério entra no palco central das contradições e disputas. Evidente que um dos objetivos centrais da Lei nº 11.738 foi elevar a remuneração média do profissional do magistério para reverter a tendência de ganho médio abaixo dos profissionais de outras áreas, além de assegurar elevação salarial do professor (Barbosa; Jacomini; Fernandes; Venco, 2022; Gouveia; Fernandes, 2019; Farenzena, 2021; Lisboa, 2015; Sanches, 2020 e 2023; Pinto, 2009). A isso se soma o fato de que “salário inicial é uma variável fundamental no momento de escolha de uma carreira” (Pinto, 2009, p. 54) e torna a profissão uma área atraente.

Ao analisar os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), Hirata, Oliveira e Mereb concluíram que “52% dos municípios ofereciam, em 2008, um salário-hora abaixo do determinado em 2009 pelo piso salarial” (2019, p. 191). Contudo, destacam que as políticas de financiamento da educação (Fundef e Fundeb) e o surgimento do PSPN resultaram em uma transformação na relação da remuneração média dos professores comparada com profissionais de outras áreas. Isso porque “os outros profissionais recebiam 86% a mais que os professores em 2005, mas essa diferença caiu para 53% em 2017” (Hirata; Oliveira; Mereb, 2019, p. 191). Contudo, como já demonstrado, o Relatório de

Monitoramento das Metas do PNE aponta que, em 2023, a remuneração média dos professores alcançou 86,9% do ganho médio dos demais profissionais que acumularam uma perda de quase 21% em seus salários desde 2012 (INEP, 2024a).

Apesar da melhora, a realidade descortina um cenário que afeta a valorização, uma vez que “a carreira e os salários dos professores deveriam ser definidos em consonância com o valor e a importância que esses profissionais têm na sociedade contemporânea, possibilitando a eles uma jornada de trabalho compatível com a especificidade do trabalho docente” (Jacomini; Penna, 2016, p. 196). Por outro lado, a realidade de salários e carreiras pouco atraentes é explicada da seguinte forma: “no Brasil, como em boa parte do mundo, o poder público é seu maior empregador e, portanto, a remuneração está intimamente ligada à receita pública *per capita* e à capacidade de mobilização desta categoria profissional” (Pinto, 2009, p. 59, destaques do autor) conectando-se também às escolhas e disputas na alocação de recursos públicos.

Para evitar uma estagnação, a Lei do PSPN estabeleceu uma atualização anual para o valor do piso com base no crescimento da receita do Fundeb, que é o principal mecanismo na política de financiamento da educação básica pública.

> Art. 5º O piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica será atualizado, anualmente, no mês de janeiro, a partir do ano de 2009.
> Parágrafo Único. A atualização de que trata o caput deste artigo será calculada utilizando-se o mesmo percentual de crescimento do valor anual mínimo por aluno referente aos anos iniciais do ensino fundamental urbano, definido nacionalmente, nos termos da Lei no 11.494, de 20 de junho de 2007 (Brasil, 2008a, p. 2).

Esta foi a razão para que os governadores ingressassem com a ADI 4848, em 2012, no STF, com o argumento de que a medida “retira dos entes federados todo e qualquer controle sobre seus orçamentos” (Brasil, 2021a, p. 2). No centro da reivindicação dos governadores sempre esteve presente o argumento de que a atualização não ocorre em sintonia com as receitas.

> Sou a favor do piso e fui o primeiro governador a aplicá-lo. Mas você aguentaria pagar um reajuste de 22% ao ano para o seu empregado se o seu salário só é reajustado 6% ou 7% [referindo-se à inflação]?

> Essa matemática não vai fechar. Nós somos contra esse critério de reajuste (Puccinelli, 2012, p. 1).

Além disso, a justificativa sempre esteve alicerçada nos limites de despesa com pessoal definidos pela LC 101, com a justificativa de que os "impactos financeiros desses aspectos da Lei são insustentáveis, colocando em risco o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal" (Abreu, 2008, p. 1).

O Supremo Tribunal Federal, em fevereiro de 2021, julgou constitucional o mecanismo de atualização previsto na Lei do PSPN (Brasil, 2021a) e, em setembro de 2023, rejeitou os embargos apresentados pelo governo do estado do Rio Grande do Sul contra o Acórdão da ADI 4848, concluindo que "Não há erro, obscuridade, contradição ou omissão" (Brasil, 2023c, p. 2) no Acórdão da ação em questão.

Contudo, a discussão em torno do mecanismo de atualização do piso do magistério tem sido impulsionada por uma iniciativa do próprio governo Lula, posta em movimento logo após a vigência da Lei nº 11.738. Ainda em 2008, o governo encaminhou um projeto de lei ao Congresso Nacional que propunha a alteração do mecanismo de atualização anual do PSPN para a variação da inflação – apurada nos doze meses anteriores e utilizando como indexador o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC) (Brasil, 2008b).

A matéria foi aprovada na Câmara dos Deputados, mas foi alterada por um substitutivo no Senado Federal, retomando o mecanismo de atualização do piso do magistério pelo crescimento do Fundeb nacional apurado nos dois exercícios anteriores (Brasil, 2011b). A modificação fez a proposta retornar para a Câmara dos Deputados e, na Comissão de Finanças e Tributação (CFT), o então relator, deputado José Guimarães (PT-CE) se manifestou contra porque

> [...] do ponto de vista financeiro, o reajuste do piso salarial, na forma proposta pelo Substitutivo, deixa de considerar a capacidade financeira dos entes da Federação. [...] Em que pese o impacto da medida, com fixação de despesa de caráter continuado, nota-se, a ausência de estimativa prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2000) bem de demonstrativo da origem dos recursos para custeio de tais gastos, nos termos do inciso I do art. 16 (Brasil, 2011b, p. 3-4).

A decisão da CFT tinha caráter terminativo, mas a então deputada Fátima Bezerra (PT-RN), apresentou um recurso para que a matéria voltasse ao

Plenário da Câmara dos Deputados com o objetivo de manter o mecanismo de atualização do PSPN nos termos definidos pelo texto da Lei nº 11.738.

> Havia um acordo para que fosse mantido o substitutivo do Senado, mas quando o PL 3776/08 voltou para a Câmara, governadores e prefeitos fizeram uma pressão muito grande para que o reajuste se desse apenas pelo INPC. Manter o substitutivo da CFT é cometer uma grande injustiça com os professores. Além disso, o reajuste apenas pelo INPC não está sintonizado com as discussões que estamos fazendo em torno do Plano Nacional de Educação, já que ele prega a valorização do magistério (Bezerra, 2011, p. 1).

Esse recurso foi analisado em agosto de 2021 e foi aprovado por uma pequena margem de votos (225 votos a favor e 222 contra). Porém, desde então, a matéria não foi colocada em votação no Plenário da Câmara. O cenário evidencia que disputas desde a vigência da Lei do PSPN não têm se concentrado apenas em torno dos gestores públicos e os professores, mas alcança, também, os parlamentares dentro do próprio Partido dos Trabalhadores em movimentos para avançar e frear a proposta contida no PL 3776.

À época de sua implementação, o texto da Lei do PSPN suscitou dúvidas em relação à aplicação da previsão contida no Parágrafo Único do artigo 5º, o que resultou na consulta do Ministério da Educação junto a Advocacia Geral da União (AGU) sobre o procedimento da primeira atualização do piso em 2010. Por meio de um parecer, a AGU recomendou ao MEC a utilização do crescimento do Valor Aluno Ano Fundeb (dos anos iniciais do ensino fundamental, base de cálculo para os demais tipos de matrícula) nos dois exercícios imediatamente anteriores à aplicação da atualização do PSPN.

Desta forma, em 2010, o valor foi atualizado para R$ 1.024,67 que representa um acréscimo de 7,86% sobre o piso de R$ 950,00, praticado no primeiro ano de vigência da Lei do PSPN. E este percentual é resultado do crescimento do VAAF entre os anos de 2008 (R$ 1.132,34) e 2009 (R$ 1.221,34). Desde então, o formato de atualização do PSPN vem permitindo uma evolução acima da inflação apurada[14] no exercício anterior, à exceção dos anos de 2019, 2021 e 2024.

[14] Embora nesta tese tenhamos optado pelo uso do IPCA para atualização de valores – isto porque ele é utilizado pelo Banco Central como índice oficial na área pública –, nesta demonstração será utilizado o INPC uma vez que a proposta do governo federal por meio do PL 3776/2008 utiliza o INPC.

O mecanismo de atualização do piso tem sido o principal ponto de contradição dos governos estaduais e municípios. A Confederação Nacional dos Municípios tem defendido o crescimento do INPC como medida para atualizar o piso. A justificativa se deve ao fato de que

> [...] a regra em vigor poderá gerar uma elevação contínua da parcela correspondente aos gastos com a remuneração dos profissionais do magistério público nas despesas totais com educação básica, podendo comprometer em médio e longo prazo outras ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, a exemplo da manutenção das instalações e equipamentos das escolas, da aquisição de material escolar e dos programas de formação de professores" (CNM, 2011, p. 6 - 7).

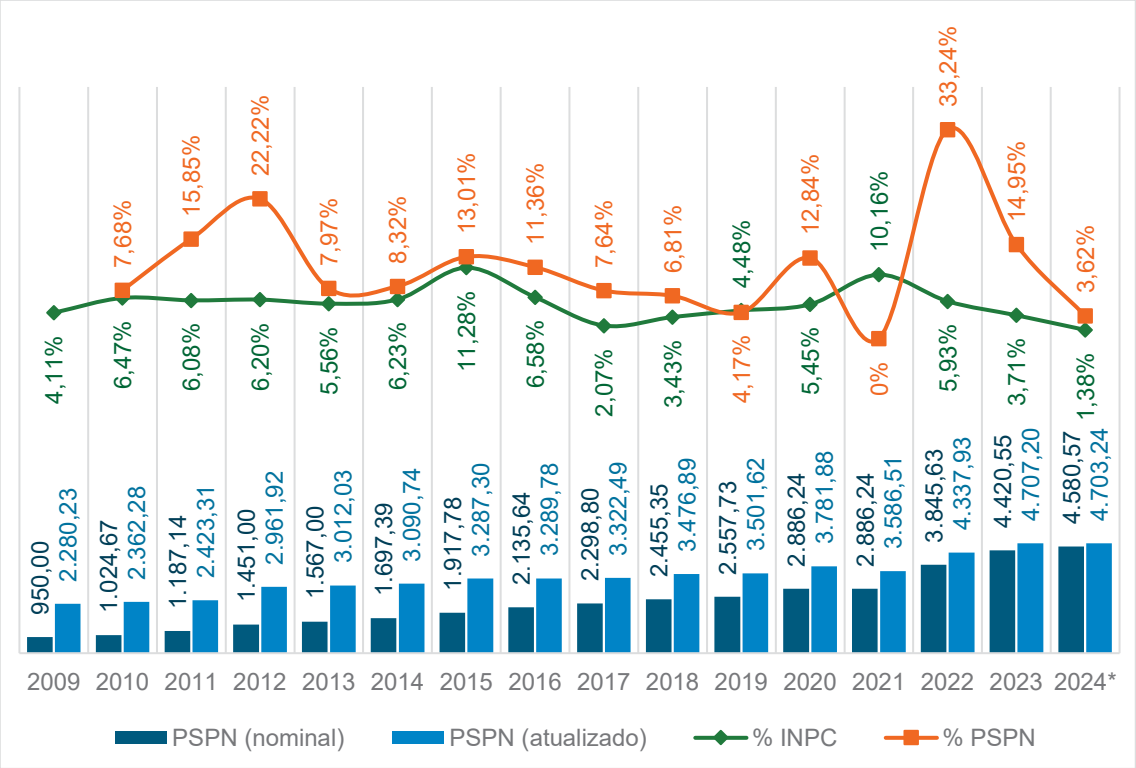
Nesse contexto de contradições e disputas merece destaque o fato de que, ainda em 2024, o Fórum Permanente de Acompanhamento da Política do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério da Educação Básica, instituído pelo Ministério da Educação, com a participação da CNTE, do Consed, da Undime, do FNDE, do INEP e do próprio MEC, poderá apresentar uma proposta de atualização da Lei 11.738 (MEC, 2024).

E isso ocorre em um cenário em que, invariavelmente, os argumentos contrários à atual sistemática de atualização do PSPN estão amparados no comportamento de evolução do piso acima da inflação. De janeiro de 2009 – data em que o piso passou a vigorar – até junho de 2024, o INPC teve uma variação de 140,02%, enquanto o crescimento real[15] do piso do magistério alcançou 106,26%.

O gráfico a seguir demonstra o valor nominal do piso do magistério desde o seu início e a correção pelo INPC. Também apresenta o crescimento em cada ano do piso e do INPC. Observe.

[15] Descontada a inflação apurada pelo INPC no período.

Gráfico 2 - Valor do PSPN nominal e atualizado pelo INPC (em R$), percentual de variação do INPC (%) e do PSPN (%), Brasil, entre 2009 e 2024



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nas Portarias do MEC e dados IBGE[16].

Cabe destacar que, no ano de 2019, a atualização do PSPN ficou abaixo do INPC. Já em 2021, em razão do impacto da Pandemia da Covid-19, não houve crescimento do Fundeb na arrecadação dos entes federados ocorrida no ano anterior – o que manteve o valor do piso nestes dois exercícios. Por outro lado, o Gráfico 2 demonstra que a atualização do piso do magistério ocorreu em escala superior ao dobro do INPC nos anos de 2011, 2012, 2017, 2020, 2022 e 2023.

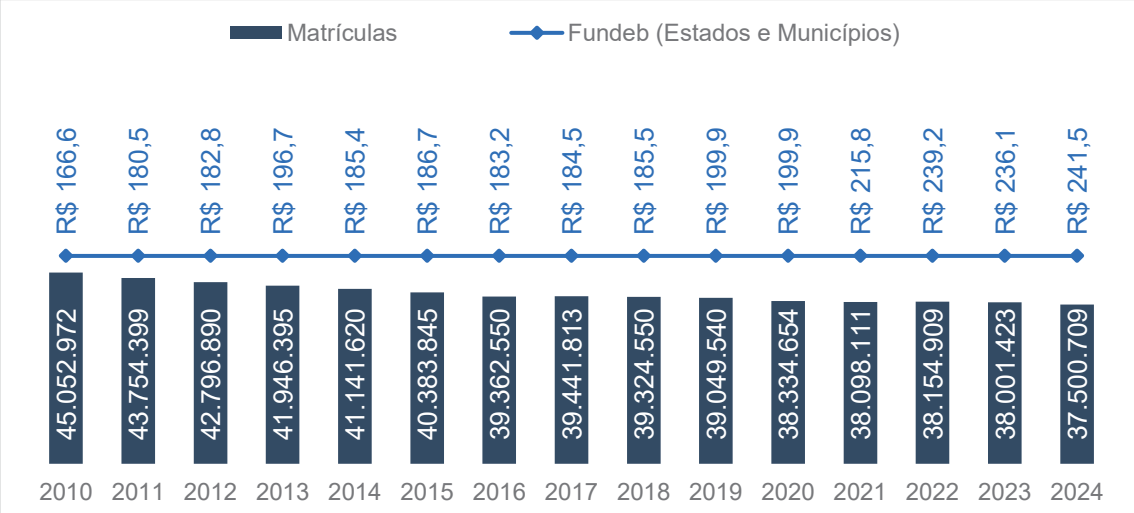
Evidentemente, o crescimento do PSPN tem estreita relação com a política de financiamento da educação básica pública. Um estudo desenvolvido por Jacomini, Bassi, Fernandes, Rolin e Camargo (2020) analisou os efeitos do Fundeb nas condições do trabalho docente, apontando razões que propiciaram tal situação nos primeiros anos de vigência do PSPN. De acordo com os autores, houve um crescimento dos impostos que compõem o Fundeb e, em paralelo, a educação básica pública experimentou uma redução no número de matrículas.

[16] Para fins de apuração do INPC em 2024 foi considerando o período de janeiro a junho.

Ao ampliar a análise inicial de Jacomini, Bassi, Fernandes, Rolin e Camargo (2020), constata-se que a receita nos Fundos Contábeis Estaduais – resultado da subvinculação de recursos de estados e municípios em seu território – cresceu em um ritmo mais lento do que a evolução da atualização do PSPN. Enquanto a receita aportada por estados e municípios nos Fundos Estaduais aumentou 44,96%[17] no período de 2010 a 2024, as matrículas sofreram uma queda de 16,8%. Como resultado, um volume maior de recursos frente a uma diminuição das matrículas provocou um VAAF quase sempre acima do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) e, em alguns anos, bem mais distante.

Para compreender melhor tal situação, o gráfico a seguir demonstra o movimento inverso entre receitas nos Fundos Contábeis Estaduais e matrículas estaduais e municipais (aqui consideradas as de cada ano anterior) utilizadas para o cálculo do VAAF.

Gráfico 3 - Evolução da receita do Fundeb (em bilhões de R$) em valores atualizados e do quantitativo de matrículas consideradas para a distribuição dos Fundos, no Brasil, de 2010 a 2024



Fonte: Organizado pelo autor (2024) com base nas Portarias do MEC e dados do Censo Escolar[18].

[17] Conforme valores atualizados pelo IPCA, de janeiro do exercício seguinte até junho de 2024.

[18] O quantitativo de matrículas apresentado ao longo do período refere-se aos dados do Censo Escolar do ano anterior, mas que servem de base de cálculo para o Fundeb no exercício em curso

Em resumo, as receitas nos Fundos Contábeis Estaduais tiveram um crescimento de 44,96% acima da inflação, diante de uma queda de 16,8% nas matrículas[19]. Esse movimento fez com que os percentuais de atualização do PSPN estivessem quase sempre acima da inflação, o que resultou em um crescimento do piso do magistério em 108,8% desde a sua vigência. Ainda assim, a remuneração média dos professores da educação básica continua abaixo do ganho médio dos profissionais das outras áreas, como já demonstrado (Hirata; Oliveira; Mereb, 2019, p. 191; INEP, 2024a).

Diante desse contexto, os efeitos do crescimento do PSPN carecem de uma análise mais detalhada, uma vez que estão intrinsecamente ligados ao ordenamento jurídico e a uma lógica técnica à qual o processo de gestão dos governos estaduais e prefeituras está submetido. Inicialmente, é preciso considerar que a Lei do PSPN estabeleceu o piso como valor e não propriamente como o salário do professor. Por consequência, tal valor deve ser atualizado anualmente, uma vez que se fosse o salário do professor sofreria um reajuste (Sanches, 2020, 2023).

Mas qual a razão desta observação? O que pode, na prática, ser alterado na política de valorização do magistério com tal distinção? Estes questionamentos remetem para a necessidade de posicionar a atualização anual do PSPN e o reajuste salarial em sintonia com o ordenamento jurídico, objetivando, sem esgotar a análise, contribuir para qualificar a discussão entre gestores, lideranças sindicais e os próprios professores.

Para aclarar a diferenciação entre atualização e reajuste, é preciso recorrer ao jurista Hely Lopes de Meirelles que, em sua obra *Direito Administrativo Brasileiro* (2013), lembra que:

> Há duas espécies de aumento de vencimentos: uma genérica, provocada pela alteração do poder aquisitivo da moeda, à qual poderíamos denominar aumento impróprio, por se tratar, na verdade de um reajustamento destinado a manter o equilíbrio da situação financeira dos servidores públicos; e outra específica, geralmente feita à margem da lei que concede o aumento geral, abrangendo determinados cargos ou classes funcionais e representando realmente uma elevação de vencimentos, por se fazer em índices não proporcionais ao do decréscimo do poder aquisitivo (Meirelles, 2013, p. 427-428).

[19] A queda de matrículas ocorreu de maneira mais intensa nas redes estaduais (-31,6%) e em um ritmo mais lento nas municipais (-4,1%).

Nesse sentido, os reajustes ou aumentos salariais tratam, respectivamente, de recomposição das perdas inflacionárias ou de ganhos reais. Já o piso do magistério se diferencia ao estabelecer um valor que deve ser garantido no vencimento (base salarial) do professor e servir, no mínimo, como referência inicial dos planos de carreira. E a lei 11.738 determinou uma atualização deste valor; não um reajuste. Esta diferenciação ficou clara na decisão do Supremo Tribunal Federal que julgou o PSPN como um mecanismo para fomentar a melhoria da qualidade da educação e não um salário-mínimo para os professores (Brasil, 2011a). Além disso, a respeito do Acórdão da ADI 4848 o STF concluiu que a "previsão de mecanismos de atualização é uma consequência direta da existência do próprio piso" (Brasil, 2021a, p. 2), o que afasta o mecanismo de atualização do PSPN da concepção de reajustes ou aumentos salariais.

Aclarada a diferença entre atualização e reajuste, resta uma indagação que está diretamente ligada à política de remuneração e, consequentemente, de valorização do magistério: o percentual de atualização do PSPN pode – ou deve – ser concedido como reajuste linear aos professores? Pois bem. Este tem sido um dos grandes impasses desde a vigência da Lei 11.738, provocando tensões para a sua efetivação. Embora o mecanismo de atualização do PSPN se situe em posição distinta de qualquer alusão a reajuste, há uma intrínseca relação entre estes dois institutos jurídicos e, quase que uma consequência natural, quando o tema é analisado à luz da política de valorização do magistério.

Isso ocorre porque as legislações que estabelecem os planos de carreira do magistério determinam uma expectativa de evolução salarial ao longo do tempo que serve, também, para definir uma perspectiva de aposentadoria do professor. Tal expectativa é definida por regras que fixam um crescimento salarial à medida em que o tempo passa, que o professor amplia sua trajetória de formação e que são aplicados outros mecanismos de crescimento salarial (Gurgel; Souza Júnior, 2013; Rodriguez, Gutierres; Severino, 2018; Vieira, 2012). Portanto, a arquitetura presente nos planos de carreira estabelece uma diferença entre as posições ocupadas pelo professor na tabela salarial. Diferença esta que deverá ser mantida sempre no momento da concessão de reajustes anuais ou dos aumentos salariais.

Embora tal situação aparente ser uma consequência natural, na prática tem embasado as contrariedades ao mecanismo de atualização do piso. Isso porque ao conceder um determinado percentual aos professores que estão com seu vencimento abaixo do PSPN (procedimento para assegurar a atualização do piso) os governos estaduais e as prefeituras devem aplicar mesmo patamar de reajuste salarial para todos os professores (procedimento de reajuste salarial); afinal, se concederem percentuais diferentes estarão, ao mesmo tempo, respeitando a Lei do PSPN e desrespeitando o plano de carreira.

Este fato leva a uma análise sobre o argumento da racionalidade que os gestores alegam exercer no desempenho de suas funções. É bem verdade que, ao fim, cabe apenas a eles (governadores e prefeitos) a iniciativa das medidas que resultem no cumprimento da Lei do PSPN e das previsões contidas nos planos de carreira. Assim sendo, a repercussão do piso e dos reajustes salariai nos planos de carreira, bem como da concessão de um terço de hora atividade na jornada docente não pode deixar de ser analisada à luz da burocracia do Estado, apresentada por Weber (1999) como forma de administração que garante o domínio da realidade social pautada pela complexidade frente aos interesses diversos. Em outras palavras, porque a efetivação do direito dos professores está submetida às práticas da gestão em cada estado e município e, como adverte Weber, o “Estado só pode existir, portanto, sob condição de que os homens dominados se submetam à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores” (1999, p. 56), portanto, sob o poder político de governadores e prefeitos.

O ordenamento jurídico brasileiro foi bastante influenciado a partir do final do século XX pelas regras de austeridade fiscal – em específico de controle de despesas de caráter continuado como salários e políticas públicas – tema a ser tratado no capítulo da responsabilidade fiscal. A prevalência de tais regras constituem um aparato legal presente na Constituição Federal e em diversas legislações, com destaque para a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que pauta, em primeiro plano, normas que precisam ser respeitadas pelo gestor público, inclusive quando da tomada de decisões acerca da Lei do PSPN.

Tal análise não trata de justificar o descumprimento de um marco legal que objetiva concretizar uma política pública para uma parcela tão representativa na sociedade (Oliveira, 2010). Pelo contrário, da necessidade de governar para

a sociedade em geral e não apenas atender a uma demanda específica de uma parte dela, emerge uma “visão da política como um processo de definição do bem-estar coletivo de todos os membros da sociedade” (Przeworski, 1989, p. 43). E, neste caso, o argumento central está no fato de que é preciso equilibrar o uso do orçamento público para contemplar os diferentes interesses. Portanto, a execução do orçamento público requer a contemplação de diferentes interesses, haja vista que a

> [...] burocracia, dentre outros aspectos, apresenta características como a impessoalidade e a ação baseada na racionalidade, a hierarquia vinculada aos objetivos e fins da instituição e o conhecimento e a organização da partir das normas e regras (Souza; Moreira, 2016, p. 944).

Além disso, é preciso reconhecer que as reformas implementadas nos estados nacionais, principalmente a partir das duas últimas décadas do século XX – e que serão contextualizadas no capítulo da responsabilidade fiscal – resultaram na instituição de um movimento denominado Nova Gestão Pública que objetiva

> [...] adotar no setor público o modelo organizacional e de gestão utilizado pelas grandes corporações da iniciativa privada, ou seja, busca inserir na raiz do sistema público conceitos e práticas voltados a eficiência, eficácia, competitividade, administração por objetivos, meritocracia e demais concepções oriundas de um meio em que a finalidade é a obtenção de lucro e que, portanto, dispensa pouca atenção para as finalidades sociais (Cóssio, 2018, p. 68).

Em seus estudos sobre os impactos da Nova Gestão Pública nas políticas educacionais, Cóssio (2018) adverte que este é um movimento em que prevalece a participação de atores da sociedade na tomada de decisões sobre as ações na esfera pública para que combinem estratégias de gerencialismo, governo empreendedor e governança com o objetivo de modernizar a estrutura pública e alcançar resultados por meio da eficácia e eficiência. Em outros termos, atender “às expectativas do mercado dentro da lógica das empresas privadas lucrativas” (Cóssio, 2018, p. 69).

Diante desta contextualização, o mecanismo de atualização do piso do magistério resulta em buscar assegurar o direito dos professores, desde que não provoque desequilíbrio fiscal nos estados e municípios. A justificativa é a mesma

utilizada no meio empresarial, afinal o orçamento público também é finito e precisa contemplar as demandas da sociedade e não apenas de uma parcela dela.

Antes deste argumento naturalizar a desvalorização do magistério (Gouveia; *et. al*, 2006) é necessário destacar que, embora o texto da Lei do PSPN não expresse a obrigatoriedade de o percentual de atualização do piso ser aplicado automaticamente como reajuste salarial linear para todo o magistério – porque estaria ferindo três dispositivos constitucionais[20] – a concessão de percentuais diferentes também deve ser analisada a partir de um horizonte mais ampliado. Quando o governo estadual ou a prefeitura aplicam o percentual de atualização do PSPN para um grupo de professores e outro patamar para os demais, acabam por descumprir outras regras constitucionais, como a legalidade e a isonomia.

> Uma vez que a atividade administrativa é subordinada à lei, e firmado que a Administração assim como as pessoas administrativas não tem disponibilidade sobre os interesses públicos, mas apenas o dever de curá-los nos termos das finalidades predeterminadas legalmente, compreende: se que estejam submetidas aos seguintes princípios:
> a) **da legalidade**, **com suas implicações ou decorrências**; a saber: princípios da finalidade, da razoabilidade, **da proporcionalidade**, da motivação e da responsabilidade do Estado;
> [...]
> d) **da isonomia**, ou igualdade dos administrados em face da Administração (Mello, 2014, p. 77, grifos nossos).

Em outros termos, significa que governadores e prefeitos também desrespeitam o ordenamento jurídico ao descumprirem os planos de carreira que estabelecem regras de como ocorre a variação do vencimento do professor a partir do seu nível de formação, do seu tempo de serviço e às vezes com outros aspectos (Gurgel; Souza Júnior, 2013; Rodriguez, Gutierres; Severino, 2018; Vieira, 2012). Ainda que, de fato, a concessão de reajuste salarial ao patamar da atualização do PSPN pudesse ocasionar um descumprimento dos limites

[20] Vale destacar que se a Lei 11.738 determinasse que o percentual de atualização do PSPN fosse concedido automaticamente como reajuste salarial linear a todos os professores, desrespeitaria a autonomia dos entes federados (artigo 18 da Constituição Federal) ao impor uma norma aos estados e municípios. Também, criaria uma despesa com pessoal em desacordo com regras que definem seus limites e estabelecem a necessidade de previsão orçamentária para tal despesa (artigo 169 da Constituição); e ainda iria contrariar o princípio sob o qual "é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público" (Brasil, 1988, p. 26), constante no artigo 37, XIII.

impostos pela LRF (Abreu, 2008; Brasil, 2021a; CNM, 2011, 2014, 2023; Puccinelli, 2012), as legislações locais (planos de carreira) também precisam ser respeitadas, uma vez que eventual alteração da sua estrutura deve ser proposta pelo Poder Executivo, mas a aprovação é competência privativa do Poder Legislativo.

Em síntese, o debate aqui proposto sobre atualização e reajuste surge da perspectiva de aclarar que estes dois institutos jurídicos, embora distintos, estão intrinsicamente ligados quando o tema é piso do magistério. E não restam dúvidas das duas obrigatoriedades impostas a estados e municípios: a) atualização do piso para cumprir a legislação federal (Lei do PSPN); b) reajuste salarial isonômico a todos os professores para cumprir legislação local (plano de carreira). Tal obrigatoriedade, sob a luz dos princípios constitucionais da legalidade (estrutura definida no plano de carreira) e a isonomia (tratamento equivalente para mesmo grupo de servidores), também repercute na política de valorização do magistério porque evita o achatamento nas carreiras do magistério (Fernandes; Fernandes, 2023; Trein; Farenzena, 2022).

Naturalmente, a necessidade de aplicação integral do percentual de atualização do piso ocorre quando os valores iniciais da tabela salarial estão abaixo do PSPN. Por outro lado, não há impeditivo legal para que o vencimento inicial da carreira do magistério seja superior ao valor do PSPN – tal situação, inclusive, refletiria uma possibilidade de valorização do professor. Porém, ainda que a análise das estratégias utilizadas pelos entes federados na estrutura das carreiras não constitua o objeto desta tese, é preciso analisar se a remuneração do magistério realmente desequilibra a despesa com pessoal no Poder Executivo, como vem sendo alegado desde a vigência da Lei do PSPN.

Por conseguinte, deve-se considerar que os planos de carreira do magistério mostram-se bastante heterogêneos (Gurgel; Souza Júnior, 2013) em sua estrutura e mecanismos que garantem o crescimento salarial porque

> [...] estão atrelados a projetos políticos em diferentes contextos históricos e sociais, nos quais a educação escolar se vê implicada na consecução de metas que se encaixam em propósitos econômicos, fato que se acirra na atualidade. Assim, o valor social atribuído aos professores está relacionado à maneira como são tratados pelo Estado (Jacomini; Penna, 2016, p. 182).

Além disso, o crescimento salarial previsto nos planos de carreira muitas vezes está atrelado a outros dispositivos como disponibilidade orçamentário-financeira, vagas para a posição pretendida na carreira e ao mecanismo de seleção daqueles que poderão evoluir. Estes são critérios que

> [...] limitam a possibilidade de progressão por condições alheias ao trabalho docente, pois, mesmo cumprindo os critérios requeridos para progredir na carreira, independentemente de quais sejam, ela está condicionada a decisões governamentais que podem atrasar ou mesmo impedir o previsto nos planos (Jacomini; Penna, 2016, p. 191).

Por estas, entre outras razões, quando da sua aprovação, a Lei do PSPN determinou que os entes federados deveriam

> [...] elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de 2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no Parágrafo Único do art. 206 da Constituição Federal (Brasil, 2008a, p. 2).

Ponto polêmico na relação entre gestores, lideranças sindicais e professores, a adequação dos planos de carreira é um dos desafios a serem superados. Ao analisar a carreira do magistério da rede estadual do Rio Grande do Sul – a mais antiga do Brasil – Trein e Farenzena (2022) concluíram que a alteração da legislação foi um entrave para o movimento sindical e para o próprio governo do estado.

> O significativo percentual de diferença entre o vencimento inicial e final previsto em 1974 aos membros do magistério da REE/RS constituiu-se, ao longo dos anos, tanto como o principal ponto de resistência, por parte do Centro dos Professores do Estado do Rio Grande do Sul (CPERS), às tentativas de alteração da legislação então existente quanto como justificativa central, pelos governos estaduais, para o descumprimento do valor do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) (Trein; Farenzena, 2022, p. 3).

Contudo, uma das estratégias utilizadas por governos estaduais e prefeituras que promoveram alterações em seus planos de carreira foi a ampliação do vencimento, em detrimento da manutenção de adicionais e gratificações (Gurgel; Souza Júnior, 2013). A junção de eventos salariais de caráter eventual – adicionais e gratificações pelo exercício de alguma atividade específica como, por exemplo, a regência de classe e atuação específica em

etapa ou modalidade de ensino – permitiu a elevação dos vencimentos dos professores para facilitar o cumprimento do piso.

Neste caso, há ainda dois outros efeitos a serem considerados que não estão diretamente ligados ao PSPN, mas à política de remuneração do magistério. O caráter eventual condiciona o recebimento de alguns eventos salariais apenas quando do exercício de determinada atividade. E, certamente, a sua suspensão correrá, temporária ou definitivamente, quando da cessação de tal atividade. Tal fato acaba por reduzir a perspectiva de carreira porque estes eventos não constituem a base de recolhimento previdenciário e, na prática, deixam de ser pagos quando o professor usufrui de uma licença e no momento de sua aposentadoria.

De todo modo, após a vigência da Lei do PSPN, nem sempre a adequação das estruturas das carreiras garantiu a efetiva valorização do magistério. Em seus estudos, Barbosa, Jacomini, Fernandes e Venco (2022) explicam que

> A maior amplitude da carreira e os valores de vencimentos previstos para os estágios mais avançados podem causar equivocadamente a impressão de uma rede que valoriza os esforços dos docentes e premia os que mais se destacam. No entanto, a análise do regramento e da distribuição dos profissionais revela verdadeiros entraves para avançar na carreira, na passagem de um nível a outro e, principalmente, de uma faixa a outra, dificultando alçar estágios mais elevados e, consequentemente, melhores vencimentos (p. 9).

Mas, em todas as redes de ensino a discussão central deve sempre considerar que “não existe valorização de uma profissão sem salários atraentes, que estimulem os melhores alunos do ensino médio a optarem pela carreira” (Pinto, 2009, p. 60). Ademais, o fortalecimento da profissão por meio da garantia de evoluções salariais previstas nos planos de carreira, alinhadas ao cumprimento do valor do piso e da reserva de um terço da jornada docente para hora atividade, dependem essencialmente do engajamento dos professores nas discussões sobre o tema.

> Faz-se premente, portanto, que a profissionalização seja concebida como uma reivindicação dos próprios professores, objetivando-se a construção de uma identidade profissional da categoria, mas sem perder de vista a necessária atuação do Estado na garantia de mudanças efetivas nas condições de vida e trabalho dos profissionais do magistério (Trein; Farenzena, 2022, p. 18).

Todavia, s proposta desta tese de compreender um pouco mais sobre a efetivação da política de valorização do magistério não se resume apenas a uma simples observação da força da responsabilidade fiscal sobre o cotidiano da gestão pública ou a existência ou não de recursos financeiros nos governos estaduais e nas prefeituras para cumprir o que está definido na Lei 11.738 e nas legislações locais. Para além disso, é fundamental considerar que a relação entre governos e o magistério está assentada em um campo de disputas e configura uma demanda social (Barbosa; Fernandes, 2016; Gouveia; Fernandes, 2019; Fernandes; Fernandes; Campos, 2020). Daqui surge a necessidade de se investigar as condições estabelecidas, para confrontá-las com os interesses de cada parte, a fim de desvendar, ainda que parcialmente, a situação nas diferentes redes públicas de educação básica. E esta é a proposta a ser contextualizada no capítulo a seguir.

3. UMA LEITURA DA PROFISSÃO DOCENTE NO CONTEXTO DO ASSALARIAMENTO

Inicialmente, cabe sublinhar que a valorização, como política educacional, produz efeito direto na vida dos professores, porque a remuneração e as condições adequadas de trabalho, a formação e o reconhecimento impactam a sua essência como profissional. Ao ocupar os esforços de pesquisadores em políticas educacionais (Gouveia; Ferraz, 2020; Nóvoa, 2017; Oliveira, 2010; Tardif, Lessard, 2005), o tema abre perspectivas de análises sobre como posicionar a relação entre professores e gestores no contexto desta tese.

Para tanto, este estudo objetiva analisar a evolução das relações no mundo do trabalho, a constituição das profissões e os riscos à profissionalização do magistério, assim como a repercussão da estrutura e da organização do Estado na busca pela valorização dos professores.

3.1. O ASSALARIADO NO MUNDO DO TRABALHO

Como a “condição de assalariado não é só um modo de retribuição do salário, mas a condição a partir da qual os indivíduos estão distribuídos no espaço social” (Castel, 2010, p. 478), o campo da sociologia permite, ao observar as relações no mundo do trabalho, conhecer mais sobre a organização de determinados grupos e sua posição na estrutura da sociedade. Favorece, também, a compreensão sobre a relação do Estado com os grupos profissionais, e as dinâmicas deles dentro do âmbito estatal, elemento que está no centro do objeto deste estudo.

Para contextualizar a situação do professor como assalariado é preciso explorar de uma maneira mais ampla a evolução das relações de trabalho, e um ponto de partida possível é a Revolução Industrial. A partir da segunda metade do século XVIII, houve uma alteração nos processos de fabricação, até então manuais e sem qualquer grau de complexidade, fato que deu origem a três formas de delimitação das relações do trabalho, porque as condições proletária, operária e salarial (Castel, 2010) permitiram compreender a participação do

assalariado na organização da própria sociedade e estruturaram outras análises que embasam a leitura do contexto até os tempos atuais.

No começo da Revolução Industrial, a situação proletária implicou em não incluir o assalariado no corpo da sociedade, pois ele estava subjugado a uma rotina de trabalho que apenas assegurava o direito de reprodução, sem jamais alcançar a possibilidade de uma inclusão social. Utilizando a expressão de Auguste Comte – “acampa na sociedade sem se encaixar” (2010, p. 415) – Castel (2010) defende que a situação proletária impôs quase que uma exclusão do corpo social.

Porém, o agravamento da pobreza dos assalariados no começo da Revolução Industrial repercutiu nas relações do trabalho e na organização da sociedade, o que fez surgir uma expectativa e uma necessidade. Desta forma, o “salário deixa de ser uma retribuição pontual da tarefa” (Castel, 2010, p. 416) e surgem os primeiros direitos para proteção do sujeito assalariado em caso de doenças, acidentes, aposentadoria. Como resultado, a situação operária acaba por abrir as portas para o consumo, para a habitação e até para o lazer a uma parcela da sociedade que, assim como outras, estava limitada até então.

O reconhecimento dos direitos vem acompanhado de um posicionamento do agora operário na estrutura social, mas, em situação inferior na relação entre dominantes e dominados porque “a classe operária vive a participação na subordinação: o consumo (mas de massa), a instrução (mas primária), o lazer (mas popular), a habitação (mas a habitação popular), etc” (Castel, 2010, p. 416). Ainda que o avanço da sociedade industrial tenha sido apoiado no crescimento da força de trabalho do assalariado, esta circunstância posicionou a classe operária apenas na execução de tarefas, mas “mantida à distância do poder e das honras” (Castel, 2010, p. 417).

Por outro lado, dessa conjuntura ergueu-se um sentimento de classe que serviu como fundamento para construir uma identidade social (Castel, 2010), porque permitiu ao operário sonhar com uma migração dentro de uma escala social. Ao mesmo tempo, ele poderia distanciar-se de quem está abaixo e alcançar um escalão superior na sociedade. Surge desta forma a sociedade salarial que

> [...] parece arrebatada por um irresistível movimento de promoção: acumulação e bens e de riquezas, criação de novas posições e de oportunidade inéditas, ampliação dos direitos e das garantias, multiplicação das seguridades e das proteções (Castel, 2010, p. 417).

Se, no começo da Revolução Industrial, o proletário estava alijado da estrutura social, ele ultrapassa a condição de operário e alcança uma posição, em que a sua identidade é reconhecida e passa a pertencer à sociedade moderna, onde usufrui das regras para o tempo máximo diário de trabalho, assim como os dias trabalhados e até mesmo uma relação contratual. Enquanto isso, na estrutura da sociedade, começa uma transformação da relação e do comportamento interno – isto é, dentro das classes e não entre elas. Em vez de acirrar uma tensão entre dominantes e dominados, o movimento elevou o operário a uma posição social destacada porque ele passou a ser capaz de arcar com a sua sobrevivência em patamares até então não alcançados – ou seja, passar a integrar um grupo privilegiado (Castel, 2010, p. 466).

Esse contexto, somado às revoluções dos séculos XVIII e XIX na Europa, o crescimento das nações e a ampliação da estrutura de produção alimentaram o sonho dos operários por novas conquistas, com um movimento dualista em que as relações de dominação não são arbitrárias e não existe mais a completa exclusão da classe assalariada. Pelo contrário, alguns fatos importantes como o surgimento das férias aproxima o assalariado do modo de vida da classe dominante e altera uma regra da sociedade. “Em alguns dias do ano, a condição operária e a condição burguesa são intersequentes” (Castel, 2010, p. 439), uma vez que está expressa uma certa correspondência entre os distintos hábitos de vida das classes.

Ainda assim, o trabalhador não consegue ultrapassar o que está definido pela estrutura social. Primeiro porque o acesso aos proveitos do mundo da vida é limitado à sua realidade e não àquela que pertence à classe dominante. Da mesma forma, na fábrica, a execução das tarefas manuais afasta a possibilidade do exercício de outras atividades intelectuais e de comando. A condição posta é absoluta e quase tirana, porque não permite troca de posições na estrutura social (Castel, 2010).

A observação da evolução das relações do trabalho na sociedade industrial ganha outros contornos com a virada para o século XX, com o forte

crescimento populacional e a chegada de um intenso desenvolvimento de outras áreas que não apenas a indústria. O mundo do trabalho é transformado a partir de segmentações como as de atividades terciárias, comércio, bancos, produção de alimentos, áreas técnicas e setor público. Com isso, a sociedade passa a ser "organizada principalmente em torno da concorrência entre diferentes polos de atividades salariais" (Castel, 2010, p. 466).

Para solidificar as diferenças, surgem dois movimentos que transformam a estrutura social. A busca pelo capital escolar e a conquista de patrimônio alteram padrões existentes até então, porque "o patrimônio facilita o acesso a posições salariais elevadas por intermédio dos diplomas, enquanto o estabelecimento em posições salariais sólidas pode comandar o acesso ao patrimônio" (Castel, 2010, p. 468).

Nesse contexto, emerge a possibilidade de acumular capital em suas diversas formas (Castel, 2010), o que resulta no surgimento de blocos marcados por um conjunto de desigualdades. Dessa forma, a sociedade moderna passou a depender de uma instância central de regulação (Castel, 2010) para equilibrar as condições entre os grupos que compõem a sociedade. Como efeito, o Estado social tem origem para garantir uma proteção generalizada (com a seguridade social para o trabalhador e sua família), manter grandes equilíbrios (preços, salários, investimentos e subsídios, entre outros) e conduzir a economia, de modo que as relações do trabalho não afetem o desenvolvimento econômico. O Estado passa a conduzir este processo com o objetivo de arbitrar os interesses divergentes entre os empregadores e os assalariados, porque, até então, havia uma forte resistência para compreender que a negociação era capaz de solucionar conflitos.

É possível concluir que a sociedade salarial buscou suprimir o *déficit* de integração social registrado no início da Revolução Industrial. Isso ocorreu por meio

> [...] do crescimento do consumo, do acesso à propriedade ou à moradia decente, da maior participação na cultura e no lazer, dos avanços na realização de uma maior igualdade de oportunidades, a consolidação do direito do trabalho, a extensão das proteções sociais, a supressão dos bolsões de pobreza, etc" (Castel, 2010, p. 493).

Ainda que não tenha eliminado o padrão da hierarquia social, a sociedade salarial alcançou importante êxito na redução das desigualdades, ao garantir direitos sociais que não existiam anteriormente.

3.2. O MUNDO DO TRABALHO MODIFICADO PELAS PROFISSÕES

Depois de observar a organização da relação do trabalho no princípio da Revolução Industrial, com suas diferentes formas de estruturação, a conexão entre empregador e trabalhador desde então, assim como as regras que estabeleceram esta convivência, é fundamental considerar as mudanças posteriores ocorridas na estrutura social e na própria organização do trabalho. Com o fim da Segunda Guerra Mundial, a diversificação e o desenvolvimento da economia impuseram novas realidades para uma sociedade, agora considerada moderna.

A organização do trabalho ganhou um caráter mais técnico e até mesmo econômico, posicionou os grupos profissionais a partir de uma nova lógica na estrutura social e acarretou uma possível perda de autonomia e controle (Oliveira, 2010), como será visto adiante. Todavia, estes grupos foram constituídos pela função que passaram a exercer – amparados no caráter tecnicista – e não propriamente pela sua própria constituição.

O mundo acompanhou a transformação do assalariado em profissional, por meio de um movimento em que “as profissões passaram a ocupar um lugar central no sistema ocupacional e dominaram os diversos tipos de discussão pública” (Barbosa, 1993, p. 4). Estes trabalhadores foram posicionados em um espaço limitado, porém definido por uma estrutura fina e flexível na organização do trabalho e da sociedade.

> Não há dúvidas, do ponto de vista do funcionalismo, quanto às possibilidades de que a profissão seja princípio definidor e hierarquizador dos grupos sociais. Na realidade, é o grande princípio fundador de todas as diferenças, eixo organizador das sociedades modernas (Barbosa, 1993, p. 6).

Uma característica do pretendido fortalecimento das profissões estava no treinamento técnico, validado institucionalmente, o que também conferia possuir um “domínio sobre a racionalidade cognitiva – tomada em sentido mais

amplo, quase uma ‘cultura geral’ – aplicável a um campo específico” (Barbosa, 1993, p. 4). Outra, consolidou raízes a partir da segmentação das profissões na divisão do trabalho social, considerando a divisão dos grupos “pelas suas possibilidades que encerram de assegurar a unidade social, pelas funções integrativas que possam desempenhar” (Barbosa, 1993, p. 4).

Para materializar a primeira característica, o epicentro do fortalecimento institucional das profissões foram as universidades e institutos de pesquisa (Barbosa, 1993). A consequência disso foi que a busca pela comprovação da capacidade profissional – alcançada por meio do diploma – resultou em uma realidade “que conduz ‘de forma natural’ o grupo profissional a multiplicar as regulamentações, normas estatutárias e os privilégios diferenciados para seus próprios membros” (Dubar, 2005, p. 195), com o intuito de alcançar força e proteção.

Por outro lado, a segmentação das ocupações e a busca pela profissionalização faz surgir um problema em que “a profissão se torna um ‘corpo’ às vezes mais preocupado com seu funcionamento interno e com o respeito a seus procedimentos burocráticos do que com a qualidade dos serviços prestados aos clientes” (Dubar, 2005, p. 195). E, aqui, aparecem as críticas à divisão do trabalho, porque a procura por conquistas específicas dos grupos deixa cada vez mais nítida, por parte dos profissionais, uma contradição entre racionalidade privada e interesse público (Barbosa, 1996), em que a “luta pelo monopólio, pela constituição de um mercado razoavelmente fechado e protegido, é a marca distintiva das profissões enquanto grupos sociais” (Barbosa, 1993, p. 8).

Para além disso, o poder conquistado por grupos profissionais se efetiva por meio da educação, fato que tem como repercussão direta a possibilidade de exclusão de uma parcela da sociedade, uma vez que surge “um nicho do mercado de trabalho exclusivo dos membros da profissão” (Barbosa, 1993, p. 10). Isso ocorre porque

> [...] o saber institucionalizado, fonte de poder das sociedades modernas, é o eixo em torno do qual giram as explicações para a posição dos grupos profissionais na estrutura social, os mecanismos de monopolização do mercado, as formas de organização interna e a atuação do grupo (Barbosa, 1993, p. 10).

Dubar (2005) avança na análise, destacando que o objetivo dos profissionais sempre será a proteção da sua posição, para evitar uma possibilidade de perdê-la. Como consequência, aqueles que não pertencem aos grupos profissionais querem ter acesso à formação e a uma profissão para evitar a proletarização. Para Dubar (2005) isso ocorre porque, primeiro, os dirigentes empresariais alcançam poder, em virtude da sua relação com o capital econômico e financeiro. Também porque os profissionais obtêm o seu poder por causa da sua relação com o saber e com a posição individual e coletiva que ocupam na sociedade e no mercado de trabalho. E, por fim, os assalariados que não são profissionais, estão excluídos do capital e da competência profissional, características dos dirigentes empresariais e dos profissionais.

É imprescindível considerar que este cenário se afasta do conceito de coesão social a partir da coerência de diferentes polos (Castel, 2010), uma vez que na sociedade moderna – mas, sobretudo no século XXI – as relações de trabalho estão submetidas a graus de poder que os diferentes grupos conquistam a partir do capital econômico ou cultural (profissional) e se organizam em estruturas fechadas preocupadas com a sua própria reprodução (Dubar, 2005).

Este contexto fica mais explícito ao se observar dois aspectos na análise entre o magistério e os profissionais de outras áreas: formação e remuneração. No primeiro caso, a preparação adequada depende de uma formação sólida que, no Brasil, parece estar caminhando em sentido contrário. No governo Temer, o Decreto nº 9.057, 2017 (Brasil, 2017), abriu a porta para que instituições que não ofertavam cursos presenciais pudessem abrir vagas exclusivamente a distância. O resultado foi uma disparada nos cursos de Pedagogia e Licenciatura a distância (Sanches; Vieira, 2020) com uma estrutura frágil pedagógica, estágios insatisfatórios, infraestrutura precária e sem monitoramento e controle (Gatti; Bareto; André; Almeida, 2019). Isso não acontece, por exemplo, com os cursos de Medicina e Direito, em que seus profissionais não aceitam a formação a distância (Sanches; Vieira, 2020).

Por outro lado, a remuneração dos professores é um outro grande desafio a ser superado na busca pela valorização. Reportagem na Revista Forbes sobre os maiores salários no segundo trimestre de 2023 – consolidados a partir da Pnad Contínua do IBGE – mostra que os professores estão longe do

topo das profissões mais bem remuneradas no Brasil. Enquanto médicos especialistas (R$ 18.475), matemáticos, atuários e estatísticos (R$ 16.568), médicos gerais (R$ 11.022) e geólogos e geofísicos (R$ 10.011) encabeçam os melhores salários, os professores estão exatamente no fim da lista. De acordo com os dados apurados, professores de artes (R$ 2.629), outros profissionais de ensino (R$ 2.544) e professores do ensino pré-escolar (R$ 2.285) são as profissões com menores salários no país.

