



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

FACULDADE DE EDUCAÇÃO

FABIO CESARINI DA SILVA

**VENCIMENTO E CARREIRA DOCENTE NA EDUCAÇÃO ESTADUAL
PERNAMBUCANA À LUZ DO GASTO COM PESSOAL DA LRF (2005-2015)**

CAMPINAS

2019

FABIO CESARINI DA SILVA

**VENCIMENTO E CARREIRA DOCENTE NA EDUCAÇÃO ESTADUAL
PERNAMBUCANA À LUZ DO GASTO COM PESSOAL DA LRF (2005-2015)**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Mestre em Educação, na área de concentração de Educação.

Orientadora: Profa. Dra. Theresa
Maria de Freitas Adrião

O ARQUIVO DIGITAL CORRESPONDE
À VERSÃO FINAL DE DISSERTAÇÃO
DEFENDIDA PELO ALUNO FABIO
CESARINI DA SILVA, E ORIENTADA
PELA PROFA. DRA. THERESA MARIA DE
FREITAS ADRIÃO

CAMPINAS

2019

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca da Faculdade de Educação
Pablo Cristian de Souza - CRB 8/8198

Si38v Silva, Fabio Cesarini da, 1987-
Vencimento e carreira docente na educação estadual pernambucana à luz do
gasto com pessoal da LRF (2005-2015) / Fabio Cesarini da Silva. – Campinas, SP :
[s.n.], 2019.

Orientador: Theresa Maria de Freitas Adrião.
Dissertação (mestrado) – Universidade Estadual de Campinas, Faculdade de
Educação.

1. Brasil. [Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)]. 2. Plano de carreira docente -
Valorização. 3. Sistema de remuneração salariais. 4. Pernambuco (PE) - Educação.
I. Adrião, Theresa Maria de Freitas, 1965-. II. Universidade Estadual de Campinas.
Faculdade de Educação. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Expiration and teacher care in pernambucan state education in the light of
expenditure with LRF personnel (2005-2015)

Palavras-chave em inglês:

Brazil. [Fiscal Responsibility Law (2000)]
Teaching career plan - Appreciation Wage
compensation system Pernambuco (PE) -
Education

Área de concentração: Educação

Titulação: Mestre em Educação

Banca examinadora:

Theresa Maria de Freitas Adrião [Orientador]
Rubens Barbosa de Camargo
Luciana Rosa Marques

Data de defesa: 20-02-2019

Programa de Pós-Graduação: Educação

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0001-6191-9174>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/8896881171523506>

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
FACULDADE DE EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**VENCIMENTO E CARREIRA DOCENTE NA EDUCAÇÃO ESTADUAL
PERNAMBUCANA À LUZ DO GASTO COM PESSOAL DA LRF (2005-2015)**

Autor: Fabio Cesarini da Silva

COMISSÃO JULGADORA:

Profa. Dra. Theresa Maria de Freitas Adrião

Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo

Profa. Dra. Luciana Rosa Marques

A Ata da Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de
Dissertação/Tese e na Secretaria do Programa da Unidade.

2019

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, pelo apoio e incentivo de sempre. Muito, do pouco que sou, devo aos meus “velhinhos”.

À minha noiva, Cristiane, que me apoiou nos momentos mais difíceis dessa longa caminhada, por acreditar em mim, quando eu mesmo não acreditava ser capaz.

Aos meus irmãos, Kelly e Leonardo, por nos mantermos conectados e próximos, mesmo quando a distância nos impedia de estarmos juntos fisicamente.

À minha orientadora e companheira de luta, Theresa Adrião, pelos conselhos, apoio, oportunidade e inspiração para a realização da pesquisa. Sempre serei grato pela parceria e orientação nestes anos de mestrado.

Aos companheiros do GREPPE, pelos momentos de estudo e amizade compartilhados, ao longo dos cinco anos de participação no grupo.

À querida amiga e diretora Elenilma, que possibilitou que eu fizesse o mestrado, mesmo com o desafio de assumir a coordenação pedagógica da escola, em 2016. Obrigado por sempre apoiar e incentivar meu desenvolvimento profissional, acadêmico e pessoal.

Aos amigos das escolas, Benedita Alzira e Gov. Orestes Quércia, que sempre incentivaram e apoiaram meus passos.

Aos amigos e companheiros de luta que, ao longo da minha jornada, possibilitaram que eu fosse uma pessoa e profissional melhor, em meio à conversas, debates e manifestações em prol da escola pública, gratuita e de qualidade.

Aos membros da banca, professor Rubens e professora Luciana, pelas contribuições e dedicação na leitura do trabalho.

RESUMO

A presente pesquisa teve como objetivo analisar o plano de carreira, as formas de ingresso e as variações nos vencimentos inicial e final dos professores da rede pública estadual de Pernambuco, no período de 2005 a 2015. O período selecionado pela pesquisa corresponde à vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar nº 101/2000), tendo em vista a premissa de que a referida Lei, que regulamentou a Emenda Constitucional nº 19/1998, ao delimitar os gastos do poder público, em especial o gasto com pessoal em 60% (nos estados e municípios) dos respectivos orçamentos da receita corrente líquida (RCL), tem contribuído para o aumento dos processos de privatização do setor público (ADRIÃO, 2009; ADRIÃO *et al.*, 2014). Mais precisamente, buscou-se analisar se há relação entre a LRF e as políticas de valorização docente, relacionadas a remuneração e plano de carreira dos professores da rede estadual pernambucana. Para tanto, foi necessário analisar os marcos legais a respeito da valorização docente e como a remuneração, o plano de carreira, as formas de provimento e a jornada de trabalho se relacionam com essa valorização. Dentre os objetivos específicos, o trabalho buscou analisar: as alterações no plano de carreira docente e normas correlatas, referentes a jornada de trabalho, aos critérios de movimentação na carreira e as formas de provimento; a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) em relação ao Gasto com pessoal (executivo) e Gasto com pessoal (secretaria de educação); a evolução do vencimento inicial dos professores, comparando os valores recebidos ao salário mínimo oficial nacional, ao salário mínimo proposto pelo DIEESE e ao valor do Piso Salarial Profissional Nacional no período selecionado; a comparação entre o vencimento inicial e vencimento final da carreira docente (dispersão de vencimentos); a política de bônus por desempenho educacional (BDE), enquanto política de valorização docente. A pesquisa desenvolveu-se no âmbito do GREPPE/Unicamp, articulando-se ao projeto “Mapeamento das estratégias de privatização da Educação Básica no Brasil (2005-2015)”. Dentre as conclusões destaca-se: o aumento do vencimento inicial dos professores no período (2005-2015), com destaque para a incorporação, ao vencimento-base, de gratificações que compunham a remuneração; a diminuição da dispersão de vencimentos, a partir de 2008; o valor do vencimento inicial equiparado ao valor do vencimento proposto pelo PSPN, a partir de 2008. Não foi possível afirmar se houve relação entre a LRF e as políticas de valorização da remuneração docente, uma vez que o estado de Pernambuco aumentou os gastos com pessoal da Secretaria de Educação, acompanhando o crescimento da RCL, no período analisado (2005-2015).

Palavras-chave: Valorização Docente; Plano de Carreira; Vencimento e Remuneração do Magistério; Pernambuco; LRF; Gasto com Pessoal.

ABSTRACT

The present study had as objective to analyze the career plan, the forms of entrance and the variations in the initial and final salaries of the teachers of the state public network of Pernambuco, from 2005 to 2015. The period selected by the research corresponds to the validity of the Law of Fiscal Responsibility - LRF (Supplementary Law n. 101/2000), in view of the premise that the said Law, which regulated Constitutional Amendment No. 19/1998, in limiting public spending, especially expenditure of personnel in 60% (states and municipalities) of the respective budgets, has contributed to the increase of public sector privatization processes (ADRIÃO, 2009; ADRIÃO et al., 2014). More precisely it sought to analyze the relation between the LRF and the teacher valorization policies, related to the remuneration and career plan of teachers from the state of Pernambuco. Therefore, it was necessary to analyze the legal frameworks about teacher valorization and, as the remuneration, the career plan, the forms of entrance and the workday are related to this appreciation. Among the specific objectives, the study sought to analyze: changes in the teaching career plan and related norms, referring to the workday, the criteria of career movement and the forms of entrance; the evolution of Receita Corrente Líquida (RCL) in relation to Expenditures of personnel (executive) and Expenditure of personnel (secretariat of education); the evolution of the teachers' initial salary, comparing the amounts received, the national official minimum salary, the minimum wage proposed by DIEESE and the amount of the Piso Salarial Profissional Nacional in the selected period; the comparison between the initial salary and the final salary of the teaching career (dispersion of salaries); the educational performance bonus policy (BDE), as a teacher devaluation policy. The research was developed within the scope of GREPPE / Unicamp, articulating itself to the project "Mapping the strategies of privatization of Basic Education in Brazil (2005-2015)". Among the conclusions, we highlight the increase in the initial salary of teachers in the period (2005-2015), with emphasis on the incorporation, at the basic salary, of bonuses that made up the remuneration; the decrease in the dispersion of salaries, as of 2008; the value of the initial maturity equated to the value of the salary proposed by the PSPN, as of 2008. It was not possible to state whether there was a relationship between the LRF and the policies for the valorization of teacher remuneration, since the state of Pernambuco increased personnel expenses of the Department of Education, following the growth of the RCL in the period analyzed (2005-2015).