A realidade acentua um difícil caminho a ser percorrido para que o magistério não seja compreendido apenas missão ou vocação (Sanches; Vieira, 2023). Esta realidade se torna ainda mais desafiadora na medida em que 80% dos estudantes da educação básica no Brasil (INEP, 2024b) frequentam a escola pública. Também agrava o cenário os fatos de que, a cada 100 professores, 82 atuam em escolas estaduais e municipais e a Lei nº 11.738 instituiu o piso e um terço de hora atividade apenas para professores das redes públicas. Ou seja, a discussão sobre a valorização do magistério, inevitavelmente, se volta para o setor público, onde a formação inicial e continuada, a fixação de tempo reservado para hora atividade, as condições adequadas de trabalho, o cumprimento do PSPN e a existência de uma carreira atraente são pressupostos consolidados para firmar o magistério enquanto profissão (Oliveira, 2010; Gouveia; Ferraz, 2013).

3.3. AS PERSPECTIVAS DA ANÁLISE DO MAGISTÉRIO COMO PROFISSÃO

Inicialmente, é preciso examinar, um pouco mais, a representatividade do magistério no Brasil. Dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2023 (INEP, 2024b) apresentam que o país conta com 1.861.118 docentes atuando nas redes públicas e outros 566.858 em instituições privadas. Ao analisar a atuação em escolas públicas e, considerando que muitos professores têm dois vínculos, na rede federal estão registradas 37.787 (2,03%) cadastros de docentes, enquanto nas redes estaduais são 668.470 (35,92%) e nas municipais outros 1.250.795 (67,21%) atuando na docência.

Ocorre que apenas 60,5% (1.125.928) dos docentes que atuam nas redes públicas têm vínculo permanente – isto é, são efetivos ou estáveis e ocupam seus cargos como resultado de aprovação em concurso público ou

aqueles remanescentes com ingresso anterior à vigência da Constituição em 1988. Destes, 73,5% (822.518) atuam nos municípios, 28,51% (320.987) nos governos estaduais e somente 2,94% (33.049) na rede federal. Os demais 735.190 (39,5%) docentes têm vínculo precário porque sua relação com as redes de ensino ocorre por meio de contrato temporário.

Nas redes estaduais, aqueles com vínculo precário correspondem a 53,51% do total de docentes, enquanto nos municípios essa relação cai para 36,72%. Aliás, “chama atenção a regularização da prática de admissão de profissionais da educação temporários, por meio de processos seletivos e a não efetivação via concursos públicos, como prevê a legislação federal” (Barboza; Jacomini; Fernandes; Venco, 2022, p. 4) – afinal, esta tem sido uma prática dos governos (Trein; Farenzena, 2022) para evitar a ampliação da despesa com pessoal porque os concursados têm direito de evolução salarial nas carreiras.

Além do vínculo permanente com o poder público que traz segurança não apenas para o professor, mas a estabilidade da ação pedagógica conduzida ao longo do tempo pelo mesmo profissional evitando mudanças frequentes, a profissionalização requer a formação técnica do professor. Aqui, surge um conflito, uma vez que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) admite a formação em nível médio, na modalidade Normal, para atuar na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Ainda que esta possa ser considerada uma exceção, a Meta 15 da Lei Federal nº 13.005 de 2014 (Brasil, 2014) – que instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 – determinou a necessidade de formação em nível superior na área de atuação de cada professor.

Contudo, dados do Censo Escolar mostram que, em 2023, ainda havia 4.877 docentes com nível fundamental e outros 297.165 com nível médio (INEP, 2024b) atuando na educação básica. Dos 2.052.152 docentes com nível superior, 1.043.816 (50,9%) possuem pós-graduação *lato sensu*, apenas 89.397 (4,4%) concluíram mestrado e somente 25.079 (1,2%) possuem doutorado (INEP, 2024b).

Os números confirmam que o magistério ainda é uma categoria em busca de fortalecimento como profissão no Brasil (Oliveira, 2010; 2022; Gouveia; Ferraz, 2013) em termos da formação técnica, embora os desafios para alcançar o patamar pretendido tenham se modificado e crescido ao longo do tempo.

Embora os primeiros esforços para a valorização docente com a busca por melhores condições de trabalho, formação e salário adequado remontem ao século XIX (Fernandes; Rodriguez, 2011), a expansão na oferta do atendimento aos estudantes aliada a um conjunto de avanços na educação brasileira determinou um ritmo forte de crescimento no número de professores apenas na última parte do século XX.

Como resultado, observa-se a continuidade de antigos problemas na definição do que é ser professor, como o estigma da vertente religiosa (Arroyo, 2000; Nóvoa, 1997) que aproxima o magistério dos conceitos de missão e vocação, os problemas da compreensão social que não considera essa como uma ocupação importante e estratégica (Tardif; Lessard, 2005) – ou ainda, dos desafios ligados às condições insuficientes de trabalho e remuneração (Pinto, 2009). Contudo, também surgem novos dilemas como a segmentação dos professores, provocados pela sua composição como gênero, raça e, mesmo, a área de sua atuação (Oliveira, 2021). Esta realidade não lhe retira a condição de assalariado e o posiciona em uma perspectiva proletária nos termos de Dubar (2005). Porém, ela enfraquece o caminho rumo à sua profissionalização (Gouveia; Ferraz, 2020; Mehta, 2013; Oliveira, 2021).

Se, para a sociedade, a ocupação dos professores não reserva a eles um lugar de destaque, pode-se concluir que ocorre um problema quando a imagem social e o reconhecimento são mais importantes do que a competência (Arroyo, 2000). No caso do magistério, persiste no imaginário da sociedade a ideia de que essa atividade desenvolvida não é tão complexa quanto em outras profissões e de que sua formação tem menor importância quando comparada com a de outros profissionais.

Diferente disso, estudos como os de Tardif e Lessard têm demonstrado que “longe de ser uma ocupação secundária ou periférica em relação à hegemonia do trabalho material, o trabalho docente constitui uma das chaves para a compreensão das transformações atuais das sociedades do trabalho” (Tardif; Lessard, 2005, p. 17). Desta forma, o exercício do magistério abarca um intenso conjunto de relações “com seres humano, sobre seres humanos, para seres humanos” (Tardif; Lessard, 2005, p. 31) no cotidiano da escola – sendo que poucas atividades “se identificam tanto com a totalidade da vida pessoal” (Arroyo, 2000, p. 27).

Na perspectiva da sociologia, pode-se analisar o magistério no contexto da sua atividade – o que e como faz –, assim como na forma como almeja alcançar o *status* enquanto profissão – quais são os requisitos para fazê-lo. Uma farta produção teórica sobre a organização do trabalho e o posicionamento do trabalhador (Barbosa, 1993; Enguita, 1991; Gouveia; Ferraz, 2020; Mehta, 2020; Nóvoa, 2017; Oliveira, 2010; 2022; Oliveira, 2020; Tardif; Lessard, 2005) tem sido utilizada para analisar o docente e serve, também, para compreender as razões que determinam a luta dos professores por condições adequadas de trabalho e remuneração, para se constituir como profissional. Inclusive, remuneração, no mínimo, equivalente aos profissionais de outras áreas.

O trabalho do professor é realizado a partir de um contexto heterogêneo (Tardifi; Lessard, 2005), em que as rotinas não podem ser previamente estabelecidas apenas considerando a estrutura curricular – fato que torna a prática pedagógica dependente daquilo que acontece no cotidiano escolar e no ambiente da sala de aula e, ainda, da necessidade do estudante. Isso acontece mesmo em um universo onde existe um regramento sobre o currículo que precisa ser respeitado dentro de uma carga horária previamente definida, o que remete à necessidade de um planejamento anterior, de preparação, aplicação e correção de avaliações – além, é claro, de atividades formais como registro da frequência dos estudantes e dos resultados das avaliações, entre outras.

Para Tardif e Lessard existe aqui uma codificação estabelecida pelo Estado, em que “esse mandato é geral e válido para todo o conjunto dos membros dessa profissão que, apesar das particularidades de sua situação e formação, são levados a perseguir objetivos comuns, gerais” (2005, p. 42). Contudo, a maneira como fazer e a obrigação de fazer tornam o professor um agente de organização escolar – um arranjo em que a sua “identidade profissional é definida pelo papel que exerce e o *status* que possui na organização do trabalho” (Tardifi; Lessard, 2005, p. 43).

Em um segundo plano, existe outro conjunto de atividades que surgem no universo escolar e nem sempre estão previamente determinadas. Diferente do que acontece em outras atividades profissionais, nas quais o trabalhador tem o domínio – ou segue uma regra previamente estabelecida – sobre o que, quando e como realizar suas tarefas, a docência está sob a circunstância do inusitado e do imprevisível. Na relação com o estudante, não é possível prever

com antecedência e dispor de soluções para todas as realidades. Por exemplo, a cada dia, em cada momento, existe uma interação com o aluno que é singular e dela resultam múltiplas possibilidades. Neste caso, na docência existe um trabalho flexível (Tardif; Lessard, 2005), principalmente porque nas interações humanas a formalização e o controle enfrentam maior grau de dificuldade.

> O ensino parece, então, regido por uma "racionalidade fraca" caracterizada pela utilização de conhecimentos personalizados, saberes oriundos da experiência, enraizados na vivência profissional e que ajudam os docentes a adaptarem-se, bem ou mal, ao seu ambiente de trabalho composto e em constante transformação. Essa "racionalidade fraca" situa-se do lado da "arte", ou seja, da improvisação regulada a partir de esboços flexíveis de ação, de rotinas modeladas pelo uso, mas que possibilitam também importantes variações de acordo com as novas contingências das situações escolares que sempre se transformam (Tardif; Lessard, 2005, p. 44).

Portanto, sob o aspecto da prática, a docência está estruturada em um contexto heterogêneo, mas que, a partir de uma necessidade, conjuga elementos previamente codificados com outros que são flexíveis. Embora esta combinação possa remeter a tensões ou contradições (Tardif; Lessard, 2005), tem que se reconhecer que a docência é um trabalho composto e este fundamento a posiciona como uma atividade específica e contribui para a compreensão do magistério como profissão.

Por outro lado, tal qual ocorre em outras áreas, a concretização do magistério, como profissão, deve ser atrelada essencialmente a saberes específicos e às condições adequadas para a sua existência. Impreterível observar que há importante evolução sobre ambas as posições ao longo do tempo, mas há ainda uma longa distância até o patamar esperado. Um importante desafio a ser vencido está na superação das condições às quais os professores estão submetidos no tempo atual – razão pela qual é imprescindível analisar o processo de profissionalização do magistério.

3.4. NA CONTRAMÃO DA PROFISSIONALIZAÇÃO

Uma vasta reflexão acadêmica tem ampliado as análises sobre o processo de construção do magistério como profissão (Gouveia; Ferraz, 2020; Nóvoa, 2017; Oliveira, 2010; 2022; Oliveira, 2020; Tardif; Lessard, 2005) ou as

consequências dos percursos deste caminho (Enguita, 1991; Mehta, 2020; Oliveira, 2010). Entretanto, é comum a todas elas a conclusão de que uma profissão é estabelecida com a definição de atividades especializadas, atreladas a um conjunto de saberes específicos; que é constituída por um determinado grupo 'profissional', está submetida a códigos e normas próprias e está inserida em um determinado espaço na divisão social do trabalho. Para além destes elementos, o conceito de profissão no campo da educação engloba questões relacionadas ao "controle sobre seu próprio trabalho ou o domínio técnico de seu saber; o controle sobre o acesso à profissão e a discricionariedade na execução do trabalho ou, em outros termos, a autonomia" (Gouveia; Ferraz, 2020, p. 137).

A partir desta previsão, conclui-se que a profissionalização do magistério tem conquistado, ao longo do tempo, importantes avanços – como a obrigatoriedade de formação para atuação, a definição de características específicas que devem ser utilizadas no exercício da prática pedagógica, a necessidade de legislações para disciplinar sua vida funcional (estatuto) nas redes públicas e de organizar sua evolução salarial (planos de carreira), o piso no vencimento, a organização da jornada para reconhecer a hora atividade e, ainda, um espaço específico como grupo social. Em alguma medida, a questão da autonomia (ANPED, 2020)[21] também deveria compor o leque de avanços rumo à consolidação como profissão.

Entretanto, a discussão posta é: em que nível e até em que limite estas conquistas estão acessíveis a todos os professores? Qual ou quais desses elementos são mais importantes para avançar na busca da profissionalização? Como a efetivação desses elementos ocorre nos diferentes perfis de redes públicas de educação básica no Brasil? Em que regiões do país, dentro dos estados e dos municípios, é possível avançar com estes elementos? Não se pode renunciar a esses questionamentos justamente porque o conceito de profissionalização remete ao alcance integral de todas essas previsões. Aqui está o ponto central da discussão sobre profissionalização do magistério:

[21] Apesar deste tema não compor o objeto deste estudo, é necessário destacar que com a implementação da Base Nacional Comum Curricular e da Base Nacional de Formação Docente, pesquisadores e instituições (ANPED, 2020) posicionaram-se contra a redução da autonomia do professor no exercício da prática pedagógica e defenderam a revogação destas normas.

> Talvez a profissionalização, compreendida como o ato de buscar transformar em profissional algo que se faz de maneira amadora, no caso do magistério, pudesse melhor designar o movimento de organização e busca de um lugar, no sentido do reconhecimento social e do valor econômico de um determinado grupo profissional que comporta no seu interior distinções e complexidades que não lhe permitem identificar-se como profissão no seu sentido mais estrito. (Oliveira, 2010, p. 19).

A consequência desta constatação é o enfraquecimento do reconhecimento social e da conquista econômica (Oliveira, 2010) que posicionam o professor em situações distintas – muitas vezes, afastado do conceito de profissão. Desta forma, estudos têm apontado diferentes movimentos que repercutem em consequências como a desprofissionalização (Oliveira, 2020), a semiprofissão (Mehta, 2020) e a proletarização (Enguita, 1991).

O não atingimento do conceito integral de profissionalização do professor conduz a um caminho inverso – o que, para autores como Oliveira (2020), deságua em uma situação de desprofissionalização. Para justificar esta abordagem, a autora destaca como fundamentos a perda de autonomia do professor – que a cada momento vê-se submetido a um número maior de orientações e intensos controles externos – e a necessidade de desempenhar atividades que não são as de seu ofício, mas aquelas demandadas pela sociedade: “Muitas vezes os trabalhadores docentes são obrigados a desempenharem funções de agente público, assistente social, enfermeiro, psicólogo, entre outras” (Oliveira, 2020, p. 24) deixando o exercício da prática pedagógica em segundo plano.

Além disso, a organização das redes de ensino e a necessidade de prestar contas à sociedade favorecem a competição desenfreada por alcançar resultados elevados de desempenho dos estudantes. Nesse contexto, a prática pedagógica é frontalmente aviltada por meio de uma prévia prescrição curricular e intensa carga de avaliações externas. Em paralelo, ocorre uma padronização de como exercer o ofício do magistério nas mais variadas formas, além do impacto da chegada de novas tecnologias que afetam suas tarefas e do não reconhecimento de seu saber pedagógico. As escolas e professores passam a ser cobrados pelos resultados que têm de alcançar sem considerar as condições e circunstâncias presentes.

> Nessa perspectiva, os trabalhadores da educação estariam sofrendo processos de desprofissionalização por diversos fatores que variam desde a padronização dos meios de trabalho e introdução de tecnologias educativas em larga escala nas escolas até a deslegitimação dos seus saberes específicos resultante dos efeitos produzidos pelas avaliações externas que dão publicidade aos resultados vinculando o baixo rendimento dos alunos com o desempenho profissional dos docentes (Oliveira, 2010, p. 26).

Adicionalmente, a autora destaca outro problema que ocorre a partir de uma influência externa à escola. Embora a legislação determine a formação acadêmica para o desenvolvimento do atendimento aos estudantes, a crescente chegada de voluntários no espaço escolar desconfigura a organização e o funcionamento das instituições e fragiliza o trabalho docente. Portanto, o cenário descrito até aqui materializa o processo de desprofissionalização do professor, porque, antes de quaisquer outras adversidades, trata-se de um andamento que tira a legitimidade do docente e enfraquece o seu *status*.

Todavia, uma outra chave para compreender o caminho inverso à profissionalização docente é a proposição formulada por Mehta (2020) ao analisar os desafios do sistema educacional americano. O autor entende que o não acolhimento dos elementos essenciais que definem uma profissão – há pouco narrados – conduz o professor para um processo de semiprofissão.

Considerando a realidade americana, Mehta usa a organização na área da medicina para concluir que “a educação é comparativamente muito menos robusta no desenvolvimento dos processos necessários para produzir trabalho qualificado de forma consistente” (Mehta, 2020, p. 5). E prossegue argumentando que, na área da educação, ainda que exista uma excessiva responsabilização por resultados, “não construímos o capital humano, o conhecimento ou os processos organizacionais necessários para atingir esses objetivos” (Mehta, 2020, p. 5).

Prevalece na realidade americana, de acordo com o autor, uma situação em que gestores e formuladores de políticas educacionais destinam seus principais esforços para monitorar e guiar os professores que não estariam atuando em favor da aprendizagem dos estudantes. Por outro lado, professores reclamam dessa situação e argumentam que não são os responsáveis pelos resultados insatisfatórios dos estudantes. Este cenário gera uma realidade de

subprofissionalização e fraco desempenho, que “levam a uma maior regulamentação, responsabilidade externa e desconfiança, o que por sua vez torna a profissão menos atraente para pessoas talentosas” (Mehta, 2020, p. 6).

E, nesse aspecto, o autor critica o processo de seleção de professores que, segundo ele, no sistema americano não atrai os estudantes com maior desempenho. Assim como nos Estados Unidos, aqui no Brasil este problema se intensifica, conforme revelação do Censo da Educação Superior de 2023. Os estudantes que ingressaram, por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), no curso de Pedagogia em 2022, alcançaram os mais baixos resultados (INEP, 2024c).

Soma-se a isso o fato de que o crescimento das matrículas na educação infantil e no ensino médio, a ampliação do atendimento em tempo integral, os casos reais de adoecimentos e afastamentos de professores e diversas outras situações impõem a necessidade de constantes contratações. No entanto, elas têm ocorrido em maior intensidade por meio de contratos temporários com menor remuneração (Barboza; Jacomini; Fernandes; Venco, 2022, p. 4). Esta prática dos governos solidifica fortes “entraves à profissionalização docente” (Trein; Farenzena, 2022, p. 18) – o que, para Mehta (2020), resulta em um processo de semiprofissão.

Em outro aspecto, ao analisar a profissionalização como uma posição social e ocupacional inserida nas relações sociais de produção e do processo de trabalho, Enguita (1991) adverte que há uma crise de identidade do professor que resultou em um incontestável mal-estar. Para o autor, “a polêmica salarial tem sido apenas a parte visível do iceberg” (Enguita, 1991, p. 41) no processo de fragilização da profissão docente.

Em sua análise, Enguita (1991) lista cinco características – competência, vocação, licença, independência e autorregulação – para fundamentar uma concepção de profissão que estabelece padrões necessários para tal. No caso do magistério, o autor defende que há uma dificuldade para comprovar a competência, porque professores de níveis diferentes de ensino são reconhecidos de maneiras distintas na sociedade. Também justifica que a ausência de formação na área de licenciatura torna o professor um técnico e não um docente. Enguita (1991) ainda lembra que a docência está submetida a um

padrão de julgamento social muitas vezes exercido por pessoas que não são da área da educação.

Enquanto isso, a luta por maior remuneração e estabilidade pessoal faz do professor um trabalhador que “renunciou à ambição econômica em favor de uma vocação social e a de quem não soube nem conseguiu encontrar algo melhor” (Enguita, 1991, p. 45). Em relação à característica da licença para atuação, o autor conclui que, nas áreas da Medicina e do Direito, há forte regulamentação para o exercício da profissão.

Há que se destacar que a tese de Enguita (1991) se afasta do conceito de proletarização defendido por Castel (2010) – tendo em vista que, no período da Revolução Industrial, o operário estava quase excluído da estrutura social, submetido a condições bastante desfavoráveis no mundo do trabalho. Ao contrário disso, o conceito de proletarização de Enguita posiciona o professor em uma situação indesejável – tanto do ponto de vista de sua profissionalização, quanto de sua valorização enquanto profissional. Contudo, ainda que esse cenário possa repercutir negativamente nas condições das vidas de docentes, ele não os exclui das relações de trabalho ou da estrutura social.

Contudo, a desprofissionalização, semiprofissão e a proletarização são intensificadas à medida que surge o espaço para outras formas de ensino – permitindo, inclusive, a atuação de indivíduos sem formação pedagógica ou e a oferta de ensino em outros espaços que não a escola. Dentro da Reforma do Ensino Médio, o governo Michel Temer conseguiu aprovar no Congresso Nacional uma mudança na LDB para flexibilizar ainda mais a atuação docente. O texto do artigo 61 da LDB passou a permitir a atuação nos itinerários de formação profissional no Ensino Médio de

> [...] profissionais com notório saber reconhecido pelos respectivos sistemas de ensino, para ministrar conteúdos de áreas afins à sua formação ou experiência profissional, atestados por titulação específica ou prática de ensino em unidades educacionais da rede pública ou privada ou das corporações privadas em que tenham atuado, exclusivamente para atender ao inciso V do caput do art. 36 (Brasil, 2017, p. 28).

Esta previsão resulta em uma precarização da organização pedagógica no Ensino Médio com “grandes impactos na vida dos sistemas de ensino e das escolas e, consequentemente, na gestão dessas duas instâncias” (Oliveira,

2018, p. 35). A fragilidade descrita por Enguita (1991) também ocorre quando a oferta da educação passa a ser permitida em espaços alheios ou estranhos ao contexto escolar. Dois casos no Brasil permitem contextualizar esta possibilidade.

O primeiro deles advém da iniciativa de regulamentar o *homeschooling* e permitir que a escolarização das crianças e adolescentes possa ocorrer em espaços diferentes da escola. Depois de aprovada na Câmara dos Deputados, a proposta está sendo analisada no Senado Federal (Brasil, 2022c). O segundo exemplo importante vem da criação, impulsionada durante o governo Bolsonaro, do Programa de Escolas Cívico-Militares (Brasil, 2019). Esse projeto permite a atuação de militares dentro dos espaços escolares e obriga uma nova organização pedagógica nas instituições de ensino. A medida foi revogada pelo governo Lula. Porém, continua com amplo apoio em diversos governos estaduais.

Para Enguita (1991), contudo, a independência dos docentes é parcial, uma vez que a autonomia no exercício da prática pedagógica não é total. Oliveira (2022) lembra que projetos como Escola Sem Partido e ações contra a chamada ideologia de gênero “têm atuado nos contextos escolares ferindo no âmago a autonomia docente e colocando em risco a educação como um direito público, fundamentado na liberdade de expressão” (Oliveira, 2022, p. 46). Para a autora, essas iniciativas enfraquecem a reflexão e a possibilidade de os professores planejarem seu trabalho de forma crítica e contextualizada. Além disso, “Esses ataques corroboram ainda para a (des)intelectualização do trabalho docente e o esvaziamento de sentido da sua atividade” (Oliveira, 2022, p. 47). É possível considerar que, na área da educação, “o docente tem perdido progressivamente a capacidade de decidir qual será o resultado de seu trabalho” (Enguita, 1991, p. 48), uma vez que há efetiva prescrição do que, quando e como é necessário proceder na sala de aula.

As transformações, observadas ao longo do tempo, repercutiram diretamente na organização e no funcionamento da escola. Por consequência, criaram contextos diversos que levaram à fragilidade da profissionalização docente. Neste ponto de nossa discussão, resta analisar um contexto determinante no processo de solidificação da profissão docente: o papel do Estado.

3.5. O ESTADO COMO PALCO DE DISPUTAS

Deste ponto é possível observar o cenário que posiciona gestores e professores em campos opostos em razão das diferenças que motivam seus interesses – que, na verdade, são distintos. Este é um fundamento nas relações sociais, uma vez que os “seres aparentes, diretamente visíveis, quer se trate de indivíduos quer de grupos, existem e subsistem na e pela diferença” (Bourdieu, 1996, p. 48-49).

Para reclamar dificuldade diante da Lei do PSPN ou decidir pelo não cumprimento das suas previsões, governadores e prefeitos recorrem à legitimidade do seu cargo, apoiando suas decisões na racionalidade fiscal e, por vezes, no equilíbrio do atendimento a todas as parcelas do funcionalismo. Evidentemente, o funcionamento da estrutura estatal está amparado em um princípio de racionalidade. Mas, ainda que o equilíbrio entre receitas e investimento em remuneração seja um dos aspectos centrais da Lei de Responsabilidade Fiscal, a posição dos gestores revela que também prevalece o argumento econômico estrito dentro da estrutura do Estado.

Como ponto de partida para a análise desta relação entre gestores e professores, destaca-se o Estado como “instância oficial, reconhecida como legítima, isto é, como detentora do monopólio da violência simbólica legítima” (Bourdieu, 2014, p. 508). Em sua teoria, Bourdieu descreve que o Estado é constituído por um conjunto de agentes e instituições que exercem autoridade de maneira soberana em um determinado território. Contudo, o autor também argumenta que o Estado nada mais é do que uma crença coletiva, amparada em teorias políticas e jurídicas que expressam de maneira legítima seus interesses – razão pela qual lhe atribui um caráter de fetiche (Bourdieu, 2014).

A manifestação dos interesses ocorre por meio do exercício de um poder que é simbólico e que ocorre “de maneira tão invisível que até nos esquecemos de sua existência e que aqueles que o sofrem são os primeiros a ignorar sua existência já que ele só se exerce por se ignorar a sua existência” (Bourdieu, 2014, p. 224). Logo, este poder simbólico pode ser considerado como um princípio de representação legítima do mundo social:

> Portanto, o Estado é essa instituição que tem o poder extraordinário de produzir um mundo social ordenado sem necessariamente dar ordens, sem exercer coerção permanente – não há um guarda atrás de cada automobilista, como se costuma dizer (Bourdieu, 2014, p. 227).

O cotidiano das administrações no poder público está estruturado em um conjunto de regras que, independentemente de quem esteja exercendo momentaneamente o poder, prevalecem quando da tomada das principais decisões. É assim que o Estado opera por meio de uma lógica social que estabelece o quê e como fazer diante das circunstâncias mais variadas. Isso ocorre porque

> o Estado é o que fundamenta a integração lógica e a integração moral do mundo social, e, por conseguinte, o consenso fundamental sobre o sentido do mundo social que é a condição mesmo dos conflitos a propósito do mundo social" (Bourdieu, 2014, p. 31).

Para este sociólogo francês, o Estado é ainda o "resultado de um processo de concentração de diferentes tipos de capital" (Bourdieu, 1996, p. 99) – como o capital econômico (bens materiais e renda), cultural (conhecimento formal), social (relações sociais que permitem algum tipo de ganho, vantagem) e simbólico (*status*, honra, prestígio). Os agentes presentes na estrutura do Estado exercem a sua prática a partir do acúmulo do capital conquistado, uma vez que o espaço social é delimitado pela posição que cada indivíduo ocupa a partir deste acúmulo que foi conquistado ou herdado historicamente (Bourdieu, 1996).

Na coesão do mundo social, a autoridade do Estado é um fundamento automático, porque cabe somente a ele manter uma determinada ordem social. Independente da maneira como esta regra afeta individual e coletivamente as pessoas e as instituições ou das formas pelas quais todas as pessoas reagem às decisões estatais, existe, automaticamente, uma percepção de que somente ao Estado cabe a ação da decisão. Nesse contexto, Bourdieu argumenta que

> o Estado é o princípio da organização do consentimento como adesão à ordem social, a princípios fundamentais da ordem social, e que ele é o fundamento não necessariamente de um consenso, mas da própria existência das trocas que levam a um dissenso" (Bourdieu, 2014, p. 31).

Ao retomar o objeto central desta tese, somente duas possibilidades são materializadas: o dever de manter o funcionamento do Estado e a busca pela valorização do magistério. No problema em tela, há um pressuposto de que não é possível atender, simultaneamente, as duas possibilidades. Na forma como a questão tem sido discutida, tudo se passa como se a escolha por uma delas deva ser amparada na que melhor atenda ao interesse público manifestado pelo exercício do poder, isto é, à estrutura social. Em outros termos, embora seja reconhecido o direito dos professores, a opção mais segura – aquele que mantém a estrutura social – é necessário manter o funcionamento integral dos governos estaduais e das prefeituras e a responsabilidade fiscal.

A decisão de governadores e prefeitos resulta de uma construção simbólica dentro do espaço social. Como resultado, age sobre os professores como algo real, porque “aquele que lhe está sujeito crê que ele existe” (Bourdieu, 1989, p. 188). De certa forma, é como um consentimento que resulta de um “poder invisível o qual só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (Bourdieu, 1996, p. 8). Em outras palavras, tal situação pode naturalizar a desvalorização profissional (Gouveia *et al*., 2006) dadas as circunstâncias apresentadas aos professores.

No entanto, se o problema for analisado como se não houvesse outro caminho senão o conflito entre os gestores públicos e os professores a partir dos seus interesses próprios, é preciso considerar que “para que o próprio conflito sobre o mundo social seja possível, é preciso haver uma espécie de acordo sobre os terrenos do desacordo e sobre os modos de expressão do desacordo” (Bourdieu, 2014, p. 31). Logo, embora não se busque tratar aqui da solução do problema apresentado por esta tese, é necessário compreender melhor as regras da responsabilidade fiscal e da capacidade de financiamento (Farenzena; Mendes, 2010; Alves; Silveira; Bruno, 2020) dos entes federados na tentativa de efetivar a política de valorização do magistério. Esses dois temas serão tratados nos capítulos seguintes.

4. O FINANCIAMENTO NA PERSPECTIVA DA GARANTIA DA LEI DO PSPN

O Brasil conta com uma estrutura de financiamento da educação básica pública que foi solidificada ao longo do tempo por meio de regras constitucionais e regulamentações em legislações específicas. Tal estrutura, no entanto, ainda não foi capaz de garantir a oferta de educação com qualidade para todos os brasileiros – incluindo aqueles que não tiveram a oportunidade na idade apropriada –, uma vez que a política de financiamento está imbricada em um conjunto de diferenças, tanto na articulação federativa, quanto na capacidade de arrecadação dos entes federados (Arelaro, 2007; Farenzena, 2012; Melchior, 1980; Mendes *et. al*., 2018; Pinto, 2018). Esta realidade configura um cenário de desigualdades que afetam diretamente a oferta e a qualidade da educação e, sobretudo, impactam a possibilidade de cumprimento do piso, sua atualização e destinação de hora atividade.

Este capítulo aborda, inicialmente, o financiamento da educação a partir da regra constitucional de aplicação mínima da receita de impostos em MDE e passando pela organização da política de fundos contábeis. Depois, a seção contextualiza como são operacionalizados os 25% da receita de impostos dedicados a manutenção e desenvolvimento do ensino, como se dá a composição do Fundeb e de que forma estas receitas e as transferências realizadas pela União constituem os recursos disponíveis para aplicação na área educação, em cada ente federado. Por fim, apresenta um indicativo de capacidade de financiamento para fins de cumprimento da valorização do magistério.

4.1. CONTEXTOS DA VINCULAÇÃO À POLÍTICA DE FUNDOS

O ponto de partida para a observação da política de financiamento da educação é o texto legal, ainda que a sua existência não constitua por si só a garantia plena de condições adequadas para sua efetivação. Ao longo do século XX, a regra de aplicação obrigatória de recursos pelos entes federados esteve presente nas Constituições de 1934 (Brasil, 1934) e de 1946 (Brasil, 1946), mas foi suprimida nas Constituições de 1937 (Brasil, 1937) e de 1967 (Brasil, 1967) (Pinto, 2018). Mesmo antes da Constituição de 1988, a norma de aplicação

mínima na área apareceu com a Emenda Constitucional nº 1, de 1969 (Brasil, 1969), apenas para os municípios[22] e, em 1983, com a Emenda Constitucional nº 24 (Brasil, 1983), que, por iniciativa do senador João Calmon[23], estabeleceu responsabilidade para a União aplicar o patamar mínimo de 13% da receita de impostos – 25% desta quantia para estados e municípios – para a manutenção e desenvolvimento do ensino (Pinto, 2018).

Na Constituição de 1988, a aplicação mínima da União subiu para 18%, enquanto a dos estados, do Distrito Federal e dos municípios permaneceu no patamar definido anteriormente. Apesar desta elevação ter ocorrido em razão da uma tímida descentralização de receitas[24] (Davies, 2008; Pinto, 2018) – que tinha o intuito de impedir um aporte menor de recursos por parte da União na educação –, outros importantes avanços foram concretizados, como a manutenção no texto constitucional do Salário-Educação[25] (Davies, 2008; Lutz, 2021) e a determinação de que os programas suplementares de alimentação e assistência à saúde fossem financiados com recursos de contribuições sociais e outros recursos orçamentários fora do patamar mínimo de aplicação constitucional (Brasil, 1988).

Outra marca da Constituição de 1988 foi o estabelecimento da relação entre os entes federados na organização da educação por meio de um regime de colaboração. Para tanto, determinou a responsabilidade prioritária da oferta da educação infantil aos municípios, do ensino médio aos estados e do ensino fundamental para ambos. Coube à União a responsabilização pela organização da rede federal[26] e pela participação no financiamento da educação básica por meio de assistência suplementar e redistributiva (Farenzena, 2010) – e não a

---

[22] Aplicação de 20% da receita tributária municipal no ensino primário, conforme art. 15, § 3º, alínea "f".

[23] Acrescentou o § 4º, no art. 176 da Constituição, com a determinação de a União aplicar 13% e os estados, o Distrito Federal e os municípios, 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

[24] A elevação do município à condição de ente federado autônomo implicou em uma nova articulação federativa com a destinação de uma parcela maior das receitas.

[25] Criado pela Lei Federal nº 4.440, de 27 de outubro de 1964 (Brasil, 1964), "representado pela importância correspondente ao custo do ensino primário dos filhos dos seus empregados em idade de escolarização obrigatória e destinado a suplementar as despesas públicas com a educação elementar." (Brasil, 1964, p. 1).

[26] Formada pelas Universidades Federais, Institutos Federais, Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas vinculadas às Universidades Federais e o Colégio Pedro II no Rio de Janeiro com os seus sete *campus*.

partir do financiamento direto para o funcionamento de todas as escolas de educação básica pública no país.

Essa descentralização está inserida em um contexto de profundo desequilíbrio no investimento necessário para custear o funcionamento das redes de ensino. Farenzena (2010) – apoiada nos estudos de Duarte e Castro (2008) – mostrou que, em 2005, a União respondeu por 19% do investimento realizado em educação básica pública, enquanto os estados contribuíram com 42% e os municípios com os 39% restantes. Posteriormente, em outro estudo, Farenzena (2020) apresentou uma realidade bastante diferente: em 2018, a União aportou 29% do volume total aplicado na educação básica, frente a 22% dos estados e 38% dos municípios.

Em compensação, Farenzena (2020) encontrou um significativo desequilíbrio entre o investimento realizado e a capacidade arrecadatória. Isso porque a União acumulava 55% do bolo tributário arrecadado no país, em 2018, enquanto outros 25% eram divididos entre os governos estaduais e o Distrito Federal e somente 20% eram repartidos entre as 5.569 prefeituras. Ainda é interessante destacar que o mais recente Relatório de Monitoramento das Metas do PNE (INEP, 2024a) mostra que, no período de 2015 a 2022, a aplicação da União em educação básica pública sofreu uma queda: saiu de 25,9% do montante aplicados no país, em 2015, para 23% em 2022. Os governos estaduais também diminuíram sua participação, que estava em 34,3% em 2015, para 32% em 2022. Por fim, os municípios aumentaram sua participação de 39,8% para 45% nesse período.

Evidente que a participação da União no gasto com educação básica pública em menor patamar quando observada a sua capacidade de arrecadação precisa ser contextualizada perante outras responsabilidades. A Auditoria Cidadã da Dívida[27] apontou que, em 2022, 46,3% dos quase 4,1 trilhões executados pelo governo federal foram destinados para pagamento de juros e amortizações da dívida pública; 20,7% desse montante foi dedicado à Previdência; 4,8% para a Assistência Social; 3,4% para a Saúde; 2,7% para a

[27] A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação, sem fins lucrativos, que tem em seu Estatuto Social objetivos como a realização de auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais, além de buscar a transparência no processo de endividamento brasileiro. Informações disponíveis em: https://auditoriacidada.org.br/quem-somos/. Acesso em: 10 fev. 2024.

Educação; e 1,9% para Segurança Nacional, entre outras áreas. Especificamente, na questão da dívida pública, a Auditoria Cidadã demonstra que:

> [...] além de consumir praticamente toda a emissão de títulos públicos (apenas R$28,5 bilhões de títulos públicos foram destinados às áreas sociais em 2022), os gastos com a dívida pública ainda avançaram sobre as receitas provenientes de outras fontes, retirando R$ 200 bilhões das áreas sociais em 2022 (Fatorelli; Ávila, 2023, p.4).

Isso decorre em razão da "elevação acelerada da *Selic* pelo Banco Central (BC), a qual alcançou 13,75%, desde agosto de 2022, sob falsa justificativa de controlar inflação, provocando forte impacto no custo da dívida pública e em toda a economia do país" (Fatorelli; Ávila, 2023, p. 2). Já em relação à Previdência, o investimento realizado pela União, nos últimos 30 anos, saltou de 19,2% para 51,8% do total executado da receita líquida (Velloso, 2024). O governo federal[28] é responsável pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS) – 82% da despesa total na área –, pelos Regimes Próprios de Previdência (RPPS) de servidores federais e do Distrito Federal – 11,6% da despesa total – e pela Previdência dos Militares – 6,1% da despesa total. (TCU, 2021).

Importante sublinhar que o binômio *capacidade de arrecadação / necessidade de investimento* dos entes federados também deve ser analisado à luz da ausência de suficientes mecanismos de equalização. Isso porque a responsabilidade suplementar e redistributiva da União[29] não se mostrou, ao longo do tempo, suficiente para contribuir com o esforço das redes estaduais e, principalmente, municipais no sentido de reduzir as desigualdades (Farenzena, 2020).

---

[28] Dados do Ministério da Previdência Social mostram que todos os estados e 37,8% dos municípios têm regime próprio de Previdência para seus servidores que possuem vínculo permanente (MPS, 2024) – aqueles com vínculo temporário estão inseridos no RGPS.

[29] A regra constitucional e as regulamentações em legislações específicas impõem à União a obrigação de aportar complementação ao Fundeb e apoiar financeiramente os estados e municípios por meio do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), do Programa Nacional de Transporte Escolar (PNATE), do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), do Programa Especial de Fortalecimento do Ensino Médio e o Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos. Além disso, também realiza transferências voluntárias que, preferencialmente, ocorrem por meio do Plano de Ações Articuladas (PAR).

Diante desse contexto e das reformas implementadas na metade dos anos 1990, o governo Fernando Henrique Cardoso priorizou universalizar o ensino fundamental – que era obrigatório no país – conforme influência externa (Davies, 2008) e compromissos assumidos pelo Brasil em acordos internacionais – porque o mandato "estava convencido de que os recursos totais de impostos vinculados à MDE eram suficientes para financiar a educação pública" (Fernandes, 2009, p. 27). Surge então o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) (Brasil, 1996e), regulamentado pela Lei Federal nº 9.424 de 1996 (Brasil, 1996e) com a determinação de vigência entre 1º de janeiro de 1998 e 31 de dezembro de 2006. Por meio da organização de fundos contábeis autônomos, em cada unidade federativa, passou-se a reunir parte dos 25%[30] que estados e municípios teriam de aplicar na educação para posterior redistribuição às respectivas redes de ensino, de acordo com o número de estudantes matriculados, exclusivamente, no ensino fundamental.

Para justificar o mecanismo do Fundef, o governo FHC usou, entre outros argumentos, a ideia de um combate à "má gestão e falta de controle social, o que permitia desvios destes recursos" (Arelaro, 2007, p. 5). Esta posição foi manifestada oficialmente, pelo então presidente do FNDE, Barjas Negri, em uma publicação do Ministério da Educação analisando o contexto educacional e a proposta do Fundef.

> [...] acreditamos que uma parcela superior a 10% de todos os impostos arrecadados e que deveriam ser aplicados em educação pública é alocada indevidamente nas despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa algo superior a R$ 2,4 bilhões anuais e não é desprezível. Caso fossem aplicados efetivamente em educação, contribuiriam de forma significativa para reduzir os seus indicadores negativos. Ao mesmo tempo, poderíamos afirmar que a educação brasileira estaria em melhor situação que a atual. É sempre bom alocar mais recursos em educação. No entanto, é preciso aplicá-los melhor para aprimorar a educação brasileira (Negri, 1997, p. 11).

[30] Durante a vigência do Fundef, eram reunidos 15% da receita do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPIexp), para posterior distribuição entre as contas do Fundef dos estados e seus municípios, de acordo com o número de estudantes matriculados no ensino fundamental.

Ocorre que as desigualdades na capacidade dos entes subnacionais eram consideráveis naquele momento. “Enquanto o Município de Paulínia (SP) dispunha em valores nominais de cerca de R$ 5.000,00 por aluno matriculado em sua rede, alguns municípios do Nordeste não tinham mais que R$ 50,00 anuais para educar cada aluno” (Fernandes, 2009, p. 26).

Além dos recursos aportados por estados e municípios, havia a determinação de que a União contribuísse com Fundos das unidades federativas. Porém, uma vasta literatura que analisa a história da política de Fundos (Arelato, 2007; Davies, 2006; Farenzena, 2020; Fernandes, 2009; Pinto, 2002; 2018) atribui este como um dos problemas do Fundef – afinal, esta sistemática não foi capaz de ampliar os recursos para a educação (Arelaro, 2007; Davies, 2006).

A regra definida pela Lei 9.424 previa taxativamente a participação da União quando houvesse necessidade de complementação do financiamento. Mas, para tanto, estabeleceu-se como critério que a complementação não poderia ser “inferior à razão entre a previsão da receita total para o Fundo e a matrícula total do ensino fundamental no ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas” (Brasil, 1996e, p. 1). Aqui surge um dos grandes imbróglios desse arranjo: o governo FHC deixou de cumprir tal regra (Davies, 2006; Pinto, 2018). Esse fato gerou um passivo gigante junto a estados e municípios.

> Essa irregularidade, reconhecida no relatório do GT criado pelo MEC em 2003, significou que ele deixou de contribuir com mais de R$ 12,7 bilhões de 1998 a 2002 (Brasil, MEC, 2003). Como essa irregularidade continuou de 2003 a 2006, a dívida do governo federal com o FUNDEF, tendo em vista a Lei n. 9.424, alcançará um valor em torno de R$ 30 bilhões até o final de 2006, pois, segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), em seu relatório sobre as contas da União em 2004 (Brasil, TCU, 2005), a complementação deveria ter sido em torno de R$ 5 bilhões só em 2004, não de R$ 485 milhões, se o governo tivesse calculado o valor mínimo conforme manda a Lei n. 9.424 (Davies, 2006, p. 757).

Diante desse flagrante desrespeito à legislação, o Ministério Público Federal, no estado de São Paulo, ingressou com uma Ação Civil Pública, em 1999, tendo como objetivo que as perdas do Fundef fossem ressarcidas. A justiça reconheceu o descumprimento da Lei e, de acordo com dados do Tribunal de Contas da União (TCU), até dezembro de 2023, aproximadamente R$ 15,4

bilhões[31] já tinham sido depositados para governos estaduais e prefeituras referentes aos precatórios do Fundef.

Apesar da educação infantil não integrar o Fundef, é preciso registrar o esforço dos municípios naquele período. Isso foi comprovado no estudo realizado por Pinto e Correa (2020), que analisou o tema durante os anos de 1996 a 2017 – portanto todo o período da existência do Fundef e parte do Fundeb. Especificamente, entre 1996 e 2007, a taxa de atendimento das crianças de 0 a 3 anos foi elevada de 7,4% para 22%; enquanto, entre crianças com 4 e 5 anos, a taxa de atendimento saltou de 43% para 79% (Pinto; Correa, 2020).

No entanto, tais constatações ao longo da análise sobre o Fundef serviram de base para discutir a continuidade da política de fundos. A partir de 2004, foram iniciadas discussões entre o Ministério da Educação e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE). Cara e Nascimento (2021) destacam que, posteriormente, foi instituído um Grupo de Mediação para discutir o tema, formado por representantes do MEC, da CNDE, da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Para reverter a centralidade que o ensino fundamental ocupou no Fundef, as tratativas sempre caminharam no sentido de um fundo para abarcar toda a educação básica e com uma nova lógica de aporte pela União.

Em estudo sobre a tramitação e aprovação do Fundeb, Cara e Nascimento (2021) resumem as discussões ocorridas no Grupo de Mediação em cinco pontos:

> 1) a inclusão das creches no Fundeb (que desagradava governadores, secretários estaduais de educação e o Ministério da Fazenda);
> 2) aumento da complementação da União para pelo menos 10% do total do fundo (que sofria oposição da área fazendária do governo);
> 3) a valorização dos profissionais da educação (também alvo da área fazendária);
> 4) a inclusão da Educação de Jovens e Adultos (EJA) no Fundeb (modalidade excluída do Fundef); e
> 5) a implementação do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), mecanismo que desde 2002 vinha sendo desenvolvido pela CNDE, em desdobramento

[31] Disponível em: https://contas.tcu.gov.br/ords/f?p=707445:4:101138207725625::NO:::.. Acesso em: 02 mar. 2024.

> da noção cunhada por Ediruald de Mello (UnB), em 1989 (Cara; Nascimento, 2021, p. 13).

Sem acordo no Grupo de Mediação, o governo Lula encaminhou ao Congresso Nacional, em junho de 2005, a sua proposta para suceder ao Fundef. Com “a exclusão das creches no Fundeb, a baixa complementação da União limitada, na prática, a 6,8% do esforço de estados e municípios e desconsiderando a implementação do CAQ” (Cara; Nascimento, 2021, p. 13). Este formato, segundo Cara e Nascimento (2021), foi resultado da forte pressão do Ministério da Fazenda sobre o MEC.

Uma forte incidência de organizações da sociedade civil no Congresso Nacional, liderada pela CNDE, conseguiu alterar a proposta do governo. O Fundeb – com duração de 14 anos – foi aprovado com a mesma sistemática de subvinculação de recursos nas 26 unidades federativas por meio da EC 53 e regulamentado pela Lei Federal nº 11.494 de 2007 (Brasil, 2007). Porém, foram aprovadas significativas alterações em relação ao Fundef (Davies, 2006; Farenzena, 2020; Lutz, 2021):

a) a distribuição dos recursos, reunidos nos fundos contábeis estaduais, destinada a todas as etapas e modalidades da educação básica, o que, de início, elevou a abrangência para 48 milhões de estudantes;
b) a subvinculação de recursos foi elevada a 20% de uma base maior de impostos – arrecadados diretamente pelos estados e municípios – e transferências da União a estados e municípios e dos estados para os municípios;
c) a complementação da União foi ampliada, gradativamente ao longo de quatro anos, até alcançar o patamar de 10% em relação ao aporte realizado por estados e municípios para atender os fundos contábeis que não alcançassem o Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF);
d) foi mantida a aplicação mínima de 60% da receita total do Fundeb em remuneração dos profissionais do magistério;
e) houve uma ampliação do controle social com a regra de que os conselhos do Fundeb deveriam ter uma participação mais ampla da sociedade civil, sem que o Poder Executivo pudesse dirigir o órgão.

Para evitar os problemas constatados ao longo da duração do Fundef, no contexto da aprovação do Fundeb “os legisladores estabeleceram ainda que o descumprimento dos valores da complementação da União importa em crime de responsabilidade” (Pinto, 2018, p. 858). A ampliação da subvinculação e da complementação da União permitiu que, já no primeiro ano de vigência, o Fundeb alcançasse R$ 41,1 bilhões – enquanto o Fundef fechou seu último ano com R$ 35,2 bilhões.

Interessante registrar que, em 2010, ano de encerramento da implantação gradativa da participação da União e do aumento das matrículas que estavam fora do Fundef, o Fundeb totalizou R$ 180,5 bilhões em valores atualizados[32]. Em relação à complementação da União, em seu último ano, o Fundef recebeu R$ 797,8 milhões[33] do governo federal. Já no primeiro ano do Fundeb, esse valor saltou para R$ 4,8 bilhões[34], alcançando R$ 16,5 bilhões[35] em 2010 – ano da integralização[36].

Por outro lado, conforme já demonstrado anteriormente, é possível constatar uma forte redução das matrículas – que, no período entre 2009 e 2023, sofreu uma forte redução na ordem de 16,7%, representando uma diminuição de 45,1 milhões para 37,5 milhões de estudantes na educação básica durante esse período. Pinto (2018) defende que este é um movimento constante ao longo de toda a vigência da política de fundos contábeis, à exceção dos momentos de implantação tanto do Fundef como do Fundeb. Para o autor,

> Ao que tudo indica, ao contrário da fase inicial do Fundef, quando a maioria dos gestores desconhecia a lógica dos fundos, prefeitos e governadores têm optado por fazer o dinheiro render valendo-se da redução de matrículas. E isso ocorre em plena vigência do PNE 2014-2024, que apresenta várias metas que implicam em ampliação da oferta na educação básica (Pinto, 2018, p. 862).

Como já demonstrado anteriormente, a redução mais intensa se deu nas redes estaduais – que, em 2009, respondiam por 46% dos estudantes das redes

---

[32] Atualização pelo IPCA de janeiro de 2011 a junho de 2024.
[33] Atualização pelo IPCA de janeiro de 2008 a junho de 2024.
[34] Atualização pelo IPCA de janeiro de 2009 a junho de 2024.
[35] Atualização pelo IPCA de janeiro de 2011 a junho de 2024.
[36] Dados apurados no Portal do FNDE, na área de consultas. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/consultas. Acesso em 20 fev. 2024.

públicas, e, em 2023, chegaram a registrar apenas 37,8% das matrículas de educação básica. Em sentido inverso, as redes municipais, que antes assumiam 54% dos estudantes, agora são responsáveis por 62,2% do total das matrículas na educação básica.

E como o Fundeb tinha prazo específico, as discussões para a sua sucessão ocorreram em um formato diferente e mais amplo daquele ocorrido nos anos de 2004 e 2005. Ao analisar a articulação em torno da proposta do que seria o futuro da política de fundos, Camargo (2020) defende que, dentro e fora do Congresso Nacional, o processo foi marcado pela atuação de dois campos bastante diferentes, com interesses igualmente distintos.

Para o autor, de um lado estavam

> [...] atores, forças, entidades, instituições etc., que propunha e defendia a ampliação de recursos para a Educação Básica pública e sua destinação à escola pública, sua distribuição aos entes federativos com maiores dificuldades econômicas, que também visava a aperfeiçoar critérios de divisão dos recursos com relação aos custos efetivos de atendimento (CAQ e ponderações do Fundeb) e o aprimoramento da gestão democrática dos recursos da educação (Camargo, 2020, p. 98).

E, de outro lado,

> [...] também envolveu outros atores, forças, entidades, instituições etc., e que, em geral, tinha como principais interesses o não aumento (significativo ou não) de recursos públicos para o Novo Fundeb; uma orientação privatista para a sua destinação (de diferentes formas: vouchers, sistema S etc.); uma discussão sobre os impactos da definição de critérios mais claros sobre custos, que impediam a conceitualização do CAQ e de novos fatores de ponderação; além de uma consideração aligeirada sobre os processos de gestão democrática do Fundeb, alegando não precisar de modificações sobre o que já existe (Camargo, 2020, p. 98).

Na verdade, desde o governo Michel Temer, o país observava a interrupção de políticas educacionais e a tentativa de acabar com as vinculações constitucionais, especialmente em áreas como educação e saúde (Amaral *et al*. 2021). Inclusive, devido à forte mobilização de setores da sociedade, o governo Bolsonaro teve de “alterar essa proposição do Ministro da Economia e admitir a continuidade das duas vinculações” (Amaral; *et al*., 2021, p. 3).

Durante a tramitação do Fundeb permanente no Congresso Nacional, esse tema foi retomado junto das tentativas que buscaram inserir o Salário

Educação como parte da complementação da União ao Fundeb, e integrar o uso de recursos públicos em instituições privadas de ensino fundamental e médio – medidas rechaçadas pelos parlamentares à época (Cara; Nascimento, 2021; Amaral *et. al*. 2021). Adicionalmente, a proposta Fundeb permanente também foi marcada pela influência da redução dos investimentos em educação nas esferas federal e estadual durante os governos Temer e Bolsonaro em razão de medidas fiscais, de contenção de investimentos em políticas sociais (Amaral, 2023) e pelo cenário de crise econômica ampliado pela Pandemia da Covid-19.

Nas audiências públicas – ocorridas no Congresso e espalhadas pelo país – houve a participação de estudantes, educadores, pesquisadores, representantes de sindicatos, de movimentos sociais e de instituições diversas (Cara; Nascimento, 2021). Os estudos produzidos, principalmente pela CNDE e pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) (Cara; Nascimento, 2021; Amaral *et al*. 2021), ganharam destaque ao direcionarem os debates para a necessidade de ampliação do aporte da União. Também ganharam destaque as discussões em torno do uso do Fundeb somente na educação pública e da importância do Custo Aluno Qualidade. Isso, resultou na continuidade da política de fundos constitucionalizada[37] com avanços como:

> • O aumento da complementação da União de 10% para 23%, com recursos novos preservando o Salário-Educação;
> • A constitucionalização do Custo Aluno-Qualidade (CAQ), como parâmetro para qualidade adequada da educação e como mecanismo de controle social, melhoria da gestão, segurança jurídica, fazendo avançar a justiça federativa no Brasil;
> • A incorporação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) como política de avaliação que inclui, mas supera as avaliações de larga escala;
> • Sua distribuição pelo sistema híbrido – por meio do Valor Aluno Ano dos Fundos (VAAF) e Valor Aluno Ano Total (VAAT) – sendo mais equitativo, mas sem desestruturar grandes redes públicas do Norte e Nordeste do país;
> • A destinação de pelo menos 70% dos recursos à remuneração dos profissionais da educação básica, de forma a valorizar todos os profissionais da educação;
> • Proibição do desvio dos recursos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para o pagamento de aposentadorias; e
> • Uso do recurso público exclusivamente para a educação pública (Amaral *et al.* 2021, p. 3).

[37] Durante a vigência do Fundef e do Fundeb, o mecanismo de subvinculação de recursos constava do ADCT como regra transitória e não permanente.

Porém, a busca pela melhoria da aprendizagem dos estudantes ganhou espaço no debate do Fundeb permanente com a ampliação do aporte da União e resultou em dois dispositivos na Emenda Constitucional (EC) nº 108, de 2020 (Brasil, 2020d). O primeiro foi a criação da complementação da União ao Fundeb por meio do VAAR, que atrela a distribuição do recurso à elevação da aprendizagem dos estudantes mediante a redução das desigualdades educacionais sob os aspectos raciais e socioeconômicos. Este mesmo critério foi utilizado em um outro contexto que está relacionado à arrecadação das prefeituras e indiretamente à educação. A partir de agora, a distribuição da cota-parte do ICMS pelos governos estaduais às prefeituras também está atrelada a indicadores semelhantes.

Mesmo com o aporte da União ao Fundeb permanente na ordem de 23% da arrecadação de impostos – cuja integralização será alcançada em 2026 – é possível concluir que as condições para a oferta da educação com qualidade ainda não foram satisfatoriamente resolvidas no Brasil. Isso porque as previsões do Fundeb permanente "limitam as possibilidades de cumprimento do direito à educação de qualidade para todos, ao prever uma complementação da União ainda insuficiente para que seja implantado um valor Custo-Aluno Qualidade (CAQ)" (Amaral *et al.* 2021, p. 5).

De maneira complementar, cabe o registro de que a trajetória do financiamento da educação, a partir da Constituição de 1988, não enfrentou problemas apenas na vinculação ou na política de fundos. Ela também foi marcada por uma regra criada para permitir que a União descumprisse o patamar mínimo de aplicação de 18% da renda arrecadada. O Plano Real[38] e a redução da inflação, combinada com a elevação das taxas de juros e a pressão dos organismos internacionais, resultaram na instituição da Desvinculação das Receitas da União (DRU). Esta medida surgiu com o Fundo Social de Emergência (FSE), em 1994, no governo Itamar Franco, e prosseguiu no ano seguinte com o Fundo de Estabilidade Fiscal (FEF) – sendo transformada em DRU por meio da Emenda Constitucional nº 27, de 2000 (Brasil, 2000c) (Pinto,

[38] Programa de estabilização e reformas econômicas lançado em 1994, pelo governo Itamar Franco, com o objetivo de desindexar a economia, conter a inflação e criar uma moeda: o Real.

2018). Esse cenário estendeu-se no governo Lula e só acabou, gradativamente, a partir de 2011, com a Emenda Constitucional nº 59 de 2009 (Brasil, 2009).

Ao longo dos 18 anos de vigência desta medida, “os mecanismos de desvinculação da receita de impostos da União (FSE, FEF e DRU) confiscaram 2,9% do PIB que seria destinado ao ensino” (Pinto, 2018, p. 853). O estudo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2016) apontou que a DRU representou uma perda em torno de 80 bilhões de reais: na prática, a União aplicou apenas 14,4% da arrecadação na área – 20% a menos que o patamar mínimo definido pela Constituição (Arelaro, 2007; Davies, 2006; Pinto, 2018).

Por outro lado, como resultado da política de fundos contábeis, é possível constatar que, no Fundef (e mesmo no Fundeb), a lógica de organização das redes de ensino caminha em sentido contrário. Afinal, a oferta de educação com qualidade (Alves; Silveira; Schneider, 2019; Farenzena, 2019) precisaria estar atrelada ao volume de recursos necessários (Arelaro, 2007; Pinto, 2021) e não àqueles que estão disponíveis, como já tratado anteriormente.

4.2 A OPERACIONALIZAÇÃO DOS 25%, DO FUNDEB E DAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO: DIFERENTES CAPACIDADES DE ARRECADAÇÃO

As desigualdades na capacidade de arrecadação e que influenciam diretamente a disponibilidade de investimento são resultado da organização federativa brasileira. Ao inaugurar a discussão do financiamento da educação a partir de uma perspectiva democrática e de reequilíbrio de forças entre os entes federados na possibilidade de oferta da educação com qualidade, Melchior (1980) defendia, ainda em momento anterior à Constituição de 1988, que “Somente com a correção de desigualdade na repartição da receita pública, será possível atribuir aos Municípios responsabilidade definidas em relação à educação” (Melchior, 1980, p. 41).

Tais desigualdades têm origem na própria Constituição de 1988 que define como capacidade exclusiva da União legislar sobre “diretrizes e bases da educação nacional” (Brasil, 1988, p. 16). Portanto, a definição da sistemática de financiamento da educação básica pública foge da autonomia dos entes subnacionais porque o

> [...] governo federal no Brasil tem autoridade para iniciar legislação em toda e qualquer política, em particular aquelas que afetam as políticas executadas pelos governos subnacionais. Mais que isto, em muitas áreas esta autoridade é exclusiva da União (Arretche, 2020, p. 2).

Por outro lado, a Constituição estabelece que os três entes federados têm competência comum para "proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação" (Brasil, 1988, p. 16).

Só que aqui – e ao tentar compreender todo o contexto da política de financiamento e da valorização do magistério a partir da Lei do PSPN – é preciso entender que a União não é representada apenas pelo governo federal, mas por todos os Poderes (Legislativo e Judiciário) e órgãos (Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal) (Arretche, 2020). Desta forma, as desigualdades são resultado de um processo que "coopera para produzir um centro forte, com recursos institucionais para criar políticas orientadas a coordenar as políticas dos governos subnacionais" (Arretche, 2020, p. 2).

Se existem desigualdades sobre como se dá a arrecadação no país, os entes subnacionais mais afetados sequer têm capacidade constitucional para alterar este panorama. Isso ocorre em um cenário em que o Poder Legislativo na esfera federal é constituído por duas casas que têm a missão de representar a população (Câmara dos Deputados) e os estados (Senado Federal). Ao pesquisar propostas de legislações que afetavam negativamente as receitas, as competências, ou a autoridade de estados e municípios, Marta Arretche (2020) concluiu que os parlamentares votaram em uma perspectiva que não foi a de defender o interesse dos estados e municípios.

> Encontrei expressiva capacidade do governo federal de impor perdas relevantes a estados e municípios. Nestas matérias, as bancadas estaduais votaram divididas ao longo de linhas partidárias, seja na Câmara dos Deputados, seja no Senado. Mais que isto, não encontrei evidências de influências dos respectivos governadores no comportamento parlamentar dos representantes dos estados. Em vez disto, encontrei disciplina em torno das orientações dos respectivos líderes partidários, mesmo em matérias que afetassem negativamente os interesses de estados e municípios (Arretche, 2020, p. 3).

É evidente que a implementação de políticas ocorridas por entes que não foram seus formuladores pode elevar o "potencial risco de desvio da

implementação" (Arretche, 2020, p. 2) dessas políticas. Dessa perspectiva, é possível compreender melhor tanto os desafios da política de financiamento da educação, como a de valorização do magistério. Marta Arretche (2020), em uma retomada de suas análises iniciais sobre o federalismo brasileiro, realizadas nos anos 2000, somada ao acompanhamento de outros estudos desde então, alerta para o fato de que a solução para a superação dos desafios poderia vir de uma compensação a partir de políticas desenhadas com a participação dos entes subnacionais, fato que não tem se mostrado possível ao longo do tempo.

De toda a forma, os estudos que até aqui foram utilizados nesta tese deixam claro que as desigualdades na capacidade de arrecadação interferem na implementação de políticas sociais. Mesmo em patamar insuficiente, a Complementação da União ao Fundeb busca romper esse cenário "destinando recursos específicos para uma política específica de financiamento da educação básica, mantendo uma certa autonomia, mas obrigando o gestor público a destiná-los somente para MDE" (Silva, 2023, p. 5).

No Fundeb, esta função de "distribuidor de recursos" para reduzir as desigualdades de capacidade de gasto (Arretche, 2020) ocorre em dois dos três formatos de Complementação da União a estados e municípios. O primeiro deles caminha através do Valor Aluno Ano Fundeb (VAAF) para assegurar o cumprimento do valor mínimo nacional todos os anos nos Fundos Contábeis. A Lei 14.113 determinou que a União deverá aportar anualmente 23% do valor subvinculado de estados e municípios com implantação gradativa até 2026.

A Portaria MEC/MF nº 09, de 2024 (Brasil, 2024a), estimou o VAAF[39] em R$ 5.559,73 para o exercício de 2024 e projetou que a Complementação vai atender os Fundos Contábeis Estaduais de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio de Janeiro, aportando R$ 25,2 bilhões aos 10 estados e seus 1859 municípios. Este valor corresponde a 10% do montante estimado para a contribuição (destinação) dos estados e municípios, que deverá alcançar em torno de R$ 251,6 bilhões no ano de 2024.

O segundo formato para equalizar a capacidade de gasto a partir da função 'redistributiva' da União ocorre por meio da Complementação do Valor

[39] Este é o valor da matrícula para o ensino fundamental, anos iniciais urbanos, que serve como base de cálculo para o Valor Aluno Ano Fundeb nacionalmente.

Aluno Ano Total (VAAT). Este mecanismo busca recompor parte da incapacidade que as redes públicas têm de recursos disponíveis para a educação (Silva, 2023). Afinal, o federalismo brasileiro provoca a possibilidade de, mesmo em regiões com maior arrecadação, existirem entes federados com baixa perspectiva de receitas.

A Complementação VAAT deve alcançar 2214 municípios, totalizando quase R$ 18,9 bilhões a serem destinados pela União em 2024 – ano em que o patamar está em 7,5% (chegará 10,5% no ano de 2026). A projeção do MEC e do Ministério da Fazenda é que o VAAT nacional fique em torno de R$ 8.481,21 no ano de 2024. É importante destacar que a lei que regulamentou o Fundeb determinou a aplicação de 50% do montante da Complementação da União ao VAAT em educação infantil. Além disso, pelo menos 15% devem ser aplicados por cada rede de ensino em despesa de capital[40] – fato que inviabiliza o uso integral do VAAT em remuneração pelos entes que recebem esta Complementação.

Interessante destacar o efeito prático do VAAT. O estado de São Paulo é a unidade federativa mais rica no país[41], porém, também é constituída de desigualdades. Em 2024, 11 municípios (Bastos, Canitar, Carapicuíba, Francisco Morato, Herculândia, Itapuí, Oriente, Rio Grande da Serra, Salmourão, Tapiratiba e Tuiuti) deverão receber esta complementação porque têm baixa capacidade de arrecadação, fato que revela um VAAT abaixo do definido nacionalmente. Nesse sentido, a Complementação VAAT – com volume de recursos ainda insuficiente para equalizar as diferenças em todo o território nacional – caminha para reduzir as desigualdades.

A terceira forma de redistribuir a Complementação muda a perspectiva de financiamento da educação, porque o VAAR não objetiva enfrentar a redução das desigualdades na capacidade de arrecadação dos entes federados. Pelo

---

[40] O ordenamento jurídico brasileiro determina que despesa de capital são os investimentos realizados pelo poder público como obras, construções, instalações e aquisição de equipamentos e materiais permanentes e que integrarão o patrimônio público. Enquanto isso, despesas de custeio são aquelas aplicadas em remuneração, em contratos de prestação de serviços, aquisição de materiais de consumo, diárias, passagens, bolsas e benefícios aos estudantes, entre outras.

[41] Dados do IBGE demonstram que São Paulo tem um PIB 2,8 vezes maior do que o do Rio de Janeiro (segundo maior do país) e 14,9 vezes maior que Roraima (o menor PIB). Dados disponíveis em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html. Acesso em: 19 dez. 2024

contrário, este terceiro formato de destinação de recursos da União ao Fundeb levou para dentro da Constituição Federal “a lógica competitiva de incentivos para melhoria do desempenho em avaliações de larga escala” (Cara; Nascimento, 2021, p. 20).

O VAAR terá 2,5% do total dos 23% que deverão ser aportados pela União a partir de 2026. Para registro, esta Complementação, em 2024, deverá alcançar 2616 redes de ensino (19 estaduais e 2.597 municipais) – totalizando um valor de quase R$ 3,8 bilhões. Para acessar este recurso, as redes de ensino precisam cumprir cinco condicionalidades estabelecidas na Lei 1.4113 – sendo a primeira delas a necessidade de considerar critérios de mérito e desempenho para a escolha de diretores de escola tanto no caso de processo seletivo, como também, quando a comunidade escolar for ouvida. A segunda condicionalidade prevê que pelo menos 80% dos estudantes de 5º e 9º do ensino fundamental e 3º do ensino médio participem das avaliações periódicas organizadas pelo INEP. Já a terceira, condiciona o recebimento do recurso à redução das desigualdades educacionais sob os aspectos socioeconômicos e raciais, enquanto a quarta trata da necessidade de regime de colaboração entre o governo estadual e os municípios dentro de cada estado. Por fim, a quinta condicionalidade determina que o referencial curricular da rede de ensino esteja alinhado à Base Nacional Comum Curricular (BNCC).

O cumprimento das cinco condicionalidades constitui o primeiro passo para acessar, anualmente, a Complementação VAAR. Passada a fase da habilitação dos estados e municípios, a lei que regulamentou o Fundeb definiu uma regra que considera a ampliação das matrículas na educação básica e a melhoria no desempenho dos estudantes nas provas de língua portuguesa e matemática do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb). Para a distribuição do VAAR em 2024, a metodologia utilizada pelo INEP levou em conta o aumento das matrículas de 2017 a 2020 e a evolução dos resultados de desempenho médios dos estudantes nas edições de 2017 e 2021 do Saeb (INEP, 2024d). Com o objetivo de priorizar a redução das desigualdades educacionais socioeconômicas e raciais, foram anunciadas alterações na metodologia de cálculo a partir de 2025 (INEP, 2024d) para a distribuição da Complementação VAAR aos estados e municípios habilitados nas cinco condicionalidades.

Essa sistemática da Complementação VAAR também foi introduzida pela Emenda Constitucional 108 na distribuição da cota-parte do ICMS. Legislações estaduais alteraram as regras até então vigentes e passaram a considerar os indicadores educacionais. Desta forma, tanto o VAAR como o ICMS-Educação introduziram uma relação insumo-resultado nunca existente na estrutura de financiamento da educação (Sanches; Gouveia, 2024). “Tal mudança, em alguma medida, se aproxima, complementa ou sucede um conjunto de medidas educacionais que conformam uma perspectiva gerencialista de gestão com alta preocupação com controle da performance de atores envolvidos no processo educacional (Sanches; Gouveia, 2024, p. 4).

Ainda que a terceira condicionalidade contemple previsão de que o recurso chegue às redes de ensino que comprovarem a redução da desigualdade na aprendizagem dos estudantes – considerando nível socioeconômico e identificação racial – é preciso destacar que as duas novas formas de Complementação da União no Fundeb (VAAT e VAAR) não criaram nenhum mecanismo para impulsionar a valorização dos profissionais da educação. Além disso, ainda que sua receita possa ser utilizada em remuneração, a Complementação VAAR não integra a parcela mínima de 70% a ser destinada para os profissionais da educação.

Outro mecanismo de transferência da União para estados e municípios ocorre por meio do Salário-Educação, criado pela Lei Federal nº 4.440/1964 (Brasil, 1964) e que, no seu início, determinou que empresas que contassem com um determinado número de empregados, deveriam “manter ensino primário gratuito para os seus servidores e os filhos destes” (Brasil, 1964, p. 1). Desta forma,

> [...] o salário-educação passou a se constituir como uma importante fonte de financiamento da educação básica brasileira, principalmente quando houve a criação das cotas municipais, que garantiu que todos os entes federados passassem a contar com os recursos arrecadados nesta contribuição social (Lutz, 2021, p. 102).

Trata-se de uma contribuição social calculada sobre a folha de pagamento das empresas, que ao longo do tempo variou de 1,4% a 2,5% – patamar atual. Do montante arrecadado, 40% ficam com a União e o restante é

dividido com os estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com o número de estudantes de cada rede de ensino. Na realidade,

A mecânica de distribuição do Salário-Educação foi alterada a partir de 2024 em razão de uma decisão do Supremo Tribunal Federal. Os governadores dos estados de Pernambuco, Sergipe, Piauí, Ceará, Alagoas, Bahia, Maranhão, Rio Grande do Norte e da Paraíba ingressaram com uma reclamação de que os valores do Salário-Educação estavam sendo “distribuídos não somente de acordo com o critério constitucional do número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, mas também em função da origem da fonte de arrecadação” (Brasil, 2022, p. 2).

Ocorre que, até 2023, o FNDE utilizava, para fins de cálculo, a proporcionalidade das matrículas da educação básica pública e o valor da arrecadação no âmbito de cada estado. Mas o STF julgou que

> [...] é incompatível com a ordem constitucional vigente a adoção, para fins de repartição das quotas estaduais e municipais referentes ao salário-educação, do critério legal de unidade federada em que realizada a arrecadação desse tributo, devendo-se observar unicamente o parâmetro quantitativo de alunos matriculados no sistema de educação básica (Brasil, 2022, p. 1).

Desta forma, a partir de 2024, as cotas estaduais e municipais serão distribuídas considerando a proporção entre as matrículas de cada rede de ensino e o total das matrículas da educação básica pública, aplicada sobre a arrecadação observada em âmbito nacional. A expectativa é que, em 2024, a distribuição do Salário-Educação para estados e municípios alcance R$ 18,6 bilhões.

Mas existem outros mecanismos pelos quais a União exerce a sua ação supletiva. Por meio de programas, a União transfere recursos para as redes estaduais e municipais com o objetivo de apoiar e não propriamente financiar toda a ação. Entre aqueles com caráter automático[42], estão o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) que transfere recursos para custear parte do investimento realizado em alimentação dos estudantes da educação básica; o Programa Nacional ao Transporte Escolar (PNATE) que repassa recursos para

[42] A transferência e destinação ocorre de maneira automática considerando os dados que as redes de ensino confirmam no Censo Escolar, sem a necessidade de solicitação ou formalização de ato específico.

também custear parte da aplicação em transporte dos estudantes que residente no meio rural; o Programa Nacional do Livro Didático (PNLD) que distribui obras didáticas, pedagógicas e literárias e outros materiais de apoio à prática a estudantes e professores; e o Programa do Dinheiro Direto na Escola (PDDE), que destina recursos diretamente para as escolas com o objetivo de suprir necessidades prioritárias para seu funcionamento, melhorias na infraestrutura física e pedagógica e o incentivo da autogestão escolar.

Desde 2007, o Plano de Ações Articuladas (PAR) presta assistências financeira e técnica aos estados e municípios por meio de ações que envolvem desde a destinação de recursos para construções de escolas e aquisições de equipamentos e até mesmo participação em programas de formação a partir do diagnóstico elaborado por cada rede de ensino. Esta iniciativa do MEC em parceria com o FNDE atende às redes de ensino de acordo com um diagnóstico que envolve as áreas de gestão educacional, formação de profissionais de educação, práticas pedagógicas e avaliação e infraestrutura física e recursos pedagógicos.

Existem, ainda, diversos programas específicos do Ministério da Educação que destinam recursos para estados e municípios com o objetivo de apoiar a oferta de educação infantil, de ensino médio, de educação para jovens e adultos, de atendimento em tempo integral, entre outras. Além disso, há ainda transferências realizadas a partir de emendas parlamentares que também constituem ações de transferência voluntárias da União para os demais entes. Contudo, quase todas as transferências realizadas pela União não podem ser utilizadas em remuneração – tema que interessa a esta tese.

Importa, para o objeto desta tese, destacar que a receitas que compõem os 25% e do Fundeb podem ser aplicadas em remuneração dos profissionais da educação – evidentemente, com o magistério incluído –, uma vez que ambas constituem despesa com MDE de acordo com a regra definida no artigo 70, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Um único destaque deve ser feito para o fato de que 15% da arrecadação oriunda da Complementação VAAT não podem ser aplicados em remuneração, uma vez que o artigo 27 da Lei 14.113 determina o seu uso em despesa com capital. Por outro lado, a receita do Salário-Educação – também prevista para aplicação em MDE – não pode ser

destinada para remuneração, uma vez que a Lei 9.766/1998 (Brasil, 1998) veda seu uso em despesas com pessoal.

4.3. A CAPACIDADE DE FINANCIAMENTO PARA FINS DE CUMPRIMENTO DA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

Este tema merece ser contextualizado uma vez que, nesta tese, importa conhecer um pouco mais sobre as diferenças na capacidade de arrecadação dos estados e municípios, bem como na disponibilidade para efetivar a política de valorização do magistério. Isso se dá porque a remuneração dos profissionais da educação constitui despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), nos termos definidos pela LDB (Brasil, 1996e).

Inicialmente, destacamos que a arrecadação no Brasil está condicionada às regras estabelecidas pela Constituição Federal, que define o que pode ser tributado no Brasil (artigos 145 a 152), qual ente federado é competente para arrecadar cada tipo de tributo (artigos 153 a 156) e, principalmente, como é feita a repartição das receitas (artigos 157 a 162). Além disso, a capacidade da atividade econômica em cada região ou localidade e os procedimentos na operacionalização da arrecadação também são determinantes nesse processo.

> A arrecadação tributária é decorrente da base tributária disponível (coleta de imposto de modo que nenhuma fonte de arrecadação fique fora do poder público), da estrutura de impostos existentes (nível de taxação escolhido para cada imposto) e do esforço fiscal (medida que capta o esforço em arrecadar toda a receita tributária disponível). (Mendes *et. a*l., 2918, p. 921).

As receitas tributárias sob a competência arrecadatória dos municípios têm relevância somente onde há volume importante de imóveis e onde a área de serviços é relevante (Mendes *et. al*., 2018). No primeiro caso, isso acontece em razão do recolhimento do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) – que ocorre na transferência da propriedade dos imóveis. Já no segundo caso, o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) incide sobre a prestação de

serviços diversos, por empresa ou profissional autônomo, à exceção dos serviços de telecomunicação, transporte interestadual e intermunicipal[43].

Na maior parte do território nacional, essas são arrecadações de IPTU, ITBI e ISS – destacando que essas são tímidas e que pouco impactam na receita total de impostos das prefeituras (Alves; Silveira; Bruno, 2020; Mendes *et. al*., 2018). Mas é necessário destacar que, integralmente, o recolhimento dos seus valores principais e aqueles oriundos de multa e dívida ativa constituem a base de cálculo dos 25% a serem aplicados em MDE.

Em outro plano, a arrecadação de Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) criam uma dinâmica oposta no caso da arrecadação de impostos para os estados, haja vista a sua competência (Mendes *et. al*., 2018). No entanto, a regra constitucional impõe aos estados a transferência de cota-parte das receitas de ICMS e IPVA para as prefeituras, nas proporções, de 25% e 50%, respectivamente – cujos valores são debitados do cálculo para o atingimento dos 25% em MDE.

Todavia, a arrecadação das transferências da União para os municípios tem um peso maior quando comparada com os estados, principalmente para aqueles com baixo desenvolvimento econômico (Mendes *et. al*., 2018) – uma vez que, como estão atreladas inversamente ao tamanho da população, elas acabam promovendo uma equalização. Este é o caso típico do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) que se traduz como a principal fonte de arrecadação em municípios com baixa população ou com baixa atividade econômica local. Em sentido contrário, onde o desenvolvimento econômico é mais acentuado, a arrecadação do ICMS – no caso dos estados – ou a transferência da sua cota-parte para os municípios ganha uma dimensão importante (Mendes *et. al*., 2018).

A diversidade existente na composição das receitas dos estados e municípios (Arelaro, 2007; Farenzena, 2012; Melchior, 1980; Mendes; *et. al*., 2018; Pinto, 2018) resulta de fatores já narrados, mas se refletem diretamente

[43] Estas atividades estão sob a alçada dos governos estaduais e o recolhimento ocorre por meio do ICMS.

na disponibilidade de recursos para a área da educação. Nesse sentido, a política de financiamento da educação ganha uma nova dimensão que acaba impactando a política de valorização do magistério, como trataremos a seguir.

Nesse contexto, importa para esta pesquisa observar a capacidade de financiamento dos estados e municípios para efetivar o cumprimento do piso, a garantia de reajustes isonômicos e a reserva de um terço de hora atividade. Para tanto, a opção para a definição da capacidade de financiamento considerou o conceito de recursos disponíveis (Farenzena; Mendes, 2010; Alves; Silveira; Bruno, 2020) para a aplicação – que neste caso, com um enfoque dirigido para o montante que pode ser destinado para a remuneração do magistério.

Destacamos que a proposta presente neste estudo considera o que estados e municípios têm à sua disposição para aplicar em piso, reajuste e hora atividade. Para tanto, a definição dos recursos disponíveis aqui apresentada está construída sob a ótica da capacidade de financiamento para a valorização do magistério – e adota, portanto, das arrecadações destinadas para MDE. Neste aspecto, em atendimento à legislação, são necessárias algumas considerações no universo das receitas a serem utilizadas.

A primeira consideração importante deriva do fato de que, do total da Complementação VAAT, a Lei 14.113 estabelece que ao menos 15% devem ser utilizados em despesa de capital – isto é, não podem custear remunerações. Dessa forma, para entes federados que receberam esta Complementação, o equivalente a 15% será descontado. Outra questão importante se liga à constatação de que, embora a Complementação VAAR não seja utilizada para fins de cálculo dos mínimos 70% do Fundeb a serem aplicados em remuneração dos profissionais da educação, esta receita pode ser destinada para o pagamento dos salários e dos encargos. Por esta razão, o conceito de capacidade de financiamento considera o VAAR.

Da mesma forma, ainda que o Salário Educação deva ser aplicado em MDE, a Lei 9766/1998 (Brasil, 1998), artigo 7º veda o uso desta arrecadação em remuneração – o que também excluiu esta fonte do conceito de capacidade. E, por fim, o saldo a ser aplicado em MDE, depois de deduzida a destinação para o Fundeb Estadual, também foi considerado como apto para arcar com o investimento em remuneração do magistério.

Para definir a capacidade de financiamento de diante de um cenário com diferentes arrecadações entre os estados e municípios, a opção utilizada foi a de considerar a razão entre o volume de recursos disponíveis[44] e o número de professores (concursados e contratados) informados pelas secretarias de educação.

Um panorama da capacidade de financiamento dos entes que integram a amostra desta tese será apresentado no capítulo da metodologia utilizada neste estudo e depois será retomado no capítulo seguinte durante a análise dos dados.

[44] Receita total do Fundeb deduzidos os 15% do VAAT onde houver mais o saldo dos 25% a serem aplicados em MDE.

5. RESPONSABILIDADE FISCAL: PALCO DE DISPUTAS PELO FUNDO PÚBLICO

Desde as duas últimas décadas do século XX, um conjunto de medidas econômicas e políticas tem sido implementado nos estados nacionais em diferentes regiões para conter *déficits* orçamentários e orientar as ações dos governos. A recomendação destas medidas por organismos internacionais instituiu uma regra internacional que orienta o uso do fundo público e afeta diretamente a implementação de políticas públicas. Por esta razão, é preciso contextualizar a repercussão da responsabilidade fiscal sobre as ações dos governos na efetivação da política de valorização dos professores.

5.1. QUESTÕES PRELIMINARES

A análise sobre o emprego do fundo público passa necessariamente pelo uso de instrumentos que condicionam as ações do Estado à busca de seu equilíbrio fiscal. A literatura sobre esta combinação prioriza a análise, por um lado, do comportamento do Estado diante das normas definidas nos marcos legais (Dias, 2009; Giubert, 2005; Lopes; Guedes, 2019; Oliveira; Cavalcante, 2020; Salomão; Santos, 2023); mas, por outro, evidencia a intensa disputa entre a efetivação de políticas sociais e o socorro às recorrentes demandas do capital (Lamarca, 2009; Oliveira, A. 2020; Salvador, 2010; Silva, 2020).

Uma primeira abordagem leva à compreensão de que o fundo público pode ser considerado, em sentido amplo, como o resultado da “cobrança de tributos do ente federado de forma direta ou indireta, envolvendo tributações dos trabalhadores contribuintes ou dos detentores do grande capital, somados aos repasses constitucionais e voluntários” (Silva, 2020, p. 3-4). No Brasil, esse processo ocorre da União para os estados e municípios e, no caso dos estados, somente para os municípios. Em outros termos, trata especificamente do montante de recursos arrecadados pelos entes federados e que estão à disposição para a implementação de políticas públicas e para o funcionamento da máquina do Estado.

No entanto, em um sentido estrito, o fundo público “passou a ser o pressuposto do financiamento da acumulação de capital, de um lado, e, de outro,

do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais" (Oliveira, 1998, p. 19-20). Essa dupla finalidade ocorre a partir dos anos 1970 porque, após três décadas de forte expansão industrial que permitiu o crescimento do pleno emprego e da proteção dos trabalhadores com políticas sociais, a produção passou a enfrentar uma redução do retorno financeiro em razão da crise do próprio capital nas principais economias do mundo (Oliveira, 1998).

Entretanto, cabe destacar que aquele momento também foi caracterizado pelo enfraquecimento de conquistas sociais materializadas pelo estado de bem-estar social. Ao analisar os ideais neoliberais e suas consequências na crise da década de 1970, Bedin e Nielson (2013) concluíram que as políticas sociais compensatórias perderam força.

> Paralisado, o estado de bem-estar social virou uma presa fácil aos representantes do novo consenso hegemônico, sendo, em muito pouco tempo, transformado caricaturalmente no símbolo do atraso, da lentidão e do desperdício – um elefante velho que se movimenta com dificuldades e que deve dar lugar aos rápidos e "espertos" tigres do mercado (Bedin; Nielson, 2013, p. 39).

Adicionalmente, cresceram naquele momento as despesas financeiras no orçamento do Estado o que motivou o surgimento dos "títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais" (Salvador, 2010, p. 606). Em meio a um processo de globalização, com forte abertura econômica e financeirização da economia, no "novo cenário econômico mundial, há uma busca irrestrita de mobilidade global por parte do capital para a qual a flexibilização e as políticas liberalizantes são imperativas" (Salvador, 2010, p. 609), fato que resulta em "novas normas de rentabilidade e exigências de redução de custos salariais, aumento de produtividade e flexibilidade nas relações de trabalho" (Salvador, 2010, p. 611).

O reflexo desse contexto se dá de maneira diferente no Brasil porque, mesmo com o forte crescimento econômico na segunda metade do século XX, não houve expansão de políticas sociais como nas principais economias do mundo. Foi a partir da Constituição de 1988 que mais direitos sociais se tornam uma responsabilidade do Estado. Apesar disso, Francisco Oliveira (1990)

defende que a ação do Estado que financiou a reprodução do capital não se deu, no caso brasileiro, na mesma medida em que as ações apoiaram a reprodução da força de trabalho.

Junto de uma ampliação da destinação do orçamento público (Silva, 2020), a busca pelo equilíbrio fiscal do Estado ganha também uma nova dimensão com o objetivo de evitar o endividamento e a transferência de compromissos e encargos (Salomão; Santos, 2022). A necessidade de equalizar a capacidade de arrecadação com a aplicação passa a ser condicionada a parâmetros fortemente regrados em marcos legais constituindo um paradoxo. Assim ocorreu com a Constituição Federal de 1988 que, ao assegurar um conjunto de direitos sociais, “estabeleceu também diversos dispositivos voltados para o controle do orçamento público, do endividamento e da despesa pública” (Dias, 2009, p. 4).

A Constituição destina um protagonismo ao orçamento público enquanto instrumento de planejamento capaz de detalhar a previsão dos recursos a serem arrecadados (impostos e outras receitas estimadas) e a sua destinação por meio das despesas que serão realizadas em cada exercício fiscal. Para definir a atuação do Estado e evitar descontrole, o orçamento público deve apresentar as ações que o governo – em qualquer esfera – pretende realizar com o detalhamento da receita a ser utilizada. Para tanto, a Constituição (artigo 165) organiza a estrutura orçamentária em três instrumentos: Plano Plurianual (PPA) (com duração de quatro anos), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988) – ambas com duração anual.

Antes disso, no momento que precedeu o golpe militar de 1964, o Brasil já havia instituído a Lei Federal nº 4.320,1964 (Brasil, 1964) que aperfeiçoou o processo orçamentário, a contabilidade e as finanças públicas. Com a definição de normas de direito financeiro para a elaboração dos orçamentos e apresentação dos balanços contábeis, as previsões desta lei foram acolhidas no texto constitucional de 1988. Em certa medida, estes marcos – e outros que os sucederam – reafirmam por meio da burocracia no Estado, um modo de operar o uso do orçamento público.

Este contexto foi fortemente influenciado nas últimas décadas do século XX por recomendações internacionais surgidas a partir do Consenso de *Washington* – espécie de manifesto programático do neoliberalismo (Oliveira,

2020). Elas foram amplamente assimiladas em diversos países e influenciadas por instituições como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos.

Augusto Oliveira (2020) analisou como o receituário do Conselho de *Washington* influenciou 94 programas de governo, em 47 eleições presidenciais, de 13 países da América Latina ocorridas entre 1999 e 2015. Para tanto, o autor observou como 11 recomendações estiveram fortemente presentes nas propostas dos candidatos a presidente (Oliveira 2020):

a) redução, eliminação do *déficit* fiscal;
b) promoção do ajuste fiscal por meio do corte de gastos públicos;
c) diminuição da carga tributária sobre a atividade econômica e a riqueza;
d) desregulamentação do mercado financeiro e autonomia do Banco Central;
e) livre flutuação da taxa de câmbio;
f) abertura comercial, firmação de acordos de livre comércio;
g) abertura para o investimento externo direto;
h) privatização de empresas e serviços públicos;
i) desregulamentação das leis trabalhistas, desburocratização;
j) proteção da propriedade privada, inclusive intelectual;
k) estabilidade de preços como função precípua da política econômica.

Esta observação foi realizada nos planos de governo em um período que ficou conhecido como “Onda Rosa”, marcado pela ascensão ao poder de governos considerados não neoliberais (Oliveira, 2020). Entre suas conclusões, Augusto Oliveira apontou que “o neoliberalismo realmente perdeu espaço e que algumas regras do Consenso de *Washington*, como a privatização e a redução do gasto público, foram enfaticamente rejeitadas” (Oliveira, 2020, p. 158), pelo menos, nos planos de governo.

Contudo, o autor afirma também que “[...] o espaço ocupado por regras como o controle da inflação e a redução do *déficit* público mostra a resiliência neoliberal durante a Onda Rosa, mesmo em parte dos programas de governo dos presidentes não neoliberais” (Oliveira, 2020, p. 158). Desta forma, o equilíbrio fiscal se contrapõe ao uso do fundo público (em sentido estrito). Ao contrário, busca acomodar o seu uso de modo a atender aos interesses presentes na sociedade.

> O que torna o fundo público estrutural e insubstituível no processo de acumulação de capital, atuando nas duas pontas de sua constituição, é que sua mediação é absolutamente necessária pelo fato de que, tendo desatado o capital de suas determinações autovalorizáveis, detonou um agigantamento das forças produtivas de tal forma que o lucro capitalista é absolutamente insuficiente para dar forma, concretizar, as novas possibilidades de progresso técnico abertas. Isto somente se torna possível apropriando parcelas crescentes da riqueza pública em geral, ou mais especificamente, os recursos públicos que tomam a forma estatal nas economias e sociedades capitalistas (Oliveira, 1998, p. 31-32).

No Brasil, esse contexto foi marcado, entre outras medidas, pela Reforma do Estado (Pereira, 1998) durante o governo Fernando Henrique Cardoso – processo alicerçado pela adoção de medidas que objetivavam rever a organização burocrática da estrutura estatal. Sob os efeitos do Consenso de *Washington* a iniciativa do governo FHC buscou resolver os seguintes problemas:

> (a) um problema econômico- político - a delimitação do tamanho do Estado; (b) um outro também econômico-político, mas que merece tratamento especial - a redefinição do papel regulador do Estado; (c) um econômico-administrativo- a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo; e (d) um político - o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade, e governar (Pereira, 1998, p. 49-50).

Naquele momento deu-se início a um forte processo de privatizações, com a abertura da economia e ampliação das importações. Na área da educação, entrou em vigor a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que acolheu os direitos presentes na Constituição, buscou ampliar a expansão da oferta de escolaridade e, ao mesmo tempo, reforçou a "racionalidade escolar atribuindo centralidade aos processos de avaliação como mecanismo regulador e maior flexibilidade administrativa às escolas e ao sistema" (Oliveira, 2015, p. 632).

Em paralelo, também foram instituídos os Parâmetros Curriculares Nacionais – um referencial curricular estabelecido pelo Conselho Nacional de Educação – e implantado o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. A marca de um Estado forte e centralizador (Oliveira, 2015) em ambas as iniciativas, também foi influenciada pela ação de organismos internacionais da

educação “por meio de assistência técnica prestada aos ministérios ou na forma de empréstimos que terminaram por definir o tipo de empreendimento educativo que era orientado pelas linhas de financiamento” (Ferreira; Oliveira, 2009, p.25).

Na área do financiamento, foi no governo FHC que surgiu o Fundef, oportunidade em que prevaleceu a lógica de considerar que os “recursos existentes são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização” (Pinto, 2002, p. 108), reforçando “a adoção dos critérios da economia privada na gestão da coisa pública” (Oliveira, 2015, p. 629). Sobretudo, as medidas implementadas pelo governo FHC consolidaram a centralidade do governo federal na definição de políticas educacionais.

> O desenvolvimento desse modelo de gestão das políticas sociais caracterizado pela centralização nas mãos da União e a execução transferida para os estados e municípios e orientado pela lógica da NGP, apesar de guiado pela busca de maior equidade, foi colocando em risco as relações intergovernamentais, ameaçando em certa medida a dimensão de cooperação pretendida na Constituição Federal (Oliveira, 2015, p. 629).

De modo geral, a principal medida implementada pelo Brasil na virada do século XX para o XXI para impor um controle mais rígido na destinação do fundo público (Oliveira, 1998) foi a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre suas previsões, estão a disciplina no gasto público, a limitação do endividamento do setor público, o estabelecimento de metas fiscais e a busca pela transparência nas contas públicas. Isso se dá por meio de limites em despesa com pessoal e para dívida pública, mas também através de regras para determinar que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas, principalmente aquelas de caráter continuado.

Contudo, os efeitos da LRF ultrapassaram o limite do controle orçamentário e têm influenciado até os tempos atuais a lógica da organização do Estado. Um exemplo se dá pela prevalência da responsabilidade fiscal sobre outras legislações como, por exemplo, a Lei da PSPN.

5.2. A PRIORIDADE DAS REGRAS DA RESPONSABILIDADE FISCAL FRENTE A DESPESA COM PESSOAL NO PODER PÚBLICO

A participação, ainda que indireta, do fundo público (Oliveira, 1998) na “reprodução geral do capital, seja por meio de subsídios, negociação de títulos e garantias de condições de financiamento dos investimentos dos capitalistas, seja como elemento presente e importante na reprodução da força de trabalho” (Salvador, 2010, p. 622), ou mesmo, diretamente, “oferecendo melhores condições de vida e seguridade social à população” (Silva, 2020, p. 3) requer permanente controle pela estrutura do Estado.

O controle passa pelo acompanhamento da remuneração de pessoal, que constitui um dos principais investimentos dentro da estrutura estatal (Giuberti, 2005; Nascimento; Debus, 2000; Lopez; Guedes, 2019; Oliveira; Cavalcante, 2020; Salvador, 2010; Salomão; Santos, 2022). Por sua vez, a remuneração do magistério ocupa uma posição importante no conjunto da despesa com pessoal dentro do orçamento dos governos estaduais e das prefeituras (Sanches; Vieira, 2023) – objetos de análise desta tese.

Ao analisar a prioridade na forma como a responsabilidade fiscal exerce na discussão sobre remuneração, o ponto de partida volta-se para outros marcos legais que alicerçaram a LRF. O primeiro deles é a Constituição Federal de 1988 que, em seu texto original, determinou:

> Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.
> Parágrafo Único. A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, só poderão ser feitas:
> I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
> II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista (Brasil, 1988, p.110).

Preliminarmente, a Constituição também estabeleceu, no artigo 38 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que os entes federados poderiam utilizar até o limite máximo de 65% das suas receitas correntes em remuneração de pessoal. Contudo, em 1995, entrou em vigor a Lei Complementar nº 82 (Brasil, 1995), que reduz a possibilidade da despesa com pessoal – limitada ao teto de 60% frente à receita. A conhecida “Lei Camata I”

determinou, ainda, que a União, os Estados o Distrito Federal, e o Municípios deveriam publicar mensalmente “de forma individualizada, os valores de cada item considerado para efeito do cálculo das receitas correntes líquidas, das despesas totais de pessoal e, consequentemente, da referida participação” (Brasil, 1995, p. 1).

Naquele momento, as crises financeiras internacionais no Sudeste Asiático (1997) e na Rússia (1998) provocaram a implementação de regras de ajuste fiscal em diversas as regiões. No Brasil, em meio à Reforma do Estado durante o governo FHC, devemos prestar atenção à Emenda Constitucional (EC) nº 19/1998 (Brasil, 1998), que determinou novas regras para o poder público que influenciou a relação do Estado com os servidores e agentes políticos, mas ampliou o controle do uso do orçamento público. Entre outras alterações, destaca-se:

> a. Fim do regime jurídico único, possibilitando a escolha do regime da CLT e não apenas estatutário, proporcionando a flexibilização da contratação de pessoal nas diferentes instâncias do poder público;
> b. Estabilidade apenas aos servidores que ingressaram por meio de concurso público;
> c. Fim da isonomia de remunerações, possibilitando a criação de gratificações e tabelas de vencimentos diferenciados;
> d. Contratos de gestão, garantindo maior autonomia gerencial entre administradores e poder público;
> e. Criação de fundações governamentais de direito privado, mediante autorização do legislativo (Lamarca, 2009, p. 60-61).

Imprescindível destacar que decisão do Supremo Tribunal Federal no início de novembro de 2024 reconheceu a constitucionalidade da Reforma implementada em 1998. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135 (Brasil, 2024b) o STF entendeu que não houve irregularidades no processo legislativo para aprovação da EC 19. Embora a regra de concurso público não tenha caído e a decisão valerá a partir de agora, as novas contratações no poder público estão flexibilizadas porque novas admissões de servidores poderão ocorrer por meio da CLT e os entes federados ficam desobrigados a manter regimes jurídicos únicos – geralmente estatutários.

A EC 19 também ampliou as regras sobre a despesa com pessoal ao suspender “todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites” (Brasil, 1998, p. 7). Outra inovação foi a introdução da necessidade de reduzir o

quadro de pessoal – primeiro com pelo menos 20% dos cargos comissionados e depois com servidores que não tivessem alcançado a estabilidade funcional – quando o Poder ou órgão ultrapassar o limite de despesa com pessoal.

No ano seguinte, a Lei Complementar nº 96/1999 (Brasil, 1999) – também de autoria da senadora Rita Camata – constituiu as principais bases para o surgimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre elas está a fixação do limite máximo de uso da Receita Corrente Líquida (RCL) em despesa com pessoal em 50% para a União e 60% para estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, a lei manteve a necessidade de publicação mensal de demonstrativo de execução orçamentária para apurar a aplicação em remuneração e definiu conceitos para temas importantes como Despesa Total com Pessoal (DTP), Encargos Sociais e RCL.

> Os mecanismos de *enforcement* dessa lei, como a suspensão dos repasses federais e estaduais e a vedação à concessão de garantia da União e à contratação de operação de crédito, permitiriam pela primeira vez uma regra fiscal coordenada para todos os entes da Federação. Essa é a principal característica trazida pela lei, já que a legislação anterior carecia de instrumentos para tornar efetiva a aplicação dos limites (Dias, 2009, p. 5).

Nesse sentido, observamos esse processo enquanto ato contínuo e como iniciativa do governo Fernando Henrique Cardoso, em um momento de uma conjuntura internacional de crises que afetaram diretamente o capital e determinam a necessidade de fortes ajustes fiscais e contenção de investimentos em políticas sociais (Dias, 2009; Ferreira; Oliveira, 2009; Oliveira, A. 2020; Oliveira, F. 1998; Pereira, 1998; Salvador, 2010). Nesse momento, a Lei Complementar nº 101/2000 (Brasil, 2000) estabeleceu normas gerais de finanças públicas. “Dentre todas as questões contempladas pela Lei, os limites de gasto com pessoal e endividamento e a Regra de Ouro são os pontos que mais afetam o gasto público e atuam diretamente no sentido de conter *déficits* e acumulação de dívidas” (Giuberti, 2005, p. 8).

A LRF restringiu a geração de despesas pelo Estado brasileiro ao estabelecer que

> Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
> I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;
> II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.
> [...]
> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios (Brasil, 2000, p. 6).

Nesse sentido, o rigor do ciclo de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA) passou a ser parte integrante do processo de formulação e implantação das ações do Estado. Além disso, o texto estabeleceu pela primeira vez a necessidade de comprovação de que as despesas não afetariam as metas de resultados fiscais previstas (Dias, 2009, p. 6).

Contudo, é na limitação do uso da RCL em DTP que a LRF deixou a sua principal marca. Para tanto, definiu inicialmente que a despesa total com pessoal é

> [...] o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (Brasil, 2000, p. 7).

Adicionalmente, a LRF retomou os patamares de teto máximo da DTP, anteriormente definidos pela Lei Camata II, para os três entes federados e repartiu o uso da RCL entre os Poderes e órgãos da seguinte forma:

Tabela 1 Limite máximo de DTP e repartição entre Poderes e Órgãos

Poder	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
Executivo	40,9%	49%	54%
Legislativo	2,5%	3%	6%
Judiciário	6%	6%	- -

Ministério Público	0,6%	2%	- -

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base no Art. 20, da Lei Complementar nº 101/2000[45].

Nascimento e Debus (2000) demonstram que, no período entre 1996 e 2000, a despesa com pessoal nos estados alcançou a média de 67% das receitas. Em 1997, houve a necessidade de "refinanciamento das dívidas de 25 dos 27 Estados brasileiros pelo Governo Federal" (Giuberti, 2005, p. 4).

Porém, os limites de DTP não ficaram restritos ao teto máximo e a LRF também definiu uma base de precaução com o objetivo de vedar a ampliação do investimento em remuneração. Para tanto, determinou que, quando a despesa com pessoal atingir 95% do teto máximo, um conjunto de vedações são automaticamente impostas ao Poderes e órgãos, especificamente:

> I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
> II - criação de cargo, emprego ou função;
> III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
> IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
> V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias (Brasil, 2000, p 10).

Este limite, chamado de prudencial, corresponde aos seguintes patamares de uso da RCL em DTP:

Tabela 2 - Limite Prudencial de DTP e repartição entre os Poderes e Órgão

Poder	União	Estados e Distrito Federal	Municípios
Executivo	38,86%	46,55%	51,30%
Legislativo	2,38%	2,85%	5,70%
Judiciário	5,70%	5,70%	- -
Ministério Público	0,57%	1,90%	- -

[45] Dentro do limite previsto para o Poder Legislativo estão as despesas com os respectivos Tribunais de Contas.

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base no Art. 20, da Lei Complementar nº 10/2000[46].

Em termos práticos, isto significa que significa que, no caso de os estados e municípios, ao alcançar as quantidades de 46,55% e 51,3% do orçamento (respectivamente), não se pode mais contratar ou conceder reajuste ou aumento salarial[47]. Adicionalmente, estaria descartada a possibilidade de uma adequação ou reestruturação da carreira dos profissionais da educação ou do magistério por conta da dificuldade de realizar uma operação como esta sem que se amplie a DTP.

Entretanto, o conjunto de providências da LRF para evitar o descontrole da despesa com pessoal impôs mais uma regra para além dos limites total e prudencial. O artigo 59 determinou que o ente federado será 'alertado' pelo Tribunal de Contas quando o montante aplicado em DTP alcançar 90% do teto máximo – 44,1% para os estados e 48,6% para os municípios (Brasil, 2000) que constituem o campo desse estudo. Essa notificação, que tem caráter administrativo e deve ser expedida pelo Tribunal, é, na prática, um terceiro limite a ser respeitado. Assim como o limite prudencial, este alerta também tem um caráter preventivo.