Keywords: Teacher Valorization; Career Plan; Salaries and Remuneration of the Magisterium; Pernambuco; LRF; Expenditures of Personnel.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Mapa político das regiões do estado de Pernambuco	77
--	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Valores e reajustes do PSPN comparado aos Valores defendidos pela CNTE (2009-2015)	54
Tabela 2: Número de escolas de educação básica de Pernambuco por dependência 2005-2015	81
Tabela 3: Matrículas de educação básica de Pernambuco por dependência 2005-2015	82
Tabela 4: Matrículas na educação básica no estado de PE por etapa (2005-2015)	82
Tabela 5: Taxa de Matrícula Líquida no Brasil e em Pernambuco (2005-2015)	84
Tabela 6: Número de professores no estado de Pernambuco da Educação Básica por dependência (2005-2015)	84
Tabela 7: Número de docentes, matrículas e escolas da rede estadual de PE (2005-2015)	85
Tabela 8: Receita Corrente Líquida, gasto com pessoal total, gasto com pessoal do executivo no estado de Pernambuco no período de 2005-2015 – valores em milhares (R\$)	88
Tabela 9: Despesa com Pessoal (Total), Despesa com Pessoal (Vencimentos e Vantagens Fixas) e Despesas com Pessoal (Contratação por Tempo Determinado) da Secretaria de Educação do Estado de PE (2006-2015) – valores em milhares (R\$)	91
Tabela 10: Receita Corrente Líquida; Despesa com pessoal do executivo; Despesa com pessoal da SEE; Despesa da SEE com relação ao pessoal do executivo (%) entre 2005-2015 – valores em milhares (R\$)	92
Tabela 11: Quantidade de servidores ativos por tipo de contrato da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (2009-2015)	106
Tabela 12: Servidores na Secretaria Estadual de Educação (SEE) de Pernambuco por tipo de contrato (2009-2015) – (%)	107
Tabela 13: Total de servidores da Secretaria Estadual de Educação e total de servidores de outras Secretarias (2009-2015)	108
Tabela 14: Anexo I da Lei Complementar nº 154, de 26 de março de 2010: Grade de vencimento base do cargo público de Professor do quadro em extinção, da Secretaria de Educação (a partir de 01 de junho de 2010)	115
Tabela 15: Porcentagem da progressão horizontal para professores da rede estadual de PE com formação em nível superior e formação em nível médio – 2005 a 2015	115

Tabela 16: Porcentagem da progressão vertical para os professores da rede estadual de PE com formação em nível superior e formação em nível médio – 2005 a 2015	117
Tabela 17: Porcentagem da progressão por elevação de nível profissional para os professores da rede estadual de PE com formação em nível superior e formação em nível médio – 2005 a 2015	119
Tabela 18: Vencimento básico inicial do magistério público estadual de Pernambuco com carga horária de 200 horas/aula (2005-2015) – valores nominais e em reais (R\$)	120
Tabela 19 Relação entre os valores do Piso Salarial Profissional Nacional e vencimento básico inicial do magistério público estadual de Pernambuco com carga horária de 200 horas/aula (2009-2015) – valores nominais em reais (R\$)	125
Tabela 20: Relação do vencimento básico inicial de professores com formação em nível médio na modalidade normal e com formação em nível superior, para uma jornada de 200 horas/aula mensais com o salário mínimo nacional (2005-2015) – valores nominais em reais	126
Tabela 21: Vencimento inicial, final e dispersão de vencimentos dos docentes no período de 2005 a 2015, com carga horária de 200 horas/aula – Valores nominais em reais (R\$)	131
Tabela 22: Servidores contemplados pelo BDE e valor médio do BDE pago aos servidores comparado ao vencimento base inicial dos professores com carga horária de 200 h/a por mês (2009-2015) – Valores nominais em reais (R\$)	145

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Rendimento médio dos professores de Educação Básica da rede pública em relação ao rendimento médio dos demais profissionais com nível superior de escolaridade (2002-2015)	50
Gráfico 2: Rendimento médio dos professores de Educação Básica da rede pública em relação ao rendimento médio dos demais profissionais com nível médio de escolaridade (2002-2015)	50
Gráfico 3: Número de docentes na rede estadual de Pernambuco e a variação (%) no período de 2005-2015	86
Gráfico 4: Variação percentual (em relação a 2005) de matrículas e de professores na rede estadual de Pernambuco no período de 2005-2015 (%)	87
Gráfico 5: Gasto total com pessoal em relação ao gasto com pessoal do executivo no estado de PE (em % da RCL) – (2005-2015)	90
Gráfico 6: Total de servidores ativos da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (2009-2015)	109
Gráfico 7: Total de servidores da Secretaria Estadual de Educação e total de servidores de outras Secretarias (2009-2015)	109
Gráfico 8: Total de servidores da Secretaria Estadual de Educação em relação ao total de servidores de outras Secretarias – Variação ano a ano (%) (2009-2015)	110
Gráfico 9: Vencimento básico inicial do magistério público estadual de Pernambuco com carga horária de 200 horas/aula (2005/2015) – valores nominais em reais (R\$)	122
Gráfico 10: Comparação do vencimento básico inicial de professores com formação em nível médio na modalidade normal e com formação em nível superior, para uma jornada de 200 horas/aula mensais, com o salário mínimo nacional e salário mínimo necessário (DIEESE) (2005-2015) – valores nominais em reais	129
Gráfico 11: Valor do montante total destinado ao pagamento do Bônus de Desempenho Educacional (BDE), distribuído aos servidores contemplados pela Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (2008-2015) – Valores em reais (R\$)	139
Gráfico 12: Evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) no Ensino Fundamental e Ensino Médio da Educação Estadual Pernambucana (2008-2015)	140

Gráfico 13: Evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Ensino Fundamental e Ensino Médio da Educação Estadual Pernambucana (2005-2015)	141
Gráfico 14: Quantidade de escolas da Secretaria Estadual de Pernambuco "contempladas" pelo BDE (2008-2015)	142
Gráfico 15: Valor médio do BDE pago aos servidores comparado ao vencimento base inicial dos professores com carga horária de 200 h/a por mês (2009-2015) – Valores nominais em reais (R\$)	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Comparação entre o FUNDEF e FUNDEB	43
Quadro 2: Renda, Pobreza e Desigualdade – Pernambuco	78
Quadro 3: Produto Interno Bruto do estado de Pernambuco em relação ao PIB da região nordeste e ao Brasil (2005-2015) – Valores (R\$ milhões)	78
Quadro 4: Governadores e Secretários de Educação do estado de Pernambuco no período de 2005-2015	80
Quadro 5: Cargos de provimento efetivo na rede estadual de educação de Pernambuco de acordo com Plano de Carreira	97
Quadro 6: Requisitos de formação ou escolaridade para o ingresso nos cargos constantes no Plano de Carreira na rede estadual de educação de Pernambuco	98
Quadro 7: Comparação do artigo 2º da Lei nº 10.594/1993 e a Lei nº 14.547/2011 (Leis de contratos temporários do estado de Pernambuco)	103
Quadro 8: Comparação da jornada de trabalho docente estabelecida na Lei nº 11.738/08 (PSPN) e na Lei nº 11.329/1996 (Estatuto do Magistério Público de Pernambuco)	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade

ALEP – Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco

ANPED – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

ANFOPE – Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação

APEOESP – Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo

ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

BDE – Bônus de Desempenho Educacional

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CEB – Câmara da Educação Básica

CEDES – Centro de Estudos Educação e Sociedade

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNE – Conselho Nacional de Educação

CNTE – Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação

CONAE – Conferência Nacional de Educação

CONSED – Conselho Nacional de Secretários de Educação

CRUB – Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras

CTD – Contratação por Tempo Determinado

DIEESE – Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos

EC – Emenda Constitucional

FEUSP – Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNCE – Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

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

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

GREPPE – Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICE – Instituto de Corresponsabilidade pela Educação

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IDEPE – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

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

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

LC – Lei Complementar

LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação

LP – Licenciatura Plena

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração e Reforma do Estado

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

NGP – Nova Gestão Pública

ONG – Organização Não Governamental

PAVP – Parcela Autônoma de Vantagem Pessoal

PCC – Plano de Cargos e Carreiras

PCCR – Planos de Cargos, Carreiras e Remuneração

PDT – Partido Democrático Trabalhista

PE – Pernambuco

PEB – Professor da Educação Básica

PEDRAE – Plano Diretor da Reforma do Estado

PFL/DEM – Partido da Frente Liberal/Democratas

PIB – Produto Interno Bruto

PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PMPG-PE – Programa de Modernização da Gestão Pública no Estado de Pernambuco – Metas para a Educação

PNE – Plano Nacional de Educação

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PSB – Partido Socialista Brasileiro

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSPN – Piso Salarial Profissional Nacional

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

RCL – Receita Corrente Líquida

RMEBP – Remuneração do Magistério da Educação Básica Pública

SAEPE – Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco

SCGE – Secretaria da Controladoria Geral do Estado

SciELO – Scientific Electronic Library Online

SEDUC – Secretaria de Educação de Pernambuco

SEE – Secretaria Estadual de Educação

SINTEPE – Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco

SM – Salário Mínimo Oficial

SMC – Sistema de Monitoramento dos Conteúdos por Componente Curricular

SMN – Salário Mínimo Necessário

SNE – Sistema Nacional de Educação

STF – Supremo Tribunal Federal

TML – Taxa de Matrícula Líquida

UNDIME – União dos Dirigentes Municipais de Ensino

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICAMP – Universidade Estadual de Campinas

USAID – *United States Agency for International Development*

VB – Vencimento Base

VBI – Vencimento Básico Inicial

VVF – Vencimentos e Vantagens Fixas

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
Procedimentos metodológicos	23
CAPÍTULO 1 – VALORIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL, UM BREVE HISTÓRICO	29
1.1 A remuneração enquanto política de valorização docente	29
1.2 Lei do Piso Salarial Profissional para os Profissionais do Magistério Público (PSPN): instrumento para superação das desigualdades	47
1.3 Salário, Vencimento e Remuneração	55
1.4 Plano de Carreira	58
1.5 Lei de Responsabilidade Fiscal	67
CAPÍTULO 2 – O ESTADO DE PERNAMBUCO E O GASTO COM PESSOAL DA EDUCAÇÃO	76
2.1 Sobre o estado de Pernambuco: Alguns indicadores demográficos, econômicos, sociais e políticos	76
2.2 Indicadores Educacionais	80
2.3 Receita Corrente Líquida e Gasto com Pessoal	87
CAPÍTULO 3 – CONSEQUÊNCIAS NA VALORIZAÇÃO DOCENTE	95
3.1 Análise do Plano de Cargos e Carreiras	95
3.1.1 <i>Objetivos, Conceitos Fundamentais e Estrutura de Cargos e Carreiras da Rede Estadual de Pernambuco</i>	95
3.1.2 <i>Formas de ingresso na atividade docente estadual pernambucana: 2005 - 2015</i>	100
3.1.3 <i>Jornada de trabalho docente</i>	111
3.1.4 <i>Critérios de Progressão na carreira docente</i>	112
3.2 Vencimento docente no período de 2005 a 2015	120
3.2.1 <i>Vencimento Inicial: uma análise no período</i>	120
3.2.2 <i>Vencimento inicial comparado ao vencimento final da carreira: uma análise da dispersão de vencimentos</i>	130
3.2.3 <i>Bônus de Desempenho Educacional enquanto política de “valorização” docente</i>	134
CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS	160

INTRODUÇÃO

Este trabalho relaciona-se a um projeto mais amplo denominado “Mapeamento das estratégias de privatização da Educação Básica no Brasil (2005-2015)”¹, cujo objetivo principal é mapear e caracterizar tendências de privatização da oferta educativa, da gestão educacional e dos processos pedagógicos (atividades fins) nas redes públicas estaduais brasileiras, entre 2005 e 2015. A complexidade dos processos relacionados à privatização da educação, partindo do pressuposto que suas diversas formas restringem a ampliação do direito à educação, enquanto conquista social, reforça a importância das pesquisas com relação a essa temática (ADRIÃO, coord., 2015).