Em contrapartida, para apurar a DTP a Lei de Responsabilidade Fiscal define que o cálculo deverá ser realizado com base no montante da arrecadação que compõe a Receita Corrente Líquida. Desta forma, define-se que a RCL vem do montante "somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes" (Brasil, 2000, p. 2).

Ocorre que nem toda a arrecadação irá compor a aplicação de uma dedução das receitas de transferências da União para os estados e municípios e dos estados para os municípios para fins de ajustes. Além disso, ela também deduz os valores arrecadados com a contribuição que os servidores realizam para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, as receitas provenientes da compensação financeira pela desoneração do ICMS para fins

[46] Dentro do limite previsto para o Poder Legislativo estão as despesas com os respectivos Tribunais de Contas.

[47] A ressalva da LRF é somente para os casos de contratação para repor servidor público falecido ou aposentado ou quando o Congresso Nacional, a pedido do Presidente da República, declarar situação de emergência de interesse público, ou ainda nos casos de decisão judicial ou determinação legal.

de exportações realizadas pela União e com os valores recebidos por meio de emendas parlamentares.

Para Oliveira e Cavalcante (2020), há um problema no cumprimento dos limites de despesa com pessoal em virtude de medidas divergentes adotadas por órgãos de controle e fiscalização. E esse cenário acaba por produzir efeitos diversos na apuração da despesa com pessoal nem sempre alinhados com o objetivo da LRF:

> Na prática, há divergências capitaneadas por instituições diversas, como as Controladorias Gerais dos Estados e os Tribunais de Contas, e resultantes da interferência do Poder Judiciário. Nesses casos, o subdimensionamento da DTP tende a *i)* ampliar a margem de expansão de gastos remuneratórios; *ii)* criar a falsa impressão de enquadramento nos limites fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); *iii)* limitar as possibilidades de sanções previstas na LRF; e *iv)* gerar impacto previdenciário em razão da paridade e do aumento de inativos (Oliveira; Cavalcante, 2020, p. 749).

Em um estudo que analisou como os Tribunais de Contas aplicam as diferentes interpretações do conceito despesa com pessoal nos Estados e no Distrito Federal, Oliveira e Cavalcante (2020) constataram, em 23 unidades da federação, que estes órgãos “excluíam ou ainda excluem algum tipo de rubrica da DTP. As exclusões envolveram o abono de permanência, a contribuição patronal, os pensionistas, os inativos e o IRR” (Oliveira; Cavalcante, 2020, p. 769).

Além disso, a pesquisa concluiu, como resultado da análise, que:

> - O ente federativo passa a ter maior margem de expansão para gastos de natureza remuneratória. [...].
> - O ente passa a se enquadrar no limite de despesa com pessoal quando na realidade já o havia ultrapassado. [...].
> - Além disso, essa forma criativa de contabilização da DPT livra os gestores e o ente federado das sanções cabíveis, como a reprovação das contas pelos tribunais de contas, proibição de recebimento de recursos voluntários, obtenção de certidão negativa, eventual crime de responsabilidade, dentre outras.
> - Por fim, a expansão da DPT decorrente de seu subdimensionamento tende a gerar impacto previdenciário em razão da paridade e do aumento de inativos (Oliveira; Cavalcante, 2020, p. 770).

Já os resultados apurados por Teixeira (2020) em estudo que avaliou as divergências entre as metodologias adotadas pelos Tribunais de Contas e as regras definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) no Manual de

Demonstrativos Fiscais (MDF) na apuração da despesa com pessoal despertam ainda maior atenção. A pesquisa examinou os procedimentos criados pelos tribunais e adotados na análise de suas próprias contas. Se os Relatórios de Gestão Fiscal apresentassem as informações de acordo com as regras definidas no MDF, “em 2018 cinco Tribunais de Contas Estaduais ultrapassariam o limite máximo de despesa com pessoal e quatro alcançariam o limite prudencial, situações que ativariam gatilhos de contenção desse dispêndio” (Texeira, 2020, p. 1755). A não padronização acabou evitando que estes tribunais implementassem as medidas de redução de despesa com pessoal determinadas na LRF.

A apuração da DTP é realizada a partir da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO) ao final de cada quadrimestre[48]. A LRF determina que a apuração de RCL e DTP seja realizada com a observação dos dados no mês de competência da apuração acrescida de mais os 11 meses anteriores.

Na continuidade da imposição de regras para evitar desequilíbrio, LRF também determinou responsabilidade para os Poderes e órgãos quando infringirem o limite máximo de DTP. Para tanto, incorporou as regras da “Lei Camata II” ao determinar a suspensão do recebimento de transferências voluntárias, a obtenção de garantia direta ou indireta de outro ente e a contratação de operação de crédito. Lembremos que, somadas a estas proibições, ainda existem as regras do artigo 169 da Constituição que determinam ao ente federado reduzir em pelo menos 20% os cargos comissionados e exonerar servidores não estáveis para se enquadrar dentro do limite máximo de DTP.

> Observa-se, deste modo, que a LRF procurou englobar todos os aspectos das finanças públicas, o que acabou por torná-la uma lei complexa. Espera-se, no entanto, que ao cumprir todas as normas, os entes da Federação obtenham um ajuste fiscal permanente, o que poderá aumentar a disponibilidade de recursos para o investimento em programas de desenvolvimento social e econômico (Giuberti, 2005, p. 8).

[48] A LRF faculta aos municípios com menos de 50.000 habitantes o direito de publicar e divulgar o RGF ao final de cada semestre.

Na busca incessante do controle prévio da despesa com pessoal, a LRF ainda estabeleceu vedações aos Poderes e órgãos quando o limite prudencial (46,55% para os estados e 51,3% para os municípios) na apuração da DTP for ultrapassado. O texto inicial da LRF especificava que

> Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
> I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;
> II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.
> Parágrafo Único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20 (Brasil, 2000, p. 9).

Em 2020, em meio ao contexto da Pandemia da Covid-19, as regras de austeridade avançaram dentro da LRF. Porém, em um movimento diferente, que alterou um paradigma uma vez que as regras fiscais, também foi aberto o espaço para uma certa discricionariedade na gestão (Montani; Busato, 2023) – isto é, a liberdade de algumas ações administrativas até então vedadas, mas, sob normas previamente definidas em lei. A necessidade do isolamento social com a consequente diminuição da atividade econômica resultou em uma consensuada destinação do Auxílio Financeiro da União (Brasil, 2020e) para compensar a perda de arrecadação e estados e municípios e para socorrer a manutenção dos empregos em pequenas e médias empresas (Brasil, 2020f). Porém, o principal mecanismo de proteção social ao longo de 16 meses, entre 2020 e 2021, foi a destinação do Auxílio Emergencial (Brasil, 2020a) – que atuou como um programa de renda mínima, atendendo 65 milhões de brasileiros. Juntas, essas medidas alcançaram quase R$ 600 milhões.

> Considerando que o valor pago no exercício de 2020 foi de R$ 524 bilhões e que em 2021 já foram pagos R$ 73,6 bilhões (agregando-se despesas do exercício pagas e restos a pagar pagos), conclui-se que a pandemia de Covid-19 já custou R$ 597,6 bilhões aos cofres da União, até o dia 18 de agosto de 2021 (Dantas, 2021, p. 1).

Interessante notar o fato de que, na análise das contas do governo Bolsonaro referentes a 2020, o ministro relator no Tribunal de Contas da União (TCU) concluiu que o esforço de investimento da União não agravou a situação

de endividamento do Brasil em razão do forte crescimento do PIB no momento pós Pandemia.

> Já a Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG), que em dezembro de 2020 era de R$ 6,616 trilhões, alcançou, em julho de 2021, o montante de R$ 6,798 trilhões. Não obstante o crescimento nominal da dívida pública, a DGBB reduziu-se de 88,8% do PIB (dezembro de 2020), para 83,8% do PIB (em julho de 2021). Esse recuo na relação dívida/PIB decorre sobretudo do crescimento do PIB acumulado nos últimos 12 meses (Dantas, 2021, p. 2).

Montani e Busato (2023) explicam que a necessidade de adotar medidas para estimular o crescimento e o emprego além de implementar despesas necessárias para vencer a pandemia fez com que governos em todo o mundo adotassem uma nova postura nos anos de 2020 e 2021. Os autores afirmam que "O próprio FMI passou a adotar uma posição mais leniente" (Montani; Busato, 2023, p. 2), como ocorreu no período imediatamente posterior à financeira internacional de 2008 e 2009. Contudo, os autores destacam que tais medidas se mostram mais aparentes do que estruturais, porque "é difícil imaginar que essas mudanças serão radicais a ponto de a política fiscal tornar-se alinhada a uma abordagem compatível com o princípio da demanda efetiva" (Montani; Busato, 2023, p. 20).

Esta expectativa se alinha – e, ao mesmo tempo, ajuda a entender – o que aconteceu no Brasil como resultado imediato do socorro aos estados e municípios, assim como da manutenção do emprego em pequenas e médias empresas e da garantia de renda mínima a uma parcela significativa da população. O governo Jair Bolsonaro, por iniciativa do ministro da Economia, Paulo Guedes, agilizou uma radical mudança na LRF.

Se, até então, a lei declarava nula a geração de nova despesa com pessoal sem o devido cálculo de impacto orçamentário-financeiro e previsão orçamentária, a transformação impôs regras rígidas para assegurar o equilíbrio fiscal. O artigo 21 passou a contar com previsões mais amplas e, ao mesmo tempo, mais específicas – vedando o aumento da despesa com pessoal nos últimos seis meses de um mandato e proibindo medidas como aumentos e ajustes de carreira sejam arcadas pela gestão futura.

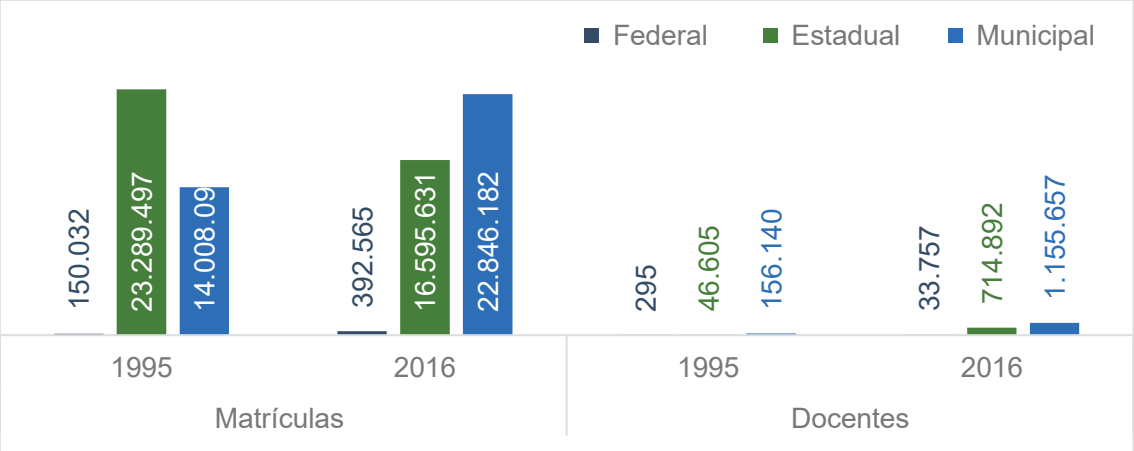
> Art. 21. É nulo de pleno direito:

> I - o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:
> a) às exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar e o disposto no inciso XIII do caput do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição Federal;
> b) ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo;
> II - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
> III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20;
> IV - a aprovação, a edição ou a sanção, por Chefe do Poder Executivo, por Presidente e demais membros da Mesa ou órgão decisório equivalente do Poder Legislativo, por Presidente de Tribunal do Poder Judiciário e pelo Chefe do Ministério Público, da União e dos Estados, de norma legal contendo plano de alteração, reajuste e reestruturação de carreiras do setor público, ou a edição de ato, por esses agentes, para nomeação de aprovados em concurso público, quando:
> a) resultar em aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo; ou
> b) resultar em aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular do Poder Executivo (Brasil, 2000b, p. 10).

Evidentemente, a burocracia estatal tem o objetivo de preservar a proteção do capital – devendo também se preocupar com a proteção social. Contudo, o efeito prático destas regras é redução e até o esvaziamento das expectativas de negociação entre gestores, sindicatos e professores ao longo de toda uma gestão. Essas negociações não tratam apenas da política salarial, mas também das condições de trabalho e da necessidade de um quadro efetivo de professores para avançar na qualidade da educação.

Aliás, a discussão sobre a redução do quantitativo de vínculos precários nas redes públicas deve ser posta à luz da necessidade – fato que tem relação com a maneira pela qual o atendimento realizado por estados e municípios vem se transformando desde a Constituição de 1988. Estudo realizado por Lopez e Guedes (2019) sobre os padrões da ocupação e a remuneração no setor público brasileiro – considerando os níveis federativos e os Poderes – concluiu que entre "1995 a 2016, a expansão no total de ocupados no setor público ocorreu de modo mais concentrado nos municípios" (Lopez; Guedes, 2019, p. 215) em razão da ampliação de serviços públicos e da implementação de políticas sociais. No caso da educação, a compreensão desta afirmação é possível a partir da análise dos dados de estudantes e professores, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 4 - Matrículas e docentes nas redes públicas de ensino, Brasil, entre 1995 e 2016



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nas Sinopses Estatísticas do Censo Escolar - INEP

Contudo, Lopez e Guedes (2019) também concluíram que:

> [...] os dados apresentados estão longe de revelar um setor público em expansão descontrolada, em tamanho e despesa. No governo federal, o quantitativo de servidores federais civis ativos em 2018 é ainda inferior ao observado em 1991. Ainda mais relevante é o fato de que tanto a despesa com servidores ativos quanto o crescimento relativo mais expressivo estarem concentrados no executivo municipal, o que deve ser analisado à luz das crescentes atribuições e demandas por serviços públicos assumidas neste nível (Lopez; Guedes, 2019, p. 216).

Por outro lado, o estudo deixou flagrante a disparidade dos salários dos servidores a partir do nível em que atuam. Em alguma medida, tal situação guarda relação com as desigualdades na capacidade de arrecadação dos entes federados, demonstrada no capítulo do financiamento. A concentração de receita nas mãos da União e a fragilidade da esfera municipal são reproduzidas porque a “remuneração média mensal do Executivo estadual corresponde a 54% da remuneração média do Executivo federal; a remuneração média do Executivo municipal equivale a 31 % do Executivo federal” (Lopez; Guedes, 2019, p. 204). Enquanto isso, a “remuneração média dos legislativos estaduais e municipais, nos anos da série, equivalem a, respectivamente, 59% e 28% da remuneração média observada no Legislativo federal” (Lopez; Guedes, 2019, p. 204).

A partir desses dados, importa conhecer a repercussão da diferenciação salarial dos professores – considerando a rede pública em que atuam. Um estudo elaborado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais

Anísio Teixeira (INEP) apresentou um indicador de remuneração média dos docentes da educação básica, cruzando informações do Censo Escolar e da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) no ano de 2020. Os dados de docentes registrados na RAIS permitem conhecer a remuneração média para uma jornada de 40 horas semanais de trabalho, considerando os professores com e sem formação em nível superior conforme a dependência administrativa.

Consulta realizada ao estudo do INEP [49] demonstrou que, ao comparar a remuneração média dos professores com e sem nível superior, aqueles que atuam na esfera municipal alcançam ganho médio 36,1%, se já tiverem concluído o ensino superior. Nas redes estaduais, a diferenciação chega a 60,9% em favor daqueles que concluíram nível superior e a 47,2% nas redes municipais (INEP, 2023c). Outro dado interessante é que a remuneração nas redes privadas é 25,8% menor para professores com nível superior e 40,2% menor para profissionais sem nível superior, quando comparadas as remunerações com a medida das redes públicas (INEP, 2023c).

Considerando a remuneração[50] declarada na RAIS e ajustada para uma jornada de 40 horas semanais[51], as maiores disparidades salariais médias estão estabelecidas entre as redes estaduais de Alagoas (R$ 2.542,03) e do Pará (R$ 11.447,48); nos municípios, as maiores disparidades foram registradas em Grupiara-MG (R$ 1.208,17) e Paulínia-SP (R$ 19.286,42) (INEP, 2023c). vale destacar que o município paulista abriga uma unidade da Petrobrás responsável pelo refino de 20% de todo o petróleo brasileiro[52], fato que impulsiona a sua arrecadação. Enquanto isso, o município mineiro conta com apenas 1.392 habitantes[53] e 53 estudantes, todos na educação infantil (INEP, 2023a). O gráfico a seguir apresenta um resumo dos dados do indicador do INEP, considerando o quantitativo de docentes e a remuneração média[54] estimada para uma jornada de 40 horas semanais em 2020.

---

[49] Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/indicador-mostra-remuneracao-de-docentes-da-educacao-basica. Acesso em 19 dez. 2023.

[50] Total dos proventos considerando os eventos salariais de caráter permanente e eventual.

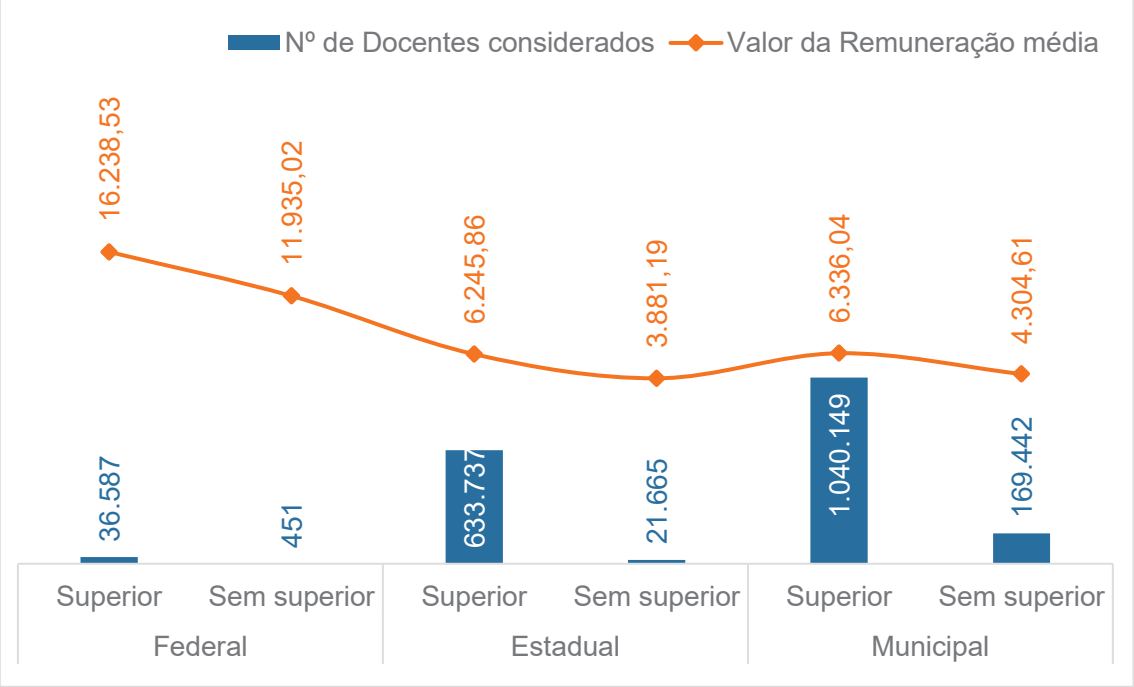
[51] Considerando que as redes de ensino têm jornadas de trabalho distintas, o estudo do INEP ajustou a remuneração declarada na RAIS para uma jornada de 40 horas semanais.

[52] Informação disponível na homepage da Petrobrás, disponível em: https://petrobras.com.br/quem-somos/refinaria-de-paulinia. Acesso em 19 dez. 2023.

[53] Informação disponível no Portal IBGE cidades, disponível em: 1.392. Acesso em 19 dez. 2023.

[54] Valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2021 a junho de 2024.

Gráfico 5 - Docentes com e sem nível superior e sua remuneração média (R$) em valores atualizados, por dependência administrativa, Brasil, 2020



Fonte: Organizado pelo autor (2024) com base no indicador de remuneração média dos docentes – INEP[55]

Igualmente, cabe destacar que a responsabilidade reduzida da União na oferta de educação básica aliada à maior capacidade de investimento – resultado da concentração do fundo público como demonstrado anteriormente – permite que as remunerações médias na rede federal se posicionem significativamente mais elevadas em comparação com os docentes das escolas estaduais e municipais.

5.3. OS DESDOBRAMENTOS DA RESPONSABILIDADE FISCAL E A REPERCUSSÃO NA POLÍTICA DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO

É neste ponto que a discussão sobre o cumprimento de piso, sua atualização anual e a reserva de um terço da jornada docente para hora atividade deve ser retomada. As três previsões, contidas na Lei do PSPN e julgadas constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, acabam por colidir com as regras da responsabilidade fiscal de acordo com a alegação dos gestores (Brasil 2021a;

[55] Os valores não foram atualizados.

Brasil, 2023c; CNM, 2011, 2014, 2023). Isso ocorre em um contexto em que outras previsões, para além das regras de despesa com pessoal da LRF, têm buscado regular o uso do orçamento público e acabam repercutindo direta ou indiretamente na política de valorização do magistério.

Destaque nesse sentido está relacionado a um conjunto de mudanças ocorridas em um curto intervalo de tempo durante o governo Michel Temer. A Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016) instituiu um Novo Regime Fiscal (NRF) no Brasil impedindo o aumento das despesas primárias na esfera federal ao longo de duas décadas. Ao tempo em que a medida limitou a estrutura de ampliação de despesa no aparato estatal da União, não restringiu a destinação do orçamento público para o mercado financeiro (Amaral, 2023). Na prática, a EC 95:

> [...] congelou, por 20 anos, as despesas primárias do Poder Executivo, englobando aquelas relacionadas aos pagamentos de água luz, limpeza, vigilância, material de consumo, construções, compra de equipamentos, pagamento de pessoal etc., e não estabeleceu nenhum constrangimento aos pagamentos relacionados ao mercado financeiro, como os pagamentos de juros, encargos e amortizações da dívida pública (Amaral, 2023, p. 5).

O resultado desta regra, desde o seu início, não atingiu áreas como a defesa nacional, porém limitou a atuação de setores sociais como educação e saúde, entre outros (Amaral, 2023). Ainda que sua vigência tenha sido abreviada pela aprovação do Arcabouço Fiscal, os efeitos do “teto de gastos” atingiram diretamente as áreas sociais no governo federal e, indiretamente governos estaduais e prefeituras – sobretudo, com a redução de recursos federais que poderiam ser carreados por meio de transferências voluntárias.

Ao chegar à Presidência pela terceira vez, Luiz Inácio Lula da Silva, articulou no Congresso Nacional, já em seu primeiro ano de governo, a aprovação da Lei Complementar nº 200/2023 (Brasil, 2023) – que ficou conhecida como Arcabouço Fiscal. Esta norma instituiu um novo “regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico” (Brasil, 2023, p. 1).

A medida somente foi possível porque, ainda durante a transição de governo, em dezembro de 2022, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional (EC) nº 126 (Brasil, 2022d) por solicitação do governo recém-

eleito. Esta mudança na Constituição revogou o Teto de Gastos do governo Michel Temer retomando o cumprimento de investimento do patamar mínimo constitucional de 18% em MDE pela União e abriu caminho para o envio, em 2023, de uma proposta para implantar o Arcabouço Fiscal. Outro ponto da EC 126 foi a autorização para que o novo governo pudesse deixar R$ 145 bilhões do Orçamento de 2023 fora do limite de gastos para arcar com os investimentos em políticas sociais como o Bolsa Família, o Auxílio Gás e a Farmácia Popular, entre outras (Brasil, 2022d).

Com o Arcabouço Fiscal o objetivo principal do governo Lula foi assumir um compromisso de *superávit* primário capaz de zerar o *déficit* público a partir de 2024. Para tanto, o Arcabouço impõe uma nova regra que combina o limite de despesa do Poder Executivo Federal, mais flexível que o teto de gastos, com uma meta de resultado das contas públicas, sem considerar os juros da dívida pública. Especificamente, limita o crescimento da despesa a 70% da variação da receita dos 12 meses anteriores.

Para Montani e Busato (2023), como resultado da crise internacional de 2008-2009 e da Pandemia da Covid-19, os governos têm implementado medidas com "grande flexibilidade às regras, mas sem excluí-las como forma de assegurar uma política compatível com a visão convencional acerca da necessidade de pautar a política fiscal pela sustentabilidade dos *déficits* e da dívida públicos" (Montani; Busato, 2023, p. 18). Essas medidas substituem "as regras com metas quantitativas e numéricas por 'padrões', 'normas' ou princípios fiscais que sejam simples e capazes de serem cumpridas" (Montani; Busato, 2023, p. 16).

Para registro, ficaram de fora do cômputo do Arcabouço Fiscal (base de cálculo das receitas e limites das despesas) as receitas provenientes de concessões e permissões, dividendos e participações, exploração de recursos naturais e transferências legais e constitucionais, como aplicação do patamar mínimo de 25% em MDE e o Fundeb.

Objetivamente, apesar da proposta partir de um governo considerado não neoliberal, o Arcabouço Fiscal mantém o paradigma das regras vigentes a partir do final dos anos 1990 – como fosse um novo Consenso de *Washington* (Montani; Busato, 2023) – e não esvazia a prevalência da austeridade fiscal. Ao fim, essa postura acaba tendo como objetivo a sustentabilidade do resultado

fiscal. Em dezembro de 2023, a Fineduca[56] publicou nota técnica sobre o financiamento do novo PNE (2024-2034), aprovada durante o XI Encontro da entidade, em Curitiba, oportunidade em que reiterou a preocupação com o descompasso entre investimentos sociais e o atendimento das demandas do capital:

> Esse fato se configura como uma injustiça entre o mundo real, que precisa de mais políticas sociais, como a educação e o mundo financeiro, ao qual não se coloca nenhum constrangimento aos seus pagamentos, ao contrário, são definidos parâmetros que os protegem (Fineduca, 2023, p. 71).

O movimento em busca do equilíbrio fiscal já havia sido fortemente impulsionado durante o governo Temer por meio de duas mudanças drásticas na legislação de proteção dos trabalhadores: a Lei Federal nº 13.429/2017 (Brasil, 2017a) alterou o mecanismo de terceirização de mão de obra; já a Lei Federal nº 13.467/2017 (Brasil, 2017b) promoveu uma reforma trabalhista. Ambas consolidaram alterações pretendidas desde a década de 1990 por instituições representantes do setor empresarial (Cunha; *et.al*., 2021). Nos objetivos da mudança se destacam:

> (a) a capacidade da empresa de ajustar volumes de trabalho e remuneração sem precisar demitir em momentos de crise;
> (b) mesmo que a demissão ocorra, a possibilidade de promover a adequação à conjuntura econômica se tornaria um incentivo (ou, no mínimo, inexistência de desincentivo) para a contratação, antes mesmo da existência da conjuntura adversa;
> (c) a perspectiva de menor interferência negativa na taxa de lucro naqueles momentos representaria, a priori e durante a crise, influência positiva na decisão do cálculo empresarial;
> (d) o aumento relativo nos lucros, resultado da queda dos salários, e/ou a não redução de seu volume e sua taxa, atuaria positivamente sobre a geração de postos de trabalho;
> (e) queda da informalidade, dada a redução de regulamentação e de custos sobre o uso trabalho; e
> (f) o fim do conflito, dada a redução de processos na justiça do trabalho, e a diminuição da chamada instabilidade jurídica (Cunha; *et.al*., 2021, p. 104).

Ao analisar os efeitos dessas mudanças nas relações de trabalho implementadas pelo governo Temer, Cunha *et. al*. (2021) concluíram que estas

[56] Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, Associação civil de direito privado, sem fins lucrativos ou econômicos, fundada em 26 de abril de 2011, e que reúne pesquisadores da área do financiamento da educação brasileira.

legislações “caracterizam uma situação que explicitam desequilíbrio extremo de forças entre capital e trabalho e a adesão do Estado brasileiro aos interesses da classe patronal, em detrimento de outras demandas” (2021, p. 116).

Prova disso foi o estudo realizado por Silva e *et. al*. (2023) sobre o impacto da terceirização de atividades meio em escolas públicas estaduais e municipais de Duque de Caxias, Rio de Janeiro. Entre os argumentos para a crescente terceirização de pessoal da educação nas áreas administrativas e de apoio estão a potencial redução de custo, maior eficácia organizacional, eficiência de processos e qualidade nos produtos e serviços – mas, principalmente, a rápida substituição do trabalhador pela empresa contratada, em virtude da ausência de vínculo do servidor com o poder público. Também é forte o argumento de que a terceirização evita direitos presentes ao trabalhador nos planos de carreira dos estados e municípios que geram, direta ou indiretamente, o aumento da despesa com pessoal – assim é caso de licenças e afastamentos e o pagamento de adicionais e gratificações (Silva *et. al*, 2023).

Inversamente aos ‘ganhos’, apresentam-se as desvantagens para o trabalhador em relação ao conjunto das ‘vantagens’ que poderiam ser alcançadas no poder público. Mas, o prejuízo não se restringe a apenas isso, uma vez que o

> [...] princípio da dignidade da pessoa humana, tão conhecido na área jurídica, é aqui colocado de lado em detrimento à economia. A postura neoliberal capitalista massacra os direitos dos trabalhadores, mesmo na esfera pública, onde teoricamente não se buscaria o lucro (Silva *et. al*, 2023, p. 7).

Apesar da regra constitucional de acesso a cargo público apenas por meio de concurso e da estabilidade funcional aos servidores públicos, a terceirização

> dribla esse princípio, pois, revestida da égide da economia e da eficiência, a BRASIL 331 do TST, autoriza a contratação direta para atividades-meio na Administração Pública e a Lei nº 13.429/2017 dá margem a contratações de atividades-fim (Silva *et. al*., 2023, p. 5).

O estudo de Silva e *et. al.* (2023) concluiu que os diretores de escola defendem a terceirização porque os resultados têm se mostrado satisfatórios. Em um cenário onde não ocorre a realização de concurso público – o que

ocasiona a falta de servidores em atividades meio –, os diretores de escola apresentam como principais vantagens da terceirização: “o preenchimento de vagas ociosas nas escolas [...]; os terceirizados, como já mencionado, são produtivos e cooperativos; os terceirizados são menos faltosos se comparados aos servidores públicos concursados” (Silva *et. al*., 2023, p. 5).

O caso com maior destaque na área da educação, que repercute diretamente na valorização dos profissionais da educação – em específico, do magistério – é a iniciativa de terceirização de escolas, implementada pelo governo do Paraná. Por meio da Lei Estadual nº 22.006, de 2024 (Paraná, 2024), foi instituído o Programa Parceiro da Escola que autoriza a Secretaria Estadual de Educação a firmar contrato com empresas, com fins lucrativos,

> especializadas na prestação de serviços de gestão educacional e implementação de ações e estratégias que contribuam para a melhoria do processo de ensino e aprendizagem dos alunos e a eficiência na gestão das unidades escolares (Paraná, 2024, p. 1).

Esta iniciativa está sendo testada em duas escolas estaduais desde 2023 e deve alcançar, em breve, outras 200 unidades espalhadas pelo estado. As empresas contratadas passarão a realizar a gestão das escolas estaduais e, entre suas atribuições, está a contratação de professores por tempo determinado. Dados do Censo Escolar de 2023 (INEP, 2024b) mostram que mais de 24 mil docentes (quase 52% do total) não têm vínculo permanente com o governo estadual.

Para avaliar o trabalho realizado pelas empresas, a lei propôs a observação de critérios como a evolução da frequência e da aprendizagem dos estudantes, a manutenção e conservação das instalações e a satisfação da comunidade escolar. Em um estudo que analisa iniciativa do governo do Paraná, Fonseca, Ruppel e Lima (2023) defende que “Desse modo, o Estado adota, na gestão da educação pública, um caráter competitivo na oferta desse serviço, abarcando a lógica de mercado com modelos de gestão privada, com foco em resultados e produtos dos sistemas educativos” (Fonseca; Ruppel; Limap, 2023, p. 11).

A referida lei determina que, anualmente, o governo deve publicar os indicadores das escolas terceirizadas. Nesse sentido, as autoras avaliam que a

> [...] participação dos empresários na educação pública ocorre por intermédio do discurso de qualidade, utilizando estratégias gerenciais, que dão um novo perfil à gestão escolar, exigindo produtividade e comparando-a com outros setores da sociedade (Fonseca; Ruppel; Lima, 2023, p. 7).

A lei estadual determina que “A remuneração do parceiro contratado será estabelecida de acordo com a média de custo de referência da rede pública estadual de ensino” (Paraná, 2024, p. 1). Nesse sentido, a APP Sindicato, entidade que representa os profissionais da educação, argumenta que a iniciativa do governo do Paraná está ancorada no fato de que “A lógica da empresa é obter lucro. E isso se dá cortando custos, reduzindo direitos e salários de funcionários(as) e professores(as) e, no caso deste projeto, obtendo os índices para aferir mais bonificação” (Paraná, 2024, p. 1).

Na esteira dessas legislações, é preciso enfatizar que a busca incessante pela eficiência e o controle da despesa com pessoal no poder público pode mascarar o custo real da terceirização de atividades meio. Geralmente, professores concursados integram o regime estatutário e estão amparados por planos de carreira – gozando, ainda, de estabilidade funcional. Portanto, o custo para o poder público se concentra na remuneração mensal acrescida de direitos como terço constitucional de férias e 13º salário, além de possíveis avanços na carreira.

Já o trabalhador contratado por uma empresa terceirizada receberá o seu salário e os direitos constitucionais e legais. Mas, para o governo estadual ou para a prefeitura, o custo da terceirização não para por aí. O trabalhador terá direito ao FGTS e aos valores correspondentes quando da rescisão contratual. Sobre estas despesas, a empresa contratada ainda receberá os custos com os impostos e a taxa de administração, acrescida do lucro. Não raro, receberá também um valor correspondente a certo grau de risco que também entra no cálculo. Logo, ao computar todas estas despesas, a terceirização representará um custo direto consideravelmente mais elevado para o poder público.

As iniciativas voltadas para o permanente equilíbrio fiscal e a busca por resultados não param por aí. Aproveitando o momento da Pandemia da Covid-19, o governo Bolsonaro conseguiu aprovar a Lei Complementar nº 173/2020 (LC) (Brasil, 2020a). Essa legislação provocou um congelamento dos planos de

carreiras sob pretexto de ajustes fiscais em tempos de austeridade (Gouveia; Fernandes; Ferraz, 2022). Determinou durante o período a vigência da Pandemia a proibição de:

> I - conceder, a qualquer título, vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a membros de Poder ou de órgão, servidores e empregados públicos e militares, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade pública;
> II - criar cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
> III - alterar estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
> IV - admitir ou contratar pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia, de direção e de assessoramento que não acarretem aumento de despesa, as reposições decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios, as contratações temporárias de que trata o inciso IX do caput do art. 37 da Constituição Federal, as contratações de temporários para prestação de serviço militar e as contratações de alunos de órgãos de formação de militares;
> V - realizar concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
> VI - criar ou majorar auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza, inclusive os de cunho indenizatório, em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares, ou ainda de seus dependentes, exceto quando derivado de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal anterior à calamidade;
> [...]
> IX - contar esse tempo como de período aquisitivo necessário exclusivamente para a concessão de anuênios, triênios, quinquênios, licenças-prêmio e demais mecanismos equivalentes que aumentem a despesa com pessoal em decorrência da aquisição de determinado tempo de serviço, sem qualquer prejuízo para o tempo de efetivo exercício, aposentadoria, e quaisquer outros fins (Brasil, 2020b, p. 4-5).

Com a medida ficaram suspensos os reajustes salariais e a adequação das carreiras, assim como as contratações e a realização de concurso público para servidores. Isso inclui professores que precisaram alterar sua prática pedagógica de um dia para o outro passando a utilizar os recursos tecnológicos em uma relação distante dos seus alunos – o que intensificou o ritmo de trabalho em exaustivas jornadas (Santos; Caldas; Silva, 2022). Com isso, docentes

> viveram a pandemia em um processo de desgaste que pode evoluir para a manutenção de um sofrimento continuado, e desenvolver quadros de ansiedade, estresse, depressão, levando a um estado de normalidade sofredora" (Santos; Caldas; Silva, 2022, p. 4).

Entretanto, uma das consequências mais severas da LC 173 foi a suspensão da contagem de tempo para fins de benefícios como anuênios, triênios, quinquênios e outros similares durante o período de 28 de maio de 2020 a 31 de dezembro de 2021 (Brasil, 2020b).

No ano de 2020, no auge da Pandemia da Covid-19, em um contexto de tributação alta sobre o consumo, os governos estaduais e as prefeituras alcançaram o melhor resultado fiscal na série histórica no século XXI. É preciso reconhecer que o Auxílio Financeiro da União – instituído por meio da Lei Federal nº 14.041/2020 (Brasil, 2020e) – aportou recursos que possibilitaram a recomposição de perdas – principalmente, com ICMS, Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Contudo, o *superávit* de estados e municípios alcançou R$ 53,5 bilhões[57] no exercício de 2020, conforme dados divulgados pelo governo federal no *Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais*[58]. Isso foi alcançado em razão da vedação do aumento da despesa com pessoal durante a Pandemia e a melhoria da receita.

> Uma combinação do crescimento das receitas tributárias dos Estados e Municípios com o auxílio prestado pela União para o combate à pandemia na forma de transferências intergovernamentais gerou um aumento significativo das receitas subnacionais. Ao mesmo tempo, as despesas dos entes subnacionais aumentaram apenas ligeiramente, visto que o aumento das despesas com saúde foi compensado por uma redução ou apenas tímido aumento das despesas com outras funções (STN, 2021, p. 5).

O boletim da STN ainda atribui o cenário positivo de evolução fiscal no ano de 2020 ocorreu em virtude da implantação de iniciativas da União que ajudaram os estados, o Distrito Federal e os municípios (Regime de Recuperação Fiscal[59], Programa de Reestruturação[60] e de Ajuste Fiscal e Plano

---

[57] Atualizado pelo IPCA de janeiro de 2021 a junho de 2024.

[58] Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/09/estados-e-municipios-tiveram-em-2020-maior-resultado-primario-da-serie-historica#:~:text=A%20receita%20corrente%20municipal%20aumentou,onerosa%20dos%20campos%20de%20petr%C3%B3leo. Acesso em: 12 fev. 2024.

[59] Regime de Recuperação Fiscal (RRF) constitui estrutura legal que permite que estados em situação de desequilíbrio fiscal gozem de benefícios, como a flexibilização de regras fiscais, concessão de operações de crédito e a possibilidade de suspensão do pagamento da dívida, desde que a Unidade da Federação adote reformas institucionais que objetivem a reestruturação do equilíbrio fiscal.

[60] O Programa de Reestruturação e de Ajuste Fiscal (PAF) consistiu em um processo de assunção de dívidas dos Estados e do Distrito Federal pela União que reestruturou as obrigações daqueles entes por meio de contratos de refinanciamento com prazos de até 360 meses.

de Promoção do Equilíbrio Fiscal[61]) a renegociarem suas dívidas e promoverem ajustes fiscais. Em outros termos, o fundo público viabilizou, no momento mais crítico da história neste século XXI, políticas sociais e, ao mesmo tempo, preservou o equilíbrio fiscal.

Outras medidas, ainda que indiretamente, também enfraquecem atualmente a política de valorização do magistério e, em certa medida, retira o foco sobre a possibilidade de cumprir a Lei do PSPN. Um caso específico foi a alteração no Fundeb permanente que passou a exigir a destinação mínima de 70% da receita em remuneração dos profissionais da educação. Embora se constitua em importante avanço para a profissionalização e valorização dos profissionais não docentes, esta medida alterou uma prática de apuração do montante destinado especificamente à remuneração do magistério.

Até 2020, os registros no Siope – ainda que pudessem carregar certa imprecisão – eram o ponto de partida para embasar as discussões entre gestores, o movimento sindical e os professores. Afinal, demonstravam quanto a receita do Fundeb era destinada para a despesa com o magistério. Desde então, este é um dado que não é apurado por sistema oficial no país, fato que motivou uma das informações a serem apuradas junto a estados e municípios como será demonstrado à frente.

Mesmo diante desse contexto, a hipótese de que os limites de despesa com pessoal da LRF inviabilizam o cumprimento da Lei do PSPN precisa ser analisada a partir de outras perspectivas. Esta expectativa fundamenta as análises a partir da pesquisa quantitativa que foi realizada neste estudo e será apresentada nos dois capítulos seguintes. Mas, também, abre uma perspectiva de contextualização sobre dois aspectos que podem evidenciar uma contradição: até que ponto os números da execução orçamentária (receitas e aplicação em remuneração) justificam a não efetivação de piso, reajuste isonômico e hora atividade frente e, em que medida, o poder político acaba por definir o cumprimento ou da política de valorização do magistério.

[61] O Plano de Promoção do Equilíbrio Fiscal (PEF) serve justamente para fomentar que os entes subnacionais se tornem elegíveis à contratação de operações de crédito com garantia da União. O Plano incentiva Estados, o Distrito Federal e Municípios a implementarem medidas de ajustes que possibilitem o equilíbrio de suas contas, por meio de metas e compromissos anuais.

6. ASPECTOS METODOLÓGICOS E UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO AO CONTEXTO DA PESQUISA

Para analisar os objetivos geral e específicos desta tese, a opção foi pela realização de uma pesquisa quantitativa com informações declaradas por secretarias estaduais e municipais de educação e outras coletas junto a sistemas oficiais sobre os estados e municípios brasileiros. Os dados foram tratados para definir uma amostra que permitiu observar o cumprimento simultâneo de três elementos previstos na estrutura da Lei Federal nº 11.738/2008 (Brasil, 2008a), essenciais para a política de valorização do magistério.

À vista disso, este capítulo apresenta os dados que foram coletados, o tratamento realizado, a definição da amostra e as estratégias utilizadas para observar o atendimento, ao mesmo tempo, do valor do piso no vencimento, a concessão de reajuste isonômico para os professores de acordo com o seu tipo de vínculo e a reserva de um terço da jornada docentes em atividades extraclasse e sem a presença dos estudantes.

6.1. UMA BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

Como esta tesa apresenta um debate sobre as contradições e disputas em torno da valorização dos professores a partir da Lei do PSPN frente a responsabilidade fiscal, o primeiro passo foi definir três elementos centrais na análise do objeto desta tese: a) cumprimento do valor do piso no vencimento; b) reajuste isonômico a todos os profissionais do magistério; c) reserva de um terço de hora atividade para os docentes.

É essencial reiterar que o objetivo desta tese não é o exame de quais estados e municípios, ou qual proporção deles, está com os limites de gasto com pessoal extrapolados. Também não é o intuito, verificar quais são os entes federados que cumprem os três elementos apresentados. Tampouco interessa se esta situação ou outras semelhantes acontecem com maior ou menor frequência em que região do país. Pelo contrário, ao se deslocar para o centro da burocracia do Estado, esta pesquisa pretende verificar a ocorrência simultânea dos três elementos (piso, reajuste e hora atividade) em diferentes contextos. Para isso, definiu três variáveis para serem observadas frente aos elementos centrais: a) a situação de despesa total com pessoal; b) a repercussão

da remuneração do magistério no quadro de servidores e na despesa com pessoal do Poder Executivo; c) a capacidade de financiamento dos entes federados para assegurar a política de remuneração dos professores.

Em razão disso, além dos dados declarados por secretarias estaduais e municipais, este estudo acessou informações junto a sistemas oficiais como Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi), o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope), por meio dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO).

Enquanto uma proposta de análise da valorização do magistério como uma política educacional frente a responsabilidade fiscal, esta pesquisa tem o objetivo de

> [...] interpretar as relações entre as diferenças sem congelá-las em um modelo único e fixo. Não se trata de produzir uma generalização da multiplicidade de efeitos locais para produzir um fenômeno global, mas de entender as conexões mutuamente constitutivas entre o global e o local, entre o específico e o geral (Lopes, 2006, p. 633).

Para Pereira e Ortigão (2016), a escolha de pesquisas quantitativas contribui para conhecimento de relações mais amplas – o que, nesta tese, afasta a procura sobre um conhecimento genérico sobre o cumprimento ou não da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional do magistério (PSPN). Tal decisão permite "compreender a lógica de funcionamento desses tipos de pesquisa, de saber lidar com os dados apresentados e sua complexidade, muitas vezes traduzidas pela mídia em uma lista de *rankeamentos* quando se trata de educação" (Pereira; Ortigão, 2016, p. 72).

Reitera-se que não há dados em sistemas oficiais suficientes para responder os objetivos pretendidos nesta tese, razão que motivou a busca por informações junto às secretarias de educação. Uma vez que secretários de educação e integrantes de suas equipes são detentores de fé pública e, diante deste contexto, registram informações em sistemas oficiais, a preocupação com a veracidade dos dados declarados nesta pesquisa foi descartada. E esta decisão também considerou o fato que, se a "pesquisa sobre políticas educacionais, comprometida com uma perspectiva crítica e com a análise da totalidade e suas múltiplas relações" (Mainardes, 2009, p. 13), torna-se

necessário conhecer uma situação específica (três elementos alinhados ao objeto desta tese) que ainda não pode ser observada com dados extraídos de sistemas oficiais. Portanto, não há outra forma de compreender a realidade senão por meio de informações declaratórias.

Entretanto, dadas as dimensões do Brasil com 26 unidades federativas estaduais e mais o Distrito Federal e, ainda, 5.559 municípios, um estudo censitário demandaria a possibilidade de contato com todas as secretarias de educação e o engajamento dos secretários ou integrantes de suas equipes. Para superar a dificuldade de acesso às secretarias, a opção foi estabelecer uma parceria junto ao Conselho dos Secretários de Educação (Consed) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), uma vez que são instituições que mantém contato permanente com os secretários de educação porque os representam oficialmente junto aos Poderes e Órgãos da República e em articulações na área da educação básica pública. Contudo, a amostra do estudo estava condicionada à adesão dos secretários e a validade dos dados informados.

Após conversas iniciais de contextualização sobre a pesquisa, as presidências e secretarias executivas das duas instituições acolheram o pedido formulado pelo autor desta tese e providenciaram o envio do questionário por meio de seus processos tradicionais de comunicação com os secretários de educação. No caso do Consed, um questionário físico foi enviado diretamente às secretarias que, após respondidos, retornaram à secretaria executiva da instituição; esta, por sua vez, encaminhou os arquivos recebidos para integrar a amostra deste estudo. Já a Undime enviou um *link*[62] para preenchimento e posteriormente encaminhou um banco de dados com as informações declaradas pelas secretarias municipais de educação.

Para fins de contextualização, sete secretarias estaduais e 862 municipais registram informações nos respectivos questionários enviados pelo Consed e pela Undime. Entretanto, um estado e 192 municípios não registram todas as informações, ou os dados declarados apresentaram incoerência, ou, ainda, não havia todas as informações registradas no Siconfi e no Siope; estes

[62] O *link* teve o mesmo formato e conteúdo do questionário e foi previamente validado por este autor, conforme acordado com a Undime.

fatos motivaram a exclusão destes 193 entes federados da amostra deste estudo, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 3 - Estados e municípios respondentes e validados na amostra, Brasil, 2024

	Estados		Municípios	
Situação	Quant.	%	Quant.	%
Respondentes	07	100,0%	862	100,0%
Excluídos	01	14,3%	192	22,3%
Validados	06	85,7%	670	77,7%

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos questionários e dados recebidos dos estados e municípios

Nesse sentido, a análise desta tese foi realizada em um conjunto de seis unidades federativas estaduais – das regiões centro oeste, nordeste, sudeste e sul – e 670 municípios de 25 estados, cujas informações serão contextualizadas conforme procedimentos descritos e resultados apresentados, respectivamente, neste capítulo e no próximo. Deve-se destacar o compromisso assumido por este autor junto às duas instituições de sigilo em relação aos estados e municípios participantes, bem como das informações declaradas, além da garantia de uso dos dados apenas para fins de pesquisa acadêmica. Tal sigilo não comprometeu a análise, pois, como já tratado anteriormente, o objetivo da tese não é demonstrar quais estados e municípios cumprem ou não os três elementos objeto da pesquisa.

6.2. A CONSTRUÇÃO DO BANCO DE DADOS

Para analisar as situações relacionadas aos objetivos específicos deste estudo, foram solicitadas informações às secretarias estaduais e municipais de educação referentes aos anos de 2022 e 2023 sobre as seguintes dimensões:

a) Número total de servidores no Poder Executivo considerando concursados, contratados e comissionados.;
b) Número de professores concursados e de professores contratados;
c) Valores, em reais, da Despesa Total com o Magistério (professores e outros cargos ou empregos que exercem atividades de docência ou suporte pedagógico, independente do vínculo, isto é, considerando todos os concursados e contratados) considerando remuneração e os encargos;

d) Se o ente federado cumpriu o valor do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério no vencimento (base salarial);
e) Se foi concedido aumento diferenciado entre os profissionais do magistério, isto é, foi aplicado um determinado percentual para alguns profissionais e percentual diferente para outros;
f) Se todos os docentes usufruíram da reserva de 1/3 para hora atividade.

Em um segundo momento, para os estados e municípios respondentes devidamente validados na primeira fase de análise (conforme demonstrado na seção anterior), foram pesquisados dados junto ao Siconfi e Siope sobre:

a) Receita Corrente Líquida;
b) Despesa Total com Pessoal do Poder Executivo;
c) Destinação para o Fundeb Estadual;
d) Mínimo a ser aplicado para atingimento dos 25% destinado à manutenção e desenvolvimento do ensino;
e) Receita Total do Fundeb;
f) Receita da Complementação VAAT;
g) Despesa com profissionais da educação;
h) Despesa total com pessoal ativo na educação (coletada na área do total das despesas com educação considerando todos os recursos).

Os dados das questões elencadas acima constituíram um banco (Apêndice III) que, por sua vez, definiu a amostra deste estudo. Como resultado, o conjunto de informações permitiu construir três variáveis – que serão detalhadas a seguir, na seção sobre análise dos dados – para observar a situação dos entes federados diante dos três elementos[63] relacionados aos objetivos específicos desta tese. Como este estudo parte da estrutura burocrática do Estado[64], este processo considerou que é "importante ter sempre em mente o que se deseja fazer com as respostas que eles suscitam; como estas contribuem e se encaixam na pesquisa" (Pereira; Ortigão, 2016, p. 77).

[63] a) Cumprimento do piso; b) reajuste isonômico; c) reserva de um terço da jornada docente para hora atividade

[64] A decisão foi de utilizar nesta pesquisa um conjunto de dados que não são do domínio de toda a estrutura do Estado, uma vez que nem sempre os secretários de educação realizam um tratamento adequado para conhecer a realidade do magistério dentro da estrutura do Poder Executivo e, tampouco, professores e sua representação sindical manipulam com frequência estas informações.

A escolha do método de coleta de dados e a decisão pelo formato de observação estão diretamente ligados à inquietação do pesquisador e à forma como ela se estabeleceu, tanto aos objetivos desta tese, como ao debate teórico proposto ao longo de seu andamento. Isso porque as “questões de pesquisa (ou de interesse ao pesquisador) precisam estar relacionadas aos conceitos, comportando um aprofundamento para além do que já foi observado na literatura” (Pereira; Ortigão, 2016, p. 74).

6.2.1. A testagem preliminar do questionário

Todo esse processo foi precedido de uma testagem realizada em fevereiro de 2024, com a aplicação de um questionário piloto em 16 municípios e dois estados. Esta ação teve o objetivo de examinar o processo de coleta e as informações necessárias para a análise pretendida. Naquele momento foram coletadas informações referentes ao ano de 2022 sobre: a) RCL; b) DTP; c) o montante aplicado em remuneração do magistério: d) o número de servidores do Poder Executivo; e) o quantitativo de profissionais do magistério; f) se naquele ano havia sido cumprido o valor do piso no vencimento; g) se tinha sido concedido reajuste isonômico a todos os professores; e ainda, h) se os docentes tinham usufruído da reserva de um terço para hora atividade.

Os dados dessa testagem foram utilizados durante o Exame de Qualificação para validar o questionário e o processo de coleta, haja vista que naquele momento as tratativas com Consed e Undime não permitiram dimensionar que tamanho de amostra seria viável. Em razão disso, a testagem foi essencial para perceber a dificuldade dos entes participantes em declarar informações sobre RCL e DTP. Também, para compreender que o objetivo era informar separadamente o quantitativo de professores concursados e contratados, bem como o montante aplicado em remuneração dos profissionais do magistério.

Nesse sentido, após a testagem foi decidido coletar dados sobre RCL e DTP diretamente no Siconfi. Além disso, o questionário foi adequado com a inserção de solicitação específica sobre quantitativos de professores concursados e contratados, de maneira separada. Uma vez que o objetivo era apurar o montante aplicado em remuneração do magistério – e não dos

profissionais da educação –, foi inserida uma descrição sobre a despesa com quais servidores da educação[65] estava sendo solicitada.

As perguntas que integraram o questionário enviado às secretarias de educação buscaram extrair uma informação específica por meio de respostas que foram previamente codificadas (Babbie, 1999). As questões relativas ao cumprimento de piso, atualização e hora atividade, são “relativamente claras” e “mutuamente excludentes” (Babbie, 1999, p. 191), o que facilita a declaração das respostas e o tratamento a ser dado posteriormente.

6.3 A VALIDAÇÃO DA AMOSTRA

Para definir a amostra do estudo foi realizado um trabalho de análise e tratamento dos dados recebidos das secretarias de educação dos estados e municípios e outros que foram coletados junto ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Como critério preliminarmente estabelecido por este autor, a ausência ou a incoerência de dados resultaram na exclusão dos respondentes para evitar problemas na amostra da pesquisa. Este fato resultou na exclusão de um dos estados e outros 192 municípios, cujos critérios estão apresentados na tabela a seguir.

Tabela 4 - Critérios de exclusão do estado e dos municípios respondentes ao questionário, Brasil, 2024

Critérios de exclusão	Estados		Municípios	
	Quant.	%	Quant.	%
Despesa com o magistério não registrada no questionário	0	0%	16	8,33%
DTP não registrada no Siconfi	0	0%	14	7,29%
RCL e DTP não registradas no Siconfi	0	0%	5	2,61%
Mínimo a ser aplicado em MDE registrado no Siope com incoerência	0	0%	4	2,08%
Número de servidores não informado no questionário	0	0%	6	3,13%
Número de servidores e professores não informados no questionário	0	0%	1	0,52%

[65] Na formatação do questionário foi inserida a informação: profissionais do magistério (professores e outros cargos ou empregos que exercem atividades de docência ou suporte pedagógico, independente do vínculo, isto é, considerando todos os concursados e contratados).

Número apenas de professores não informado no questionário	0	0%	10	0,52%
Mais de um dos critérios acima e incoerência nos dados informados	1	100%	136	70,83%
Total Geral	1	100%	192	100%

Fonte: Elaborado pelo autor (2024), com base no processo de tratamento e análise dos dados que integram a amostra desta pesquisa

O passo inicial no tratamento constitui na organização dos dados recebidos das secretarias estaduais e municipais em uma planilha de *Excel* para uma detalhada verificação das informações recebidas dos sete estados e 862 municípios. Nos casos em que as secretarias deixaram de registrar informações em um ou mais campos solicitados no questionário, houve a exclusão, porque o critério estabelecido para definir a amostra consistia em partir das informações declaradas voluntariamente pelos entes federados. Sem os dados de despesa com magistério, quantitativo de servidores no Poder Executivo e sem as informações de professores concursados e contratados – além da falta das informações sobre cumprimento ou não de piso, reajuste e hora atividade – não havia a possibilidade de observar os três elementos a partir das três variáveis escolhidas.

Em razão disso, inicialmente houve a exclusão de um estado e 33 municípios. A exclusão da rede estadual ocorreu em virtude da ausência sobre o valor destinado à remuneração do magistério nos anos de 2022 e 2023. Mais tarde, foi constatado que esta unidade federativa também não registrou dados no Siope referentes ao ano de 2022.

Na fase seguinte, foram coletadas informações dos seis estados e 829 municípios restantes junto ao Siconfi e Siope por meio de uma estratégia tecnológica de buscador de dados em arquivos formatados em PDF. Entretanto, em razão do *layout* de apresentação dos dados no RGF e no RREO, este buscador não conseguiu acessar todas as informações de dois estados e 284 municípios. Para viabilizar a permanência desses entes na amostra, o autor realizou a coleta manual das informações faltantes em relação a RCL, DTP, receitas do Fundeb (total) e da Complementação VAAT, destinação para o Fundeb Estadual, saldo a aplicar em manutenção e desenvolvimento do ensino para atingimento do 25% e despesa total da educação com pessoal ativo. A partir deste processo, foram validados os dados das seis unidades federativas e 251

municípios – 23 deles foram excluídos porque não havia realmente algumas das informações nos sistemas oficiais.

Com as informações do Siconfi e do Siope inseridos no banco de dados, o próximo passo para a validação da amostra foi a verificação da coerência dos registros no questionário realizados pelos seis estados e em 806 municípios restantes. Nesta etapa foi realizado um cotejamento de informações para apurar se o uso da RCL estava abaixo de 25% ou acima de 70% em DTP[66]. Em razão da composição da arrecadação e do tamanho do quadro de servidores, é possível perceber no Brasil aplicações em remuneração em patamares bem abaixo ou consideravelmente acima do limite máximo da LRF. Mas, fora desses patamares, esses poderiam ser considerados como casos atípicos – sobre os quais poderia se debruçar uma pesquisa mais detalhada do ente federado observando exercícios anteriores e a situação até mesmo do RGF no primeiro quadrimestre de 2024 (ou semestre quando do caso de municípios com menos de 50 mil habitantes, conforme artigo 63, II, da Lei Complementar nº 101/2000). Não houve necessidade de tal detalhamento pois não houve ente federado em tal situação.

Ato contínuo, foi analisada a relação do montante destinado para a remuneração do magistério e o total registrado como despesa com profissionais da educação no Siope. Vale lembrar que o ente federado pode gastar com remuneração do magistério ou mesmo dos profissionais da educação valores para além da receita total do Fundeb – descontados os 15% de aplicação em despesa com capital da Complementação VAAT. O ente federado ainda pode deixar de utilizar em remuneração a parcela de até 30% da receita do Fundeb, optando pelo emprego dos recursos dos 25% destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino para despesa com pessoal do magistério ou de toda a secretaria.

Esta verificação foi realizada porque em todos os casos em que a remuneração do magistério declarada pelas secretarias de educação era maior que a despesa com profissionais da educação houve a necessidade de uma conferência mais detalhada. Isso ocorreu em dois estados e 238 municípios – o

[66] Estes patamares foram definidos de maneira arbitrária pelo autor em razão da experiência na observação de execução da DTP por estados e municípios em diferentes regiões do país.

que motivou uma observação sobre quanto foi empregado em despesa total com pessoal ativo[67] na educação frente ao montante declarado pelo ente federado no Siope como despesas gerais com educação[68]. Nos 112 casos de municípios – não ocorreu em nenhum dos seis estados – em que a remuneração do magistério era muito próxima, igual ou maior que a despesa com pessoal ativo, houve também a exclusão da amostra. Isso porque significaria que praticamente tudo que a secretaria aplicou em remuneração com pessoal ativo foi apenas para o magistério. No entanto, mesmo com servidores terceirizados em outras atividades, sempre haverá alguma despesa com pessoal que não apenas o magistério – fato que, nesta pesquisa, motivou considerar que a informação declarada por estas secretarias de educação era incoerente.

Por fim, incoerências diversas como o número do magistério próximo ou até maior que todo o quadro de servidores do Poder Executivo, a remuneração do magistério próxima ou até maior que a DPT da Prefeitura, também resultaram na exclusão de outros 24 municípios. O tratamento realizado permitiu organizar uma amostra capaz de analisar os objetivos específicos desta tese considerando a observação de piso, reajuste e hora atividade.

Ainda vale destacar que na amostra estão contempladas unidades federativas estaduais das regiões nordeste, centro oeste, sudeste e sul. Em relação aos municípios, embora secretarias de todos os estados tenham respondido o questionário, a amostra está constituída com representação de municípios em 25 estados – constituindo 12% do total do país – distribuídos conforme tabela a seguir.

Tabela 5 - Quantidade de municípios validados para a amostra e percentual do total dentro de cada estado, Brasil, 2024

UF	Quant.	% de municípios, em cada estado. que integram a amostra
Acre	9	40,9%
Alagoas	28	27,5%
Amapá	0	0,0%
Amazonas	10	16,1%

[67] Itens 49.1.1. no RREO do Siope em 2022 e 32.1.1. em 2023 para os estados. Itens 47.1.1 no RREO em 2022 e 33.1.1 em 2023, na esfera municipal.
[68] Item 49 no RREO do Siope em 2022 e 32 em 2023 para os estados. E, itens, 47 2022 e 33 de 2023 no REEO dos municípios.

Bahia	53	12,7%
Ceará	10	5,4%
Espírito Santo	19	24,4%
Goiás	31	12,6%
Maranhão	13	6,0%
Minas Gerais	26	3,0%
Mato Grosso	27	19,0%
Mato Grosso do Sul	25	31,6%
Pará	10	6,9%
Paraíba	22	9,9%
Paraná	74	18,5%
Pernambuco	32	17,3%
Piauí	3	1,3%
Rio de Janeiro	3	3,3%
Rio Grande do Norte	24	14,4%
Rio Grande do Sul	66	13,3%
Roraima	1	6,7%
Rondônia	14	26,9%
Santa Catarina	68	23,1%
São Paulo	75	11,6%
Sergipe	8	10,7%
Tocantis	19	13,7%
Amostra	670	12,0%

Fonte: Organizado pelo autor (2024), considerando o tratamento dos dados

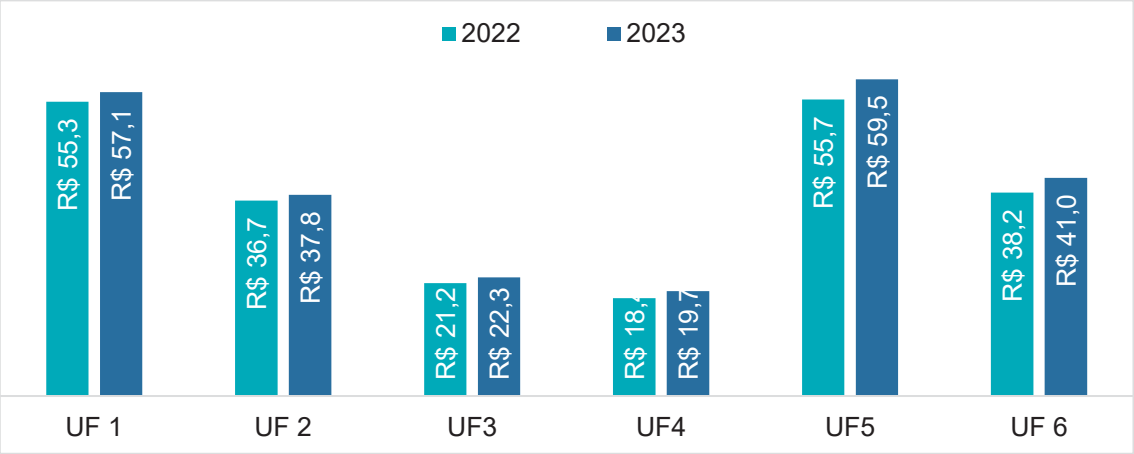
A amostra desta tese não conta com municípios do estado do Amapá, em razão do processo de exclusão realizado. Ademais, a limitação no quantitativo de secretarias estaduais respondentes e validadas impõe a necessidade de uma análise dos dados separadamente em dois conjuntos: estados e municípios. Este processo será apresentado na seção a seguir.

6.4. A CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA

Para caracterizar o conjunto dos entes analisados nesta pesquisa (seis estados e 670 municípios), a primeira alternativa apresenta o potencial de Receita Corrente Líquida (RCL) nos anos de 2022 e 2023. No caso dos estados, é possível demonstrar individualmente tal receita de cada unidade federativa em 2022 e 2023 – sem detalhar o nome de cada uma em razão do compromisso de

sigilo assumido – distribuída três grupos distintos. O gráfico a seguir apresenta, no primeiro grupo, duas unidades com RCL entre R$ 55 e 60 bilhões. Já o segundo agrupamento, podendo ser caracterizado como intermediário, outras duas unidades (2 e 6) com RCL entre R$ 36 e 41 bilhões. Finalmente, existe um grupo com volume menor de RCL (entre R$ R$ 18 e pouco mais de R$ 22 bilhões) em que estão as unidades federativas 3 e 4.

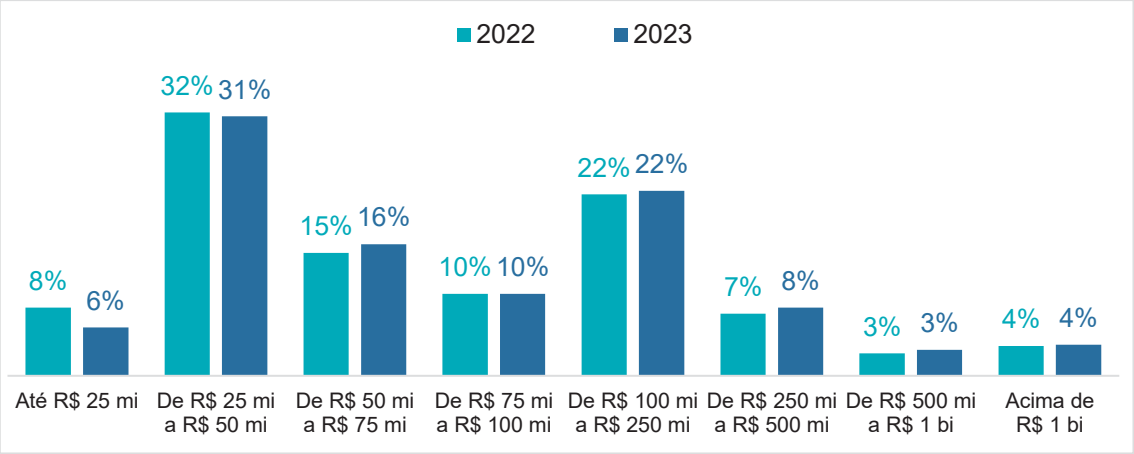
Gráfico 6 - RCL dos estados integrantes da amostra, em R$ bi, Brasil, 2022 e 2023



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados colhidos no Siconfi e na distribuição das unidades federativas por faixa da RCL

Já no caso dos municípios, o agrupamento em razão do quantitativo permite a invisibilidade dos participantes mantendo o compromisso de sigilo assumido. Assim, os integrantes da amostra foram posicionados no gráfico a seguir em uma distribuição que os organiza em faixas, considerando frequências em classes uniformes (inicialmente a cada R$ 25 milhões) e não uniformes (posteriormente em faixas com volume maiores) de Receita Corrente Líquida.

Gráfico 7 - Municípios por faixa da RCL, Brasil, 2022 e 2023



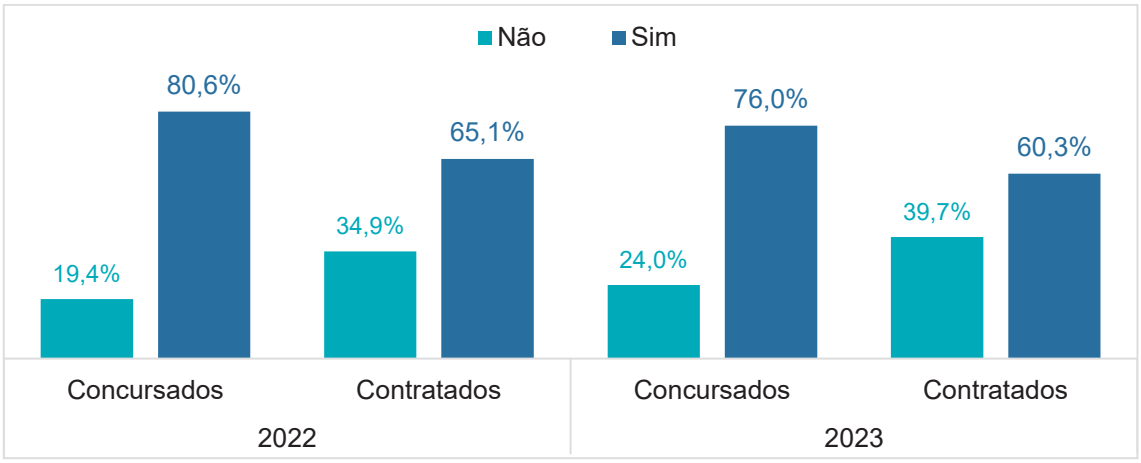
Fonte: Organizado pelo autor (2024) com base nos dados colhidos no Siconfi e na distribuição das unidades federativas por faixa da RCL

Independente da população ou do quantitativo de estudantes nas redes municipais, o gráfico acima permite inferir que quase dois terços dos municípios (420 dos 670) têm a Receita Corrente Líquida correspondendo a menos de 10% do que aquelas prefeituras com maior capacidade de arrecadação. Esse dado reafirma a diversidade na distribuição do bolo tributário brasileiro (Mendes *et. al*., 2018). Uma situação semelhante também ocorre entre as unidades federativas (gráfico 6), por conta do grupo de 'estados menores', que têm RCL equivalente a um terço dos maiores.

Não obstante, para caracterizar a amostra, também é necessário apresentar um panorama sobre os três elementos centrais nesta pesquisa. O cumprimento do valor do piso no vencimento, além de ser um aspecto central na política de valorização do magistério, foi o primeiro grande ponto de contradição que motivou os governadores a ingressarem com a primeira disputa junto ao Supremo Tribunal Federal para alterar o seu conceito.

Na esfera estadual, todas as secretarias de educação registraram no questionário que, tanto nos anos de 2022, como em 2023, o valor do PSPN foi assegurado no vencimento para todos os profissionais do magistério, independente do seu tipo de vínculo – concursado ou contratado. Já entre os municípios a situação se mostrou diferente, uma vez que se reduziu o número de prefeituras que garantiu o valor do piso do magistério no vencimento em 2023. E esse cenário ocorreu simultaneamente para concursados e contratados conforme se pode observar no gráfico a seguir.

Gráfico 8 - Cumprimento do valor do PSPN no vencimento, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados registrados no questionário pelos municípios que integram a amostra

Enquanto 540 municípios cumpriram o valor do piso no ano de 2022 para os profissionais do magistério concursados, esse patamar recuou para 509 em 2023. Entre os contratados o cenário foi o mesmo, uma vez que, em 2022, o piso não foi garantido em 436 prefeituras – número que foi reduzido para 404 em 2023. O gráfico 10 permite constatar uma outra realidade preocupante. A possibilidade de cumprimento do valor do piso é, aproximadamente, 20% menor entre os contratados em relação aos concursados – o que afeta de maneira significativa a política de valorização dos profissionais do magistério.

A análise do segundo elemento central nesta tese apresenta um cenário ainda mais desafiador. A concessão de reajustes salariais anuais em percentuais diferentes tem potencial para provocar efeitos indesejáveis no contexto da valorização do magistério. Primeiramente, as faixas salariais definidas no plano de carreira são descumpridas quando é concedido percentual distinto de reajuste entre os concursados. No caso dos contratados, além de não usufruírem de estabilidade, o reajuste diferenciado implica em uma grande diferença salarial perante os concursados, bem como com a possibilidade de pagamento de valores que apenas alcançam o PSPN.

A tabela a seguir apresenta a situação nos estados de concessão de reajuste, isonômico ou diferenciado, entre concursados e contratados, nos dois anos analisados pelos símbolos igual (=) e diferente (≠). Como resultado, constata-se que, em 2022, quatro estados – em situações distintas –

concederam mesmo patamar de reajuste em 2002 e cinco unidades no ano seguinte.

Tabela 6 - Situação de reajuste isonômico nos estados, Brasil, 2022 e 2023

	2022		2023	
	Concursado	Contratado	Concursado	Contratado
UF 1	=	=	=	=
UF 2	=	=	=	=
UF 3	=	=	=	=
UF 4	=	≠	=	≠
UF 5	≠	≠	=	=
UF 6	≠	=	≠	=
Resumo	67%	67%	83%	83%

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados registrados no questionário pelas secretarias estaduais de educação que integram a amostra

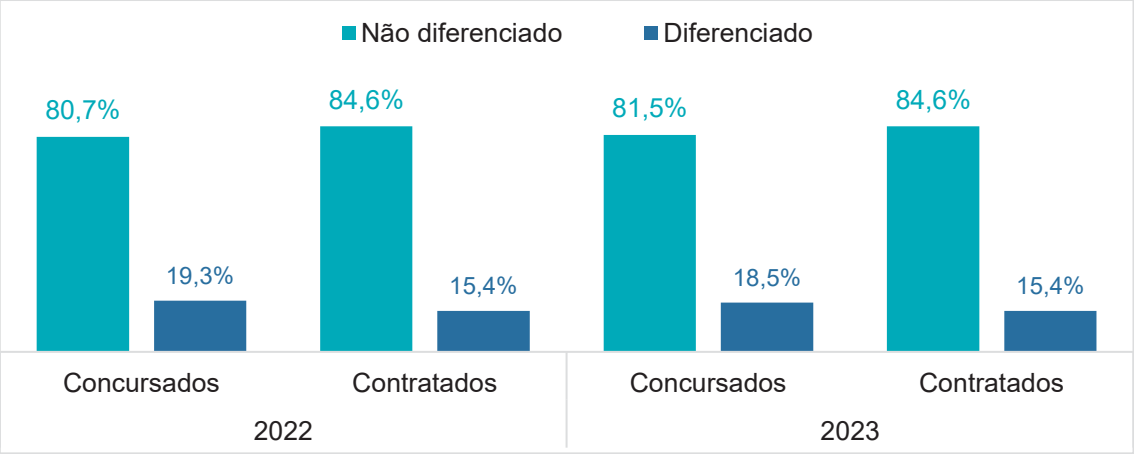
Este estudo optou por observar a possibilidade de reajuste diferenciado entre os profissionais do mesmo grupo – não buscou analisar se houve ou não reajuste diferenciado entre concursados e contratados. Esta decisão teve o objetivo de capturar as desigualdades internas (entre concursados e entre contratados) – uma vez que, se nem dentro do mesmo tipo de vínculo os reajustes são isonômicos, esta realidade pode provocar um efeito ainda mais forte na política de remuneração do magistério reduzindo o ganho médio dos professores.

No entanto, é possível constatar que apenas as unidades 1, 2 e 3 aplicaram reajuste isonômico entre concursados e contratados nos dois exercícios. Já o estado 4, embora tenha respeitado a carreira do magistério com reajuste isonômico aos concursados, não aplicou a mesma medida entre os contratados. Na unidade federativa 6, ocorreu o mesmo tipo de desbalanço, com os concursados que, nos dois anos, tiveram entre si reajustes diferenciados. Por fim, no estado 5, o reajuste diferenciado ocorreu entre concursados e contratados apenas no exercício de 2022.

Estas realidades distintas também ocorrem na esfera municipal, em volume mais uma vez importante. Enquanto houve reajuste diferenciado entre contratados em 19,3% dos municípios em 2022, esse patamar sofreu uma ligeira redução em 2023 para 18,5%. Já entre os contratados, a situação permaneceu

igual, uma vez que 15,4% das prefeituras concederam reajuste diferenciado para os dois grupos de profissionais em questão. Estes dados podem ser analisados no gráfico a seguir, que distribuiu os municípios conforme concessão de reajuste a partir do tipo de vínculos nos dois exercícios pesquisados:

Gráfico 9 - Situação de reajuste isonômico nos municípios, Brasil, 2022 e 2023



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados registrados no questionário pelas secretarias municipais de educação que integram a amostra

Essa variação de medidas implantadas pelos governos estaduais e prefeituras tem relação direta com o mecanismo de atualização do piso do magistério. E, como tratado no capítulo do PSPN como política educacional, a diferença entre atualização do piso e reajuste precisa ser observada até para manter a integridade dos planos de carreira. Ainda que seja garantido o valor do piso para todo o magistério, a legislação que define a estrutura salarial dos professores passa a ser descumprida quando da concessão de reajuste diferenciado entre os concursados. Por sua vez, a ausência de estabilidade – fator que não permite carreira para os contratados – tem potencial para provocar importante disparidade na remuneração entre os professores considerando seu tipo de vínculo.

Em compensação, a reserva de um terço da jornada docente para hora atividade além de não ser uma realidade nas redes públicas de educação básica, está ainda mais distante para os professores contratados. E isso ocorre nas duas esferas pesquisadas conforme dados declarados pelas secretarias de educação. Nos estados, todos os professores concursados usufruem de um terço das horas reservados para hora atividade. Porém, nos municípios, 12,1% (em 2022) e 9,6%

(2023) não cumpriram esta determinação ao longo dos anos analisados. Entre os contratados a situação é desfavorável porque somente metade dos docentes nas redes estaduais (somados à apenas 1/4 dos profissionais do magistério nas esferas municipais) usufruíram do patamar definido na Lei do PSPN.

A tabela a seguir demonstra que a situação de garantia de um terço de hora atividade para os docentes nas redes estaduais, nos dois anos pesquisados:

Tabela 7 - Concessão de 1/3 de hora atividade, nos estados, Brasil, 2022 e 2023

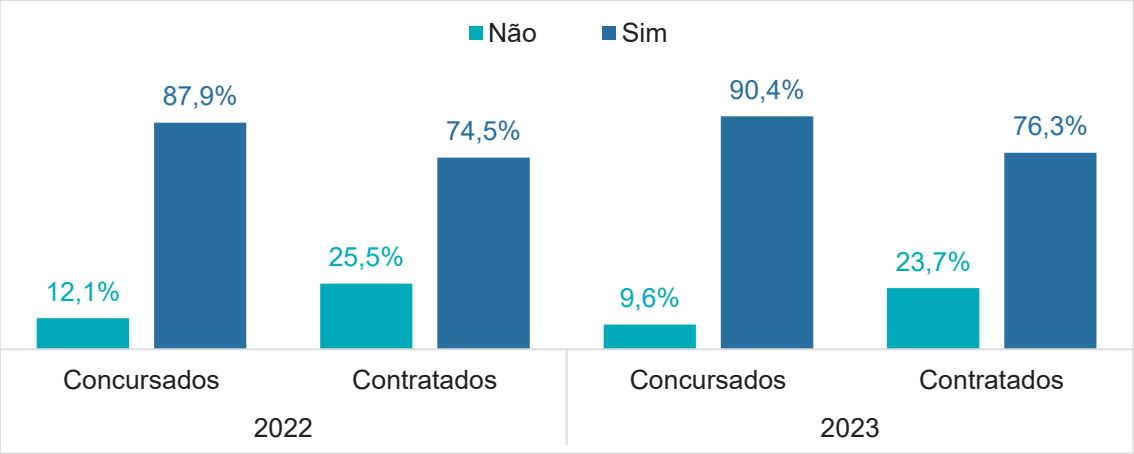
	2022		2023	
	Concursado	Contratado	Concursado	Contratado
UF 1	Sim	Não	Sim	Não
UF 2	Sim	Não	Sim	Não
UF 3	Sim	Sim	Sim	Sim
UF 4	Sim	Não	Sim	Não
UF 5	Sim	Sim	Sim	Sim
UF 6	Sim	Sim	Sim	Sim
Resumo	100%	50%	100%	50%

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados registrados no questionário pelas secretarias estaduais de educação que integram a amostra

Somente as unidades 3, 5 e 6 asseguraram que os docentes concursados e contratados, tanto em 2022, como em 2023, pudessem usufruir da reserva de, ao menos, um terço da sua jornada em atividades extraclasse e sem a presença dos estudantes. Em contrapartida, as outras redes estaduais, apesar de terem garantido o período determinado para hora atividade aos concursados, desrespeitaram a legislação no caso dos contratados.

Nos municípios, como já destacado, nem todos os docentes concursados usufruem de um terço para hora atividade. Mas, a situação é bem mais agravada entre os contratados. Uma vez que praticamente um quarto dos docentes que não tem vínculo permanente, sua situação é agravada na medida em que também não usufruem de tempo fora da sala de aula e sem os estudantes. Os dados estão apresentados no gráfico a seguir.

Gráfico 10 - Concessão de 1/3 de hora atividade, nos municípios, Brasil, 2022 e 2023



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados registrados no questionário pelas secretarias municipais de educação que integram a amostra

A apresentação do cumprimento pelos estados e municípios, que integram a amostra, dos três elementos centrais nesta pesquisa é essencial para contextualizar o panorama de efetivação de uma política educacional assegurada em legislação e declarada como constitucional pelo STF em diversas oportunidades. Aliás, é “evidente que a aprovação de um princípio constitucional não significa uma imediata execução da política educacional por ele vislumbrada” (Gouveia; Ferraz, 2013, p. 118).

No entanto, ao assegurar piso, reajuste e hora atividade as redes de ensino avançam na oferta educação de qualidade (Gouveia; Cruz; Oliveira; Camargo, 2006). Nesse sentido, os dados coletados junto a secretarias de educação e os outros buscados em sistemas oficiais permitirão compreender se a dificuldade para cumprir os dispositivos da Lei do PSPN estão apenas relacionados à responsabilidade fiscal. Por esta razão, a estrutura de análise de dados desta tese considera três variáveis para observar o cumprimento do piso, o reajuste isonômico e a garantia de um terço de hora atividade em diferentes contextos dos estados e municípios.

6.5. O PROCESSO DE ANÁLISE

Considerando a hipótese desta tese, foram criadas variáveis de análise que pretendem observar os três elementos[69] escolhidos para responder às proposições apresentadas em nossos objetivos específicos[70]. Estas variáveis foram definidas pelo autor como uma estratégia de investigação dentro da amostra, em razão da distinção entre estados e municípios – e, ainda, diante das condições diversas entre eles como uso da RCL em DTP, a força que o magistério exerce na despesa total do Poder Executivo e a capacidade de financiamento para efetivar a política de valorização do magistério.

Em virtude do tamanho da amostra – número de entes validados e quantidade de itens –, no capítulo seguinte as variáveis serão utilizadas como um meio para compreender o comportamento da efetivação do piso, do reajuste isonômico e da reserva de um terço de hora atividade em diferentes contextos. Para extrair as informações que constituem a amostra e analisar os objetivos específicos a partir dos três elementos, lançamos mão de estratégias da estatística com recursos do próprio programa *Microsoft Excel*. Esta opção permitiu gerar tabelas e gráficos para demonstrar os resultados encontrados.

Assim sendo, a primeira variável constata a situação do investimento em DTP do ente federado em razão dos limites definidos pela LRF. Importante retomar que, de acordo com o artigo 22 da Lei Complementar nº 101/200 (Brasil, 2000), ao atingir 95% do teto máximo de uso da RCL em despesa com pessoal, o ente federado fica impedido de aumentar a DTP. Desta forma, os estados e municípios nesta variável foram divididos em dois grupos, sendo:

---

[69] a) Cumprimento do piso; b) reajuste isonômico; c) reserva de um terço da jornada docente para hora atividade.

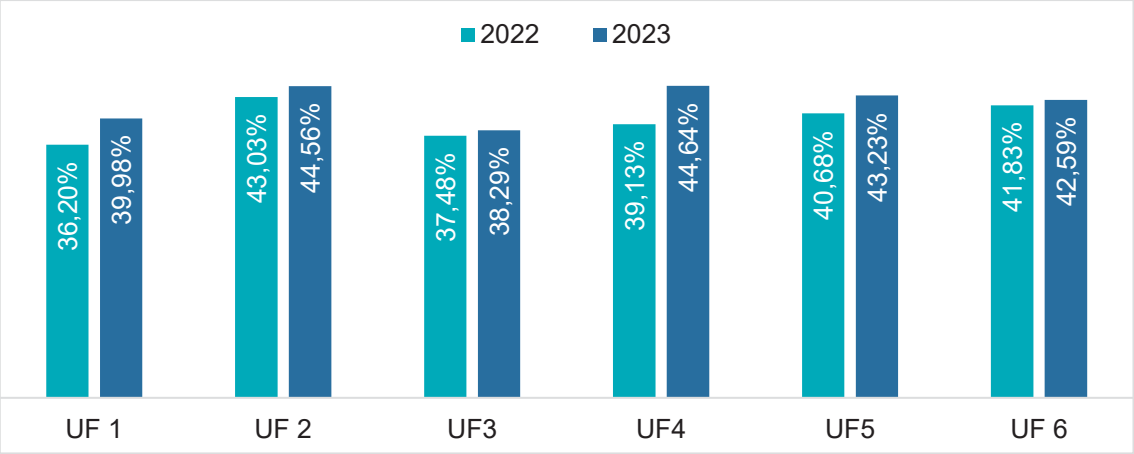
[70] a) conhecer a situação de DTP dos entes federados apurando o percentual utilizado pelos estados e municípios e compreender o seu potencial para ampliar o gasto com remuneração para fins de cumprimento da Lei do PSPN; b) conhecer o peso que o magistério exerce na DTP dos estados e municípios em relação ao seu tamanho no quadro de servidores para compreender seu impacto na possibilidade de ampliar o gasto com remuneração; c) analisar se estados e municípios cumprem o valor do piso no vencimento e se aplicam reajuste isonômico a professores concursados e contratados; d) investigar se estados e municípios garantem a professores concursados e contratados a hora atividade no patamar de um terço da jornada docente; e) apurar a capacidade de financiamento da educação dos estados e municípios para compreender como eventuais desigualdades influenciam, favorecem ou dificultam o cumprimento de piso, a concessão de reajuste isonômico e a reserva de um terço para hora-atividade dos docentes.

a)	*Com potencial de ampliação da DTP*	*Estados*	*DTP ≤ 46,54% da RCL*
		Municípios	*DTP ≤ 51,29% da RCL*
b)	*Sem potencial de ampliação da DTP*	*Estados*	*DTP ≥ 46,55% da RCL*
		Municípios	*DTP ≥ 51,3% da RCL*

A escolha do termo ‘potencial’ na definição dos dois grupos foi feita para posicionar os entes federados dentro da amostra a partir da situação de cumprimento (ou não) dos três elementos analisados frente ao limite prudencial da LRF. Desta forma, será possível compreender como estão posicionados os estados e municípios – abaixo ou acima do limite prudencial. Isso define se podem ou não ampliar a DTP diante do cenário de cumprimento ou não do valor do piso no vencimento, da concessão de reajuste isonômico e a reserva de um terço de hora atividade.

Como resultado desta observação, a amostra desta pesquisa mostra que todos os estados estavam com a DTP abaixo do limite prudencial (46,55%), tanto em 2022 como em 2023. Este dado é importante para, posteriormente, observar o cumprimento dos três elementos[71] escolhidos para observação neste estudo.

Gráfico 11 - Uso da RCL em DTP nos estados, Brasil, 2022 e 2023

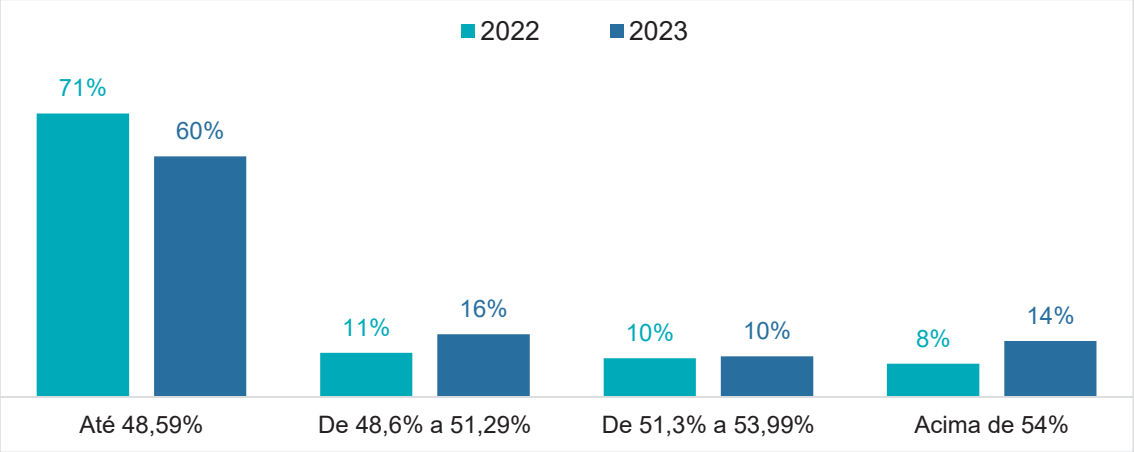


Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

[71] a) Cumprimento do valor do piso no vencimento; c) concessão de reajuste isonômico para todo magistério; c) garantia de um terço de hora atividades para todos os docentes, independentemente do tipo de vínculo.

Já entre os municípios se constata um cenário diferente. A quantidade de prefeituras com capacidade de ampliar a DTP cai para uma relação de aproximadamente oito em cada 10 municípios. O gráfico a seguir apresenta uma distribuição dos municípios por meio de frequências em classes não uniformes – isto é: foram posicionados tomando como base os limites da LRF[72]. Observe:

Gráfico 12 - Uso da RCL em DTP, nos municípios, Brasil, 2022 e 2023



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

Mesmo com este cenário, constata-se que 549 municípios (82%) em 2022 e 508 (77%) em 2023 tinham potencial de ampliação da despesa com pessoal. Nos estados pesquisados, a relação da despesa com pessoal frente a Receita Corrente Líquida cresceu em 2023. No grupo de municípios analisados, houve uma diminuição em 7,5% no quantitativo de prefeituras com capacidade para ampliar a DTP. Além disso, em 2023, cresceu em 67,9% o número de municípios aplicando mais de 54% (limite máximo da LRF) em despesa com pessoal.

Já a segunda variável analisa a posição ocupada pelo magistério na proporção que liga a remuneração dentro da DTP do Poder Executivo ao quantitativo de profissionais do magistério dentro de servidores do ente federado. Como tratado anteriormente, é preciso observar a pressão que o magistério exerce na despesa com pessoal do ente federado, mas isso deve ser feito à luz da proporção que ele ocupa no quadro de servidores.

[72] Uso da RCL em DTP, na esfera municipal, de acordo com limites da Lei Complementar 101/2000: a) Alerta: 48,6% (Art. 59, § 1º, II); b) Limite prudencial: 51,3% (Art. 22, Parágrafo Único); c) Limite máximo: 54% (Art. 20, III, b).

Esta opção de análise leva em conta o fato de que deveria haver, no mínimo, uma simetria na relação entre a proporção que o magistério ocupa na despesa com pessoal e os quadros de governos estaduais ou das prefeituras (Sanches, 2020; 2023). Para analisar esta variável, os estados e municípios foram distribuídos em dois grupos dentro da amostra:

Grupo A: $\frac{DTM}{DTP} > \frac{Qtde.TM}{Qtde.T\ S} = Despesa > Quantidade$

Grupo B: $\frac{DTM}{DTP} < \frac{Qtde.TM}{Qtde.T\ S} = Despesa < Quantidade$

No Grupo A, serão classificados os estados e municípios cuja Despesa Total com o Magistério (DTM) dentro da Despesa Total com Pessoal (DTP) é proporcionalmente maior do que a Quantidade Total do Magistério (Qtde.TM) frente a Quantidade Total de Servidores (Qtde.TS) do Poder Executivo. Por outro lado, no Grupo B, serão apresentados aqueles em posição inversa – ou seja: quando a Qtde.TM frente a Qtde.TS é maior que o volume da DTM dentro da DTP do governo estadual ou da prefeitura.

Desta forma, será possível compreender quando a despesa com o magistério exerce uma força maior que seu tamanho no quadro de servidores (Grupo A) e quando a remuneração do magistério ocupa uma posição inferior a seu espaço dentro do quadro de pessoal do Poder Executivo (Grupo B). Em outros termos, isso significa observar o impacto do magistério no contexto dos limites da LRF para cumprir piso, reajuste e hora atividade.

Na análise das redes estaduais, os dados pesquisados permitem concluir que nos dois exercícios pesquisados houve uma situação equivalente, como pode ser observado na tabela a seguir.

Tabela 8 - Relação da Despesa do magistério frente a sua presença no quadro de servidores nos estados, Brasil, 2022 e 2023

UF	DTM/DTP 2022 (IND)	DTM/DTP 2023 (IND)
UF 1	Desp < Quant	Desp < Quant
UF 2	Desp < Quant	Desp < Quant
UF 3	Desp < Quant	Desp < Quant
UF 4	Desp < Quant	Desp < Quant
UF 5	Desp < Quant	Desp < Quant

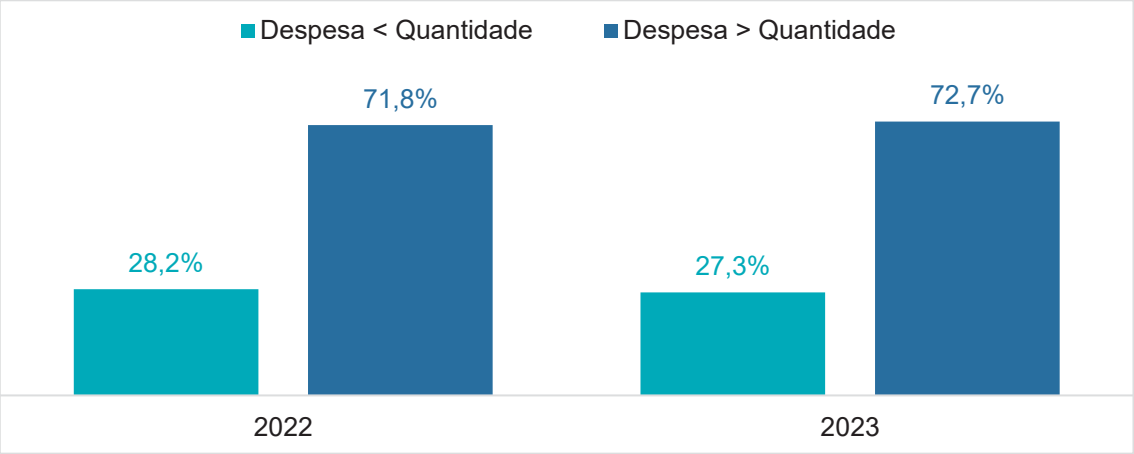
UF 6	Desp < Quant	Desp < Quant

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

A tabela apresenta o cenário em que todas as unidades federativas tiveram um comportamento em que a remuneração do magistério dentro da DTP do Poder Executivo ocupou uma proporção menor do que a situação do quantitativo de professores dentro do quadro geral de servidores dos governos estaduais. Em outros termos, é possível inferir que, embora, em nenhum dos estados, o limite prudencial tenha sido atingido em 2022 e 2023, o magistério não exerceu um efeito que fosse capaz de desequilibrar a DTP – uma vez que sua participação no gasto foi menor que seu tamanho no quadro de servidores.

Enquanto isso, nos municípios, há um contexto diferente quanto à análise desta variável. Em 2022, apenas 189 municípios (28,2% do total) e, em 2023, 183 (27,3% do total) tiveram essa quantidade com peso maior que a despesa. Nos demais municípios – 481 e 487, respectivamente, em números absolutos – foi constatado que a despesa com o magistério dentro do gasto total com pessoal das prefeituras acabou tendo uma proporção maior quando comparada com a quantidade de professores dentro do total de servidores. No gráfico a seguir, é possível observar este cenário na esfera municipal em situação distinta do que ocorreu entre os estados que integram a amostra.

Gráfico 13 - Relação da Despesa do magistério frente a sua presença no quadro de servidores nos municípios, Brasil, 2022 e 2023

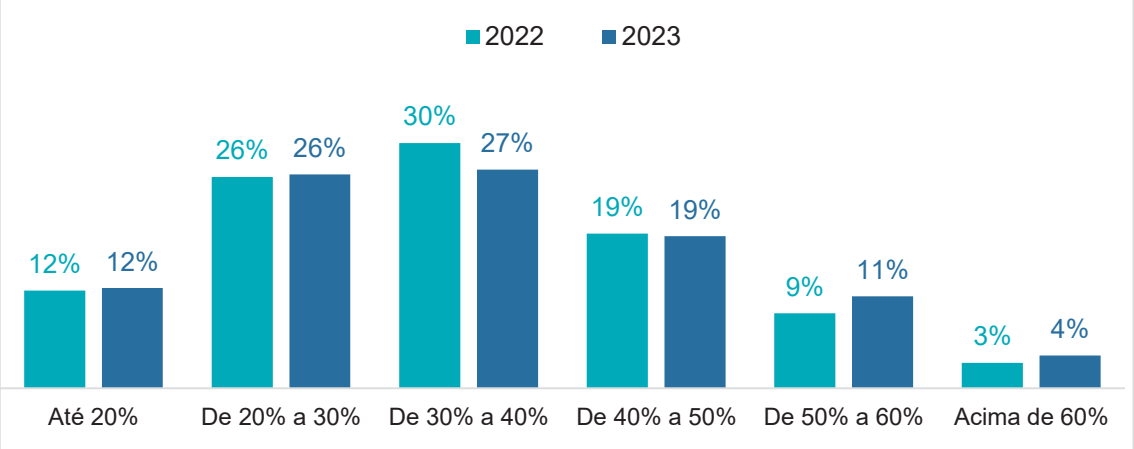


Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

Por oposição ao cenário narrado no contexto dos seis estados estudados, uma conclusão inicial seria a de que o magistério tem contribuído para desequilibrar a despesa total com pessoal das prefeituras. Afinal, uma primeira leitura do gráfico acima induz a tal conclusão. É preciso, contudo, lembrar que no gráfico 12 foi confirmado que somente 18% das prefeituras, em 2022 (e 24% delas em 2023), não tinham potencial de ampliação da DTP porque estavam acima do limite prudencial. Além disso, para quase 9 em cada dez municípios, o magistério representa menos que 40% dos servidores. Adicionalmente, em apenas três municípios sua remuneração corresponde a mais da metade da DTP no Poder Executivo.

Embora a análise desta variável no capítulo seguinte apresente novas perspectivas sobre este tema, é possível destacar aqui as informações apuradas na amostra sobre este cenário por meio dos gráficos 14 e 15. No primeiro deles, está detalhada a proporção da DTM frente ao gasto com pessoal das prefeituras. O gráfico a seguir distribui o percentual de municípios em classes uniformes por faixas da despesa do magistério dentro do gasto total com pessoal das prefeituras:

Gráfico 14 - Proporção da DTM em relação a DTP do Poder Executivo, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023

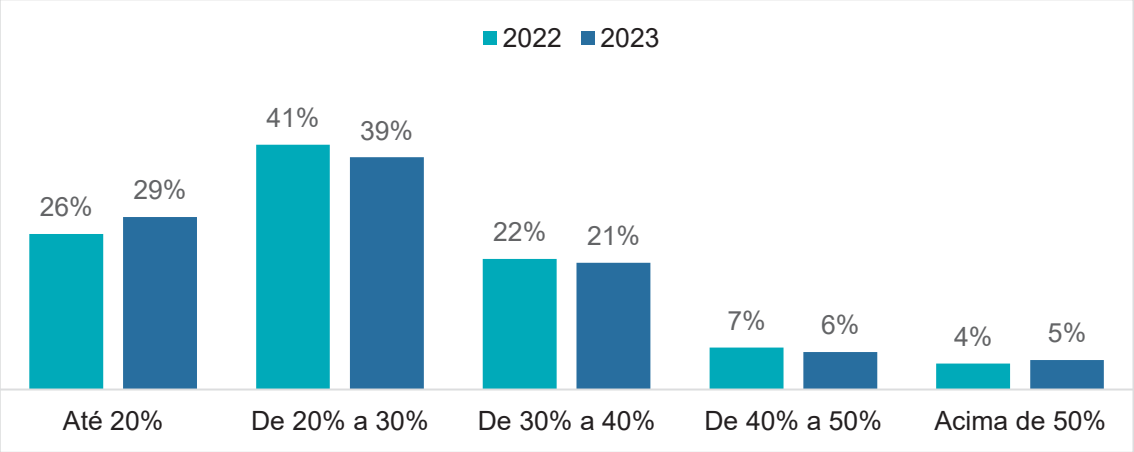


Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

De igual modo, para evitar a conclusão precipitada de que o magistério desequilibra a despesa com pessoal nos municípios que integram a amostra, também é necessário compreender a proporção de professores dentro do

quadro de servidores das prefeituras. Esta informação está contextualizada no gráfico a seguir.

Gráfico 15 - Proporção de professores em relação ao quadro de servidores do Poder Executivo, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP.

Coincidentemente, nos dois anos analisados, em 89% das prefeituras, os professores correspondem a, no máximo, 40% dos servidores. Ou seja, além de não exercer um peso desfavorável na DTP, os professores também constituem uma parcela menor no quantitativo de servidores em quase nove de cada 10 municípios da amostra.

A terceira variável, por sua vez, busca iluminar a discussão sobre a capacidade de arrecadação que o ente federado tem à sua disposição para assegurar o processo de valorização do magistério. Nesse sentido, a proposta utiliza uma divisão *per capita* de capacidade de financiamento ao ano para os entes federados considerando os recursos existentes em cada rede de ensino que podem ser utilizados em remuneração e o número de professores.

Logo, o *per capita* anual da capacidade de financiamento será apurado pela seguinte composição:

$$\textit{Per capita da Capacidade de Financiamento} = \frac{\textit{(Fundeb – VAAT) + Mínimo além do Fundeb}}{\textit{Quantidade Total de Professores}}$$

Nesta composição, o Fundeb é constituído pela arrecadação total anual de cada ente federado com este fundo, isto é, a receita direta acrescida das

Complementações da União (VAAF, VAAT e VAAR); no entanto, desta receita total são descontados 15% do valor recebido na Complementação VAAT (se houver), uma vez que este percentual tem que ser aplicado em despesa de capital[73]. E o *Mínimo além do Fundeb* representa o saldo da receita total de impostos – compreendidas as transferências constitucionais e legais – deduzidos os valores de cada ente federado destinados automaticamente para o Fundeb Estadual (Fundo Contábil Estadual). Enquanto isso, para padronizar um valor comparável para os diferentes entes federados, foi utilizado como estratégia a definição de um valor *per capita* anual, considerando o número total de professores concursados e contratados declarado pelas secretarias de educação.