O termo privatização, ao ser tratado no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE), refere-se aos processos nos quais transfere-se a responsabilidade estatal pela oferta da educação para o setor privado (ADRIÃO *et al.*, 2009; 2015). “Os processos recentes de privatização da educação aqui considerados são aqueles sob a lógica da globalização (DALE, 1996), [...] ao considerar que a educação e demais direitos sociais, ao serem caracterizados como serviços, podem e *devem* ser comercializados” (ADRIÃO, coord., 2015, p.1).

Este estudo toma como recorte temporal o período correspondente de 2005 a 2015, por considerar a vigência da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), iniciando-se em 2005, prazo limite para que os entes federados se adaptassem à nova lei (Art. 73-B). A premissa da pesquisa é a de que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101/2000), que regulamentou a Emenda Constitucional nº 19/1998, delimitando os gastos do poder público, em especial o gasto com Pessoal em 60% dos respectivos orçamentos, tem contribuído para o aumento dos processos de privatização (ADRIÃO, coord., 2015; GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2009).

¹ Projeto de pesquisa apresentado a Chamada Universal– MCTI/CNPq Nº 14/2014, no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas em Políticas Educacionais (GREPPE), coordenado pela Profª Drª Theresa M. de F. Adrião – FE/UNICAMP –, com a organização das pesquisadoras: Profª Drª Teise de O. G. Garcia – FFCLRP/ USP Ribeirão Preto –; Profª Drª Raquel Fontes Borghi – UNESP/Rio Claro –; Profª Drª Regiane Helena Bertagna – UNESP/Rio Claro –; Profª Drª Luciane B. Muniz – FE/UNICAMP.

Em seu Artigo 19, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabeleceu os limites máximos para Gasto com Pessoal, nos diferentes níveis de governo, ficando estipuladas as seguintes proporções:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000).

Tem-se por hipótese que a Lei de Responsabilidade Fiscal, expressão da Nova Gestão Pública (GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2009)², amplia as formas de contratação precária dos professores, o que por sua vez, incide diretamente na valorização e na carreira desses profissionais. A afirmação de Rogério Fernandes Gurgel e Luís de Sousa Júnior (2013), de que o contrato temporário, de um modo geral, se tornou uma prática propagada por todas as regiões do país, reforça a hipótese inicial. Os mesmos autores explicam que as despesas com contratos temporários, em alguns casos, não integram, no balanço anual, a rubrica de despesa com pessoal, o que geralmente é lançado como serviços de terceiros (GURGEL; JÚNIOR, p. 5, 2013).

Nesse contexto, a gestão pública tem sido objeto de profundas alterações justificadas pela disseminação de uma opção ideológica “segundo a qual o setor privado seria o padrão de eficiência e de qualidade a ser seguido e perseguido” (ADRIÃO, 2009, p. 51).

Segundo Brito (2015), em pesquisa realizada sobre os efeitos do ajuste fiscal e os recursos para a educação do estado de Minas Gerais, existe estreita relação entre políticas gerenciais de ajuste fiscal e políticas de financiamento da educação, o que resulta em impasse para o avanço da remuneração docente e consequente desvalorização do magistério.

O documento *Austeridade e Retrocesso: Finanças Públicas e Política Fiscal no Brasil* mostra que:

A recomendação de que o Estado deve cortar gastos em momentos de crise parte de uma falácia de composição que desconsidera que se todos os agentes cortarem gastos ao mesmo tempo, inclusive o Estado, não há caminho possível para o crescimento. A solução mais razoável para tratar de um desajuste fiscal em meio a uma recessão é, portanto, estimular o crescimento, não cortar gasto (FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2016).

² “A expressão ‘nova gestão pública’ sintetiza um movimento de reforma nos Estados nacionais, vivido em inúmeros países do Ocidente a partir das últimas décadas do Século XX, cujo objetivo era responder, no marco do capitalismo, à crise econômica dos anos 1970” (GARCIA; ADRIÃO; BORGHI, 2009, p. 9).

Segundo esse documento, o objetivo de tais ajustes fiscais, sobretudo em países subdesenvolvidos como o Brasil, é de privilegiar o “grande capital”, e quem perde com a imposição de tais mecanismos é a parcela mais pobre da população, como destacado no trecho que segue:

Quem ganha? Quem não quer financiar os serviços públicos por meio de impostos e o grande capital que enxerga o Estado como concorrente quando esse ocupa setores que poderiam ser alvo de lucros privados, como saúde e educação.

Quem perde? A população mais pobre, isto é, aqueles que são os principais beneficiários dos serviços públicos. Além disso, aqueles que vislumbram uma sociedade mais justa e igualitária (FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2016).

No mesmo sentido, Rossi e Dweck (2016) afirmam “que o remédio da austeridade agrava os problemas que pretende resolver” (p. 1). Ao analisarem o que denominam de “círculo vicioso da austeridade”, os autores dizem que os cortes do gasto público induzem à redução do crescimento, o que provoca novas quedas da arrecadação e, conseqüentemente, exige novos cortes de gastos do setor público.

Em relação a Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2016 (PEC do Teto dos Gastos Públicos)³, aprovada no governo Temer (PMDB), Rossi e Dweck (2016) apontam que do ponto de vista macroeconômico a reforma fiscal:

É desastrosa ao impor à demanda pública um caráter contracionista por um longo período e por retirar do Estado os instrumentos fiscais capazes de enfrentar crises econômicas. No entanto, os efeitos sociais do novo regime fiscal são ainda mais críticos (ROSSI; DWECK, 2016, p. 2).

Para a pesquisa que ora se apresenta, o campo empírico é o estado de Pernambuco, por ter iniciado a reforma no ensino médio estadual por meio da “parceria” entre a Secretaria de Educação e o Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE)⁴, “para *cogestão* das

³ Institui o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por 20 exercícios financeiros, existindo limites individualizados para as despesas primárias de cada um dos três Poderes, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União; sendo que cada um dos limites equivalerá: I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% e II - para os exercícios posteriores ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA. Determina que não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos: I - transferências constitucionais; II - créditos extraordinários; III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

⁴ Em seu site institucional, está descrito que a instituição tem como missão: Contribuir objetivamente para a melhoria da qualidade da Educação Básica Pública, através da aplicação de inovações em conteúdo, método e gestão, objetivando a formação integral do jovem nas dimensões pessoal, social e produtiva, tendo como

escolas: o poder público se responsabiliza por investir recursos necessários ao custeio da escola enquanto sua gestão fica a cargo do ICE” (ADRIÃO, coord., 2015, p. 9).

O estado de Pernambuco tem se destacado no cenário nacional com profundas reformas em seus sistemas de ensino promovidas nas últimas gestões estaduais, desde a criação do Instituto de Corresponsabilidade Educacional (ICE), em 2003, durante o segundo mandato do então governador do estado pernambucano, Jarbas Vasconcelos (PMDB), até a eleição de Eduardo Campos (PSB) em 2007, com a criação do Programa de Modernização da Gestão Pública (DUARTE; OLIVEIRA, 2014).

Os impactos dessas reformas podem ser observados pelas frequentes mobilizações do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE), que reivindicam, dentre outros aspectos, uma política de valorização profissional docente efetiva que contemple os aspectos de formação, carreira e remuneração (DUARTE; OLIVEIRA, 2014).

Dentre os elementos considerados indispensáveis para a compreensão do que se pode configurar como políticas de valorização docente estão: política nacional de formação inicial e continuada; ingresso na carreira via concurso público de provas e títulos; progressão via Plano de Carreira com jornada de trabalho em um único estabelecimento de ensino; melhores condições de trabalho com a definição de um número máximo de alunos que garanta um processo de ensino-aprendizagem de qualidade; piso salarial nacional acompanhado de uma política salarial que permita a preservação do poder aquisitivo do professor; política de financiamento que garanta mais recursos para a educação (CARVALHO, 2012).

Mais precisamente, esta dissertação buscou analisar se há relação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal e as políticas de valorização docente, vencimento e carreira dos professores da rede estadual de ensino de Pernambuco. Para isso, foi necessário analisar os marcos legais a respeito da valorização docente e como a remuneração, o plano de carreira, as formas de provimento e a jornada de trabalho se relacionam com esta valorização.

Considerando o objetivo geral foram estabelecidos cinco objetivos específicos:

- Analisar as alterações no plano de carreira docente e normas correlatas, referentes à jornada de trabalho, as formas de ingresso e formação mínima exigida e a estrutura e movimentação na carreira;
- Verificar a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) em relação ao Gasto com pessoal (executivo) e Gasto com pessoal (secretaria de educação);

- Analisar a evolução do vencimento inicial dos professores, comparando os valores recebidos ao salário mínimo oficial nacional, ao salário mínimo proposto pelo DIEESE e ao valor do Piso Salarial Profissional Nacional;
- Analisar a dispersão de vencimentos, comparando o vencimento inicial e vencimento final da carreira dos professores da rede estadual;
- Analisar a política de bônus por desempenho educacional (BDE) enquanto política de desvalorização docente.

A investigação sobre a valorização do magistério merece ser estudada, principalmente, no contexto das políticas de financiamento definidas a partir de 1996, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), a passagem para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006, e a instituição do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN), em 2008, com o objetivo de melhor estruturar as políticas de valorização do magistério (RIBEIRO; FIGUEIREDO; LANCELOTTI, 2015), “especialmente sobre a remuneração e sua correlação com os planos de cargos, carreira e salários e jornada de trabalho, elementos esses também determinantes da qualidade educacional” (RIBEIRO; FIGUEIREDO; LANCELOTTI, 2015, p. 108).

Conforme estudos da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura / Organização Internacional do Trabalho (UNESCO/OIT, 1966), grande parte dos países do mundo ainda precisa avançar no sentido de melhor valorizar os professores, uma vez que a posição desvalorizada do magistério no conjunto das profissões não constitui fenômeno específico do Brasil (CARVALHO, 2012; CUNHA, 2009). Concorde-se com Cunha quando afirma que “lamentavelmente, os modelos capitalistas de desenvolvimento não privilegiam, via de regra, algumas das essencialidades humanas, entre elas, a da função social do educador” (2009, p. 148) e, quando o fazem, a primazia se dá pelo viés econômico.

Procedimentos metodológicos

A pesquisa de natureza qualitativa foi realizada a partir da análise documental. Optou-se pela abordagem qualitativa, por acreditar que na pesquisa desse tipo, o mais importante não é enumerar ou medir os eventos estudados, mas partir da análise de focos de interesses mais amplos, que vão se definindo à medida que o estudo se desenvolve (GODOY, 1995).

De acordo com Gunther (2006), esse tipo de pesquisa se baseia na “primazia da compreensão como princípio do conhecimento, que prefere estudar relações complexas ao invés de explicá-las por isolamento de variáveis” (p. 202), sendo a pesquisa percebida como um ato subjetivo da construção da realidade. Outro aspecto apontado pelo autor é que a pesquisa qualitativa é uma ciência baseada em textos, ou seja, a “coleta de dados produz textos que nas diferentes técnicas analíticas são interpretados hermeneuticamente” (p. 202).

Segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a pesquisa documental é um procedimento metodológico importantíssimo nas ciências humanas e sociais, pelo fato das fontes escritas serem, quase sempre, a base do trabalho de investigação. Os autores afirmam que a pesquisa documental “propõe-se a produzir novos conhecimentos, criar novas formas de compreender os fenômenos e dar a conhecer a forma como estes têm sido desenvolvidos” (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p.14).

Na análise de um documento deve-se levar em consideração a natureza do texto, de forma a produzir e reelaborar conhecimentos e criar novas formas de compreender os fenômenos sociais e históricos (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

Segundo Sá-Silva, Almeida e Guindani (2009), a diferença entre esse tipo de análise e a bibliográfica é que na pesquisa documental, a análise dos dados pode ser feita a partir das fontes secundárias, mas primordialmente com base nas fontes primárias. Já a análise bibliográfica restringe-se à análise dos dados de fontes secundárias. Os autores definem fontes primárias e secundárias como:

As fontes primárias são dados originais, a partir dos quais se tem uma relação direta com os fatos a serem analisados, ou seja, é o pesquisador(a) que analisa. Por fontes secundárias compreende-se a pesquisa de dados de segunda mão (OLIVEIRA, 2007), ou seja, informações que foram trabalhadas por outros estudiosos e, por isso, já são de domínio científico, o chamado estado da arte do conhecimento (SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009, p. 6).

É importante ressaltar que o método adequou-se ao objeto de estudo, em vez de seguir um método padronizado único, por partir do pressuposto que o objeto de estudo deve ser visto sempre na sua historicidade. O atributo de interpretação dos resultados tem como fio condutor a contextualidade da análise dos acontecimentos observáveis (GUNTHER, 2006).

Para atender os objetivos da dissertação foi necessário analisar os marcos legais a respeito da valorização docente⁵, por meio do levantamento de dados e pesquisas relacionadas

⁵ Nesta dissertação, os termos professor e docente são utilizados como sinônimos, tendo em vista as pesquisas relacionadas à remuneração desses profissionais que utilizam os termos indistintamente. De acordo com o

à temática da valorização, remuneração e plano de carreira docente, no contexto brasileiro. A coleta de dados foi realizada com o levantamento do material bibliográfico disponível em sites de banco de dados, como o Scientific Electronic Library Online (SciELO); banco de teses e periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); banco de teses e dissertações da Faculdade de Educação da UNICAMP; periódicos acadêmicos da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA); periódicos acadêmicos da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED).

Além dos bancos de dados, foram selecionados estudos relacionados ao projeto de pesquisa: “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, coordenado pelo professor Rubens Barbosa de Camargo, da Feusp. Desenvolvido entre 2009 a 2012, a pesquisa analisou a estrutura da remuneração e da carreira dos professores da educação básica brasileira em 12 estados (RS, SC, PR, SP, MG, MT, PI, PA, PB, RN, RR) e em suas respectivas capitais, no período de 1996 a 2010. O segundo projeto de pesquisa sobre o qual selecionaram-se estudos foi: “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica no contexto do Fundeb e do PSPN”, desenvolvido entre 2013 a 2017, dando sequência ao projeto anterior (Pesquisa Remuneração), também coordenado pelo professor Rubens Barbosa de Camargo.

Para verificar a evolução da Receita Corrente Líquida (RCL) em relação ao Gasto com pessoal (executivo) e Gasto com pessoal (secretaria de educação) foram utilizados: os dados disponíveis no Portal da Transparência do estado de PE; os relatórios da Secretaria da Fazenda do estado de PE e; os relatórios da Controladoria Geral do Estado. Além desses foi realizado um levantamento de dados de fontes documentais, tais como: dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); dados da Sinopse Estatística do Censo Escolar e; dados do Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil, de forma a analisar alguns indicadores demográficos, sociais, políticos, econômicos e educacionais do estado de PE.

As alterações no Plano de Carreira docente da rede estadual de Pernambuco, em relação a movimentação na carreira, se deu por meio da análise da Lei nº 11.559, de 10 de junho de 1998, que instituiu o Plano de Cargos e Carreiras – PCC –, do Quadro Permanente de Pessoal do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes, e determina providências pertinentes e as

diversas modificações, além da análise do Estatuto do Magistério Público Estadual de Pernambuco, Lei nº 11.329, de 16 de janeiro de 1996.

No período estudado encontraram-se as seguintes leis que alteraram o PCC: Lei nº 12.758, de 24/01/2005; LC nº 85, de 31/03/2006; Lei nº 13.276, de 9/08/2007; LC nº 112, de 6/06/2008; LC nº 154, de 26/03/2010; LC nº 179, de 11/07/2011; LC nº 181, de 22/09/2011; LC nº 201, de 21/03/2012; LC nº 231, de 13/05/2013; LC nº 261, de 25/02/2014; LC nº 268, de 3/04/2014; LC nº 304, de 10/07/2015.

Com relação às formas de ingresso na atividade docente e a jornada de trabalho, foi analisado o Estatuto do Magistério Público Estadual, além de relatórios do Portal da Transparência, com relação à quantidade de docentes com contratos temporários, com concurso público e as formas de acesso aos cargos de professor da rede estadual de ensino.

Para analisar a evolução do vencimento inicial e a dispersão de vencimentos dos docentes da rede estadual pernambucana entre 2005 e 2015, foram realizadas as coletas de dados das tabelas de vencimento, estabelecidas nas Leis Complementares, em consulta à Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEP), e por meio de dados solicitados ao Portal da Transparência do Estado de Pernambuco, conforme determina a Lei Estadual de Acesso à Informação (Lei nº 14.804, de 29 de outubro de 2012).

A comparação entre o vencimento inicial na carreira ao salário mínimo oficial e a proposta de salário mínimo necessário do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE) foi realizada com base em estudos da pesquisa intitulada “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” (CAMARGO, coord., 2012). Segundo Nascimento, Medina e Camargo (2015), analisar como a remuneração se comportou no período estudado, saber se houve aumento, de quanto foi esse aumento e se ele acompanhou a economia do período contribui para a discussão sobre a qualidade e atratividade da carreira docente.

É importante frisar que o vencimento base inicial e a remuneração são conceitos distintos, “sendo a remuneração mais ampla, composta pelo vencimento base somado aos benefícios, em dinheiro e/ou bens pelos serviços prestados pelo servidor.” (JACOMINI; MINHOTO, 2015). Os valores analisados foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), para janeiro de 2015, data da última tabela de vencimento base da série histórica⁶. De acordo com Jacomini e Minhoto (2015), o INPC pode ser escolhido como

⁶ A escolha pelo INPC se deu com base em estudos desenvolvidos pela Pesquisa Nacional sobre Remuneração citada no parágrafo anterior.

parâmetro de atualização, por ser historicamente o índice mais utilizado para o cálculo dos dissídios salariais e usado para fazer as correções dos valores aluno-ano do Fundeb.

Por fim, a análise da política de bônus por desempenho educacional (BDE) foi realizada a partir de dados disponibilizados pela Secretaria de Educação (SE) de Pernambuco, leis orçamentárias disponíveis na Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco (ALEP), além de artigos de revistas e informações relacionadas à política de bônus dos sites da SE e do Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Pernambuco (SINTEPE).

A dissertação organiza-se em três capítulos, sendo que no Capítulo 1, nos itens 1.1 e 1.2, é apresentado um breve histórico acerca da remuneração docente no Brasil e como esse aspecto se constitui como um dos principais pilares para a valorização docente. Nesse capítulo analisa-se alguns marcos legais, como o Fundef, Fundeb, Constituição Federal de 1988, LDB 9394/96, a Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN) e a importância dessas legislações para a garantia de políticas de valorização docente no estado brasileiro.

No item 1.3 apresenta-se as diferenciações e definições de “Salário”, “Vencimento” e “Remuneração”, haja vista a utilização desses termos de maneira polissêmica e imprecisa (CAMARGO, 2010), o que acarreta dificuldades nas análises em pesquisas deste tipo.

Já no item 1.4 é apresentada a definição de Plano de Carreira e os principais aspectos que compõem esse instrumento de valorização docente: forma de ingresso na carreira e formação mínima exigida; jornada de trabalho e respectiva composição; estrutura e movimentação na carreira; composição da remuneração e dispersão do vencimento-base; incentivos para a formação inicial e continuada; relação entre governo e entidades sindicais; situação dos professores temporários (CAMARGO; JACOMINI, 2018).

No item 1.5 são apresentados alguns aspectos centrais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), tais como: Receita Corrente Líquida (RCL); Gasto com Pessoal e as limitações impostas pela Lei, principalmente o previsto nos artigos 19 e 20 (limitação de gasto com pessoal em 60% da RCL), e sua estreita relação com os elementos da Nova Gestão Pública.

O Capítulo 2 teve como objetivo apresentar alguns indicadores demográficos, econômicos, sociais, políticos e educacionais do estado de Pernambuco entre os anos de 2005 a 2015, além de analisar a evolução dos gastos com pessoal: total de gastos com o poder executivo e; gastos com pessoal da educação em relação a RCL, de forma a compreender se os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal restringiram as políticas de valorização da remuneração docente no estado de PE.