É oportuno enfatizar dois aspectos sobre o *per capital* anual da capacidade de financiamento para delimitar o conceito aqui empregado. O primeiro deles é que, embora este será um valor disponível para aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), ele não reúne todas as receitas da educação que podem ser usadas de acordo com as regras dos artigos 70 e 71 da Lei 9394, afinal não estão consideradas as receitas do Salário Educação e os 15% da Complementação VAAT porque o objetivo é observar o volume que pode ser destinado para remuneração. O outro aspecto é que o valor do *per capita* poderá ser utilizado pelas redes de ensino em outras despesas e não apenas em remuneração. Este fato deve ser observado atentamente porque a proposta aqui construída não está considerando que a secretaria de educação deverá aplicar este valor em remuneração dos professores; ao contrário disso, apresenta o montante de recursos que pode ser aplicado na garantia de piso, reajuste isonômico e hora atividade. Mas, a definição do volume a ser aplicado em remuneração é da competência de cada secretaria de educação, respeitas as regras legais[74].

A partir deste conceito, antecipadamente é possível perceber que este será um dos fatores mais impactantes para o contexto de análise desta tese. A diversidade na capacidade de financiamento dos entes que integram a amostra

[73] De acordo com o Art. 27 da Lei 14.113/2020, no mínimo, 15% da Complementação VAAT devem ser aplicados e despesa de capital. Vale lembrar que o investimento em remuneração tem uma característica de despesa de custeio.

[74] Entre elas, a destinação de, pelo menos, 70% da receita do Fundeb em remuneração dos profissionais da educação e o pagamento apenas daqueles que estiverem em efetivo exercício.

é impactante quando comparada a situação dos estados com os municípios e mesmo entre eles. Isso permite compreender algumas das informações já relatadas, mas, essencialmente, essa será uma variável decisiva na verificação a ser apurada no capítulo seguinte.

Porém, para contextualizar esta variável de análise, merece destaque inicial à distribuição das unidades federativas quando aplicada a composição de cálculo da capacidade de financiamento. Observa-se:

Tabela 9 - Per capita da capacidade de financiamento ano dos estados, em R$, Brasil, 2022 e 2023

	2022	2023
UF 1	246.327,60	246.364,80
UF 2	143.847,13	129.668,01
UF 3	150.524,53	144.283,35
UF 4	133.685,92	145.879,16
UF 5	145.591,37	150.057,27
UF 6	120.886,58	115.631,75

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

A variação entre os entes federados impressiona. O estado 1 tem uma capacidade de financiamento anual *per capita* de 77,3%, superior à média (R$ 138.907,11) das demais unidades federativas estaduais. Contudo, esse valor não está apenas relacionado apenas ao volume da receita tributária deste estado. Ocorre que esta unidade federativa tem, entre as demais, o menor quantitativo de estudantes e, consequentemente, também de professores – fato que faz disparar o valor *per capita* anual aqui proposto. Os dados do Censo Escolar de 2023 (INEP, 2024b) evidenciam que os municípios deste estado têm, na educação básica, 217,7% mais alunos e 308,7% mais professores que a rede estadual. Estes percentuais representam proporção que varia do dobro até 10 vezes mais do que outras unidades federativas da amostra.

Por estas razões, o capítulo sobre a análise dos dados, quando observada a capacidade de financiamento, irá considerar três grupos para posicionar o *per capita* anual dos estados, sendo:

a) ALTA, com valor acima de R$ 200 mil;
b) MEDIANA, com *per capita* entre R$ 131 mil e R$ 200 mil;

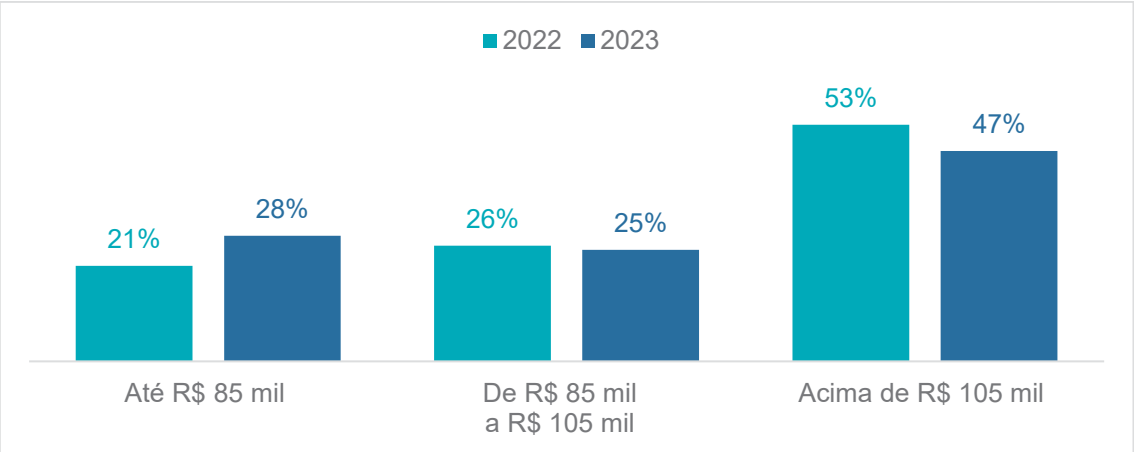
c) BAIXA, uma vez que o *per capita* de capacidade de financiamento estará fixado em até R$ 130 mil / ano.

Esta divisão é necessária para observar o comportamento dos estados na concessão de piso, reajuste e hora atividade. Mas, no caso dos municípios, a variável de análise *per capita* da capacidade de financiamento foi dividida em três grupos com uma outra característica, a saber:

a) os 25% menores (1º Quartil) são os municípios com baixo poder de financiamento, pertencentes ao grupo BAIXA (aproximadamente abaixo de R$ 85 mil *per capita*);
b) entre os 25% e 50% menores (entre o 1º e o 2º Quartil) são os municípios considerados com um poder de financiamento mediano, pertencentes ao grupo MEDIANA (aproximadamente entre R$ 85 mil e R$ 105 *per capita*);
c) acima dos 50% menores (maior que o 2º Quartil) são os municípios com alto poder de financiamento, pertencentes ao grupo ALTA (aproximadamente acima de R$ 105 mil *per capita*).

Nesse contexto, a apuração dos dados da amostra permitiu concluir que, em 2022, mais da metade (53%) dos municípios – e um percentual ligeiramente menor (47%) em 2023 – têm um valor *per capita* anual de capacidade de financiamento maior que R$ 105 mil. Estes dados estão no gráfico a seguir, que distribuiu o percentual de municípios por classes uniformes de acordo com o per capita da capacidade de financiamento nos anos pesquisados.

Gráfico 16 - Distribuição dos municípios por *per capita* anual da capacidade de financiamento, Brasil, 2022 e 2023



Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP.

Reitera-se que este valor *per capita* anual da capacidade de financiamento não está disponível apenas para uso em remuneração do magistério. Afinal, também é preciso assegurar a remuneração dos demais profissionais da educação e os investimentos necessários para garantir o acesso e a permanência dos estudantes nas unidades escolares durante todo o ano letivo. Contudo, para fins desta pesquisa, houve a necessidade de analisar tal capacidade entre os entes federados para poder observar a variação dos elementos – piso, reajuste e hora atividade – que foram escolhidos para a análise.

Apesar de, partindo da média dos dois anos analisados, praticamente a metade dos municípios se aproxima do valor *per capita* de capacidade de financiamento da UF 6 (Tabela 8), desperta a atenção a desproporção no volume de recursos disponíveis entre as esferas de governo. Esta realidade se aproxima dos estudos de Farenzena (2020) que concluíram sobre a repartição entre os municípios da menor fatia do bolo tributário brasileiro quando comparada com a arrecadação dos estados e a União. Isso remete ao debate sobre desigualdades federativas (Arretche, 2020) proposto no capítulo em que é discutido o financiamento da educação (Farenzena, 2012, 2020; Mendes; *et. al.*, 2018; Pinto, 2018). Tais desigualdades, contextualizadas, contribuirão na explicação da análise da amostra.

Considerando a estrutura de análise e a contextualização já formulada por meio dos dados narrados nesta seção, o capítulo seguinte foi reservado especificamente para observar o cumprimento do valor do piso no vencimento, a concessão de reajuste isonômico e a reserva de um terço da jornada docente para hora atividade. Tal observação será realizada em uma primeira fase a partir de uma ótica em que estes três elementos, em conjunto, sejam confrontados com as variáveis recentemente descritas: a) potencial de ampliação da DTP; b) participação da remuneração e quantidade do magistério na DTP e no quantitativo de serviços e, c) *per capita* da capacidade de financiamento para cumprimento da Lei do PSPN.

Este procedimento busca dirimir as formulações apresentadas nos cinco objetivos específicos elencados na introdução desta tese. Todavia, a opção pela análise em conjunto se deve ao fato de que a proposta desta tese trata da valorização do magistério a partir da ótica da Lei do PSPN. Sendo assim, não há

prevalência de qualquer um dos três elementos sobre os demais. Pelo contrário, a valorização neste estudo somente é admitida como satisfatória a partir de uma perspectiva em que piso, reajuste e hora atividade sejam cumpridos simultaneamente para professores concursados e contratados de acordo com os termos estabelecidos pela lei.

Desta forma, para confirmar as descobertas durante a análise – e com a intenção de resumir as apurações realizadas no próximo capítulo – os dados serão submetidos, em uma segunda fase do processo, a uma regressão logística[75]. Está é uma "técnica estatística que tem como objetivo modelar, a partir de um conjunto de observações, a relação 'logística' entre uma variável resposta dicotômica e uma série de variáveis explicativas numéricas (contínuas, discretas) e/ou categóricas" (Cabral, 2013, p. 15). Ou seja, a regressão logística indica a força e a direção do relacionamento linear entre dois atributos avaliando a probabilidade de um evento acontecer (variável resposta/variável dependente), segundo as variáveis independentes (que podem influenciar na resposta).

Ocorre que o número reduzido de estados que integram a amostra inviabiliza a utilização do recurso proposto para confirmação das análises que serão realizadas, razão pela qual, nesta última fase, serão considerados apenas os dados dos municípios. Assim sendo, esta estratégia servirá para identificar, nos vínculos e nos dois exercícios pesquisados, a confirmação das influências percebidas nas comparações dos quadros de análise – inclusive desta seção.

Com este intuito, a última fase irá considerar como variável resposta e dependente o atendimento integral dos três elementos – considerando também como variáveis independentes que podem influenciar o atendimento integral dos três elementos serão levados em conta:

a) o potencial de ampliação da despesa total com pessoal do ente federado representado pelos grupos: i) estados: *com 46,55% ou mais* ou *com até 46,54%*; ii) municípios: *com 51,3% ou mais* ou *com até 51,29%*;
b) pela força que o magistério na DTP frente sua participação no quantitativo de servidores que será representada por outros dois grupos: *Despesa > Quantidade* ou *Despesa < Quantidade*;

[75] Em razão da complexidade técnica e do fato que o autor não domina as estratégias complexas da estatística, o cruzamento dos dados foi realizado voluntariamente pela estatística Fátima Mottin (mestre em Planejamento e Governança Pública, UTFPR).

c) pelo *per capita* da capacidade de financiamento apurado por meio de três grupos: ALTA, ou MEDIANA ou BAIXA.

Os grupos, destas três variáveis de análise e as possibilidades acima descritas também serão utilizados na fase anterior à regressão logística para explicar a ocorrência das variáveis dependente e independente.

Para realizar os procedimentos de análise será utilizado um modelo (Apêndice IV) que testará os dois anos (2022 e 2023) e os dois tipos de vínculo dos professores (concursados e contratados), assim constituído é:

$$\textit{Atendimento ao piso, reajuste e hora atividade} = \begin{array}{c} \textit{Capacidade de Financiamento} \\ + \\ \textit{Faixas da DTP} \\ + \\ \textit{Despesa com o Magistério comparada com o Tamanho do Magistério} \end{array}$$

A análise consistirá na consulta a quatro modelos, a saber: Concursados 2022; Contratados 2022; Concursados 2023; e, Contratados 2023. Desta forma e observadas as considerações que foram apresentadas, o último capítulo desta tese analisa a efetivação dos dispositivos constantes na Lei 11.738 à luz dos argumentos que, de maneira recorrente, têm sido apresentados para obstáculos à política de valorização do magistério.

7. ANÁLISE DA EFETIVAÇÃO SIMULTÂNEA DE PISO, REAJUSTE ISONÔMICO E HORA ATIVIDADE NAS REDES ESTADUAIS E MUNICIPAIS DE ENSINO

Os fatos até aqui contextualizados precisam ser apurados à luz da realidade dos estados e municípios. Retomando o debate proposto na introdução a partir dos estudos de Sally Power (2006), Jenny Ozga (1990), Alice Lopes (2006) e Jefferson Mainardes (2009) durante a análise a respeito da valorização do magistério enquanto política educacional, não é razoável acolher a rigidez das regras da responsabilidade fiscal e contra-argumentar com a contextualização do Estado enquanto um palco onde o professor é apresentado como mais um assalariado em permanente disputa para galgar conquistas.

Pelo contrário, a análise do Estado e da política educacional até aqui narrada se constitui em um referencial indeclinável para sustentar novas discussões, agora voltadas sobre as realidades dos estados e municípios em diferentes perspectivas de análise. Afinal, para além dos argumentos apresentados por governadores e prefeitos (Abreu, 2008; Brasil, 2021; CNM, 2014) e da permanente busca para a efetivação da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério (PSPN) (Gouveia, 2021; Gouveia, Cruz, Oliveira e Camargo 2006; Jacomini; Penna, 2016; Rodriguez, Gutierres e Severino, 2018; Pinto, 2009, 2021; Scaff; Gouveia; Ferraz, 2018; Silveira, 2013; Veira, 2012), esta tese busca compreender em que medida os limites de gasto com pessoal da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são os maiores adversários da política de valorização dos professores em estados e municípios brasileiros.

Para tanto, o objetivo aqui pretendido é apurar se de fato os dados alegados estão “fetichizados em uma espécie de *ciência verdadeira* dado o seu caráter matemático, trazendo um quê de inquestionabilidade que deve ser rechaçado” (Pereira; Ortigão, 2016, p. 78). O método escolhido foi o de analisar três elementos centrais na efetivação da Lei do PSPN (piso, reajuste e hora atividade) por meio de três variáveis que ajudam a entender o contexto dos entes federados até aqui narrados.

7.1. O EXAME DOS OBJETIVOS A PARTIR DAS VARIÁVEIS

Para relembrar o cenário apresentado com distintas realidades, de acordo com dados informados pelas secretarias estaduais de educação, todas as seis unidades federativas cumpriram o valor do piso no vencimento em 2022 e 2023, tanto para concursados como contratados. Entre os municípios, o gráfico 8 apresentou que, enquanto o piso foi cumprido para 80,6% e 76% dos concursados em 2022 e 2023, para os contratados a situação foi diferente. Este patamar caiu para 65,1% e 60,3%, respectivamente.

Já em relação ao reajuste, a tabela 6 mostrou que metade das unidades federativas concederam percentuais idênticos dentro dos quadros de concursados e contratados. Contudo, enquanto um estado concedeu reajuste diferenciado entre os contratados nos dois anos pesquisados, outro deles aplicou percentuais distintos para os dois grupos apenas em 2022 – a estes soma-se um terceiro ente federativo, que destinou reajuste com patamares diferenciados apenas entre os concursados nos dois exercícios. Enquanto isso, o gráfico 9 mostrou que, entre os municípios, aproximadamente 19% dos concursados e 15,4% dos contratados receberam reajustes com percentuais distintos em 2022 e 2023.

Os dados da tabela 7 apresentaram um cenário em que todos os concursados foram contemplados com a reserva de um terço da jornada docente para hora atividade nos estados nos dois anos. Entre os contratados, apenas metade dos estados asseguram este direito aos docentes. Entre o grupo dos municípios analisados, os dados declarados mostram um contexto um pouco diferente, com o direito da hora atividade no patamar definido pela Lei 11.738 sendo reservado para apenas 12,1% dos docentes concursados em 2022 – e para 9,6% deles em 2023. O gráfico 10 também evidenciou um cenário bem mais desfavorável aos contratados, porque apenas 25,5% e 23,7%, respectivamente, usufruíram de um terço da atividade em 2022 e 2023.

Diante desse contexto – e como estratégia para explicar os objetivos específicos desta tese –, os dados dos estados e municípios serão submetidos a um exame a partir de três variáveis de análise definidas no capítulo da metodologia. Dentro de cada uma delas, a situação dos estados e municípios

será confrontada sob a perspectiva de análise conjunta de piso, reajuste e hora atividade.

7.1.1. O Potencial de ampliação da DTP

A situação de uso da Receita Corrente Líquida em Despesa Total com Pessoal é a principal dificuldade alegada para cumprimento de piso, reajuste e hora atividade. Os argumentos usados junto ao Poder Judiciário (Brasil, 2011a; Brasil, 2021; Brasil, 2022a; Brasil, 2023c) e os posicionamentos manifestados (Abreu, 2008; CNM, 2014, 2023) apontam para um potencial desequilíbrio fiscal se atendidas as previsões da Lei do PSPN.

Na análise da primeira variável independente (potencial de ampliação da DTP) que pode influenciar as variáveis dependentes (piso, reajuste e hora atividade), os dados declarados pelas secretarias de educação – quando contextualizados à luz das informações registradas nos sistemas oficiais – não confirmam as alegações. Apesar de o cumprimento dos três elementos ocorrer em condições e situações diferentes, quando observamos os estados e municípios é possível perceber a existência de potencial de ampliação da despesa com pessoal também em proporções distintas, para que as previsões da Lei do PSPN sejam asseguradas.

Na tabela a seguir é possível observar que mesmo diante da realidade em que todos os estados estão com a DTP abaixo do limite prudencial (até 46,54%) o cumprimento simultâneo de piso, reajuste e hora atividade ocorreu em 2022 em quatro estados e em 2023, em cinco. Já para os contratados, tal situação ocorreu em duas unidades federativas no primeiro ano pesquisado e em três no segundo. Observe:

Tabela 10 - Atendimento por potencial de ampliação da DTP, na esfera estadual, Brasil, 2022 e 2023

Grupo	2022		2023	
	Concursado	Contratado	Concursado	Contratado
Estados com 46,55% ou mais	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)
Estados com até 46,54%	66,7% (4)	33,3% (2)	83,3% (5)	50,0% (3)

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

Os dados desvendam um cenário em que o atendimento de piso, reajuste e hora atividade é assegurado, simultaneamente, em maior proporção para os professores concursados, alcançando 66,7% em 2022 e 83,3% no ano seguinte. Com as informações da Tabela 10 é possível concluir que a possibilidade de atendimento dos três elementos para os contratados se reduz em 50% em 2022 e em 40% em 2023, quando comparada a situação dos concursados. Por outro lado, enquanto o patamar de atendimento no ano de 2023 cresceu em 25%, os dados também demonstram que havia potencial de crescimento da DTP nas unidades federativas.

Já entre os municípios, fica claro que aqueles que já ultrapassaram os 51,3% da RCL em despesa com pessoal do Poder Executivo (limite prudencial) asseguram melhores condições para os concursados. Apesar de novamente ocorrer uma situação menos favorável para os contratados na esfera municipal, merece destaque o fato de que os professores com vínculo precário têm maior potencial de atendimento de piso, reajuste e hora atividade no grupo dos municípios que ainda tem potencial de ampliar a despesa com pessoal.

Em 2022, analisando grupo de municípios com o limite prudencial da LRF extrapolado, nota-se que 65,3% deles asseguraram o direito para os concursados e 40,5% asseguravam o direito para os contratados – em 2023, os valores correspondem a 59,9% e 34%, respectivamente. Em compensação, no grupo de municípios posicionados abaixo do limite prudencial, o direito dos concursados, embora superior ao dos contratados, foi garantido a 55% deles em 2022, caindo para 52,6% no ano seguinte. Para os contratados, a prerrogativa legal foi assegurada em 44,6% destes municípios no primeiro ano e em 43,5% no segundo. A tabela a seguir apresenta o percentual e o quantitativo (entre parênteses) de municípios que cumpriram simultaneamente os três elementos nos dois anos pesquisados.

Tabela 11 - Atendimento por potencial de ampliação da DTP, nos municípios, Brasil, 2022 e 2023

Grupo	2022		2023	
	Concursado	Contratado	Concursado	Contratado
Municípios 51,3% ou mais	65,3% (79)	40,5% (49)	59,9% (97)	34% (55)

Municípios até 51,299%	55% (302)	44,6% (245)	52,6% (267)	43,5% (221)

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

Quando confrontados os municípios dos dois grupos, a relação de cumprimento dos três elementos para professores concursados é 19% mais favorável entre aqueles que já ultrapassaram o limite prudencial da LRF em 2022 e 14% mais favorável em 2023. Por outro lado, a chance de cumprimento de piso, reajuste e hora atividade se reduz em 9% para os contratados no primeiro ano e em 22% em 2023.

Dentro do grupo dos municípios que estão com o limite prudencial extrapolado, a expectativa dos professores contratados em alcançar, simultaneamente, o seu direito frente aos três elementos estabelecidos nesta tese se reduz a 38% no ano de 2022 e a 43% no ano de 2023. No grupo daqueles com potencial de crescimento da DTP, a situação dos contratados, apesar de indesejável, é menos desfavorável porque o acesso a piso, reajuste e hora atividade é 19% menor no primeiro ano e 17% no segundo.

Nesse contexto, é possível observar, diante do objetivo específico ‘a’ proposto nesta tese, que haveria espaço de ampliação da despesa com pessoal em todas as unidades federativas que não cumpriram piso, reajuste e hora atividade nos anos pesquisados. É bem verdade que apenas uma observação detalhada de cada realidade local acompanhada de simulações de impacto orçamentário-financeiro permitiria concluir o potencial do atendimento destes três elementos mantendo cada estado dentro do limite prudencial ou mesmo acima dele, mas abaixo do limite máximo da LRF.

7.1.2. A participação da remuneração do magistério na DTP e proporção da quantidade de professores no quadro de servidores

Consideremos que a remuneração média do magistério, quando comparada com profissionais que têm nível superior e que atuam em outras áreas, é 13% menor (INEP, 2024a). Levemos em conta que, nos estados e, principalmente, nos municípios, ainda há um contingente importante de servidores (das mais diversas áreas) com formação em nível de ensino

fundamental e médio. Nesse sentido, é razoável a expectativa de uma equivalência entre a remuneração dos professores com os demais servidores no Poder Executivo (Sanches, 2020, 2023). Independente da realidade de oferta da educação básica nos estados e municípios – fato que determina o quantitativo necessário de professores para atendimentos dos estudantes na sua rede de ensino –, é minimamente sensato estimar que o magistério ocupe uma posição no contexto da despesa com pessoal equivalente à sua participação no quadro de servidores. Até porque, um cenário diferente disso "leva a uma naturalização da desvalorização profissional, como se não houvesse outro jeito" (Gouveia *et. al*., 2006, p. 267).

Adicionalmente, é preciso compreender a repercussão do magistério na DTP para saber se realmente a remuneração dos professores desequilibra a situação fiscal do ente federado. Desta forma, a proposta desta tese é avaliar o cumprimento simultâneo de piso, reajuste e hora atividade em uma perspectiva onde se considera se a despesa com o magistério é maior ou menor que à proporção que os professores ocupam no quadro geral de servidores dos estados e municípios.

Na análise desta segunda variável independente (*Despesa* > *Quantidade* ou *Despesa* < *Quantidade*), o atendimento dos três elementos é maior no grupo de estados e municípios que têm a despesa menor que a quantidade. Em outras palavras, no grupo dos entes federados em que o número de professores ocupa um espaço proporcionalmente maior no quadro de servidores em relação a sua remuneração dentro da DTP do estado ou município, o valor do piso, a concessão de reajuste isonômico e a reserva de um terço de hora atividade são mais frequentes.

Na esfera estadual, todas as seis unidades federativas têm uma despesa menor que a quantidade. A tabela a seguir demonstra que, mais uma vez, o cumprimento simultâneo dos três elementos ocorre em proporção maior para os concursados em comparação com os contratados:

Tabela 12 - Atendimento pela situação de Despesa e Quantidade, na esfera estadual, Brasil, 2022 e 2023

Grupo	2022		2023	
	Concursado	Contratado	Concursado	Contratado

Despesa < Quantidade	66,7% (4)	33,3% (2)	83,3% (5)	50,0% (3)
Despesa > Quantidade	0% (0)	0% (0)	0% (0)	0% (0)

Fonte: Organizado pelo autor com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

Ainda que em todos os estados a despesa com o magistério ocupem uma posição menor que seu quantitativo no quadro de servidores, nem todos os profissionais do magistério têm assegurados os três elementos analisados nesta tese. Outro fato que desperta atenção é que, enquanto os três elementos foram assegurados para concursados em 66,7% dos estados em 2022, e em 83,3% dos estados em 2023, a concessão de piso, reajuste e hora atividade para os contratados, simultaneamente, se reduz em 50% no primeiro ano e em 40% no segundo dentro desse grupo de unidades federativas.

Sob outra perspectiva, o cumprimento simultâneo dos três elementos cai na esfera municipal para os concursados no grupo em que a despesa é menor que a quantidade – quando comparado com os estados – e surge em menor intensidade a concessão de piso, reajuste e hora atividade dentro daqueles municípios onde a despesa é maior que a quantidade. Diferente do que ocorreu nos seis estados, os três elementos são cumpridos para os contratados em um número maior de prefeituras, conforme evidenciam os dados da tabela 13.

De maneira detalhada, para os concursados, no grupo em que a despesa é menor que a quantidade, 58,2% (110 municípios) no primeiro ano e 52,5% (96) no segundo ano cumprem piso, reajuste a hora atividade para os concursados. Já para os contratados, a garantia dos três elementos cai para 52,4% (99) e 45,4% (83 municípios), respectivamente. Entretanto, desperta atenção o fato de que, nas prefeituras em que o magistério exerce um peso maior na DTP quando comparado com o seu tamanho no quadro de servidores, a situação em relação aos três elementos não é muito diferente para os professores concursados em relação ao outro grupo. Estas informações estão apresentadas na tabela a seguir.

Tabela 13 - Atendimento pela situação de Despesa e Quantidade, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023

Grupo	2022		2023	
	Concursado	Contratado	Concursado	Contratado

Despesa < Quantidade	58,2% (110)	52,4% (99)	52,5% (96)	45,4% (83)
Despesa > Quantidade	56,3% (271)	40,5% (195)	55% (268)	39,6% (193)

Fonte: Organizado pelo autor com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

Quando comparados os dois grupos (*Despesa* > *Quantidade* e *Despesa* < *Quantidade*), os municípios onde a despesa é menor que a quantidade a garantia de piso, reajuste e hora atividade para os concursados cresce em 3% em 2022 e reduz em 5% em 2023; mas, aumenta 29% para os contratados no primeiro ano e em 14% no segundo. Isso se deve ao fato de que quando observada apenas a situação dos professores com vínculo precário, o atendimento dos três elementos ocorreu em maior proporção no primeiro grupo. Inclusive, dentro desse grupo onde a despesa é menor que a quantidade (variável independente), a variável dependente (piso, reajuste e hora atividade) se reduz em 10% para os concursados e 14% para os contratados. Contudo, no outro grupo (despesa maior que a quantidade) a redução da variável dependente ocorre de maneira ainda mais acentuada alcançando 28% tanto para concursados como para contratados.

Ao retomar o objetivo específico ‘b’ desta tese, é possível destacar que, mesmo onde a remuneração do magistério ocupa uma proporção menor que o quantitativo de professores dentro do quadro total de servidores, pouco mais da metade das prefeituras cumprem, ao mesmo tempo, piso, reajuste e hora atividade para concursados – em patamar ainda menor, para contratados. Todavia, nos municípios onde a despesa com o magistério exerce um peso maior que seu tamanho no quadro de servidores, os contratados têm maiores expectativas de acessar os três elementos se compararmos a situação dos concursados, até porque, esta elevação da despesa ocorreu em razão do atendimento a estes professores com vínculo precário.

Este cenário diverso de atendimento simultâneo dos três elementos em condições distintas nos entes federados leva à conclusão de que o peso que o magistério exercer na DTP não pode ser tomado como argumento absoluto para que gestores decidam pelo cumprimento ou não da Lei do PSPN. Esta constatação remete à necessidade de analisar uma outra variável independente que pode desvendar novas situações na busca pela política de valorização do

magistério – razão pela qual passamos a analisar na sequência a capacidade de financiamento.

7.1.3. O per capita anual da capacidade de financiamento

Apesar desta variável independente buscar responder detalhadamente o objetivo específico ‘e’ desta tese, ela também tem estreita relação com os três elementos (variáveis dependentes) de maneira individual – fato esse presente nos objetivos específicos ‘c’ e ‘d’. Afinal, para além do potencial de ampliação da despesa com pessoal do ente federado e da força que o magistério exerce na DTP, é a capacidade de financiamento do ente federado que pode ampliar ou reduzir a possibilidade de assegurar, ao mesmo tempo, o cumprimento de piso, reajuste e hora atividade.

De início, é preciso destacar que esta tese não busca estimar o volume de recursos necessários para que os três elementos sejam assegurados nos estados e municípios – haja vista que a proposta não é calcular qual o volume de receitas seria necessário em cada entre federado. Tampouco, busca projetar o saldo orçamentário-financeiro dos estados e municípios para investir na política de valorização do magistério, porque não está analisando a disponibilidade destes entes federados.

A proposta de estabelecer um *per capita* da capacidade de financiamento de cada ente federado para investir em remuneração dos professores quer posicionar os estados e municípios diante da sua realidade de arrecadação na área da educação e que está disponível para aplicar em piso, reajuste e hora atividade. E com isso, reitera-se, a proposta aqui apresentada não é a de utilizar integralmente estes recursos neste fim porque existem outras despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino para serem cumpridas. Mas, a partir de um valor *per capita* disponível para tal finalidade é possível compreender as diferenças existentes entre os entes federados e como isso afeta o cumprimento dos três elementos.

Ao retomar o que foi discutido no capítulo anterior, destacamos que o valor *per capita* aqui construído é resultado da receita total do Fundeb – descontados os 15% da complementação VAAT e acrescido o saldo a ser aplicado em MDE para fins de cumprimento dos 25% previstos no artigo 212 da

Constituição. Como resultado do tratamento dos dados que integram a amostra, é possível observar que os estados e municípios com ALTA e MEDIANA capacidade de financiamento cumprem, simultaneamente, em maior proporção, as variáveis dependentes (três elementos) desta pesquisa – com uma única exceção. A UF 6, que tem o menor valor *per capita* de capacidade de financiamento[76], foge à regra dos estados e municípios porque cumpriu integralmente os três elementos para os concursados em 2022 e 2023. Ainda assim, esta unidade federativa concedeu reajuste diferenciado entre os concursados nos dois anos, o que remete diretamente para a conclusão de que a estrutura do plano de carreira dos professores nesta rede estadual foi descumprida em ambos os exercícios – fato que certamente motivou um achatamento da tabela salarial.

Na análise da capacidade de financiamento na esfera estadual, a tabela a seguir mostra que, apesar do seu elevado valor *per capita*[77], a UF 1 posicionada no grupo ALTA cumpriu, ao mesmo tempo, os três elementos somente para os professores concursados, uma vez que os docentes contratados não tiveram assegurado o direito a um terço de hora atividade. Já no grupo MEDIANA, 75% dos estados cumpriram integralmente o piso, reajuste e hora atividade para os concursados em 2022 e em 2023 – mas apenas 25% deles asseguraram os três elementos para os contratados no primeiro ano e 66,7% no segundo. Por fim, vale destacar que no grupo BAIXA estiveram a UF 6 nos dois exercícios e a UF 2 apenas no ano de 2023. Como já mencionado, a UF 6 não cumpriu os três elementos para os concursados em ambos os anos, mas assegurou para os contratados. Já a UF 2 não cumpriu um terço de hora atividade para os docentes contratados em 2023. Estas informações estão detalhadas na tabela a seguir.

Tabela 14 - Atendimento situação do per capita da capacidade de financiamento, na esfera estadual, Brasil, 2022 e 2023

Grupo	2022		2023	
	Concursado	Contratado	Concursado	Contratado
ALTA	100% (1)	0% (0)	100% (1)	0% (0)

[76] R$ 120.886,58, em 2022, e R$ 115.631,75, em 2023.

[77] A UF 1 tem um per capita de capacidade de financiamento 77,3% superior à média dos demais estados.

MEDIANA	75% (3)	25% (1)	100% (3)	66,7% (2)
BAIXA	0% (0)	100% (1)	50% (1)	50% (1)

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

Os dados revelam que na esfera estadual sob a luz da capacidade de financiamento o cumprimento integral dos três elementos para os professores concursados ocorreu em apenas 66,7% dos estados em 2022 e subiu para 83,3% em 2023. Contudo, a situação dos contratados é bastante fragilizada nesta variável, uma vez que só um terço das redes estaduais garantiu piso, reajuste e hora atividade no primeiro ano e metade no segundo. Esses dados evidenciam que a chance de os contratados usufruírem simultaneamente dos três elementos é 50% menor em comparação aos concursados em 2022 e 60% em 2023.

Paralelamente, entre os municípios, aqueles situados nos grupos ALTA e MEDIANA cumpriram para concursados e contratados, ao mesmo tempo, em maior proporção, nos dois anos pesquisados, o valor do piso no vencimento, a concessão de reajuste isonômico e asseguraram um terço de hora atividade. Contudo, esse cenário ocorreu em um quantitativo que, na média, alcançou em torno da metade dos municípios.

Dentro do grupo ALTA, os três elementos foram garantidos para os concursados em 61,8% das prefeituras no primeiro ano e em 57,3% delas no segundo. Para os contratados, o cenário reduz ao patamar de 47,2% e 46,3%, respectivamente. Em proporção menor, no grupo MEDIANA a garantia integral dos elementos ocorreu para os concursados em 55,1% dos municípios em 2022 e em 52,1% em 2023; porém, para os contratados que é importante porque apenas 41,3% das prefeituras no primeiro ano e 39,5% no segundo atenderam os três elementos. Por fim, a redução do atendimento simultâneo de piso, reajuste e hora atividade foi ainda menor no grupo BAIXA, alcançando somente 48,8% dos concursados em 2022, 54,3% em 2023 – valores que decaíram para 39,9% e 41,2%, respectivamente.

Esses dados estão apresentados na tabela a seguir que deixa claro a diminuição da possibilidade de, ao mesmo tempo, assegurar o atendimento integral dos três elementos na esfera municipal. Observe:

Tabela 15 - Atendimento situação do per capita da capacidade de financiamento, na esfera municipal, Brasil, 2022 e 2023

Grupo	2022		2023	
	Concursado	Contratado	Concursado	Contratado
ALTA	61,8% (207)	47,2% (158)	57,3% (192)	46,3% (155)
MEDIANA	55,1% (92)	41,3% (69)	52,1% (87)	39,5% (66)
BAIXA	48,8% (82)	39,9% (67)	50,6% (85)	32,7% (55)

Fonte: Organizado pelo autor com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

A tabela acima permite concluir que na comparação entre os grupos ALTA e BAIXA capacidade de financiamento, os professores concursados tinham um potencial 27% maior de cumprimento de piso, reajuste e hora atividade se estivessem no ano de 2022 em municípios do primeiro grupo. Em 2023, esse número será reduzido para 13%. Já os contratados teriam uma oportunidade 18% maior de usufruir dos três elementos no primeiro ano se estivessem em um município com ALTA *per capita*; e essa chance no segundo ano cresceu para 41%.

Dentro do grupo ALTA, a possibilidade de os contratados também acessarem os três elementos era 24% menor em 2022 e 19% em 2023. Por outro lado, dentro do grupo BAIXA a situação se inverte porque os contratados teriam uma possibilidade 18% menor que os concursados em 2022 e 35% em 2023.

Em análise do objetivo específico ‘e’ desta tese é possível concluir que as desigualdades na capacidade de financiamento interferem decisivamente no cumprimento da Lei do PSPN, conforme os dados das tabelas 14 e 15 demonstram. Isso se demonstra especificamente em relação ao reajuste isonômico e a reserva de um terço de hora atividade – objetivos específicos ‘c’ e ‘d’ –, à medida em que se reduz a capacidade de financiamento, também diminuirá o potencial dos entes federados cumprirem estes dois elementos[78].

7.2. A RELAÇÃO ENTRE AS VARIÁVEIS NOS CONTEXTOS DA PESQUISA

[78] Exceção deve ser registrada para a UF 6, com o menor per capita de capacidade de financiamento, que concedeu o valor do piso e cumpriu reajuste isonômico, mas não garantiu hora atividade para os concursados.

Como a proposta desta tese contextualiza uma política educacional e analisa as condições dos entes subnacionais para efetivar esta política, os dados até aqui apresentados motivaram uma nova etapa para confirmar as conclusões alcançadas. Daí surge a decisão de aplicar uma técnica estatística que permite identificar vínculos entre os resultados extraídos dos quadros de análise já apresentados na esfera municipal[79]. O uso da regressão logística tem o objetivo de examinar a relação existente entre uma ou mais variáveis explicativas – consideradas como independentes – e uma variável resposta – aqui compreendida como dependente (Cabral, 2013).

Ao usar esta técnica foi possível concluir a existência de um padrão de influência das variáveis independentes nos dois anos analisados. Enquanto a *Despesa < Quantidade* só apresenta influência no cumprimento integral de piso, reajuste e hora atividade os contratados, o *potencial de ampliação da DTP* impacta somente a situação dos concursados. Já o valor *per capita da capacidade de financiamento*, é impactante para os professores nos dois tipos de vínculo (concursados e contratados).

Outro fato importante a ser observado na tabela 16, que apresenta um resumo dos resultados dos modelos gerados pela regressão logística, é que o modelo dos concursados tem o intercepto do modelo positivo e dos contratados negativo. Em outras palavras, isso significa que existe uma probabilidade menor de cumprir simultaneamente os três elementos (variável dependente) para os professores contratados de maneira indiferente quando analisadas as variáveis independentes (*potencial de ampliação da DTP*, *Despesa < Quantidade*, e *per capita da capacidade de financiamento*).

Tabela 16 - Resumo dos resultados dos modelos gerados com regressão logística para os dois anos e dois tipos de vínculos, Brasil, 2022 e 2023

		VARIÁVEIS INDEPENDENTES		
Variável resposta	INTERCEPTO DO MODELO	VAR 1 Superior51 = 1	VAR 2 Capacidade de Financiamento Baixa = 1	VAR 3 Despesa menor que Tamanho = 1
		Faixa da Despesa Total com Pessoal	Capacidade de Financiamento dos Municípios	Tamanho da Despesa com Magistério

[79] Como tratado anteriormente, o número reduzido de estados não permitiu o uso da regressão logística para confirmar as conclusões já apresentadas.

				comparado com o Tamanho do Magistério
Atendimento Concursados 2022	Intercepto: positivo	Significativa e Relação POSITIVA acima do limite fiscal	Significativa e Relação NEGATIVA para BAIXA Capacidade de Financiamento	Não significativa
Atendimento Contratados 2022	Intercepto: negativo	Não significativa	Significativa e Relação NEGATIVA para BAIXA Capacidade de Financiamento	Significativa e Relação POSITIVA para Despesa menor que o Tamanho
Atendimento Concursados 2023	Intercepto: positivo	Significativa e Relação POSITIVA acima do limite fiscal	Significativa e Relação NEGATIVA para BAIXA Capacidade de Financiamento	Não significativa
Atendimento Contratados 2023	Intercepto: negativo	Não significativa	Significativa e Relação NEGATIVA para BAIXA Capacidade de Financiamento	Significativa e Relação POSITIVA para Despesa menor que o Tamanho

Fonte: Organizado pelo autor (2024), com a ajuda da estatística Fátima Mottin, com base nos dados declarados pelas secretarias estaduais e municipais de educação e colhidos no Siconfi sobre RCL e DTP

Na análise do Modelo A (Concursados 2022) a VAR 3 (Tamanho da Despesa com Magistério comparado com o Tamanho do Magistério) não se mostrou significativa. Entretanto, o Modelo altamente significativo apresenta duas variáveis influenciando na variável resposta (atendimento simultâneo dos três elementos), que são a VAR 1 (Faixa DTP) e a VAR 2 (capacidade de financiamento dos municípios). A relação da pelo sinal (positivo ou negativo da estimativa do parâmetro (Estimate) apresenta duas conclusões:

a) *FaixaDTP_22Superior51*: relação positiva, ou seja, o fato de o município estar acima do limite prudencial indica que ele tem uma maior probabilidade de estar atendendo os três elementos da Lei do PSPN. Esse aumento da chance é de aproximadamente 61%.
b) *Capacidade_FINANC_22BAIXA*: a relação negativa indica em caso de baixa capacidade de financiamento que cresce a probabilidade de o município não cumprir piso, reajuste isonômico e hora atividade. E, nesse caso, a redução na chance de não atendimento é da ordem de - 43%.

Por sua vez, na análise do Modelo B (Contratados 2022), a variável VAR 1 (Faixa da DTP) não se mostrou significativa. Mas o modelo significativo para este grupo de professores apresentou a VAR 2 (capacidade de financiamento) e a VAR 3 (Tamanho da Despesa com Magistério comparado com o Tamanho do Magistério) influenciando a variável resposta (atendimento simultâneo dos três elementos. A relação da pelo sinal (positivo ou negativo da estimativa do parâmetro - Estimate) mostra que:

a) *DTM_DTP_22DespMENORQuant*: relação positiva, ou seja, o fato de o município ter despesa com o magistério menor que o tamanho do magistério no quadro de servidores indica que ele tem uma maior probabilidade de estar atendendo os três elementos para os professores contratados; e, com um aumento da chance de aproximadamente 76%.
b) *Capacidade_FIANNC_22BAIXA*: neste caso, a relação negativa indica que se o município tiver arrecadação baixa, é a probabilidade de ele não atender piso, reajuste e hora atividade para os contratados é maior. A redução na chance desse não atendimento é de - 35%.

Este modelo indica que tanto a despesa menor (com influência positiva) quanto a capacidade de arrecadação baixa (influência negativa) afetam as chances de y = 1, isto é, interferem na possibilidade de atendimento simultâneo dos três elementos. Enquanto isso, a capacidade financiamento MEDIANA não apresenta evidência estatística de influência significativa.

Para o Modelo C (Concursados 2023), a VAR 3 não apresentou resultado significativo. Todavia, a VAR 1 e a VAR 2 influenciaram a variável resposta (piso, reajuste e hora atividade) em um nível de confiança de 10%. A relação da pelo sinal (positivo ou negativo da estimativa do parâmetro) mostrou que:

a) *FaixaDTP_22Superior51*: com uma relação positiva porque o fato de o município estar acima do limite prudencial indica que ele tem uma maior probabilidade de estar atendendo os três elementos com uma chance ampliada na ordem de 44%.
b) *Capacidade_FINANC_22BAIXA*: neste caso a relação é negativa e indica que no município com baixa capacidade de financiamento a chance de não cumprir piso, reajuste e hora atividade se reduz em – 29%.

Em geral, nesse Modelo a *FaixaDTP_23Superior51* (municípios acima do limite prudencial) apresenta uma tendência positiva e significativa, enquanto a *Capacidade_FINANC_23BAIXA* (baixo *per capita* anual de capacidade de financiamento) tem efeito negativo.

E, finalmente, no Modelo D (Contratados 2023) a primeira conclusão é que, assim como no caso dos professores contratados no ano de 2022, a faixa da despesa total com pessoal do Poder Executivo (VAR 1) não mostrou relevância. Aqui, o modelo significativo foi constatado para os três elementos (variável resposta) na VAR 2 (*per capita* anual da capacidade de financiamento) com uma relação pelo sinal (Estimate) evidenciando uma relação negativa. Ou seja, o município com *Capaciade_FINANC_23BAIXA* terá maior probabilidade de não atender piso, reajuste e hora atividade na proporção de – 45%.

Ainda neste modelo, a VAR 3 (Tamanho da Despesa com Magistério comparado com o Tamanho do Magistério) não é significativa, fato que evidencia, assim como em 2022, que a VAR 2 (capacidade de financiamento) é importante para este grupo, ainda que com um aumento de chance na ordem de 5%. Esse modelo sugere que uma menor capacidade de arrecadação impacta negativamente a probabilidade de ocorrência do evento y = 1 (chance de atender, ao mesmo tempo, piso, reajuste e hora atividade).

Portanto, a aplicação da regressão logística confirmou a análise da seção anterior e reforçou o debate teórico acerca das disputas em relação ao conceito da Lei do PSPN e sobre o contexto ainda frágil da valorização do magistério. De igual modo, se aproximou dos estudos sobre desigualdades federativas que impactam a capacidade de arrecadação e a necessidade de investimento em educação. Porém, evidenciou com maior clareza e com os próprios números que operam a responsabilidade fiscal, a inconsistência que a argumentação que justiça as limitações para o cumprimento de piso, reajuste e hora atividade.

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente cabe registrar que a pesquisa documental e bibliográfica para fundamentar esta tese permitiu compreender como a valorização profissional tem evoluído em condições ainda não suficientes para consolidar o magistério enquanto profissão e com reconhecimento social. Em um segundo plano, a pesquisa quantitativa deu luz à complexidade dos fatores que interferem de maneira decisiva para que o professor conquiste patamares mais elevados de remuneração – com a aplicação do piso e seu reajuste anual – e de organização do seu trabalho – com a implementação da reserva de um terço da jornada docente para hora atividade – e alcance uma posição digna no mundo do trabalho e na estrutura social.

Em relação ao primeiro aspecto, o caminho para instituir uma referência de remuneração para o magistério no Brasil, que durou mais de dois séculos, esteve pautado em esforços dos educadores e movimento sindical em um processo que nunca se separou da busca pela garantia de escola pública e gratuita (CNTE, *s. d*., Vieira, 2012). No meio desse caminho, com o advento da Constituição de 1988 o movimento avançou e foi marcado, entre outros, por dois momentos. O primeiro foi uma proposta para instituir um piso salarial para os professores que chegou à Câmara dos Deputados com mais de um milhão de assinaturas; e o outro, durante o governo Itamar Franco, quando foi instituído um Pacto pela Valorização do Magistério. Ambos não se concretizaram e apesar do debate em favor de um piso para todos os profissionais da educação estar presente durante todo o tempo, em 2006 com a Emenda Constitucional 53, o caminho para o piso do magistério foi pavimentado e a proposta enviada para o Congresso Nacional pelo governo Luís Inácio Lula da Silva foi aprovada em meados de 2008.

Diferente de outros referenciais legais posteriormente instituídos no Brasil como o piso da enfermagem, a Lei 11.738/2008 (Brasil, 2008a) estabeleceu um conceito em que o valor do piso tem que ser garantido no vencimento, isto é, na base salarial e não no conjunto da remuneração. Além disso, ordenou que este valor deve ser atualizado todos os anos, com ganho real e não apenas com recomposição das perdas inflacionárias; para tanto, propôs o uso de uma regra pautada no principal mecanismo de financiamento da

educação básica pública que é o Fundeb. E, por fim, ainda disciplinou a organização do trabalho docente ao instituir a reserva de um terço da jornada docente em atividades extraclasse e sem a presença de estudantes.

Estes três principais elementos da lei têm motivado sucessivas iniciativas de governos estaduais e prefeituras junto ao Poder Judiciário sob a alegação de que, se cumpridos, os estados e os municípios extrapolam os limites de despesa com pessoal definidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Abreu, 2008; Brasil, 2021a; CNM, 2011, 2014, 2023; Puccinelli, 20212). No entanto, até o momento, o Supremo Tribunal Federal (STF) julgou constitucional tanto o valor do piso no vencimento, como também o mecanismo de atualização e a reserva de um terço para atividades fora da sala de aula e sem os estudantes (Brasil, 2011; 2020; 2021a). Porém, a existência da lei e as decisões do STF ainda não foram suficientes para que estes três elementos estejam assegurados aos professores, independente do seu tipo de vínculo, em todas as redes públicas de educação básica (INEP, 2024a).

Tal situação abre algumas perspectivas de análise sobre a importância da Lei do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), fato que remete inicialmente para um debate sobre a qualidade da educação. Isso porque a Constituição estabelece o piso, a valorização profissional e a qualidade da educação como princípios equivalentes para a oferta do ensino no país; logo, os elementos que integram a Lei do PSPN se tornam uma condição fundamental (Rodriguez; Gutierres; Severino, 2018) para que exista um padrão de qualidade (Carreira; Pinto, 2007) nas redes estaduais e municipais de ensino.

Mas, em uma outra perspectiva, a garantia destes elementos está atrelada a necessidade de financiamento adequado (Farenzena, 2019; Pinto, 2021), situação que a literatura tem demonstrado que pode ser alcançada com a efetivação do Custo Aluno Qualidade (Alves; Silveira; Schneider, 2019). No que lhe diz respeito, o tema do financiamento não pode ser dissociado de questões como as fortes desigualdades federativas (Arretche, 2020) que condicionam a capacidade de arrecadação dos estados e municípios (Arelaro, 2007; Farenzena, 2012; Melchior, 1980; Mendes; *et. al*., 2018; Pinto, 2018) a outros componentes como a atividade econômica local e regional e a maneira como a Constituição define o que pode ser tributado, qual ente federado capaz

para arrecadar qual tributo e, principalmente, como é feita a distribuição da arrecadação (Brasil, 1988).

Da mesma forma, tal garantia também está atrelada à organização da educação básica e à própria participação dos entes federados em seu financiamento. Isso porque, a regra constitucional reserva à União a responsabilidade sobre a rede federal, enquanto a educação infantil é compromisso prioritário dos municípios e o ensino médio, dos estados; já o ensino fundamental deve ser ofertado por ambos em regime de colaboração. Além disso, em relação ao financiamento a União atua, segundo a Constituição, por meio de ações suplementares e redistributivas. Estes dois fatos impactam as desigualdades federativas e devem ser considerados na análise da efetivação dos elementos pesquisados nesta tese.

Adicionalmente, o debate sobre piso, reajuste e hora atividade dentro do processo de valorização dos professores merece uma contextualização acerca do exercício do magistério enquanto profissão, afinal esse é um trabalhador submetido à condição de assalariado. Primeiro é preciso lembrar que esta situação, apesar das transformações ao longo do tempo – que com a Revolução Industrial começam a tirar o trabalhador de condições precárias de trabalho e sobrevivência e asseguram os primeiros direitos sociais como seguridade para ele e sua família – ainda não foi capaz de eliminar um padrão da hierarquia social (Castel, 20010), ao qual o professor também está posicionado em situação desfavorável em relação a outros profissionais.

Contudo, é a partir da Revolução Industrial que o mundo do trabalho começa a ser impactado por um caráter mais técnico que permitiu a transformação do então assalariado em profissional; ainda, estabeleceu e hierarquizou sua posição dentro de um grupo social (Barbosa, 1993). Apesar de poder conquistar certo destaque dentro do seu próprio grupo, o trabalhador se deparou com surgimento da segmentação das profissões, apoiada pelo fortalecimento das universidades e institutos de pesquisa. Esse processo, submetido a uma forte regulamentação, trouxe privilégios para aqueles que se organizaram em grupos sociais por meio das profissões (Dubar, 2005) porque se caracterizaram como detentores de uma espécie de monopólio fechado e protegido (Barbosa, 1993).