No capítulo 3, item 3.1, foi analisado o Plano de Cargos e Carreira (PCC) dos professores da rede estadual pernambucana, em relação aos aspectos: formas de provimento; jornada de trabalho e movimentação na carreira (tipos de progressão), com vistas a identificar as mudanças ocorridas nesse documento e se os aspectos elencados estão em consonância com a promoção da valorização docente.

No item 3.2 são apresentados a evolução do vencimento inicial dos professores da rede estadual pernambucana e a dispersão de vencimentos entre os anos de 2005-2015. Buscou-se analisar se os valores encontrados promovem a valorização docente, tendo em vista os insumos necessários a uma remuneração condigna e se a dispersão de vencimentos corrobora para uma atratividade da carreira docente. Outro aspecto analisado relaciona-se ao achatamento na carreira, provocado pelos aumentos no vencimento básico inicial, mas sem o devido acompanhamento desses valores ao final da carreira docente.

Por fim, nas Considerações Finais foram apresentados os resultados obtidos pela dissertação em relação a pesquisas do campo da valorização docente, de forma a analisar como as políticas de remuneração dos professores no estado de Pernambuco estão muito próximas de outros estados já pesquisados. Não foi possível afirmar se houve relação entre a LRF e as políticas de valorização docente, relacionadas aos vencimentos e ao Plano de Carreira, pelo fato do estado pernambucano, durante toda a série histórica, estar sempre abaixo dos limites impostos pela LRF e ter diminuído os gastos com pessoal, a partir de 2014, muito mais em função de um reflexo da desaceleração da economia nacional do que por uma política de contenção de despesas impulsionada pela delimitação da LRF.

CAPÍTULO 1 – VALORIZAÇÃO DOCENTE NO BRASIL, UM BREVE HISTÓRICO

1.1 A remuneração enquanto política de valorização docente

O debate acerca da remuneração enquanto um dos pilares da valorização dos profissionais da educação pública brasileira não é recente, razão pela qual serão apresentados neste item os percursos pelos quais o propósito de valorização profissional do magistério passou até a promulgação da Lei nº 11.738/08, Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (PSPN).

A Lei de 15 de outubro de 1827 foi a primeira legislação geral voltada, especificamente, para a educação. Composta por apenas 17 artigos, a referida lei trazia elementos atinentes à organização das escolas em relação às competências administrativas e à gestão de procedimentos metodológicos. Além disso, estabeleceu diretrizes para os profissionais de educação acerca das condições de exercício profissional e com relação aos aspectos diretamente ligados ao ensino. Em seu artigo 3º, a lei determinava que o salário dos professores deveria ser de 200\$000 a 500\$000 anuais, a critério de cada Presidente de Província (VIEIRA, 2012a; CAMARGO; JACOMINI, 2011).

Segundo Camargo e Jacomini (2011), havia vários elementos interessantes quanto a ideia de salário e carreira docente, estabelecidos no Decreto de 15 de outubro de 1827, tais como: a questão da formação inicial; a questão do processo de seleção de candidatos ao cargo de professor; as condições legais para a contratação de professores (cidadãos brasileiros que estivessem no gozo de seus direitos civis e políticos); a ideia da necessidade de aprovação em “concurso público”; a questão da não discriminação de gênero, tendo em vista que os “ordenados e gratificações” das mulheres deveriam ser os mesmos que dos homens; a garantia da irredutibilidade de salário e de estabilidade no emprego.

Além do elencado, houve uma “antecipação histórica” das atuais gratificações e “avaliações de desempenho” do trabalho docente, pois, de acordo com o artigo 10 do Decreto de 15 de outubro de 1827, os Presidentes, em Conselho, ficavam autorizados a conceder uma gratificação anual aos Professores, que por mais de doze anos de exercício ininterruptos, tivessem se distinguido “por sua prudência, desvelos, grande número e aproveitamento de discípulos” (CAMARGO; JACOMINI, 2011).

Com relação à descentralização da Educação Básica para as Províncias, efetivada com a promulgação do Ato Adicional à Constituição de 1834, Monlevade (2000) afirma que “o

governo central facilitou a progressiva deterioração e diferenciação do valor dos salários dos professores primários e secundários nos sistemas provinciais” (p.110). Ainda segundo Monlevade, “a República aprofundou a autonomia federativa, sem dotar os Estados e Municípios de rendas públicas suficientes para melhorar ou poder nivelar por cima o salário dos professores” (p. 110). A situação ficou tão grave que o Governo Federal, por meio do Decreto nº16.782-A de 1925, integrante da Reforma João Luiz Alves⁷, propôs intervir na política salarial dos professores de forma sutil. O Governo Federal celebraria acordos com os Estados para

pagar com recursos federais “diretamente os vencimentos dos professores primários, até 2.400\$000 anuais”, desde que fossem de escolas rurais e os Estados não reduzissem o número de escolas e aplicassem 10%, no mínimo, de sua receita, na instrução primária e normal.

Vale dizer que este valor anual de 2.400\$000 estava bem próximo da média de 350\$000 do vencimento de 1827 e equivalia a aproximadamente R\$ 300,00 mensais de 1999. Também é interessante registrar que ao Inspetor Federal deste programa em cada Estado o Decreto estipulava um comissionamento anual de no máximo 18.000\$000, salário mais de sete vezes maior do que o do professor por ele inspecionado. (MONLEVADE, 2000, p. 111).

Até 1920 a receita da União era o dobro da receita dos Estados da Federação, fato que justifica a postura da União em suplementar os salários dos professores de escolas rurais, que já estavam, numericamente, em declínio comparado ao crescimento das escolas urbanas (MONLEVADE, 2000).

A Constituição de 1934, sob a influência do “Manifesto dos Pioneiros” de 1932, se aproxima à temática da Educação Nacional, pois representa, na prática, uma grande proposta de Plano Nacional de Educação (CAMARGO; JACOMINI, 2011). Camargo e Jacomini (2011) afirmam que estavam expressos vários artigos, incisos, parágrafos e alíneas a respeito da questão educacional, com destaque para a primeira vinculação constitucional para a Educação. Com relação aos direitos dos quadros docentes das redes públicas, constam os seguintes elementos:

Completando essas disposições, há no capítulo “dos Funcionários Públicos” uma série de elementos que também irão compor direitos dos quadros docentes das redes públicas, tais como: estabilidade; ingresso exclusivo por concurso público; férias; licenças, procedimentos nos casos de aposentadoria e invalidez; vedação de acúmulo de cargos; necessidade de estabelecimento de estatutos que consolidassem seus direitos e deveres, entre outros. É nesse capítulo que também se encontra a disposição sobre acúmulo de cargos

⁷ Reforma João Luiz Alves (conhecida por Lei Rocha Vaz), Decreto nº 16.782 A – de 13 de janeiro de 1925 –, estabelece o concurso da União para a difusão do ensino primário, organiza o Departamento Nacional do Ensino, reforma o ensino secundário e o superior e dá outras providências. É composta por 147 artigos. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/asphe/article/view/29024/pdf>>. Acesso em: 21 abr. 2018.

públicos e que diz respeito diretamente ao professor, pois definia: “Excetuam-se os cargos do magistério e técnico-científicos, que poderão ser exercidos cumulativamente, ainda que por funcionário administrativo, desde que haja compatibilidade dos horários de serviço” (CAMARGO; JACOMINI, 2011, p.146).

Com a Constituição de 1937 (Estado Novo), o número de itens relativos à Educação Nacional foi bem menos significativo, ocorrendo inclusive a desvinculação de recursos obrigatórios para a Educação. Não havia menções a quaisquer direitos dos professores, além de não conter mais a ideia de elaboração de um Plano Nacional de Educação (CAMARGO, JACOMINI, 2011). Apenas com a Constituição de 1946 são retomados alguns aspectos importantes referentes à Educação Nacional, tais como, vinculação de recursos para a Educação, a inspiração na liberdade e nos ideais da solidariedade humana, a obrigatoriedade, a gratuidade, entre outros (CAMARGO, JACOMINI, 2011).

Com relação ao salário dos professores, Camargo e Jacomini (2011) apontam que a Lei Orgânica do Ensino Normal, Decreto-Lei n. 8.530 de 1946, previa que aos professores de ensino normal seria assegurada remuneração condigna, além de que o provimento dos professores em caráter efetivo deveria ocorrer por meio de concurso público.

De acordo com Carreira e Pinto (2007), no período compreendido entre 1930 e 1950, houve certo avanço no padrão de ensino oferecido, em especial nas escolas de nível secundário e nos municípios maiores. Nesse período situa-se certa melhora nos padrões de financiamento para a educação, por conta da vinculação constitucional de parte da receita de impostos para esse setor, presente nas Constituições de 1934 e 1946 (CARREIRA; PINTO, 2007). No entanto, essa escola era para poucos, da mesma forma que as Universidades Públicas atuais. Uma escola que marginalizava os mais pobres que ousassem frequentá-la, assim como excluía parte da população que se encontrava na zona rural (CARREIRA; PINTO, 2007), como destacado trecho que segue:

Basta dizer que, até 1971, para se ter acesso ao ensino médio (antigo ginásio), não bastava a conclusão do antigo primário (4ª série do ensino fundamental), havia necessidade de aprovação no Exame de Admissão. Portanto, somente uma minoria (em geral, aqueles vindos de famílias com melhores condições econômicas) conseguia ter acesso aos níveis escolares mais elevados. Outro exemplo desse caráter excludente encontra-se na Constituição Federal de 1937, que afirma explicitamente que o ensino técnico se destinava “às classes menos favorecidas” e essa modalidade de ensino não permitia acesso à educação superior (o que só foi totalmente revogado em 1961, com a Lei 4.024) (CARREIRA; PINTO, 2007).

Segundo Carreira e Pinto (2007) e Monlevade (2000), a questão da diferenciação

salarial entre os professores primários e os secundários, entre as décadas de 1930 e 1950, era gritante, como assinala Monlevade: “Desde 1930, com a fundação dos primeiros cursos de Filosofia, Ciências e Letras, tinha-se aberto a possibilidade de formação de nível superior para o magistério atuar no ensino secundário e superior” (MONLEVADE, 2000, p.51). Por esse caminho se deu a ascensão salarial e funcional, já que era notória a diferença salarial dos professores primários e secundários. Entretanto, estava fechada a possibilidade de ascensão salarial dentro do mesmo posto de trabalho, pois não havia um curso de formação em licenciatura para professores primários (MONLEVADE, 2000).

Durante o período ditatorial, iniciado em 1964, com o processo de êxodo rural e início da industrialização e, com a introdução, em 1971, da escolaridade obrigatória de 8 (oito) anos, o Brasil viveria uma massificação do acesso ao ensino público fundamental, justamente em um período que os gastos com educação atingem seus patamares mais baixos, por conta da retirada da vinculação mínima de recursos para o setor (CARREIRA; PINTO, 2007). “O resultado foi o sucateamento das poucas escolas de qualidade até então existentes, generalizando-se o padrão de “serviços pobres para pobres”. Esse processo foi potencializado pelo progressivo abandono da escola pública pela classe média. (CARREIRA, PINTO, 2007, p. 20).

A esse respeito, Carvalho afirma que “a escola pública brasileira, antes restrita ao atendimento da classe média, ampliou suas matrículas à grande massa da população” (CARVALHO, 2012, p. 84). O autor complementa que, embora a ampliação do acesso se constituísse como uma necessidade para a época, esta não foi acompanhada por uma política que garantisse a valorização do professor, tampouco ampliasse a quantidade de recursos para o financiamento da educação. Nesse contexto, o professor “passou a atender uma grande quantidade de alunos por turma, teve ampliada a sua carga horária semanal, multiplicada a sua jornada de trabalho e sua remuneração reduzida” (CARVALHO, 2012, p. 85).

É importante lembrar que no início do período ditatorial, mais precisamente em 1965, foi firmado um primeiro acordo entre o Ministério da Educação e Cultura (MEC) e a *United States Agency for International Development* (USAID), parte dos convênios conhecidos como acordos MEC/USAID. Tais acordos tinham o objetivo de implantar o modelo norte americano nas universidades brasileiras por meio de reformas encabeçadas pela agência norte-americana (MENEZES; SANTOS, 2001).

“Dentre os defensores do acordo, a opinião era a de que os técnicos brasileiros não seriam capazes de realizar a contento tal tarefa, que se tornara imperiosa, fazendo-se necessária a assessoria de técnicos familiarizados com a organização das universidades norte-americanas,

tidas como modelo para as brasileiras” (CUNHA, 2009, p. 1). As organizações estudantis e grupos de intelectuais criticavam a cópia ao modelo norte-americano, por acreditarem que tais reformas promoveriam a privatização do ensino superior, a subordinação aos interesses de produção, a ênfase no ensino tecnicista em detrimento do ensino da área de humanas e o fim da gratuidade de ensino público superior (CUNHA, 2009).

Em 1968, diante da forte oposição estabelecida aos acordos, o governo criou um grupo de trabalho encarregado de estudar a reforma e construir um modelo diferente ao que havia sido proposto inicialmente, com base no relatório da Equipe de Assessoria e Planejamento do Ensino Superior, publicado pelo MEC naquele ano (MENEZES; SANTOS, 2001).

Segundo Vieira (2012a), a partir dos anos 1960, com a industrialização da economia brasileira, combinada com a mudança na estrutura demográfica do país (em rápida urbanização), passou-se a exigir mais escolas para a população. Nesse contexto foram criadas, em uma década, as Leis nº 4.024/61, que fixou as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, e a Lei nº 5.692/71, que fixou as Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus. Embora criadas em um período muito curto, foram elaboradas em contextos políticos distintos. A primeira teve o projeto encaminhado ao Congresso Nacional treze anos antes da sua aprovação, em um período de democratização da sociedade brasileira, já a segunda acompanhou as diretrizes da ditadura militar de 1964, com o objetivo de formar “rapidamente” mão de obra para o mercado de trabalho (VIEIRA, 2012a).

Em âmbito internacional, em 5 de outubro de 1966, ocorreu uma conferência intergovernamental convocada pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) em Paris, articulada à Organização Internacional do Trabalho (OIT), na qual foi aprovado o documento “Recomendação da OIT/UNESCO de 1966, relativa ao Estatuto dos Professores”, visando estimular a devida valorização ao profissional docente (UNESCO, 1966).

O documento estabelece:

os direitos e responsabilidades dos professores e os padrões internacionais para a sua preparação inicial e formação contínua, recrutamento, emprego e condições de ensino-aprendizagem. Contém também muitas recomendações para a participação dos professores nas decisões educativas através de consultas e negociações com as autoridades da educação. Desde a sua adoção, esta Recomendação tem sido considerada como um importante conjunto de orientações para a promoção do estatuto dos professores com relevância para a qualidade da educação (UNESCO, 1966).

Essa Recomendação, segundo Carvalho (2012), forneceu subsídios para a definição

de indicadores de “valorização docente”, quais sejam:

preparação para a profissão docente e aperfeiçoamento dos professores (indicador de **formação inicial e continuada**); emprego e carreira profissional e direitos e deveres dos professores (indicador de **acesso e progressão na carreira**); condições favoráveis para um processo eficaz de ensino-aprendizagem (indicador de **condições de trabalho docente**); e remuneração dos professores (indicador de **salário e remuneração**) (CARVALHO, p. 90, 2012, grifos meus).

Cunha (2009) acredita que este documento seja um dos mais completos com relação à figura do papel docente no desenvolvimento de uma educação de qualidade, tendo como uma de suas principais virtudes a lucidez em relação à prioridade da educação, para a promoção de valores culturais e morais e para o desenvolvimento social e econômico. Ela atende um compromisso histórico com a formação e aperfeiçoamento do profissional docente, “carreira profissional, segurança do emprego, direitos e obrigações, condições para o ensino de qualidade, saúde profissional, intercâmbio docente, remuneração e seguridade social” (CUNHA, 2009, p. 148).

No entanto, quando aprovada a “Recomendação da OIT/UNESCO de 1966, relativa ao Estatuto dos Professores”, o Brasil estava sob o regime de ditadura militar, com diversas implicações na política educacional, o que não contribuiu para que a Recomendação recebesse a devida atenção pelo governo brasileiro (CUNHA, 2009).

Ainda assim, segundo Camargo e Jacomini (2011), os aspectos ligados à carreira, ao salário e ao financiamento da condição docente estão mais explícitos na lei 5.692/71. Segundo os autores:

Nela estão contemplados os aspectos ligados à formação inicial dos professores e das demais funções de magistério que se apresentam articuladas ao modelo de formação superior estabelecido pela lei 5.540/68. Essa lei trata das licenciaturas curtas, licenciaturas plenas, departamentalização, sistemas de créditos, entre outros, bem como dos registros profissionais exigidos e mantidos pelo MEC conforme o artigo 40, que determinava que “será condição para exercício de magistério ou especialidade pedagógica o registro profissional, em órgão do Ministério da Educação e Cultura, dos titulares sujeitos à formação de grau superior” (BRASIL, 1971, art. 40) (CAMARGO, JACOMINI, 2011).

Em relação à Lei nº 5.692/71, há outros pontos importantes presentes na lei que merecem destaque, tais como: a previsão da admissão de professores e especialistas no ensino oficial de 1º e 2º graus por meio de concurso público de provas e títulos; a definição que não haveria qualquer distinção (para efeitos didáticos e técnicos) entre os professores e

especialistas; a previsão de estatuto para estrutura e a carreira do magistério de 1º e 2º graus, com acessos graduais e sucessivos; a determinação para o estímulo ao aperfeiçoamento e atualização constantes dos professores e especialistas em educação, pelos sistemas de ensino; a determinação para que os sistemas de ensino fixassem a remuneração dos professores e especialistas de ensino de 1º e 2º graus, sem distinção de atuação entre os graus (CAMARGO; JACOMINI, 2011).

Contudo, nenhuma das duas Leis (Leis nº 4.024/61 e a 5.692/71), apresentou uma proposta com relação ao piso salarial – independentemente do contexto político em que estavam inseridas –, apesar da segunda preconizar a organização de carreiras para o magistério, estimulando, assim, uma maior procura por universidades e outras instituições formadoras da área de educação, como descrito no artigo 54 (VIEIRA, 2012a):

Art. 54. Para efeito de concessão de auxílios, os planos dos sistemas de ensino deverão ter a duração de quatro anos, ser aprovados pelo respectivo Conselho de Educação e estar em consonância com as normas e critérios do planejamento nacional da educação.

§ 1º A concessão de auxílio federal aos sistemas estaduais de ensino e ao sistema do Distrito Federal visará a corrigir as diferenças regionais de desenvolvimento socioeconômico, tendo em vista renda "per capita" e população a ser escolarizada, o **respectivo estatuto do magistério, bem como a remuneração condigna e pontual dos professores** e o progresso quantitativo e qualitativo dos serviços de ensino verificado no biênio anterior.

§ 2º A concessão do auxílio financeiro aos sistemas estaduais e ao sistema do Distrito Federal far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação.

§ 3º A concessão de auxílio financeiro aos programas de educação dos Municípios, integrados nos planos estaduais, far-se-á mediante convênio, com base em planos e projetos apresentados pelas respectivas administrações e aprovados pelos Conselhos de Educação (BRASIL, 1971, grifos meus).

Percebendo que haveria resistência por parte dos estados no cumprimento dessa política, o Governo Federal estabeleceu normas para a concessão de auxílio financeiro aos sistemas de ensino, por meio do Decreto nº 71.244, de 1972 (VIEIRA, 2012b).

O decreto supracitado, de apenas três artigos, traz a seguinte redação em seu Artigo 1º:

Para concessão do auxílio de que trata o artigo 54 da Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971, considera-se satisfatório o Estatuto do Magistério Público que contiver, entre outras, as seguintes disposições:

- a) **paridade da remuneração dos professores e especialistas com a fixada para outros cargos a cujos ocupantes se exija idêntico nível de formação;**
- b) igual tratamento de **professores e especialistas**, funcionários ou contratados;

- c) não discriminação entre professores em razão de atividade, área de estudo ou disciplina que ministrem;
- d) processo de aperfeiçoamento dos professores ou especialistas, e, em particular, o que envolva afastamento do pessoal do magistério para realização de cursos de especialização e atualização;
- e) prazo máximo de um ano para o início do pagamento dos avanços verticais ou horizontais resultantes de maior titulação, a contar da data do requerimento que a comprove;
- f) **avanços horizontais por tempo de serviço** e por atividade em locais inóspitos ou de difícil acesso, além dos previstos nos itens anteriores; e
- g) normas sobre o regime jurídico e o campo de aplicação; conceitos que definam pessoal do magistério e suas atividades; direitos e vantagens especiais da carreira do magistério, incluindo promoção, acesso e regimes de trabalho; preceitos éticos especiais; critérios de admissão e movimentação do pessoal; deveres e proibições especiais; administração das unidades escolares (BRASIL, 1972, grifos meus).