Nesse contexto, nem mesmo o advento de diversos marcos legais desde o final do século XX conseguiu fortalecer o magistério enquanto profissão afastando a imagem da dimensão religiosa (Arroyo, 2000; Nóvoa, 1997) e de uma ocupação que não é tão importante na estrutura social (Tardif; Lessard, 2005). Pelo contrário, uma vasta literatura tem concluído que o magistério pode ser compreendido por outros conceitos como a da desprofissionalização (Oliveira, 2020) ao retirar sua legitimidade e enfraquecer o seu *status*, da semiprofissão (Mehta, 2020) em razão do fácil acesso a uma profissão pouco codificada e com baixo poder social o que acaba não atraindo os estudantes mais talentosos, e, finalmente, da proletarização (Enguita, 1991) porque é uma profissão que não consegue comprovar competência e este fato resulta em uma limitação da perspectiva econômica.

Esse contexto tem estreita relação com o objeto desta tese, uma vez que no Estado, enquanto palco central das disputas, distintos interesses influenciam diretamente o magistério na medida em que os argumentos legal e econômico posicionam a responsabilidade fiscal em situação vantajosa em relação à sua valorização. E isso ocorre por meio de um poder simbólico (Bourdieu, 2014), sustentado em diferentes tipos de capital (Bourdieu, 1996) que garantem ao Estado a integridade moral e a autoridade para manter a ordem social (Bourdieu, 2014).

Como resultado surge um processo de naturalização da desvalorização profissional (Gouveia; *et. al*., 2006) que também está assentada em um cenário de forte descentralização na oferta de educação básica pública no Brasil que enfrenta, ao mesmo tempo, um desequilíbrio entre a capacidade de arrecadação dos entes federados e seu esforço de investimento (Farenzena, 2020). É bem verdade que a sistemática de financiamento da educação tem avançado principalmente desde os anos 1980 (Arelaro, 2007) e foi protegida com um mecanismo de subvinculação de recursos (Davies, 2006; Pinto, 2002) que iniciou com o Fundef, passou pelo Fundeb (Pinto, 2018) e foi constitucionalizado com o Fundeb permanente (Cara; Nascimento, 2021). Porém, este avanço ocorreu em proporção ainda insuficiente para garantir o cumprimento do direito à educação de qualidade para todos (Amaral; *et. al*. 2021).

Apesar de a participação da União no Fundeb permanente ter crescido de 10% para 23% em relação ao volume de recursos aportados por estados e

municípios e da Complementação VAAT ter o objetivo de redistribuir receitas para reduzir a desigualdade na capacidade do gasto em educação, um potencial risco de desvio (Arretche, 2020) poderá ocorrer na política de financiamento. E isso se dá em razão da Complementação VAAR e do ICMS-Educação que surgem com o objetivo de premiar a melhoria de desempenho dos estudantes em avaliações de larga escala (Cara; Nascimento, 2021). São mudanças que operam alinhadas a uma perspectiva de gestão gerencialista pautada em controle de performance (Lima, 2021).

Aliás, a prioridade de uma gestão gerencialista tem pautado um conjunto de medidas voltadas para o equilíbrio fiscal e que foram adotadas por todos os governos no Brasil desde o final do século XX. Para regular o uso do orçamento público e evitar o endividamento e o descontrole dos governos, tais medidas acabam repercutindo direta ou indiretamente nas políticas públicas (Amaral, 2023) contrapondo o mundo real – com as demandas de investimentos sociais – e o mundo financeiro – por meio das demandas do capital (Fineduca, 2023). Realidade que afeta diretamente a política de valorização do magistério porque governadores (Brasil, 2011, 2020, 2021a; Puccinelli, 2012) e prefeitos (Abreu, 2008; CNM, 2011, 2014, 2023) argumentam que o pagamento de piso, a concessão de reajuste isonômico e a reserva de um terço de hora atividade são incompatíveis com os limites de despesa com pessoal fixados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um fato que ao mesmo tempo motiva a reação de governadores e prefeitos e confirma a fragilidade da política de valorização dos professores é que, embora desde o início de sua vigência o PSPN tenha alcançado um crescimento real – acima da inflação[80] – de 108,8%, a política de remuneração do magistério não avançou significativamente. Mesmo diante desse crescimento, o ganho médio dos professores no Brasil corresponde a 86,9% da remuneração média de profissionais com formação em nível superior que atuam em outras áreas (INEP, 2024a). Além disso, os professores brasileiros de educação básica ganham, em média, menos da metade da remuneração dos docentes nos países da OCDE (Pinto, 2021).

[80] Neste caso apurada pelo INPC porque leva em consideração o Gráfico 2.

Apesar destes dados desenharem um contexto nacional, é preciso destacar a dificuldade de acesso a informações sobre a remuneração do magistério em cada rede de ensino. Não há atualmente no Brasil um sistema oficial que apresente dados sobre vencimento e outras vantagens de todos os professores, em todos os estados e municípios. Acrescenta-se a este fato que desde 2021, com a aplicação mínima de 70% do Fundeb para o pagamento dos profissionais da educação, o Siope que é o principal instrumento de acompanhamento e controle social dos recursos da educação não apresenta informações sobre o investimento em remuneração dos profissionais do magistério.

Mesmo no contexto da valorização dos profissionais da educação, as informações requeridas no Siope são insuficientes. Secretarias estaduais e municipais de educação informam inicialmente o montante do Fundeb que foi aplicado em remuneração destes profissionais. Porém, os dados apresentados nesta pesquisa evidenciaram que estados e municípios acabam aplicando em pagamento apenas de professores, valores superiores à receita do Fundeb, uma vez que utilizam parcela dos 25% para tal fim. Além disso, a outra informação requerida no Siope (despesa com pessoal ativo) pode englobar o gasto com outros servidores que estão nas secretarias de educação, mas que não são profissionais da educação.

Entretanto, a pesquisa quantitativa apresentada nesta tese e que reuniu dados de seis estados e 670 municípios comprovou uma realidade observada na análise teórica desse estudo. Apesar de todas as unidades federativas estaduais estarem abaixo do limite prudencial de gasto com pessoal da LRF (46,55%) e de terem cumprido o valor do piso no vencimento dos professores em 2022 e 2023, uma delas concedeu reajuste diferenciado entre os concursados e outra entre os contratados; uma terceira, não concedeu reajuste isonômico para concursados e contratados em 2022. Em relação a destinação de um terço para hora atividade, a fragilidade está entre os contratados porque tal direito não foi concedido a estes professores nos dois anos pesquisados.

Enquanto isso, na esfera municipal 82% dos municípios em 2022 e 76% em 2023 tinham potencial de ampliar a despesa total com pessoal porque estavam abaixo do limite prudencial da LRF (51,3%). Todavia, o piso foi garantido para 80,6% dos concursados e 65,1% dos contratados no primeiro

ano, mas no ano seguinte, esse patamar foi reduzido para 65,1% e 60,3%, respectivamente. Já em relação à concessão de reajuste isonômico, a pesquisa mostrou que em torno de 81% dos concursados e 84% dos contratados receberam, dentro de seus respectivos grupos, o mesmo percentual nos dois exercícios. Por fim, 12,1% dos professores concursados e 9,6% dos contratados, em 2022, e 2,5%% e 23,7%, em 2023, respectivamente, não puderam usufruir da reserva de um terço da jornada docente em hora atividade nas redes municipais.

Outra conclusão é que nos estados a remuneração do magistério em comparação com a Despesa Total com Pessoal (DTP) do Poder Executivo ocupa uma proporção menor que o seu quantitativo dentro do quadro de servidores. Esta observação é importante porque demonstra em que medida o investimento em remuneração de professores pode ou não desequilibrar um ente federado. Em compensação, 72% dos municípios tiveram um gasto com o magistério maior que a quantidade de professores no quadro de servidores na medida dos dois anos pesquisados, fato que em uma análise precipitada pode induzir a certa conclusão equivocada. Ocorre que em somente 18% das prefeituras, em 2022, e 24%, em 2023, não havia potencial de ampliação da DTP por estarem acima do limite prudencial. Além disso, em apenas três dos 670 municípios que integram a amostra, o magistério representou mais da metade do gasto com pessoal da prefeitura.

Paralelamente, a proposta apresentada na pesquisa para apurar a capacidade de financiamento dos entes federados revela impressionantes distorções. Na esfera estadual, um dos estados apresentou um *per capita* anual (R$ 246 mil / ano) 77,3% maior que a média das demais unidades da Federação (R$ 138.907,11). Não obstante, apenas metade dos municípios estão na faixa mais elevada de *per capita*, cujo valor (acima de R$ 105 mil) se aproxima, mas ainda assim, é mais baixo que o mínimo da esfera estadual (média nos dois anos de R$ 118,3 mil).

Enquanto o *per capita* médio da capacidade de financiamento dos seis estados ficou em R$ 156.810,52, em 2022, e R$ 155.314,06, em 2023, nos municípios estes valores alcançaram, respectivamente, para R$ 115.136,37 e R$ 111.035,96. Ou seja, ficou evidente uma realidade em que o *per capita* da capacidade de financiamento dos municípios é 27,5% menor do que nos

estados, fato que repercute diretamente nas condições para assegurar o cumprimento do valor do piso no vencimento, a concessão de reajuste isonômico para todos os professores e a reserva de um terço da jornada docente para hora atividade.

A análise do cumprimento conjunto destes três elementos em relação ao potencial de ampliação da DTP demonstrou uma situação desfavorável, tanto nos estados como nos municípios, para contratados. Para também estes professores com vínculo precário, a situação de atendimento simultâneo de piso, reajuste e hora atividade nos entes federados abaixo do limite prudencial – 46,55% nos estados e 51,3% nos municípios – ocorreu em menor proporção. Nos governos estaduais a chance de os professores contratados usufruírem integralmente dos três elementos foi 50% menor em 2022 e 40% em 2023 quando comparada a situação dos concursados. Ao mesmo tempo, nos municípios sem potencial de ampliação da DTP a vantagem dos concursados no atendimento simultâneo dos três elementos foi 19% superior no primeiro ano e 14% no segundo. Por outro lado, nas prefeituras abaixo do limite prudencial a desvantagem dos contratados foi 19% menor em 2022 e 17% no ano seguinte.

No entanto, a efetivação e piso, reajuste e hora atividade a partir da variável que combina despesa (situação da remuneração do magistério dentro do gasto total com pessoal) com quantidade (proporção de professores no quantitativo total de servidores) demonstrou uma situação nos estados semelhante ao que ficou evidenciado no potencial de ampliação da despesa com pessoal. A desvantagem dos contratados foi de 50% no primeiro ano e de 40% em 2023. Nas prefeituras, apesar de ocorrer uma variação em menor intensidade entre os dois grupos (com e sem potencial de ampliação a DTP), tal desvantagem foi de 10% em 2022 e 13,5% em 2023 naqueles municípios em que a despesa é menor que a quantidade. Mas no outro grupo (municípios em que a remuneração do magistério dentro da DTP é proporcionalmente maior que a quantidade de professores dentro do quadro de servidores), a desvantagem dos contratados disparou para 28% nos dois anos.

Sem embargo, é a capacidade de financiamento, enquanto variável independente, na análise das variáveis dependentes (piso, reajuste e hora atividade) que reforça o debate teórico acerca da valorização do magistério proposto nesta tese. O atendimento integral dos três elementos analisados

ocorre ou não em condições distintas entre os estados e municípios, mas afasta derradeiramente o argumento de que os limites de despesa com pessoal são os principais entraves para o cumprimento, ao mesmo tempo, de piso, reajuste e hora atividade.

Tal conclusão fica evidente ao analisar alguns fatos como o que ocorreu no estado com alto *per capita* de financiamento que assegurou os três elementos nos dois anos apenas para os professores concursados; já os contratados não usufruíram da reserva de um terço de hora atividade. E isso ocorreu em um contexto em que a remuneração do magistério era proporcionalmente menor que seu tamanho no quadro de servidores e este estado estava com a DTP abaixo do limite prudencial. Mesmo nos estados com *per capita* mediano na capacidade de financiamento, houve o atendimento dos três elementos para os concursados em 2022 e 2023, mas apenas um garantiu piso, reajuste isonômico e hora atividade no primeiro ano; e, outras três unidades federativas, apenas no segundo exercício.

Porém, a situação do estado com *per capita* baixo, no mínimo, destoa da realidade dos demais estados e municípios. Apesar de estar abaixo do limite prudencial e do magistério não exercer um peso desproporcional na despesa total com pessoal do Poder Executivo, o piso, o reajuste isonômico e a reserva de um terço de hora atividade foram garantidos somente para os contratados. Ainda que a realidade não fosse essa, é preciso adicionar nesta análise o fato de que o *per capita* desse estado, apesar de menor em relação aos demais, estava acima do *per capita* mais alto dos municípios.

Sob a mesma análise, no conjunto de municípios pertencentes ao grupo com alto *per capita* de financiamento, em torno de seis em cada 10 prefeituras garantiram piso, reajuste isonômico e hora atividade para os professores concursados nos dois anos pesquisados; mas, para os contratados, esta relação caiu para menos de cinco. Entre aqueles com *per capita* mediano, a situação de atendimento integral baixou para em torno de cinco de cada 10 municípios no quadro de concursados e, para quatro, no caso dos professores contratados.

A regressão logística, aplicada apenas no grupo dos municípios, permitiu sintetizar a análise inicial e mostrou que a relação despesa e quantidade de professores influencia apenas a situação dos contratados, enquanto o potencial de ampliação da DTP não tem impacto significativo para fins de atendimento

integral dos três elementos. Porém, a capacidade de financiamento interfere nas condições tanto dos professores concursados como dos contratados, reafirmando a posição, destes últimos, em situação menos favorável.

A hipótese desta tese foi validada em decorrência da realidade pesquisada, uma vez que dados levam à conclusão de que o acúmulo de diferentes tipos de capital permite ao Estado, por meio do poder simbólico a ele atribuído como instância oficial, exercer a violência simbólica contra o magistério (Bourdieu, 1996, 2014). Em outros termos, não são os limites de despesa com pessoal da LRF os entraves para o atendimento simultâneo de piso, reajuste isonômico e hora atividade. Pelo contrário, ainda que os entes reúnam as condições de arrecadação e de potencial de ampliação da despesa com pessoal, e nem mesmo quando o magistério não exerce um desequilíbrio na DTP, estados e prefeituras não têm assegurado os elementos decisivos para a política de valorização dos professores.

Inevitável, ainda, destacar que duas decisões do Supremo Tribunal Federal em 2024 podem agravar a política de valorização dos professores porque colidem diretamente com a Lei do PSPN. No julgamento sobre a validade do piso do magistério para os contratados – fato que merece atenção diante do crescente aumento desse tipo de vínculo nas estaduais e municipais – o STF já definiu que o resultado terá repercussão geral, isto é, será aplicado a todos os casos e não somente à professora contratada da rede estadual de Pernambuco que reclamou o não cumprimento do piso no vencimento. E, no segundo caso, com a recente decisão que suprimiu a obrigatoriedade de regimes jurídicos únicos, as redes estaduais e municipais poderão contratar professores a partir de agora pela CLT abolindo os direitos assegurados nos estatutos.

Diante desse contexto, emerge a expectativa que esta pesquisa contribua com a ampliação de estudos que busquem compreender as razões para que a Lei do PSPN ainda não tenha se tornado uma realidade em todas as redes públicas de educação básica. Da mesma forma, cresce a certeza de que pesquisas que busquem compreender a influência da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre a política de valorização do magistério ampliam a perspectiva de análise dessa política educacional. Afinal, situações como o tamanho das redes de ensino em cada região ou localidade, os tipos de matrículas e de localização (urbana / rural), as formas de atendimento (integral / parcial) dos estudantes, a

dependência administrativa, o volume de profissionais concursados e contratados, quantitativos de professores conforme os tipos de vínculos, entre outros elementos, assim como aqueles que aqui foram analisados, são aspectos determinantes para que o direito dos professores seja assegurado.

Imperativo registrar que esta pesquisa buscou contribuir com os estudos sobre a valorização do magistério enquanto política educacional. A decisão de investigar diferentes informações em estados e municípios teve o objetivo de aproximar a análise da Lei do PSPN dos principais argumentos apresentados por prefeitos e governadores; e, por isso, utilizou dados declarados voluntariamente pelos próprios entes federados. Mas, essencialmente, buscou clarear as disputas existentes nos estados e municípios brasileiros acerca do cumprimento do valor do piso no vencimento e não no conjunto da remuneração, a concessão de reajuste isonômico e a garantia de um terço da jornada docente em atividades fora da sala de aula e sem a presença dos estudantes. Estes três elementos, conjuntamente, são decisivos para consolidar a valorização dos professores enquanto um princípio constitucional.

REFERÊNCIAS

ALVES, Thiago; SILVEIRA, Adriana Aparecida Dragone; SCHNEIDER, Gabriela. Financiamento da Educação Básica: o grande desafio para os municípios. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 347-359, mai./ago. 2019. DOI: https://doi.org/10.22420/rde.v13i26.1007. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1007. Acesso em: 10 abr. 2023.

AMARAMA, Nelson Cardoso; *et. al*. O FUNDEB PERMANENTE EM TEMPOS DE DESCONSTRUÇÃO E DESFAZIMENTO: MOBILIZAÇÃO E UM BASTA VEEMENTE. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 42, e247741, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/G33VWr5XX7rpXRFJSCM9myP/. Acesso em: 19 dez. 2023/

AMARAL, Nelson Cardoso. Financiamento público para a produção do conhecimento: que caminhos seguir? Como viabilizar os recursos financeiros para implementar mais condições para a produção do conhecimento no Brasil? **Ciência e Cultura**, vol.75 no.1 São Paulo Jan./Mar. 2023a. DOI: http://dx.doi.org/10.5935/2317-6660.20230006. Disponível em: http://cienciaecultura.bvs.br/scielo.php?pid=S0009-67252023000100006&script=sci_arttext. Acesso em 08 ago. 2023.

AMARAL, Nelson Cardoso. Os Recursos Públicos Aplicados na Educação Básica e Superior: uma análise da meta 20 do PNE (2014-2024) considerando os dados do INEP. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação,** v. 13, n. 16, 2023b. DOI: http://dx.doi.org/10.22491/2236-5907127700. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/DG16.+127700.pdf. Acesso em 08 ago. 2023.

ANDRADE, Adriano Melo de. A influência da Lei de Responsabilidade Fiscal na contabilidade pública dos municípios brasileiros. **RECIMA21** – Revista Científica Multidisciplinar, v. 2, nº 5, 2021. Disponível em: https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/349. Acesso em: 21 jul. 2023.

ANPED, Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação *et al*. **Manifesto contra a desqualificação da formação dos professores da educação básica**. Rio de Janeiro, 03 nov. 2020. Disponível em: https://anped.org.br/news/manifesto-contra-desqualificacao-da-formacao-dos-professores-da-educacao-basica. Acesso em 01 out. 2022.

APP-Sindicato. Sindicato dos Trabalhadores em Educação Pública do Paraná. Fim da escola pública no Paraná. **Portal AAP-Sindicato**, 22 maio. 2024. Disponível em: https://appsindicato.org.br/fim-da-escola-publica-no-parana/. Acesso em: 16 ago. 2024.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 30., 2007, Caxambu. **Anais, Caxambu: ANPED**, 2007. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866--Int.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

ARRETCHE, Marta. (2020), “Um federalismo centralizado”. **Blog DADOS** – Revista de Ciências Sociais, [publicado em 25 março de 2020] Disponível em: http://dados.iesp.uerj.br/um-federalismo-centralizado/. Acesso em: 11 dez. 2023.

ARROYO, Miguel. **Ofício de mestre**: Imagens e autoimagens. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

BABBIE, Earl. **Métodos de pesquisas de survey**. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

BARBOSA, Andreza; FERNANDES, Maria José da Silva Fernandes. O Piso Salarial em São Paulo: desvalorização dos professores. **Retratos da Escola**, Brasília, DF, v. 10, n. 18, p. 243-257, jan./jun. 2016. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/662. Acesso em 26 set. 2022.

BARBOSA, Andreza; JACOMINI, Márcia Aparecida; FERNNDES, Maria José da Silva; VENCO, Selma. Contratação, Carreira, Vencimento e Jornada dos Profissionais da Educação Estadual Paulista (1995-2018). **Educação & Sociedade**, 43, ed. 245702, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/ES.245702. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/Nm7LYhZVypZ9867x6c5M3NR/#. Acesso em 26 set. 2022.

BARBOSA, Andreza. Mudanças nos planos de carreira do magistério paulista e a desvalorização docente. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 39, e87141, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/d4Cj9m5t9jfVLGj4K8RQmyL/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 19 dez. 2023.

BARBOSA, Maria Lígia de Oliveira. A sociologia das profissões: em torno da legitimidade de um objeto. *In*: **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais**, Anpocs, n. 36, 1993.

BEDIN, Gilmar Antônio; NIELSSON, Joice Graciele. A crise da década de 1970: observações sobre as ideias neoliberais e suas consequências. *In*: COSTA, L. C., NOGUEIRA, V. M. R., and SILVA, V. R., orgs. **A política social na América do Sul**: perspectivas e desafios no século XXI [online]. Ponta Grossa: Editora UEPG, 2013, pp. 27-41. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://books.scielo.org/id/rfv9p/pdf/costa-9788577982318-02.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

BELLINGIERI, Júlio Cesar. **A economia no período militar (1964-1985): crescimento com endividamento**. Faculdades Integradas FAFIBE. 2005.

BEZERRA, Fátima. Fátima encaminha recurso para que reajuste do Piso Salarial Nacional do Magistério seja votado pelo plenário. ***Homepage* CONFETAM** – Confederação dos Trabalhadores no Serviço Público Municipal. Brasília: DF, 30 nov. 2011. Disponível em: https://confetam.org.br/noticias/fatima-encaminha-

recurso-para-que-reajuste-do-piso-salarial-nacional-do-magisterio-seja-votado-pelo-plenario-b7ad. Acesso em: 20 ago. 2023.

BEZERRA, Maria do Socorro Sales Felipe. **Remuneração Docente de Educação Básica em Tempos de Austeridade**. 2023. Orientadora: Maria Dilneia Espindola Fernandes. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande, 2023.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Lisboa: DIFEL, 1989. 311 p. (Memória e sociedade). ISBN 972-29-0014-5.

BOURDIEU, Pierre. **Razões Práticas**: Sobre a teoria da ação. Tradução: Mariza Corrêa. Campinas, SP: Papirus, 1996.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o Estado**: Cursos no Collège de France (1989-92). Tradução: Rosa Freire D'Aguiar. Editora Companhia das Letas, 2014.

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 16 jul. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 19 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1946)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1967)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 15 mar. 1967. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Decreto nº 2.848, de 07 de dezembro de 1940. Código Penal. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, RJ, 03 jan. de 1941. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11611.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.507, de 25 de maio de 2017. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 30 maio de 2017.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9057.htm. Acesso em: 10 out. 2023/

BRASIL. Decreto nº 10.004, de 05 de setembro de 2019. Institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 06 set. de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10004.htm#:~:text=D10004&text=Institui%20o%20Programa%20Nacional%20das%20Escolas%20C%C3%ADvico%2DMilitares.&text=DISPOSI%C3%87%C3%95ES%20GERAIS-,Art.,fundamental%20e%20no%20ensino%20m%C3%A9dio.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 7.415, de 30 de dezembro de 2010. Institui a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica, [...], e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 31 dez. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7415.htm. Acesso em: 09 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.752, de 09 de maio de 2016. Dispõe sobre a Política Nacional de Formação dos Profissionais da Educação Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 10 maio. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8752.htm. Acesso em: 09 jul. 2023.

BRASIL. Decreto nº 16.611, de 19 de julho de 2023. Revoga o Decreto nº 10.004, de 5 de setembro de 2019, que institui o Programa Nacional das Escolas Cívico-Militares. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 jul. de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11611.htm. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 01, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 out. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 24, de 01 de dezembro de 1983. Estabelece a obrigatoriedade de aplicação anual, pela União, de nunca menos de treze por cento, e pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, de, no mínimo, vinte e cinco por cento da renda resultante dos impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 dez. 1983. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc24.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2024%2C%20DE,do%20%C2%A7%203%C2%BA%20do%20art. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial**

da União: Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 27, de 21 de março de 2000. Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 mar. 2000c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm#:~:text=EMENDA%20CONSTITUCIONAL%20N%C2%BA%2027%2C%20DE,e%20contribui%C3%A7%C3%B5es%20sociais%20da%20Uni%C3%A3o.&text=.%22%20(AC)-,Art.,na%20data%20de%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais transitórias. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 20 dez. 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, [...], com a inserção neste dispositivo de inciso VI. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 12 nov. 2009. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc59.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 19 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 108, de 16 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal [...] (ICMS), [...] para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); [...]; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 27 ago. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras

providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 22 dez. 2022d. Disponível em: https://www. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc126.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Justiça Federal da 4ª Região (Vara Federal de Santana do Livramento, 1ª). Declaração de NULIDADE da Portaria 067/2022, de 04 de fevereiro de 2022, do Ministério da Educação, [...] incluído pela EC 108/2020, **Procedimento Comum nº 5001153-84.2022.4.04.7106/RS**. Autor: Município de Santana do Livramento. Santana do Livramento, RS, 2022a. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fgm-go.org.br/wp-content/uploads/2023/01/Sentenca-TRF4-Suspende-Novo-Piso-Magisterio.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Justiça Federal da 1ª Região (Vara Federal Cível da SJRO, 1ª). Liminar para determinar à União que suspenda os efeitos da Portaria MEC nº 17/2023, **Processo: 1007616-57.2023.4.01.4100**. Autor: Associação Rondoniense de Municípios. Porto Velho, RO, 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://arom.org.br/wp-content/uploads/2023/09/Decisao.pdf. Acesso em: 20 jul. 2023.

BRASIL. Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964. Institui o Salário-Educação e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 29 out. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L4440.htm#:~:text=LEI%20No%204.440%2C%20DE%2027%20DE%20OUTUBRO%20DE%201964.&text=Institui%20o%20Sal%C3%A1rio%2DEduca%C3%A7%C3%A3o%20e,Art. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 dez. 1996c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 dez. 1996d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9424.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998. Regulamento.
Altera a legislação que rege o Salário-Educação, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 dez. 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9766.htm#:~:text=pagamento%20de%20pessoal.-,Art.,contribui%C3%A7%C3%A3o%20social%20do%20sal%C3%A1rio%2Deduca%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, [...] e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, p. 7, 22 jun. 2007a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2007/lei-11494-20-junho-2007-555612-norma-pl.html. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 jul. 2008a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11738.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.517, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 21 maio. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 jun. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.415, de 16 de fevereiro de 2017. Altera as Leis n º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, [...], e 11.494, de 20 de junho 2007, que [...], a Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e o Decreto-Lei nº 236, de 28 de fevereiro de 1967; revoga a Lei nº 11.161, de 5 de agosto de 2005; e institui a Política de Fomento à Implementação de Escolas de Ensino Médio em Tempo Integral. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 fev. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13415.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.429 de 31 de março de 2017. Altera dispositivos da Lei no 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 mar. 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.467 de 13 de julho de 2017. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis n º 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e

8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jul. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 13.935, de 11 de dezembro de 2019. Dispõe sobre a prestação de serviços de psicologia e de serviço social nas redes públicas de educação básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 12 dez. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Lei/L13935.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.982, de 02 de abril de 2020. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), [...] a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020a. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 02 de abr. 2020. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l13982.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.041, de 18 de agosto de 2020. Dispõe sobre a prestação de apoio financeiro pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios [...] decorrente da pandemia da Covid-19. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 19 ago. 2020e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14041.htm#:~:text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20presta%C3%A7%C3%A3o%20de,de%20sa%C3%BAde%20p%C3%BAblica%20de%20importa%C3%A2ncia. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.043, de 19 de agosto de 2020. Institui o Programa Emergencial de Suporte a Empregos; altera as Leis nº 9.430, de 27 de dezembro de 1996, e 13.999, de 18 de maio de 2020; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 ago. 2020f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14043.htm#:~:text=SUPORTE%20A%20EMPREGOS-,Art.,base%20no%20exerc%C3%ADcio%20de%202019. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 25 dez. 2020g. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14113.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.276, de 27 de dezembro de 2021. Altera a Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 22 mar. 2022.

Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/Lei/L14276.htm#art1. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.434, de 04 de agosto de 2022. Altera a Lei nº 7.498, de 25 de junho de 1986, para instituir o piso salarial nacional do Enfermeiro, do Técnico de Enfermagem, do Auxiliar de Enfermagem e da Parteira. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 05 ago 2022b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/lei/l14434.htm. Acesso em: 20 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 14.581, de 11 de maio de 2023. Abre ao Orçamento da Seguridade Social da União, em favor do Ministério da Saúde, crédito especial no valor de R$ 7.300.000.000,00, para o fim que especifica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 12 maio 2023a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14581.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2014.581%2C%20DE%2011,para%20o%20fim%20que%20especifica. Acesso em: 19 dez. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.817, de 16 de janeiro de 2024. Estabelece diretrizes para a valorização dos profissionais da educação escolar básica pública. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 17 jan. 2024a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/l14817.htm. Acesso em: 02 mar. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público, na forma do art. 169 da Constituição Federal. (Lei Camata I). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 mar. 1995. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp82.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996. Dispõe sobre o imposto dos Estados e do Distrito Federal sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, e dá outras providências (Lei Kandir). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 1996b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp87.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 96, de 31 de maio de 1999. Disciplina os limites das despesas com pessoal, na forma do art. 169 da Constituição. (Lei Camata II). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 01 jun. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp96.htm. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 5 maio 2000b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, a Lei Complementar nº 159, de 19 de maio de 2017, a Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020, a Lei nº 9.496, de 11 de setembro de 1997, a Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010, a Lei nº 12.649, de 17 de maio de 2012, e a Medida Provisória nº 2.185-35, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 14 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp178.htm#art16. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 173, de 27 de maio de 2020. Estabelece o Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 maio 2020a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp173.htm#art7. Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico [...]; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 ago. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm#:~:text=LEI%20COMPLEMENTAR%20N%C2%BA%20200%2C%20DE%2030%20DE%20AGOSTO%20DE%202023&text=6%C2%BA%20da%20Emenda%20Constitucional%20n%C2%BA,(Lei%20de%20Responsabilidade%20Fiscal). Acesso em: 12 fev. 2024.

BRASIL. Parecer ao Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 3.776-D/2008. Altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III 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. **Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, 16 jul. 2011b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=940897. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Portaria Interministerial MEC-MF nº 9, de 28 de agosto de 2024. Altera a Portaria Interministerial MEC/MF nº 6, de 28 de dezembro de 2023, que estabelece as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2024, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR - VAAR. **Diário Oficinal da União**: Brasília - DF, 05 maio. 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/legislacao/2024/portaria-interm-mec-mf-no-9-de-28-de-agosto-de-2024.pdf/view. Acesso em: 10 set. 2024.

BRASIL. Projeto de Lei nº 3.776 de 23 de julho de 2008. Altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que 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. **Câmara dos Deputados**: Brasília - DF, 16 jul. 2008b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=400548. Acesso em: 06 ago. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei 1338/2022. Altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), e 8.069, de 13 de julho de 1990, (Estatuto da Criança e do Adolescente), para dispor sobre a possibilidade de oferta domiciliar da educação básica. **Senado Federal**: Brasília, 2022c. Disponível em: Projeto de Lei (3262/19). Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei 2531/2021. Institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais dos quadros de pessoal técnico e administrativo da educação básica. **Câmara dos Deputados**: Brasília, 13 jul. 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2290775. Acesso em: 09 jan. 2023.

BRASIL. Projeto de Lei 1540/2023. Institui a jornada de trabalho de 30 (trinta) horas semanais para profissionais da educação básica que atuam na gestão e na realização de serviços de apoio [...] para referidos profissionais. **Câmara dos Deputados**: Brasília, 2023a. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2261760. Acesso em: 10 jul. 2023.

BRASIL. Substitutivo do Senado Federal ao Projeto de Lei nº 3.776-D/2008. Altera a Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que regulamenta a alínea “e” do inciso III 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. **Câmara dos Deputados**: Brasília, DF, 16 jul. 2011b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7631C31C9A7D8BB7463DC523EB3E47BF.proposicoesWebExterno2?codteor=888597&filename=Parecer-CCJC-14-06-2011. Acesso em: 6. ago. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2135/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Gilmar Mendes. **Pesquisa de Jurisprudência**, Decisão, 06 nov. 2024b. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=11299. Acesso em 14 nov. 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2997/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Cezar Peluso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 12 ago. 2009. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/STF/IT/ADI_2997_RJ_1278901287389.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1629579112

&Signature=5qcFTyzfTYd5v4GMhZDBNGsBKeE%3D. Acesso em 19 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4167/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Joaquim Barbosa. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 27 abr. 2011a. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=626497. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4848/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 01 mar. 2021. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.mpce.mp.br/wp-content/uploads/2022/03/20220034-STF_ADI_4848_6e843.pdf. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Embargos de Declaração na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4848/DF – Distrito Federal. Relator: Min. Luís Roberto Barroso. **Pesquisa de Jurisprudência**, Acórdãos, 12. set. 2023c. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15361392764&ext=.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental no Recurso Extraordinário 499.937 Rio Grande do Norte**. Agravo regimental no recurso extraordinário. Servidor público. Salário mínimo. Garantia. Total da remuneração. Abono. Inclusão no cálculo de outras vantagens pecuniárias. Impossibilidade. Precedentes. Relator: Min. Dias Toffoli, 25 de out. 2011b. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=1597225. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 936790 SC - Santa Catarina**. Recurso extraordinário em que se discute [...] a carga horária máxima de interação dos servidores públicos do magistério, federais, estaduais e municipais, com seus educandos. Relator: Min. Marco Aurélio, 28 de maio de 2020a. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4899570&numeroProcesso=936790&classeProcesso=RE&numeroTema=958. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário 843.112 SP - SÃO PAULO**. Recurso extraordinário em que se discute [...] a invasão do judiciário na competência privativa do Executivo para conceder recomposição inflacionária anual da remuneração. Relator: Min. Luiz Fux, 22 de setembro de 2020c. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/verAndamentoProcesso.asp?incidente=4650869&numeroProcesso=843112&classeProcesso=RE&numeroTema=624. Acesso em: 20 jan. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **STF valida emenda que flexibilizou regime de contratação de servidores públicos**. STF, Notícias – *online*, 06 de nov. 2024c. Disponível em: https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-valida-emenda-que-flexibilizou-regime-de-contratacao-de-servidores-publicos/. Acesso em: 11 nov. 2024.

BRASIL. MEC, Ministério da Educação. **Relatório Final GT CAQ – Portaria 459, de 12 de maio de 2015**. Grupo de Trabalho constituído com a finalidade de "elaborar estudos sobre a implementação do Custo Aluno Qualidade – CAQ, como parâmetro para o financiamento da Educação Básica. Brasília: MEC, out. 2015. Disponível em: https://pne.mec.gov.br/images/pdf/publicacoes/RELATORIO_FINAL_GT_CAQ_out_15.pdf#:~:text=GT%20CAQ%20%E2%80%93%20Portaria%20459,%20de%2012%20de%20maio%20de. Acesso em: 20 jun. 2024.

BRASIL. MEC, Ministério da Educação. Fórum debate implementação do piso salarial do magistério. **Portal Ministério da Educação**, Brasília: MCE, 23 set. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mec/pt-br/assuntos/noticias/2024/setembro/forum-debate-implementacao-do-piso-salarial-do-magisterio. Acesso em: 30 set. 2024.

BROOKE, Nigel. As novas políticas de incentivo salarial para professores: uma avaliação. In: FONTOURA, H. A. (Org.) **Políticas Públicas, Movimentos Sociais**: Desafios à Pós-graduação em Educação em suas múltiplas dimensões. Rio de Janeiro: Anped Nacional. Coleção ANPED SUDESTE 2011, Livro 3, 2011. Disponível em:
http://www.fe.ufrj.br/anpedinha2011/ebook3.pdf. Acesso: 19 dez. 2023.

BROOKE, Nigel; REZENDE, Wagner. Políticas de incentivos salariais para professores no Brasil: uma atualização. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1343 - 1370, jul. - dez. 2020. Disponível em: https://periodicos.ufjf.br/index.php/RPDE/article/view/31220. Acesso em: 19 dez. 2023.

CABRAL, Cleidy Isolete Silva. A**plicação do Modelo de Regressão Logística num Estudo de Mercado**. Dissertação (Mestrado em Matemática Aplicada à Economia e à Gestão) – Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal, 2013.

CAIANA, Raquel; LIMA, Rogério de Araújo. OS IMPACTOS DO ARTIGO 8°, INCISO IX, DA LEI COMPLEMENTAR N° 173/2020: SERVIDORES PÚBLICOS DA EDUCAÇÃO NO BANCO DOS RÉUS. RECIMA21 - **Revista Científica Multidisciplinar** - ISSN 2675-6218, [S. l.], v. 4, n. 11, p. e4114252, 2023. DOI: 10.47820/recima21.v4i11.4252. Disponível em: https://recima21.com.br/index.php/recima21/article/view/4252. Acesso em: 1 mar. 2024.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Posicionamento público: as desvinculações de receitas (DRU, DRE, DRM) inviabilizam o direito à educação. São Paulo: **Campanha Nacional pelo Direito à Educação**, 02 mar. 2016. Disponível em: https://undime.org.br/noticia/02-03-2016-14-45-

posicionamento-publico-as-desvinculacoes-de-receitas-dru-dre-drm-inviabilizam-o-direito-a-educacao-. Acesso em: 19 jan. 2024.

CARA, Daniel; NASCIMENTO, Iracema Santos do. A Construção do Primeiro Fundeb (2005-2007) e do Fundeb Permanente (2015-2020): Análise Comparada sobre Processos Legislativos. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Volume 29, Número 168, 13 dez. 2021. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/168+_6781+Cara+&+Nascimento+FNL%20(3).pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

CARMO, Rodrigo Coelho do; SCALFONI, Juliana Vieira Voss; COLODETTI, Aline Pedroni. Receita Corrente Líquida Gerencial: boa prática aplicada no controle das despesas com pessoal nos entes que arrecadam receitas de petróleo. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas**, ano 5, nº 1, nov. 2021. Disponível em: https://publicacoes.irbcontas.org.br/index.php/rttc/article/view/25. Acesso em: 18 jul. 2023.

CARREIRA, Denise; PINTO, José Marcelino R. C**usto Aluno-Qualidade inicial: rumo à educação de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global / Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007.

CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. **Trajetórias do salário-educação (1997-2018) como política de financiamento da educação**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

CASTELO, Rodrigo. **O social-liberalismo: uma ideologia neoliberal para a "questão social" no século XXI**. Rio de Janeiro. 2011. Tese de doutorado (Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

CASTEL, R. A Sociedade Salarial. *In*: CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. Petrópolis: Vozes, 2010. pp. 415-494

CAVALCANTE, Camila; CASTRO, Carlos Renato; ÁVILA, Jorge; LUZ, Luciana Toldo; LUZ, Rodrigo. Piso Salarial Nacional do Magistério Público: um retrato da política. IN: **Textos para Discussão**, Secretaria do Tesouro Nacional, TD, nº 32, 2019. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/4651/1/2019%20TEXTOS_Texto%2032.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

CEARÁ. Lei Estadual nº 14023, de 17 de dezembro de 2007. Modifica dispositivos da Lei nº 12.612, de 7 de agosto de 1996, que define critérios para distribuição da parcela de receita do produto e arrecadação do [...] - ICMS, pertencente aos municípios e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado do Ceará**, 19 dez. 2007. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=122702#:~:text=Modifica%20dispositivos%20da%20Lei%20n%C2%BA,intermunicipal%20e%20de%20comunica%C3%A7%C3%A3o%20%2D%20ICMS%2C. Acesso em: 12 dez. 2023.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. O Piso Salarial Nacional do Magistério Público dm debate. **Informativo CNM fevereiro 2011**. Disponível em: https://cnm.org.br/biblioteca/download/366. Acesso em: 18 maio. 2024

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. Informações sobre a Lei do Piso Salarial do Magistério Público. Nota Técnica nº 003/2014, **CNM Biblioteca**, 08 jan. 2014. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/NT_03-2014_Valor_atualizado_piso_magist%C3%A9rio_2014.pdf. Acesso em: 18 maio. 2024.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. CNM alerta que reajuste do piso do magistério não tem base legal e orienta cautela aos gestores municipais. **CNM Institucional**, 17 jan. 2023. Disponível em: https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/cnm-alerta-que-reajuste-do-piso-do-magisterio-nao-tem-base-legal-e-orienta-cautela-aos-gestores-municipais. Acesso em: 10 jul. 2023.

CNTE, Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação. ***Homepage***, [*s. d*.]. A CNTE – Organização Consolidada. Disponível em: www.CNTE.org.br. Acesso em: 19 dez. 2023.

CHIZZOTTI, Antonio. A pesquisa qualitativa em ciências humanas e sociais: evolução e desafios. **Revista Portuguesa de Educação**, vol. 16, núm. 2, 2003. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/374/37416210.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

CÓSSIO, Maria de Fátima. A nova gestão pública: alguns impactos nas políticas educacionais e na formação de professores. **Educação**, Porto Alegre, v. 41, n. 1, p. 66-73, jan.-abr. 2018. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/file:///C:/Users/carlo/Downloads/29528-Texto%20do%20artigo-125718-127593-10-20180530.pdf. Acesso em: 10 ago. 2024.

CUNHA, Sebastião Ferreira da; *et.al.* Reforma trabalhista e relações de trabalho no Brasil: por quem os sinos dobram? **Cadernos de Psicologia Social do Trabalho**, 2021, vol. 24, n. 1, p. 103-117. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://pepsic.bvsalud.org/pdf/cpst/v24n1/v24n1a07.pdf. Acesso em: 19 jan. 2024.

DANTAS, Bruno. Pandemia já custou mais de R$ 600 bilhões aos cofres federais. ***Homepage*** **Tribunal de Contas da União**, Brasília: DF, 22 out/ 2021. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/pandemia-ja-custou-mais-de-r-600-bilhoes-aos-cofres-federais.htm#:~:text=De%20janeiro%20a%20agosto%20foram,%24%2047%2C7%20bilh%C3%B5es). Acesso em: 19 dez. 2023.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: A REDENÇÃO DA EDUCAÇÃO BÁSICA? **Educação e Sociedade**., vol. 27, n. 96 - Especial, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/es/a/9S4RKvSySgXNcqXtTsmCwhx/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 19 dez. 2023.

DAVIES, Nicholas. O salário-educação: fragilidades e incoerências. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, v. 89, n. 223, 11 fev. 2009. Disponível em: https://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/rbep/article/view/3707. Acesso em: 19 dez. 2023.

DIAS, Fernando Álvares Correia. O controle institucional das despesas com Pessoal. **Textos Para Discussão 54**, Senador Federal. Brasília, DF, fevereiro / 2009. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-54-o-controle-institucional-das-despesas-com-pessoal. Acesso em: 14 fev. 2024.

DOURADO, Luiz Fernandes. Valorização dos profissionais da educação: Desafios para garantir conquistas da democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 18, p. 37-56, jan./jun. 2016. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em: 10 jul. 2023.

DUARTE, Adriana; MELO, Savana Diniz Gomes. Qualidade da educação e política de remuneração docente: quais as implicações dessa relação? **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 46, n. 32, p. 202-225, maio/ago. 2013. Disponível em: https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/view/5128. Acesso em: 10 jul. 2023.

DUBAR, Claude. Profissões, organizações e relações profissionais. *In*: DUBAR, Claude. **A Socialização**: construção das identidades sociais e profissionais. São Paulo: Martins Fontes, 2005. pp. 193-220

ENGUITA, Mariano Fernández. A ambiguidade da docência: entre o profissionalismo e a proletarização. **Teoria e Educação**, Porto Alegre, n. 4, 1991.

ESPÍRITO SANTO. Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo. **Parecer em Consulta 00019/2022-7 - Plenário**. Profissionais ocupantes dos cargos de Auxiliar de Secretaria Escolar, Merendeira, Servente e Vigia - podem ser considerados Profissionais da Educação Básica para o fim de recebimento via recursos de 70% (setenta por cento) do Fundeb – artigo 26, parágrafo 1º, inciso II, Da Lei 14.276/2021. Espírito Santa, Vitória, 21 JUL. 2022. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/Parecer+em+Consulta+19-2022-7.pdf. Acesso em 10 jun. 2023.

FARENZENA, Nalú. FARENZENA, Nalú. POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA DA UNIÃO NO MARCO DAS RESPONSABILIDADES (INTER) GOVERNAMENTAIS EM EDUCAÇÃO BÁSICA. ANPED/ GT 5 (Estado e Políticas Educacionais) Intercâmbio: "**Federalismo e Políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil**". Curitiba, 12 - 13 ago. 2010. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.gt5.ufpr.br/2010/anais/comunica/mesa1/Nalu%20Farenzena.pdf. Acesso em: 10 jan. 2024.

FARENZENA, Nalú. A assistência financeira da União às políticas educacionais locais. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 105-117, jan./jun. 2012. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em: 10 jan. 2024.

FARENZENA, Nalú. Custo aluno-qualidade: resenha de uma trajetória. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 13, n. 26, p. 347-359, mai./ago. 2019. DOI: https://doi.org/10.22420/rde.v13i26.1006. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde. Acesso em: 10 abr. 2023.

FARENZENA, Nalú. A Política de Fundos e as Responsabilidades Federativas pela Oferta de Educação Básica. **FINEDUCA** – Revista de Financiamento da Educação, v. 10, n. 21, 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_investigacion_pdf/a_politica_de_fundos_e_as_responsabilidades_federa.pdf. Acesso em: 10 abr. 2023.

FARENZENA, Nalú. Os desafios do financiamento da educação básica no contexto do novo Fundeb. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 10, n. 1, p. 20-28, jan./abr. 2021. Disponível em: https://seer.ufu.br/index.php/revistaeducaopoliticas/article/view/59868/31171. Acesso em: 19 dez. 2023.

FARENZENA, Nalú. Trajetória das diretrizes legais do financiamento da educação básica na Constituinte e nas emendas à Constituição Federal de 1988. **Em Aberto**, Brasília, v. 35, n. 113, p. 63-82, jan./ abr. 2022. Disponível em: http://rbep.inep.gov.br/ojs3/index.php/emaberto/article/view/5138/4124. Acesso em: 10 abr. 2023.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. Gastos com a dívida consumiram 46,3% do Orçamento Federal de 2022. AUDITORIA DA DÍVIDA CIDADÃ. *In*: **Extra Classe *online***, 23 fev. 2023. Disponível em: https://auditoriacidada.org.br/conteudo/gastos-com-a-divida-consumiram-463-do-orcamento-federal-em-2022/#:~:text=Assim%2C%20al%C3%A9m%20de%20consumir%20praticamente,das%20%C3%A1reas%20sociais%20em%202022. Acesso em: 19 dez. 2023.

FECAM, Federação de Consórcios, Associações de Municípios de Santa Catarina. Nova decisão do STF sobre piso do magistério não torna obrigatório o reajuste determinado pelo MEC em 2022 (33,22%) e 2023 (14,95%). **Fecam**, institucional, 25 set. 2023. Disponível em: https://www.fecam.org.br/stf-decide-que-o-reajuste-do-piso-do-magisterio-nao-e-obrigatorio/#:~:text=A%20nova%20decis%C3%A3o%20do%20Supremo,da%20educa%C3%A7%C3%A3o%20b%C3%A1sica%20%C3%A9%20constituciona. Acesso em: 10 jul. 2023.

FELIX, Nilson Fabiano Alves. **O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação no Brasil – Fundeb**: a contribuição dos governos estaduais para o Fundo de 2007 a 2020.

Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Porto Alegre, RS, 2022.

FERNANDES, Francisco das Chagas. O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 23-38, jan./jun. 2009. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/99-Texto%20do%20Artigo-335-613-10-20121102.pdf. Acesso em 12 dez. 2023.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem. Por entre direitos afirmados e renegados: a luta docente pelo piso salarial profissional nacional de 20 horas em Campo Grande, MS1. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 39, e87121, 2023. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/btDMZVWZB7nGG4FjwGDww6J/?lang=pt. Acesso em 27 set. 2023.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; FERNANDES, Solange Jarcem; CAMPOS, Viviane Gregório de. Remuneração docente: efeitos do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração em contexto municipal. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 28, n. 106, p. 25-44, jan./mar. 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/ensaio/a/VR7SY94gHjz35W4PXrD9Nhn/?lang=pt&format=pdf. Acesso em 27 set. 2022.

FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; RODRIGUEZ, Margarita Victoria. O processo de elaboração da lei n. 11.738/2008 (lei do piso salarial profissional nacional para carreira e remuneração docente): trajetória, disputas e tensões. **Revista HISTEDBR On-line**, Campinas, v. 11, n. 41, p. 88-101, mar. 2011. DOI: https://doi.org/10.20396/rho.v11i41.8639837. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8639837/0. Acesso em: 20 set. 2022.

FERREIRA, E.B.; OLIVEIRA, D.A. (Orgs). **Crise da Escola e Políticas Educativas**. Belo Horizonte: Autêntica, 2009.

FINEDUCA, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação. O Financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a Educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil. Nota Técnica da Fineduca sobre o financiamento do novo PNE (2024-2034), **Anais do XI Encontro da Fineduca**, Curitiba (PR), 21 de dez. 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://fineduca.org.br/wp-content/uploads/2023/12/20231221_Nota_Te%CC%81cnica_10_PIB_apoios.pdf. Acesso em: 26 fev. 2024.

FINEDUCA, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação; CNDE, Campanha Nacional pelo Direito à Educação. **Fundeb com Custo Aluno Qualidade**: no caminho da justiça federativa, igualdade e qualidade na educação básica – Estimativa do Custo Aluno Qualidade Inicial. Nota técnica, Brasília, 30 out. 2023. Disponível em: https://fineduca.org.br/wp-

content/uploads/2023/10/Nota_CAQ_Fineduca_Campanha_VF_tabela_CAQi_ano_2023_Final.pdf. Acesso: em 12 jul. 2024.

FONSECA, Marylia Gabriela Ortis da F; RUPPEL, Jussara de Fátima Ivanski; LIMA, Michelle Fernandes. A privatização da Educação paranaense: Projeto Parceiro da Escola. **Jornal de Políticas Educacionais**, v. 17, e93643, 07 ago. 2023. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/93643/51022. Acesso em 16 ago. 2024.

FORBES. Médicos, matemáticos, geólogos: veja as profissões mais bem pagas no Brasil. **Forbes**, [*s. l.*], 02 out. 2023. Disponível em: https://forbes.com.br/carreira/2023/10/medicos-matematicos-geologos-veja-as-profissoes-mais-bem-remuneradas-no-brasil/. Acesso em: 07 out. 2023.