No entanto, dos critérios citados no decreto, apenas o terceiro, “não discriminação entre professores em razão de atividade, área de estudo ou disciplina que ministrem” (BRASIL, 1972), obteve alguma receptividade por parte dos estados. A paridade de remuneração dos professores e especialistas com a fixada para outros cargos a cujos ocupantes se exijam idêntico nível de formação continua não ocorrendo (VIEIRA, 2012b).

Carvalho (2012) afirma que “a desvalorização docente não se constitui um problema exclusivo do sistema educacional brasileiro, trata-se de um fenômeno internacional também identificado, no início dos anos 1980, nos países da América Latina” (CARVALHO, 2012, p. 89), e também em países desenvolvidos, como Suécia, França, Portugal, Espanha e Reino Unido (CARVALHO, 2012). O autor se utiliza de pesquisas de Morduchowicz (2003), Zaragoza (1999) e Nóvoa (1999), para demonstrar que a insatisfação com relação a função docente e seus padrões de remuneração ocorre também nos países citados. Como exemplo, o autor expõe dados discutidos por Zaragoza (1999), o qual apresenta alguns indicadores acerca da desvalorização docente, quais sejam: violência nas escolas; as condições de trabalho; o acúmulo de exigências sobre o professor; formação inicial distante da realidade escolar; além da questão salarial, como já citado.

No caso brasileiro, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988, a valorização do magistério começou a se materializar em uma perspectiva jurídico-legal, dado o contexto econômico, político e social que permeou tal processo, redefinindo as relações entre sociedade e Estado (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2011, p. 89).

De acordo com Oliveira e Adrião (2013):

Os textos legais só se mostram significativos quando, mais do que garantir direitos, são capazes de definir rumos, razão pela qual não haveria problemas

na ambiguidade inerente a muitos textos ao serem, a um tempo normativos, no sentido do disciplinamento da ação, e programáticos, no sentido de orientar ações para o futuro (p. 29).

Nesse sentido de disciplinamento da ação e de orientação de ações para o futuro, a Constituição Federal de 1988 traz, em seu Art. 206, os princípios norteadores do ensino, da seguinte forma:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

V - valorização dos profissionais do ensino, garantido, na forma da lei, plano de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, assegurado regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União (BRASIL, 1988).

Em seu inciso V, a Carta Magna faz referência à valorização dos profissionais do ensino, amparada na construção de planos de carreira, assegurado o piso salarial profissional e o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Um dos órgãos responsáveis pela formulação da concepção de docente como trabalhador em educação, com concentração de suas reivindicações em torno de condições de trabalho adequadas e de salários condignos, no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, por sua vez, foi a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) (WEBER, 2015).

Tal postura esclarece a razão pela qual somente **a partir de 1993 a CNTE acrescenta à sua luta pela definição de piso salarial nacional**, o aperfeiçoamento contínuo do professorado, tanto em cursos regulares de formação como de oportunidades sistemáticas de capacitação, reforçando, assim, a consideração da dimensão educativa da docência pleiteada pela Anfope⁸ e já assumida também por outras entidades e políticas de governo (WEBER, 2015, p. 503, grifos meus).

De acordo com Weber (2015), a ampliação do sentido de valorização docente ganhou força ao longo do processo de formulação do Plano Decenal de Educação para Todos⁹ (1993 – 2002), de iniciativa do Ministério da Educação (MEC), durante o governo de Itamar

⁸ Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), criada em 1991, a partir dos fundamentos do Movimento em Prol da Formação do Educador (1978). Essa entidade, ao lado da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE), do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes) e da Associação Nacional da Educação (Anped), entre outras, vêm desde então assumindo importante protagonismo no debate e na definição das políticas educacionais (WEBER, 2015, p. 502).

⁹ Plano Decenal de Educação para Todos: Plano para concretizar as metas traçadas na Conferência Mundial de Educação para Todos, em Jontiem (1990), da qual o Brasil foi participante e signatário do documento “Declaração Mundial de Educação para Todos”. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me002599.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Franco, tendo como Ministro da Educação Murílio de Avellar Hingel.

O processo de formulação do Plano Decenal contou com o apoio de entidades da sociedade política criadas na segunda metade dos anos 1980, constituídas por vários integrantes de quadros ligados à instância acadêmica, tais como, a União dos Dirigentes Municipais de Ensino (Undime), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed), CNTE, entre outros (WEBER, 2015).

Em decorrência do Plano foi criado o Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, com destaque para a figura do professor no processo de aprendizagem dos alunos, enquanto mediador da prática pedagógica na relação entre sociedade e escola (WEBER, 2015).

A celebração do Pacto de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, em outubro de 1994, e a atuação do Fórum Permanente ensejaram a definição de parâmetros para o exercício da docência. A desvalorização social do magistério, então associada à baixa autoestima, engendrada pelas precárias condições de trabalho, por baixos salários e pouca clareza quanto aos requisitos de formação, deu substrato à formulação das Referências Nacionais para a carreira do magistério e ensino de qualidade, em agosto de 1995, sendo mais adiante incorporada às Diretrizes para os Planos de Carreira e Remuneração, definidas pela Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, em 1997 (WEBER, 2015, p. 504).

O Pacto pela Valorização do Magistério pretendia fundamentar políticas de longo prazo para a profissionalização docente, tendo três das cinco linhas de ação traçadas, voltadas para a profissionalização docente. Foi no âmbito do Fórum Permanente de Valorização do Magistério e da Qualidade da Educação, convocado em 1995 pelo MEC, que foram estabelecidas referências básicas nacionais para a

Formulação de estatutos, carreira, salários, formação de professores, representando momento histórico de confluência do debate sobre a valorização docente que até então contrapunha salário e condições de trabalho a formação docente (WEBER, 2015, p. 505).

Ganham destaque nessa ocasião, a formação inicial e continuada dos docentes, o reconhecimento da importância das horas-atividade, o estabelecimento do número máximo de alunos por sala de aula, a definição da jornada de trabalho de 40 horas como horizonte para os sistemas estaduais e municipais e a fixação do Piso Salarial Nacional (WEBER, 2015).

Sobre este período, Carvalho (2012) esclarece que Murílio Hingel, então ministro da Educação do governo de Itamar Franco, assinou o Plano Decenal da Educação e o Pacto pela Valorização do Magistério e Qualidade da Educação Pública, ambos frutos da 1ª Declaração

Mundial de Educação para Todos. Dentre as propostas e iniciativas do Plano, estava previsto um piso salarial nacional no valor de R\$ 300,00 que deveria ser implementado em 1995 e corrigido pela inflação. No entanto, com a eleição de Fernando Henrique Cardoso “praticamente todos os acordos e pactos assinados pelo governo anterior na área da Educação foram revogados ou extintos” (CARVALHO, 2012, p. 105).

Weber (2015) afirma que o Ministério da Educação (MEC) não aceitou a proposta com relação à jornada de trabalho de 40 horas e a fixação do Piso Salarial Profissional, o que motivou a retirada do Conselho Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) do Fórum, favorecendo o protagonismo do MEC com relação aos debates e iniciativas sobre a valorização do magistério, até o momento lideradas por entidades da sociedade civil, levando à desconsideração dos pedidos e diálogos realizados no debate acadêmico e social.

De acordo com Vieira (2012b), os compromissos assumidos pelo Brasil na Conferência Mundial de Educação para Todos ocorreram durante o governo de Itamar Franco (PMDB), prevista sua vigência para a próxima gestão, a de Fernando Henrique Cardoso (PSDB). Com relação ao período destacado, a autora assinala que,

Apesar da mobilização social e do alto grau de consenso entre a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), o Ministério da Educação (MEC), o Conselho de Secretários Estaduais de Educação (Consed), o Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Educação (FNCE), a União dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e o Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras (Crub), signatários do pacto, o governo de Fernando Henrique não manteve o compromisso acordado (p. 202).

Dourado (2002) afirma que nos anos 1990, especialmente na gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), as políticas públicas são reorientadas por meio da Reforma do Aparelho de Estado, que “engendra alterações substantivas nos padrões de intervenção estatal, redirecionando mecanismos e formas de gestão e, conseqüentemente, as políticas públicas e, particularmente, as políticas educacionais em sintonia com os organismos multilaterais” (p. 241). Segundo o autor, tais ações na arena educacional expressam-se no processo que resultou na aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9394/1996), sendo negligenciadas parte das bandeiras encaminhadas pela sociedade civil, como já apontado pelas autoras Vieira (2012b) e Weber (2015).

Segundo Faust (2014), nesta década, no contexto de reformas educacionais, “foi-se desenhando um consenso sobre a responsabilização do professor pelo fracasso da educação, ao mesmo tempo que surgiu a necessidade de controle e regulamentação sobre o trabalho docente” (p. 4), em meio a discussões acerca da “profissionalização” docente.

No mesmo ano em que foi promulgada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, a LDB 9394/96, foi criada também uma política de fundos contábeis para a educação pública. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) foi defendida, pelo governo, com o intuito de se ter um instrumento capaz de corrigir as desigualdades na distribuição de recursos e as distorções financeiras entre municípios e estados para uma efetiva valorização do magistério, (BRITO, 2015).

O Fundef foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e regulamentado pela Lei n.º 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando passou a vigorar a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental, resultando em significativa mudança no financiamento das políticas educacionais do país (BRITO, 2015).

O Fundef estabeleceu a distribuição de seus recursos entre os governos dos estados e municípios, levando em consideração o número de alunos matriculados na etapa do ensino fundamental. A proposta de um novo Plano de Carreira e Remuneração para o Magistério estava previsto no artigo 9º, conforme segue:

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

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

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

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

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

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

Para desenvolver os planos de carreira e remuneração, os entes federados deveriam seguir as diretrizes elaboradas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), que se materializou por meio da Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997, a qual fixou “Diretrizes para os Novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (BRASIL, 1997).