GATTI, Bernardete Angelina; BARRETO, Elba Siqueira de SÁ; ANDRÉ, Marli Elisa Dalmazo; ALMEIDA, Patrícia Cristina Albieiri de. **Professores do Brasil**: novos cenários de formação. Brasília, DF: Unesco, 2019. Acesso em: 07 out. 2023.

GIUBERT, Ana Carolina. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. *In*: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA**, 33., 2005, Natal, Rio Grande do Norte. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.researchgate.net/profile/Ana-Giuberti/publication/4904042_Lei_De_Responsabilidade_Fiscal_Efeitos_Sobre_O_Gasto_Com_Pessoal_Dos_Municipios_Brasileiros/links/58aaeba34585150402023d92/Lei-De-Responsabilidade-Fiscal-Efeitos-Sobre-O-Gasto-Com-Pessoal-Dos-Municipios-Brasileiros.pdf. Acesso em 20 jan. 2024.

GOIÁS. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás. **Acórdão Consulta nº 00008/2022**. Consulta Conceito de Profissionais da Educação que podem ser remunerados com a parcela dos 70% do Fundeb. Goiás, Goiânia, 07 jun. 2022. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tcmgo.tc.br/site/wp-content/uploads/2022/07/AC-CON-00008-22.pdf. Acesso em 10 ago. 2023.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; CRUZ, Rosana Evangelista da; OLIVEIRA, João Ferreira de; CAMARGO, Rubens Barbosa de. Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano. **RBPAE**, v. 22, n. 2, p. 253-276, 2006. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/18883. Acesso em: 18 jan. 2020.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos. Sindicalismo docente e política educacional: tensões e composições de interesses corporativos e qualidade da educação. **Educar em Revista**, Curitiba, Brasil, n. 48, p. 111-129, abr./jun. 2013. Editora UFPR. Disponível em: https://www.scielo.br/pdf/er/n48/n48a08.pdf. Acesso em: 20 set. 2022.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; FERNANDES, Maria Dilneia Espíndola. Agenda

Sindical de Professores da Educação Básica: desafios postos a partir do Piso Salarial Profissional Nacional. **Práxis Educativa**, Ponta Grossa, v. 14, n. 1, p. 84-98, jan./abr. 2019. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/12414. Acesso em: 24 set. 2022.

GOUVEIA; Andrea Barbosa; FISCHMAM, Gustavo. Reflexões (quase) antropofágicas sobre remunerações desiguais de docentes no Brasil e nos Estados Unidos da América (do Norte). **Práxis Educativa**, vol. 17, e20876, 2022. Disponível em: https://www.redalyc.org/journal/894/89470178081/html/. Acesso em: 19 dez. 2023.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo. Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil em uma leitura possível das políticas educacionais. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, Arizona State University, v. 19, n. 35, p. 1-19, 2011. Disponível em: http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/860. Acesso em: 10 jul 2023.

GOUVEIA, Andreia Barbosa; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola e FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos. Remuneração docente em contexto de austeridade fiscal: uma análise das redes municipais de ensino dos estados de Mato Grosso do Sul e do Paraná.
Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 27, p. 1-20, 2022. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1413-24782022000100216&script=sci_abstract. Acesso em: 19 dez. 2024.

GURGEL, Rogério Fernandes; SOUZA JUNIRO, Luiz de. Uma análise de planos de cargos, carreira e remuneração do magistério da educação básica pública no Brasil. **Fineduca** – Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v.3, n.10, 2013. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/ind.ex.php/fineduca/article/view/58391/34962. Acesso em 10 jul 2023.

GUSMÃO, Fábio Alexandre Ferreira. Sistema de avaliação de rendimento escolar dos estados brasileiros: revisão sistemática da produção
científica acerca das pesquisas empíricas (1996 – 2022). **Eccos - Revista Científica**, São Paulo, n. 66, p. 1-19, e23458, jul./set. 2023.
Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/2023-2-REVISTAECCOS.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

GUTIERRES, D. V.; *et al*. **Planos de Carreira de Professores da Educação Básica em Estados e Municípios Brasileiros no Contexto da Política de Fundos**: configurações, tendências e perspectivas. Relatório sobre planos de cargos, carreira e remuneração do magistério da pesquisa “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica: configurações, impasses, impactos e perspectivas”. São Paulo: Fineduca, 2013. Disponível em:
http://observatorioderemuneracaodocente.fe.usp.br/. Acesso em: 19 dez. 2024.

HADDAD, Fernando. Haddad propõe metas de qualidade. **Portal eletrônico do Ministério da Educação. Brasília**: DF, 27 jul 2007. Disponível em:

http://portal.mec.gov.br/ultimas-noticias/223-505975284/8719-sp-409353228. Acesso em: 19 dez. 2023.

HIRATA, Guilherme, OLIVEIRA, João Batista Araújo e, MEREB, Talita de Moraes. Professores: quem são, onde trabalham, quanto ganham. **Ensaio**: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação, 27(102), 179-203. Disponível em: https://www.scielo.br/j/ensaio/a/vFJ4ksYnhbqfwPHDNP56j7b/?lang=pt#. Acesso em: 14 jul. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama do Censo 2022**. Brasília: IBGE, 2023. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em: 12 dez. 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Estatísticas do Século XX**. Brasília: IBGE, 2003. Disponível em: https://seculoxx.ibge.gov.br/apresentacao-seculoxx.html. Acesso em: 25 out. 2022.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Indicador de remuneração média dos docentes da educação básica – 2020**. Brasília: INEP, 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/assuntos/noticias/censo-escolar/indicador-mostra-remuneracao-de-docentes-da-educacao-basica. Acesso em: 19 dez. 2023.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2024**. Brasília: INEP, 2024a. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quinto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em: 20 ago. 2024.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 1995**. Brasília: INEP, 1996a. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados. Acesso em: 03 mar. 2023.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2007**. Brasília: INEP, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados. Acesso em: 10 jul. 2023.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2009**. Brasília: INEP, 2010. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados. Acesso em: 10 jul. 2023.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2022**. Brasília: INEP, 2023a.

Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados. Acesso em: 10 jul. 2023.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Superior 2023**. Brasília: INEP, 2024c. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados. Acesso em: 10 out. 2023.

INEP, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação Básica 2023**. Brasília: INEP, 2024b. Disponível em: https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-escolar/resultados. Acesso em: 03 mar. 2023.

IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Trabalhadores com ensino superior: Área de formação, ocupação e diferencial de rendimentos em relação aos trabalhadores com ensino médio**. Homepage IPEA, 16 jun. 2023. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/13795-diferenca-salarial-entre-trabalhadores-com-ensino-superior-e-medio-chega-a-quatro-vezes. Acesso em: 02 fev. 2024.

JACOMINI, Márcia Aparecida; BASSI, Marcos Edgar; FERNANDES, Maria Dilnéia Espíndola; ROLIM, Rosana Maria Gemaque; CAMARGO; Rubens Barbosa de. Contribuições para um Balanço do Fundeb: redistribuição dos recursos, despesas com remuneração e vínculo de trabalho docente. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 22, 2020. Disponível e: https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/102695. Acesso em 10 jul. 2023.

JACOMINI, Márcia Aparecida; ALVES, Thiago; CAMARDO, Rubens Barbosa de. Remuneração Docente: Desafios para o Monitoramento da Valorização dos Professores Brasileiros no Contexto da Meta 17 do Plano Nacional de Educação. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas.** Volume 24, Número 73, 11 de jul. 2016. Disponível em: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=275043450073. Acesso em: 10 jul. 2023.

JACOMINI, Márcia Aparecida; PENNA, Marieta Gouvêa de Olivera. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. **Pro-Posições** 27 (2), May-Aug 2016. DOI: https://doi.org/10.1590/1980-6248-2015-0022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/pp/a/M34nYfJTrzB4Sfv7NqVgTTp/abstract/?lang=pt#. Acesso em: 10 jul. 2023.

KOHN, Alfie. PORQUE OSPLANOS DE INCENTIVO NÃO FUNCIONAM. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 6, p. 12-19. Tradução de Cecília Whitaker Bergamini, Professora do Departamento de Administração Geral e Recursos Humanos da EAESPI FGV. Nov./Dez. 1995. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/rae/a/JKQWMZfVqFdtHXKqTcsvsVq/?format=pdf. Acesso em: 18 out. 2023.

LAMARCA, Isabel Cristina Silva Arruda. **Reformas administrativas e políticas de incorporação da força de trabalho no Governo Central Brasileiro (1995-2006)**. Orientador: Costa, Nilson do Rosário Martins, Maria Inês Carsalade, Tese (Doutorado) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca. Rio de Janeiro: s.n., 2009

LIMA, Iana Gomes. Caminhos teórico-metodológicos para pesquisas sobre Estado e Educação: política pública como uma "janela" e uso da entrevista realista como procedimento metodológico. **Jornal de Políticas Educacionais**, Curitiba, v. 10, n. 20, jul./dez. 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/jpe.v10i20.48630. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/jpe/article/view/48630. Acesso em: 20 set. 2022.

LIMA, Agnaldo Márcio. **A remuneração dos professores municipais no contexto do Fundeb e do PSPN: Um estudo a partir do Siope com foco em Curitiba e nas cidades do primeiro anel metropolitano (2017 e 2018)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

LIMA, L. C. MÁQUINAS DE ADMINISTRAR A EDUCAÇÃO: DOMINAÇÃO DIGITAL E BUROCRACIA AUMENTADA. **Educação & Sociedade**, v. 42, p. e249276, 2021. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/PyfCP4xcqHvTKm6M3TPsB4h/. Acesso em: 19 dez. 2023.

LIMA, Maria José Rocha. RAMOS, Fernando Sadio. Pesquisas sobre piso salarial e remuneração docente: um estado da arte – 2008-2021. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**. Ano. 06, Ed. 11, Vol. 08, nov. 2021. DOI: 10.32749/nucleodoconhecimento.com.br/educacao/remuneracao-docente. Link de acesso: https://www.nucleodoconhecimento.com.br/educacao/remuneracao-docente. Acesso em 22 set. 2022.

LOPES, A. C. *Relações macro/micro na pesquisa em currículo.* Cadernos de Pesquisa, São Paulo, São Paulo, v. 36, n. 129, p. 619-635, set/dez. 2006.

LOPEZ, F. G.; GUEDES, E. P. Uma Análise Multidimensional Da Burocracia Pública Brasileira Em Duas Décadas (1995-2016). **Revista Política Hoje**, [*S.l.*], v. 28, n. 1, p. 189-224, out. 2019. Disponível em: https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicahoje/article/view/241515/33397. Acesso em: 20 jan. 2020.

LISBOA, Gustavo Joaquim. Federalismo educacional esfacelado? Um estudo de caso sobre o piso salarial. **Ensaio**: aval. pol. públ. Educ., Rio de Janeiro, v.23, n. 89, p. 1040-1074, out./dez. 2015. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/ensaio/a/KfhkhWtKpNsfVTRnsgP9X5k/?format=pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

LUTZ, Diego. **Trajetórias do salário-educação (1997-2018) como política de financiamento da educação**. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021.

MACHADO, Jarbas de Paula. **Piso salarial profissional nacional do magistério: conflitos e limites de sua implantação na rede pública estadual de Goiás**. 2010. Orientador: Nelson Cardoso Amaral. Dissertação (Mestrado em Ciências Humanas) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2010.

MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas de formação de professores: notório saber e possibilidades emancipatórias. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 31, p. 51-64, jan./abr. 2021. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde. Acesso em: 09 jul. 2023.

MAINARDES, Jefferson. Análise de políticas educacionais: breves considerações teórico-metodológicas. **CONTRAPONTOS**, Volume 9 nº 1 – pp.4-16 – Itajaí, jan./abr. 2009. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ri.uepg.br/riuepg/bitstream/handle/123456789/240/ARTIGO_An%C3%A1lisePoliticasEducacionais.pdf?sequence=1. Acesso em 19 dez. 2023.

MARANGONI, Gilberto. Anos 1980, década perdida ou ganha? **Desafios do desenvolvimento – IPEA**. Ano 9, edição 72, 2012. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2759:catid=28#:~:text=Em%201980%2C%20a%20infla%C3%A7%C3%A3o%20bate,de%20pagamentos%20registrou%20enormes%20d%C3%A9ficits. Acesso em: 19 dez. 2023.

MEC. Ministério da Educação. **Ata da Reunião da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a educação básica de qualidade (CIF) de 2023**. Brasília: DF, 21-22 de jun. 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mec/pt-br/acesso-a-informacao/participacao-social/conselhos-e-orgaos-colegiados/SEI_MEC4166004Atada1reunio2023daCIF.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

MEHTA, Jal. Da burocracia à profissão: Reconstruindo o Setor Educacional para o Século 21. Jornal de Políticas Educacionais. V. 14, n. 01. Dezembro de 2020. Disponível em: http://educa.fcc.org.br/scielo.php?pid=S1981-19692020000100120&script=sci_abstract. Acesso em 11 dez. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 24. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação no Brasil numa perspectiva democrática. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, n. 34, p. 39–83, 1980. Disponível em: https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/1640. Acesso em: 19 mar. 2024. Acesso em: 19 dez. 2023.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. Financiamento da Educação: Subsídios à Constituinte. **FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação**, *[S. l.]*, v. 1, 2011. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/20054. Acesso em: 19 mar. 2024.

MELLO. Celso Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MENDES, Wesley de Almeida Mendes; *et. al*. A influência da capacidade econômica e da formação de receitas públicas no desenvolvimento humano. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro: RJ, 52 (5), p. 918-934, set. - out. 2018. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/rap/a/whWsr7cR77NpXbBDcJfhyfN/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 02 fev. 2024.

MINAS GERAIS. Lei Estadual nº 24.431, de 14 de setembro de 2023. Altera a Lei nº 18.030, de 12 de janeiro de 2009, que dispõe sobre a distribuição da parcela da receita do produto da arrecadação do ICMS pertencente aos municípios. **Diário Oficinal do Estado de Minas Gerais**, 15 set. 2023. Disponível em: https://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/2023/l24431_2023.html#:~:text=Altera%20a%20Lei%20n%C2%BA%2018.030,do%20ICMS%20pertencente%20aos%20munic%C3%ADpios. Acesso em: 19 dez. 2023.

MONTANI, Norberto; BUSATO, Maria Isabel. Pandemia de Covid-19 e a política fiscal: o que há de novo na visão do *mainstream*? **Revista Nova Economia**, volume 33, número 1, de 2023. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/4_7378.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

MORAES, Marcelo Viana Estevão de; SILVA, Tiago Falcão; COSTA, Patrícia Vieira da. O mito do inchaço da força de trabalho do Executivo federal. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**, Vol. 7 – Nº 2, jul/dez, 2008. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/328968652_O_mito_do_inchaco_da_forca_de_trabalho_do_Executivo_federal. Acesso em 20 set. 2022.

MPS, Ministério da Previdência Social. **Dados estatísticos - Previdência Social e INSS**. Brasília (DF), 27 fev. 2024. Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/previdencia-social/dados-estatisticos-previdencia-social-e-inss. Acesso em 03 mar. 2024.

NARDI, Elton Luiz. Gestão democrática na educação básica. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 10, n. 19, p. 477-492, jul./dez. 2016. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em 28 jul. 2021.
NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Rio de Janeiro, Banco Federativo / BNDES, 2000.

NEGRI, Barjas. **O financiamento da educação no Brasil**: Documento para discussão. Brasília, MEC / INEP, nº 1, 1997.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. **OPINIÃO PÚBLICA**, Campinas, vol. 26, nº 1, jan.-abr., 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/op/a/7PrFqzvf674MD6yX7YMgmwr/?format=pdf&lang=pt. Acesso em 02 fev. 2024.

OLIVIERA, Dalila Andrade. Os trabalhadores da educação e a construção política da profissão docente no Brasil. **Educar em Revista**, Curitiba, n. especial 1, p. 17-35, 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/er/a/8KJhphGKx8FRDKFHWkN6Yhs/. Acesso em: 10 ago. 2023.

OLIVIERA, Dalila Andrade. Os docentes no Plano Nacional de Educação Entre a valorização e a desprofissionalização. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 8, n. 15, p. 447-461, jul./dez. 2014. Disponível em: http//www.esforce.org.br. Acesso em: 19 jul. 2023.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. Nova Gestão Pública e Governos Democrático-Populares: Contradições entre a busca da Eficiência e a Ampliação do Direito à Educação. **Educação e Sociedade**., Campinas, v. 36, nº. 132, p. 625-646, jul.-set., 2015. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/es/a/NvQbjcqWFMxgRfLCTr3CLCJ/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 19 dez. 2023/

OLIVIERA, Dalila Andrade. Políticas conservadoras no Brasil: ameaças ao direito à educação e ataques à autonomia docente. **Revista Educación, Política y Sociedad**, Brasília, v. 7, n. 2, p. 37-54, 30 jun. 2022. Disponível em: https://revistas.uam.es/reps/article/view/15688. Acesso em: 10 jul. 2024.

OLIVEIRA, Francisco de. Surgimento do antivalor. *In*: OLIVEIRA, Francisco de (Org.). **Os direitos do antivalor**: a economia política da hegemonia imperfeita. Petrópolis: Vozes, 1998. p. 19-48.

OLIVEIRA, Inês Barbosa de. Políticas Curriculares no Contexto do Golpe de 2016: Debates atuais, embates e resistências. *In:* **A BNCC na contramão do PNE 2014-2024**: avaliação e perspectivas. Organização: Márcia Angela da S. Aguiar e Luiz Fernandes Dourado [Livro Eletrônico]. – Recife: ANPAE, 2018.

OLIVEIRA, Ronaldo Ribeiro de; CAVALCANTE, Luiz Ricardo. Composição da despesa com pessoal e déficit fiscal: uma análise dos Estados e do Distrito Federal. **Revista do Serviço Público** (RSP), Brasília, n. 71, p. 746-777, out/dez 2020. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4224. Acesso em: 20 jan. 2024.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. Do FUNDEF ao FUNDEB: O processo político de formulação da Emenda Constitucional nº 53/2006. **Jornal de Políticas Educacionais**, n° 5, janeiro-julho de 2009, pp. 50–58. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.jpe.ufpr.br/n5_5.pdf. Acesso em: 10 jul. 2023.

OZGA, Jenny. Policy research and policy theory: a comment on Fitz and Halpin. **Journal of Education Policy**, London, v. 5, n. 44, p. 359-362, 1990. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/0268093900050405. Acesso em: 02 fev. 2024.

PARANÁ. Lei Estadual nº 22.006, de 04 de junho de 2024. Institui o Programa Parceiro da Escola. **Diário Oficial do Estado do Paraná**, 04 jun. 2024. Disponível em: https://leisestaduais.com.br/pr/lei-ordinaria-n-22006-2024-parana-institui-o-programa-parceiro-da-escola. Acesso em 16 ago. 2024.

PARO, Vitor Henrique. A escolha e formação do diretor escolar. **Cadernos de Pesquisa**: Pensamento Educacional. Universidade Tuiuti do Paraná, Curitiba, v. 6, n. 14, set./dez, 2011. Disponível em: https://www.vitorparo.com.br/wp-content/uploads/2019/10/Escolha-e-formacao-de-diretores.pdf. Acesso em 31 jul. 2021.

PEREIRA, Luana Simplício; *et al*. ICMS educacional: como os estados abordam a equidade em seus normativos? **Nexo Políticas Públicas**. São Paulo: SP, 06 mar. 2024. Disponível em: https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2024/03/06/icms-educacional-como-os-estados-abordam-a-equidade-em-seus-normativos. Acesso em: 15 mar. 2024.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma do estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, São Paulo, n. 45, p. 49-95, 1998. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000300004. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000300004. Acesso em: 20 set. 2022.

PERONI, Vera Maria Vidal. As implicações da Privatização da Educação no processo de democratização no Brasil. *In*: CAMPOS, Marília Andrade Torales; SILVA, Monica Ribeiro da (org.). **Educação, movimentos sociais e políticas governamentais**. Curitiba: Apris, 2017.

PINTO, J. M. R. Financiamento da educação no brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/n8yyYhkgNfStcVrkBNXycXG/abstract/?lang=pt. Acesso em: 19 dez. 2023.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Remuneração adequada do professor, desafio à educação brasileira. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 3, n. 4, p. 51-67, jan./jun. 2009. DOI: http://dx.doi.org/10.22420/rde.v3i4.101. Disponível em: http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/101. Acesso em: 10 jul. 2023.

PINTO, José Marcelino Rezende. O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 39, nº. 145, p.846-869,

out.-dez., 2018. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/es/a/rk4wKJgNYZsdt5QdgSgkDwG/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 19 dez. 2023.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O custo de uma educação para a democracia. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 15, n. 33, p. 689-712, set./dez. 2021. DOI: https://doi.org/10.22420/rde.v15i33.1299. Disponível em: https://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/1299. Acesso em: 10 jul. 2023.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Qual o custo da qualidade?
Por que os/as professores/as devem se apropriar da discussão do CAQ. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 24, n. 54, p. 32-53, jan./abr. 2023. DOI: http://dx.doi.org/10.5965/1984723824542023032. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/karlakoerich,+01+-+O+custo+de+uma+educa%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 20 ago. 2023.

PINTO, José Marcelino de Rezende; CORREA, Bianca Cristina. Educação infantil e a política de fundos: como tem caminhado essa etapa educacional, em especial com a aprovação do Fundeb? **FINEDUCA** – **Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, n. 24, 2020. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/104023/58640. Acesso em: 14 ago. 2024.

POWER, Sally. O detalha e o macro-contexto: o uso da teoria centrada no Estado para explicar práticas e políticas educacionais. **Olhar de Professor** (*s. i.*), v. 9, n. 1, 2009. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/olhardeprofessor/article/view/1449/1094. Acesso em 19 dez. 2023.

PRZEWORSKI, Adam. **Capitalismo e social-democracia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PUCCINELLI, André. Governadores querem aprovação de projeto que muda critério de reajuste do piso salarial docente. **Uol**, online, 28 de fev. 2012. Disponível em: https://educacao.uol.com.br/noticias/2012/02/28/governadores-querem-aprovacao-de-projeto-que-muda-criterio-de-reajuste-do-piso-salarial-docente.htm. Acesso em: 11 ago. 2024.

QUEIROZ, Dimas Barrêto. **Incompatibilidade entre o Fundeb e a Lei de Responsabilidade Fiscal quanto à despesa com pessoal e encargos sociais: um estudo nos municípios paraibanos**. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação da Universidade de Brasília, Universidade Federal da Paraíba e Universidade Federal do Rio Grande do Norte. João Pessoa, PB, 2011.

ROSSI, Pedro; *et al*. Austeridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil. **Educ. Soc**., Campinas, v.40, e0223456, 2019. Disponível em: https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/. Acesso em: 08 dez. 2024.

SALOMÃO, Benito Adelmo; SANTOS, Júlio Fernando da Costa. DEPENDÊNCIA FISCAL, ILUSÃO FISCAL E DIFICULDADES ORÇAMENTÁRIAS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: DIAGNÓSTICO VIA MODELOS LOGIT/PROBIT. **Planejamento e Políticas Públicas**, [*S. l.*], n. 64, 2023. DOI: 10.38116/ppp64art4. Disponível em: //www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/1669. Acesso em: 3 fev. 2024.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010. Disponível em: https://www.scielo.br/j/sssoc/a/JjjhnQzh9FGx9q3t7WsT35g/#. Acesso em: 20 jan. 2024.

SANCHES, Carlos Eduardo. **Valorização do magistério da educação básica e responsabilidade fiscal**: tensões e possibilidades. 2020. Orientadora: Alboni Marisa Dudeque Pianovski Vieira. Dissertação (Mestrado em Educação) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2020.

SANCHES, Carlos Eduardo. Piso do Magistério, Hora-Atividade e Responsabilidade Fiscal: uma análise sobre contradições e possibilidades. **FINEDUCA** – **Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 3, 2023. Disponível em: http://seer.ufrgs.br/fineduca. Acesso em: 20 ago. 2023.

SANCHES, Carlos Eduardo; VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque Pianovski. A formação de professores e o PNE: contradições e desafios da Educação a Distância e valorização do magistério. **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas**, [*s. l.*] v. 27, n. C, p. 1-15, 14 set. 2020. Disponível em: http://epaa.asu.edu/ojs/article/view/5257. Acesso em: 07 out. 2023.

SANCHES, Carlos Eduardo; VIEIRA, Alboni Marisa Dudeque. Valorização do magistério e responsabilidade fiscal: é possível um caminho para superar limites e contradições. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 39, e79892, 2023. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/er/a/7QG6NSHCZyhvtdqgHSLD8Yz/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 19 dez. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Decisão nº 110/2023**, Consulta: Repercussões fiscais do aumento do piso salarial nacional dos profissionais do magistério. Relator: Herneus João de Nadal, Sessão de 01 fev. 2023a. Disponível em: https://alimentador-epapyrus.tce.sc.gov.br/alimentador-epapyrus/rest/api/v1/voto/link/d29ya3NwYWNlOi8vU3BhY2VzU3RvcmUvMGFjMDU1NTItMjk1Yy00YjZhLTliMWQtZTI0MGEwNGMwOTEx. Acesso em: 16 jul. 2023.

SANTA CATARINA. Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina. **Decisão nº 118/2023**, Consulta: Repercussões da implementação do Piso Salarial Nacional dos Profissionais do Magistério em relação ao limite de gastos com despesas de pessoal previsto na Lei Complementar nº 101/2000. Relator: Wilson

Rogério Wan-Dall, Sessão de 01 fev. 2023b. Disponível em: https://alimentador-epapyrus.tce.sc.gov.br/alimentador-epapyrus/rest/api/v1/voto/link/d29ya3NwYWNlOi8vU3BhY2VzU3RvcmUvNDQ4ZmUzMGMtMzRjZi00NjhkLWJlNGUtMjAxYjdlYmIzOGY5. Acesso em: 16 jul. 2023.

SANTOS, Alexandre André dos; NETO, João Luiz Horta; JUNQUEIRA, Rogério Diniz. Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb) Proposta para atender ao disposto no Plano Nacional de Educação. Brasília, DF: **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira** (INEP), 2017. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://anped.org.br/sites/default/files/images/sistema_nacional_de_avaliacao_da_educacao_basica_sinaeb_-_proposta_para_atender_ao_disposto_no_plano_nacional_de_educacao_1.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

SANTOS, Karina; CALDAS, Cecília; SILVA, Joilson. da. **COVID-19 PANDEMY, MENTAL HEALTH, SOCIAL SUPPORT AND SENSE OF LIFE IN TEACHERS**. **SciELO Preprints**, 2022. DOI: 10.1590/SciELOPreprints.3575. Disponível em: https://preprints.scielo.org/index.php/scielo/preprint/view/3575. Acesso em: 19 dez. 2024.

SÃO PAULO. Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. **Novo Fundeb – Perguntas e respostas**. São Paulo, SP, jan. 2023. Disponível em chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/publicacoes/Novo%20Fundeb%20-%20perguntas%20e%20respostas.pdf: Acesso em: 10 jul. 2023.

SCAFF, Elisângela Alves da Silva; GOUVEIA, Andréa Barbosa; FERRAZ, Marcos Alexandre dos Santos. O protagonismo da CNTE nas disputas pelas garantias constitucionais no campo da educação. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 7, n. 2, p. 244-262, mai./ago. 2018. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/admin,+5_Artigo+2_Scaff,Gouveia,+Ferraz+_Editado.pdf. Acesso em: 19 dez. 2023.

SILVA, Bárbara Fernandes Amorim de Aguiar Brum da; *et. al*. Análise da terceirização em escolas públicas localizadas em municípios da baixada fluminense. **Revista Foco**, Curitiba (PR), v.16, n.1, e784, p.01-15, 2023. Disponível em: file:///C:/Users/carlo/Downloads/074+Foco.pdf. Acesso em: 01 mar. 2024.

SILVA, Fábio Cesarini da. **Vencimento e carreira docente na educação estadual pernambucana à luz do gasto com Pessoal da LRF (2005-2015)**. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2019.

SILVA, Marcus Quintanilha. A Desvalorização da Remuneração Docente na Disputa pelo Fundo Público Municipal; o caso de Curitiba. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 10, 2020. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/84842.

Acesso em: 10 jan. 2024.

SILVA, Marcus Quintanilha da. Complementação financeira da União ao Fundeb: um estudo sobre o VAAT em 2023. **FINEDUCA – Revista de Financiamento da Educação**, v. 13, n. 30, 2023. Disponível em: https://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/129708/90568. Acesso em: 10 fev. 2024.

SILVEIRA, Adriana Dragoni. O Judiciário Brasileiro e a Política Educacional: Questionamento da Lei do Piso Nacional Profissional para o Magistério no Supremo Tribunal Federal. **Cadernos de Pesquisa**: Pensamento Educacional, Curitiba, v. 8, n. 19, p. 219-250, maio/ago. 2013.
Disponível em: http://www.utp.br/cadernos_de_pesquisa/. Acesso em: 10 jul 2023.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. Explorando e construindo um conceito de gestão escolar democrática. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v.25, n.03, p.123-140, dez. 2009. Disponível em: https://www.scielo.br/j/edur/a/fF53XWVkxxbhpGkqvcfkvkH/?lang=pt&format=pdf. Acesso em 31 jul. 2021.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A natureza política da gestão escolar e as disputas pelo poder na escola. **Revista Brasileira de Educação**. vol.17, n.49, Rio de Janeiro jan./abr. 2012. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rbedu/a/rY9xqhfrzkYyVdCXnyHD9TK/?lang=pt&format=pdf. Acesso em 31 jul. 2021.

Souza, Ângelo Ricardo de. A pesquisa em políticas educacionais no Brasil: de que estamos tratando? **Práxis Educativa**, v. 9, n. 2, pp. 355-367, 2014. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/praxiseducativa/article/view/6231. Acesso em 02 fev. 2024.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política educacional e seus objetos de estudo. **Revista de Estudios Teóricos y Epstemológicos em Política Educativa**, vol. 1, n. 1, jan.-jun., 2016. Disponível em: https://revistas.uepg.br/index.php/retepe/article/view/10450/5906. Acesso em: 01 fev. 2024.

SOUZA, Ângelo Ricardo de; MOREIRA, Claudia Regina Baukat Silveira. A Sociologia Weberiana e sua Articulação com a Pesquisa em Políticas Educacionais. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 41, n. 3, p. 931-949, jul./set. 2016. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/edreal/a/74HpJPFCG5hKFTZ9q4frBRG/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 10 jul. 2023.

SOUSA, Antonia Sueli. **Carreira e Remuneração do Magistério público do município de Itaituba-Pará, a partir da Política de Fundos e do PSPN**: disputas, avanços e recuos. 2019. Orientadora: Dalva Valente Guimaraes

Gutierres. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Pará, Belém, 2019.

SOUZA, Araujo Souza. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. **Vértices** (Campos dos Goitacazes), v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021. DOI: https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n32021p788-802. Disponível em: https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15888. Acessado em: 19 dez. 2023.

SOUZA, Fábio Araúno. Os novos e velhos problemas do “Novo Fundeb”: análise da Emenda Constitucional 108/2020. **Vértices** (Campos dos Goitacazes), v. 23, n. 3, p. 788-802, 2021. DOI: https://doi.org/10.19180/1809-2667.v23n32021p788-802. Disponível em: https://www.essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15888. Acessado em 15 abr. 2023.

SOUZA, Suelen Batista. A bonificação por resultados no Brasil: análise neoinstitucional. In: DORNELLAS, L.; MATOS, L.; NASCIMENTO, R. **Políticas educacionais e a privatização**: concepções, ações e tendências na educação pública. – Guarujá, SP: Científica Digital, 2021.

STN, Secretaria do Tesouro Nacional. **Boletim de Finanças dos Entes Subnacionais 2021** – Ano Base 2020. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:4146. Acesso em: 12 fev. 2024.

SUBIRÁ, Juliana Aparecida Alves. **Um panorama da remuneração inicial dos professores nos municípios do primeiro anel metropolitano de Curitiba: configurações, impasses e perspectivas.** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Paraná, Belém, 2012.

SUPIOT, Alain. A crise do espírito de serviço público. Adverso. **Revista da Associação de Docentes da UFRGS**, ano V, n. 7, julho de 1995.

SUPIOT, Alain. **Crítica ao Direito do Trabalho**. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2016.

TARDIF, Maurice; LESSARD, Claude. **O trabalho docente**: elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas. Petrópolis, RJ: Vozes, 2005.

TCU, Tribunal de Contas da União. Resultados dos regimes de previdência pública. *In*: Contas do Presidente da República 2020.

TEIXERIA, Marcelo de Souza. Divergências metodológicas dos Tribunais de Contas e seus efeitos sobre as regras de despesa com pessoal. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 54(6), p. 1747-1759, nov.-dez. 2020. Disponível em: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.scielo.br/j/rap/a/xswRJSDNDB9Qcf3M6tcWjsw/?format=pdf&lang=pt. Acesso em: 14 fev. 2024.

TREIN, Laura Dexheimer; FARENZENA, Nalú. (2022). Carreira e Remuneração do Magistério Estadual do Rio Grande do Sul. **Cadernos De Pesquisa**, 52, ed. 08148, 2022. DOI: https://doi.org/10.1590/198053148148. Disponível em: https://www.scielo.br/j/cp/a/GRC67zmKXp6dJDmyFDtvTqR/?lang=pt#. Acesso em: 18 ago. 2023/

VELOSSO, Carlos. Déficit previdenciário de servidores atinge R$ 6 tri e derruba investimento público. **Folha de S. Paulo**. São Paulo (SP), 28 jan. 2024. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/deficit-previdenciario-de-servidores-atinge-r-6-tri-e-derruba-investimento-publico.shtml. Acesso em 03 mar. 2024.

VIEIRA, Juçara Maria Dutra. **Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?** 2012. Orientador: Regina Vinhaes Gracindo. Tese (Doutorado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

WEBER, Max. **Ciência e política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix, 1999.

XAVIER, Raimundo Rainero. **A instituição do piso salarial profissional nacional (PSPN) por meio da lei 11. 738/2008 valora os professora do magistério da educação básica?** Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

APÊNDICE I

QUESTIONÁRIO MUNICÍPIOS

Município: _____ UF: _____

1. Qual o nº total de servidores no Poder Executivo (toda a Prefeitura) em 2022 e 2023 considerando concursados, contratados e comissionados?

Total em 2022	
Total em 2023	

2. Qual o nº de profissionais do magistério concursados e de contratados *(professores e outros cargos ou empregos que exercem atividades de docência ou suporte pedagógico, independente do vínculo, isto é, considerando todos os concursados e contratados)* em 2022 e 2023?

	2022	2023
Nº de professores concursados		
Nº de professores contratados		

3. Qual o valor, em reais (R$), aplicado em Despesa Total com o Magistério *(professores e outros cargos ou empregos que exercem atividades de docência ou suporte pedagógico, independente do vínculo, isto é, considerando todos os concursados e contratados)*, em 2022 e 2023, considerando toda a remuneração e os encargos?

Total em 2022	R$
Total em 2023	R$

4. O município cumpriu o valor do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério no vencimento (base salarial) para todos os profissionais do magistério em 2022 e 2023?

	2022		2023	
Concursados	( ) SIM	( ) NÃO	( ) SIM	( ) NÃO
Contratados	( ) SIM	( ) NÃO	( ) SIM	( ) NÃO

5. Nos anos de 2022 e 2023, foi concedido reajuste diferenciado entre os profissionais do magistério, isto é, foi aplicado um determinado percentual para alguns profissionais e um percentual diferente para outros?

	2022	2023
Concursados	( ) SIM, houve reajuste com % diferenciado	( ) SIM, houve reajuste com % diferenciado
	( ) NÃO. Todos receberem reajuste com o mesmo %	( ) NÃO. Todos receberem reajuste com o mesmo %
*Contratados	( ) SIM, houve reajuste com % diferenciado	( ) SIM, houve reajuste com % diferenciado
	( ) NÃO. Todos receberem reajuste com o mesmo %	( ) NÃO. Todos receberem reajuste com o mesmo %

**por gentileza, responder SIM ou NÃO também para contratados se houver.*

6. Todos os docentes, independentemente do tipo de vínculo, usufruíram da reserva de 1/3 para hora-atividade em 2022 e 2023?

	2022	2023
Concursados	( ) SIM, todos usufruíram de 1/3 de hora-atividade	( ) SIM, todos usufruíram de 1/3 de hora-atividade
	( ) NÃO, porque nem todos os docentes usufruíram de 1/3 de hora-atividade	( ) NÃO, porque nem todos os docentes usufruíram de 1/3 de hora-atividade
*Contratados	( ) SIM, todos usufruíram de 1/3 de hora-atividade	( ) SIM, todos usufruíram de 1/3 de hora-atividade
	( ) NÃO, porque nem todos os docentes usufruíram de 1/3 de hora-atividade	( ) NÃO, porque nem todos os docentes usufruíram de 1/3 de hora-atividade

**por gentileza, responder SIM ou NÃO também para contratados se houver.*

QUESTIONÁRIO ESTADOS

UF: _____

1. Qual o nº total de servidores no Poder Executivo (todo o Governo Estadual) em 2022 e 2023 considerando concursados, contratados e comissionados?

Total em 2022	
Total em 2023	

2. Qual o nº de profissionais do magistério concursados e de contratados *(professores e outros cargos ou empregos que exercem atividades de docência ou suporte pedagógico, independente do vínculo, isto é, considerando todos os concursados e contratados)* em 2022 e 2023?

	2022	2023
Nº de professores concursados		
Nº de professores contratados		

3. Qual o valor, em reais (R$), aplicado em Despesa Total com o Magistério *(professores e outros cargos ou empregos que exercem atividades de docência ou suporte pedagógico, independente do vínculo, isto é, considerando todos os concursados e contratados)*, em 2022 e 2023, considerando toda a remuneração e os encargos?

Total em 2022	R$
Total em 2023	R$

4. O governo do estado cumpriu o valor do Piso Salarial Profissional Nacional do Magistério no vencimento (base salarial) para todos os profissionais do magistério em 2022 e 2023?

	2022	2023
Concursados	( ) SIM ( ) NÃO	( ) SIM ( ) NÃO
Contratados	( ) SIM ( ) NÃO	( ) SIM ( ) NÃO

5. Nos anos de 2022 e 2023, foi concedido reajuste diferenciado entre os profissionais do magistério, isto é, foi aplicado um determinado percentual para alguns profissionais e um percentual diferente para outros?

	2022	2023
Concursados	( ) SIM, houve reajuste com % diferenciado	( ) SIM, houve reajuste com % diferenciado
	( ) NÃO. Todos receberem reajuste com o mesmo %	( ) NÃO. Todos receberem reajuste com o mesmo %
*Contratados	( ) SIM, houve reajuste com % diferenciado	( ) SIM, houve reajuste com % diferenciado
	( ) NÃO. Todos receberem reajuste com o mesmo %	( ) NÃO. Todos receberem reajuste com o mesmo %

**por gentileza, responder SIM ou NÃO também para contratados se houver.*

6. Todos os docentes, independentemente do tipo de vínculo, usufruíram da reserva de 1/3 para hora-atividade em 2022 e 2023?

	2022	2023
Concursados	( ) SIM, todos usufruíram de 1/3 de hora-atividade	( ) SIM, todos usufruíram de 1/3 de hora-atividade
	( ) NÃO, porque nem todos os docentes usufruíram de 1/3 de hora-atividade	( ) NÃO, porque nem todos os docentes usufruíram de 1/3 de hora-atividade
*Contratados	( ) SIM, todos usufruíram de 1/3 de hora-atividade	( ) SIM, todos usufruíram de 1/3 de hora-atividade
	( ) NÃO, porque nem todos os docentes usufruíram de 1/3 de hora-atividade	( ) NÃO, porque nem todos os docentes usufruíram de 1/3 de hora-atividade

**por gentileza, responder SIM ou NÃO também para contratados se houver.*

APÊNDICE II

PESQUISA

Doutorado em Políticas Educacionais
PPGE-UFPR

Gostaria de solicitar sua colaboração na disponibilização de informações para integrar a minha pesquisa no curso de Doutorado em Educação, na Linha de Políticas Educacionais, dentro do Programa de Pós-graduação em Educação, na Universidade Federal do Paraná. Na pesquisa "Valorização do magistério e Responsabilidade Fiscal - contradições e disputas em torno do PSPN em estados e municípios brasileiros", que tem como orientadora a professora Andrea Barbosa Gouvea, pretendo analisar em que medida os limites de despesa com pessoal da Lei Complementar nº 101/2000 inviabilizam o cumprimento de carreira, piso e hora atividade para os profissionais do magistério.

Trata-se de uma pesquisa que objetiva conhecer as distintas realidades em municípios e governos estaduais frente a efetivação da valorização do magistério enquanto política pública para assegurar o direito à educação. Para tanto, será necessário coletar informações junto a secretarias municipais e estaduais de educação que não estão disponíveis em sistemas oficiais, razão pela qual solicitamos sua participação.

Antecipadamente, registo o compromisso de sigilo sobre o ente respondente e a informações declaradas, sob a ressalva de uso dos dados somente para fins de pesquisa acadêmica. Com estas informações e outras coletadas em sistemas oficiais será possível analisar, em diferentes contextos, as condições para a efetivação desta política pública.

Agradeço sua atenção e disposição em contribuir com minha pesquisa.

Carlos Eduardo Sanches
Matrícula UFPR 2103641730221019557

APÊNDICE III

Quando com a estrutura do banco de dados utilizado para a análise dos objetivos específicos da tese

DADOS	RCL 2022	RCL 2023	DTP Poder Executivo 2022	DTP Poder Executivo 2023	Destinação para o Fundeb Estadual 2022	Destinação para o Fundeb Estadual 2023	Mínimo a ser aplicado nos 25% 2022	Mínimo a ser aplicado nos 25% 2023	Receita Total do Fundeb 2022	Receita Total do Fundeb 2023	Receita VAAT 2022	Receita VAAT 2023	Despesa com profissionais da educação paga com Fundeb 2022	Despesa com profissionais da educação paga com Fundeb 2023	Despesa com profissionais do magistério 2022	Despesa com profissionais do magistério 2023
FORMATO	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)	Valor (R$)
FONTE	Siconfi	Siconfi	Siconfi	Siconfi	Siope	Siope	Siope	Siope	Siope	Siope	Siope	Siope	Siope	Siope	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação
Estado x																
Município y																

continuação . . .

DADOS	Servidores Poder Executivo 2022	Servidores Poder Executivo 2022	Profissionais do magistério concursados 2022	Profissionais do magistério contratados 2022	Profissionais do magistério concursados 2023	Profissionais do magistério contratados 2023	PSPN no vencimento concursados 2022	PSPN no vencimento contratados 2022	PSPN no vencimento concursados 2023	PSPN no vencimento contratados 2023	Reajuste diferenciado entre concursados 2022	Reajuste diferenciado entre contratados 2022
FORMATO	Número	Número	Número	Número	Número	Número	Sim ou Não	Sim ou Não	Sim ou Não	Sim ou Não	Sim ou Não	Sim ou Não
FONTE	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação
Estado x												
Município y												

continuação . . .

DADOS	Reajuste diferenciado entre concursados 2023	Reajuste diferenciado entre contratados 2023	Reserva de 1/3 de hora atividade concursados 2022	Reserva de 1/3 de hora atividade contratados 2022	Reserva de 1/3 de hora atividade concursados 2023	Reserva de 1/3 de hora atividade contratados 2023	Despesa com pessoal ativo 2022	Despesa com pessoal ativo 2023
FORMATO	Sim ou Não	Sim ou Não	Sim ou Não	Sim ou Não	Sim ou Não	Sim ou Não	Valor (R$)	Valor (R$)
FONTE	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Secretarias de Educação	Siope	Siope
Estado x								
Município y								

APÊNDICE IV

I. Modelos de regressão logística utilizados

Variável DEPENDENTE ou variável RESPOSTA:

Variável resposta	Variável resposta no MODELO	PSPN_ concursados_22 e 23	ReajusteDIF_ concursados_22 e 23	Hora_ concursados_22 e 23	Resultado	COD
Atendimento ao Piso, Reajuste e Hora atividade	Atendimento_Concursados_22 Atendimento_Contratados_22 Atendimento_Concursados_23 Atendimento_Contratados_23	SIM	NÃO	SIM	TOTAL	1
		PARA TODAS AS OUTRAS RESPOSTAS			NÃO ATENDE	0

Variáveis INDEPENDENTES ou variáveis que influenciam na VARIÁVEL RESPOSTA:

N	Variável resposta	Variável resposta no MODELO	Descrição	Resultado	Cálculo das Variáveis
VAR 1	Faixa de Gasto com Despesa de Pessoal	FaixaDTP_22 e FaixaDTP_23	Municípios até 51,299% ou Municípios 51,3% ou mais	Ate51,29 Superior51,3	
VAR 2	Capacidade de Financiamento dos Municípios	Capacidade_FINANC_22 e Capacidade_FINANC_23	*Per capita* anual	ALTA: Acima de 50% MEDIANA: 25% a 50% BAIXA: 25% menores Quartil 2 Quartil 1	$= \frac{(Fundeb - VAAR) + Mínimo\ d}{ser\ aplicado\ em\ MDE / Quant.Total\ de\ Professpres}$
VAR 3	Tamanho da Despesa com Magistério comparado com o Tamanho do Magistério. Tendo como base o gasto e tamanho do quadro total de servidores	DTM_DTP_22 e DTM_DTP_23	Ind.Desp. Magistério é MAIOR ou MENOR que a Ind.Tamanho Mag	DespMAIORQuant = Desp > Quant DespMENORQuant = Desp < Quant	$\boldsymbol{Ind.Desp.\ Magistério} = \frac{Despesa\ com\ Magistério}{Despesa\ Total\ com\ Pessoal}$ e $\boldsymbol{Ind.Tamanho\ Mag.} = \frac{Quantidade\ de\ professores}{Total\ de\ servidores\ do\ município}$

II. Estrutura dos Modelos testados

MODELO A – CONCURSADOS 2022

SAÍDAS DO R (COLOCAR NO ANEXO):

```
AtendimentoConc22_var2<- glm(Atendimento_Concursados_22 ~ FaixaDTP_22+ Capacidade_FINANC_22, data = dados, family = binomial)
> summary(AtendimentoConc22_var2)

Call:
glm(formula = Atendimento_Concursados_22 ~ FaixaDTP_22 + Capacidade_FINANC_22,
    family = binomial, data = dados)

Coefficients:
                Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept)       0.4080     0.1168   3.494 0.000475 ***
```

```
FaixaDTP_22Superior51        0.4776    0.2116   2.257 0.024009 *
Capacidade_FINANC_22BAIXA   -0.5632    0.1926  -2.925 0.003444 **
Capacidade_FINANC_22MEDIANA -0.2842    0.1927  -1.475 0.140336
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

    Null deviance: 916.14  on 669  degrees of freedom
Residual deviance: 902.94  on 666  degrees of freedom
AIC: 910.94

Number of Fisher Scoring iterations: 4

> exp(coef(AtendimentoConc22_var2))
           (Intercept)       FaixaDTP_22Superior51   Capacidade_FINANC_22BAIXA
             1.5037723              1.6121888              0.5693620
Capacidade_FINANC_22MEDIANA
             0.7526533
```

MODELO B – CONTRATADOS 2022

```
AtendimentoCont22_var2<- glm(Atendimento_Contratados_22 ~ DTM_DTP_22+ Capacidade_FINANC_22, data = dados, family
= binomial)
> summary(AtendimentoCont22_var2)

Call:
glm(formula = Atendimento_Contratados_22 ~ DTM_DTP_22 + Capacidade_FINANC_22,
    family = binomial, data = dados)

Coefficients:
                          Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept)               -0.2271     0.1156  -1.964  0.04952 *
DTM_DTP_22DespMENORQuant   0.5679     0.1784   3.184  0.00145 **
Capacidade_FINANC_22BAIXA -0.4342     0.1989  -2.184  0.02898 *
Capacidade_FINANC_22MEDIANA -0.2984     0.1941  -1.537  0.12419
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

    Null deviance: 918.76  on 669  degrees of freedom
Residual deviance: 905.53  on 666  degrees of freedom
AIC: 913.53

Number of Fisher Scoring iterations: 4

> exp(coef(AtendimentoCont22_var2))
           (Intercept)    DTM_DTP_22DespMENORQuant   Capacidade_FINAN_22BAIXA
             0.7968143              1.7645172              0.6477621
Capacidade_FINANC_22MEDIANA
             0.7419739
```

MODELO C – CONCURSADOS 2023

```
> AtendimentoConc23_VAR2<- glm(Atendimento_Concursados_23 ~ FaixaDTP_23+ Capacidade_FINANC_23, data = dados,
family = binomial)
> summary(AtendimentoConc23_VAR2)

Call:
glm(formula = Atendimento_Concursados_23 ~ FaixaDTP_23 + Capacidade_FINANC_23,
    family = binomial, data = dados)

Coefficients:
                          Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept)               0.2353     0.1145   2.055  0.0399 *
FaixaDTP_23Superior51     0.3650     0.1874   1.948  0.0514 .
```

```
Capacidade_FINANC_23BAIXA   -0.3414    0.1939  -1.761   0.0783 .
Capacidade_FINANC_23MEDIANA  -0.2511    0.1920  -1.308   0.1909
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

    Null deviance: 923.79  on 669  degrees of freedom
Residual deviance: 917.46  on 666  degrees of freedom
AIC: 925.46

Number of Fisher Scoring iterations: 4
> exp(coef(AtendimentoConc23_VAR2))
            (Intercept)       FaixaDTP_23Superior51   Capacidade_FINANC_23BAIXA
              1.2653214                1.4405588                0.7107492
Capacidade_FINANC_23MEDIANA
              0.7779638
```

MODELO D – CONTRATADOS 2023

```
AtendimentoCont23<- glm(Atendimento_Contratados_23 ~ DTM_DTP_23+ Capacidade_FINANC_23, data = dados, family =
binomial)
> summary(AtendimentoCont23)

Call:
glm(formula = Atendimento_Contratados_23 ~ DTM_DTP_23 + Capacidade_FINANC_23,
    family = binomial, data = dados)

Coefficients:
                          Estimate Std. Error z value Pr(>|z|)
(Intercept)               -0.2164     0.1176  -1.840  0.06570 .
DTM_DTP_23DespMENORQuant   0.2820     0.1772   1.592  0.11145
Capacidade_FINANC_23BAIXA  -0.5955     0.1987  -2.997  0.00273 **
Capacidade_FINANC_23MEDIANA  -0.2968     0.1934  -1.535  0.12482
---
Signif. codes:  0 ‘***’ 0.001 ‘**’ 0.01 ‘*’ 0.05 ‘.’ 0.1 ‘ ’ 1

(Dispersion parameter for binomial family taken to be 1)

    Null deviance: 907.93  on 669  degrees of freedom
Residual deviance: 896.59  on 666  degrees of freedom
AIC: 904.59

Number of Fisher Scoring iterations: 4

> exp(coef(AtendimentoCont23))
            (Intercept)    DTM_DTP_23DespMENORQuant   Capacidade_FINANC_23BAIXA
              0.8054143                1.3258151                0.5512885
Capacidade_FINANC_23MEDIANA
              0.7431714
```