Desde a Constituição Federal de 1988, “a garantia de padrão de qualidade” está

prevista nos textos legais, no entanto, apenas com a promulgação da EC nº 14, a previsão de um custo por aluno que garanta um ensino com um padrão mínimo de qualidade começa a ter espaço constitucional, como descrito no trecho que segue (CARREIRA; PINTO, 2007):

Desde 1988, a Constituição Federal já estabelece, em seu artigo 206, a “garantia de padrão de qualidade” como um dos princípios norteadores do ensino no país. Por sua vez, a previsão de um custo por aluno que garanta um ensino com um padrão mínimo de qualidade é mandamento constitucional desde 01/01/1997, data em que entrou em vigência a Emenda Constitucional (EC) 14. Esta EC, na nova redação que deu ao artigo 60 do ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias), criando o Fundef, fixou um prazo de cinco anos, a contar da data acima, para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios ajustassem suas contribuições a este fundo de tal forma que o valor mínimo anual gasto por aluno no ensino fundamental garantisse um padrão mínimo de qualidade de ensino. Esse prazo terminou em 31/12/2001 (CARREIRA; PINTO, p. 47, 2007).

Segundo Carreira e Pinto (2007), até a aprovação da EC nº 14/96, o princípio do financiamento da educação era o de “recursos disponíveis por aluno”, “em que os recursos gastos com cada aluno eram definidos, basicamente, pela razão entre os recursos mínimos vinculados para o ensino e o total de alunos matriculados” (p. 47). É importante lembrar que os recursos mínimos vinculados para a manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) estão previstos no artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), com a seguinte redação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1988).

Não entrava no cálculo, então, qualquer critério que buscasse garantir uma qualidade mínima para o ensino ofertado (CARREIRA; PINTO, 2007).

De acordo com Carreira e Pinto (2007), o artigo 211, parágrafo primeiro da CF/88, criado pela EC nº 14/96, definiu pela primeira vez no texto constitucional o princípio de um Custo Aluno Qualidade e a quem cabe a responsabilidade de garanti-lo, ao trazer em sua redação:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.
§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, **função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios** (BRASIL, 1988, grifos meus).

“A distribuição dos recursos passa a ter como base o estabelecimento de um mínimo nacional de um valor por aluno, definido anualmente pelo governo federal” (BRITO, 2015, p. 90). O Fundo ficou constituído por 15% do FPE (Fundo de Participação dos Estados), FPM (Fundo de Participação dos Municípios), ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), IPI-Exportação (Imposto sobre Produtos Industrializados destinados à exportação) e recursos transferidos a título de compensação financeira pela perda de receitas decorrentes da desoneração do ICMS das exportações (entre a rede estadual e municipal) (PINTO, 1999; CARREIRA; DAVIES, 2006; PINTO, 2007; FERNANDES; FERNANDES, 2013; BRITO, 2015).

Os recursos do Fundef foram distribuídos em cada unidade da federação, com base no número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, apenas para a etapa do ensino fundamental. O percentual definido pelo fundo ficou em:

- a) 60% para a remuneração dos profissionais em efetivo exercício no ensino fundamental;
- b) 40% para outras despesas do ensino fundamental, desde que realizadas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), conforme disposto no artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) (FERNANDES; FERNANDES, 2013).

Brito (2015) afirma que a política de fundos contábeis para a educação foi criada com a justificativa de se estabelecer a valorização do magistério, o que trouxe para as políticas públicas as “questões relacionadas à atratividade da carreira, a necessidade de planos de carreira e de um piso salarial” (p. 91). A autora conclui:

É importante salientar que a criação do Fundef não cumpriu o que foi defendido pelo movimento dos educadores, em 1994, quando da mobilização para o Plano Decenal de Educação para Todos. Além de **não garantir um piso nacional de salários** para todos os professores, limitou sua abrangência ao ensino fundamental, não contemplando a educação infantil, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (BRITO, 2015, p. 91, grifos meus).

Com relação ao piso nacional de salários, a LDB 9394/96, em seu Título VI - Dos Profissionais da Educação, no Art. 67 define:

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

[...]

III - piso salarial profissional (BRASIL, 1996c).

No trecho destacado, a redação no singular faz menção a diversos pisos, pois corresponde a cada sistema de ensino individualmente. Além disso, como a constituição de sistema municipal de ensino não é obrigatória, deve-se considerar as mais diversas realidades municipais, inclusive aquelas que compõem sistemas com seus respectivos estados (VIEIRA, 2012b).

Entre os anos de 2006 e 2007, o Fundef foi substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), que abrangeu toda a educação básica, diferentemente do Fundef (FERNANDES; FERNANDES, 2013). A base do Fundeb continuou semelhante à do Fundef, sendo os dois de natureza contábil. “O âmbito de atuação de cada fundo é entre os estados e seus municípios, com a redistribuição dos recursos vinculados de acordo com o número de matrículas de cada rede de ensino” (FERNANDES; FERNANDES, 2013, p. 174).

O Fundeb, ao ser constituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, aumentou a subvinculação de impostos de 15% para 20%, passando a incorporar impostos anteriormente não subvinculados pelo Fundef (CARREIRA; PINTO, 2007). O quadro a seguir, elaborado por Pinto (2007), exemplifica mais precisamente as principais diferenças entre o Fundef e o Fundeb.

Quadro 1: Comparação entre o FUNDEF e FUNDEB

Características	FUNDEF	FUNDEB
Composição dos recursos	ICMS + FPE + FPM + IPI-Ex + LC 87/96	Idem + IPVA + ITR + ITCD
Alíquota	15%	20%
Complemento da União	Segundo a EC 14: garantir mínimo igual à média (o que equivaleria a cerca de R\$ 5 bilhões/ano). Real: R\$ 314 milhões em 2006	R\$ 4,5 bi em 3 anos (depois: mínimo de 10% da contribuição dos estados e municípios)
Critério de repartição dos recursos entre estados e municípios	Alunos no Ensino Fundamental Regular público	Alunos da educação básica presencial: pública + conveniadas [creche e pré (por 4 anos) e educação especial exclusiva]
Recursos da complementação da União para projetos	Não existe	Até 10 % (para estados que recebem a complementação)
Profissionais do magistério	60%	60%
Custo-aluno qualidade	A ser implantado a partir de 31/12/2001 (Obs.: nunca foi)	Sem prazo para implantação

Fonte: PINTO (2007), com base na Lei 11.494, de 2007.

A Emenda Constitucional (EC) nº 53, de 19 de dezembro de 2006, que dá nova

redação aos artigos. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, faz mudanças essenciais na redação da Carta Magna para, posteriormente, ser criada a Lei do Piso, nº 11.738/08. Com relação ao artigo 206, a Emenda fornece a nova redação ao inciso V e acrescenta o inciso VIII da seguinte forma:

V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;

VIII - piso salarial profissional nacional para os **profissionais da educação escolar pública**, nos termos de lei federal (BRASIL, 2006, grifos meus).

Pela primeira vez na legislação federal, o piso salarial vem acompanhado da palavra nacional, o que ensejou a possibilidade da criação da Lei nº 11.738/08 (PSPN). Entretanto, a Lei do Piso baseou-se no Art. 60 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição (ADTC), que também foi modificado pela Emenda Constitucional nº 53/06, que traz a seguinte redação: “prazo para fixar, em lei específica, piso salarial profissional nacional para os **profissionais do magistério público** da educação básica” (BRASIL, 2006, grifos meus). Dessa maneira, o Piso Salarial ficou garantido apenas aos profissionais do magistério e não ao conjunto dos profissionais da educação básica.

A lei nº 11.738/08 (PSPN), no § 2º do Artigo 2º, traz a seguinte definição:

Por profissionais do magistério público da educação básica entendem-se aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de educação básica, em suas diversas etapas e modalidades, com a formação mínima determinada pela legislação federal de diretrizes e bases da educação nacional (BRASIL, 2008).

Além de determinar que a União e os entes federados não podem fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de no máximo 40 (quarenta) horas semanais com o valor abaixo do piso salarial profissional nacional, a lei nº 11.738/2008 determina também em seu artigo 2º, §4º, que na composição da jornada de trabalho observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os alunos. Sendo assim, conforme documento *Estudo sobre a Lei do Piso* (MEC/CNE, 2012, p. 3), no mínimo 1/3 da jornada de trabalho deve ser destinada às atividades extraclasse.

Entretanto, a lei foi contestada junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) por meio de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) impetrada pelos governos estaduais de Mato

Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Paraná, Ceará e Santa Catarina, ainda no ano de 2008, de acordo com o *Estudo sobre a Lei do Piso*, organizado pelo Ministério da Educação (MEC), juntamente com o Conselho Nacional de Educação (CNE) e a Câmara de Educação Básica.

Foi em nome da autonomia das unidades subnacionais que os governadores desses cinco estados, com o apoio dos governadores José Serra/SP (PSDB), Aécio Neves/MG (PSDB), José Roberto Arruda/DF (PFL/DEM), Marcelo Miranda/TO (PMDB) e José de Anchieta Jr./RR (PSDB), resolveram questionar a legitimidade do governo central em relação à Lei do PSPN, alegando violação das normas constitucionais que disciplinam a política orçamentária (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2011).

Ainda no ano de 2008, o Supremo Tribunal Federal (STF) atendeu parcialmente ao pedido dos governadores. No entanto, em abril de 2011 declarou a Lei 11.738/2008 integralmente constitucional, como citado nesse trecho do Parecer CNE/CEB nº 18/2012:

Atendendo parcialmente aos governadores, em 17 de dezembro de 2008, o STF proferiu medida cautelar que suspendeu provisoriamente dois pontos fundamentais da lei: a composição da jornada de trabalho e a vinculação do piso salarial aos vencimentos iniciais das carreiras, passando a ser referência para o pagamento do piso a remuneração e não o vencimento inicial dos profissionais do magistério. Entretanto, esta ADIN já foi superada por decisão definitiva daquela Corte, em dois julgamentos consecutivos, realizados em 6 e 27 de abril de 2011. [...], ficou decidido pelo STF que a Lei nº 11.738/2008 é integralmente constitucional e deve ser aplicada por todos os entes federados (BRASIL, 2012, p. 7-8)

Na liminar de 17 de dezembro de 2008, deferida parcialmente pelo Supremo Tribunal Federal (STF), a referência do piso passou a ser a remuneração, e não o vencimento inicial. Segundo Faust (2014), houve, por parte do STF, um boicote à Lei do Piso, conforme descrito neste trecho:

pode-se considerar que houve um boicote à Lei do Piso, uma vez que os Ministros do supremo modificaram o conceito de Piso Salarial decidindo que todas as vantagens poderiam ser consideradas para efeito do cálculo do Piso, ou seja, o valor do Piso não seria mais referente apenas ao vencimento inicial, porém ao somatório do salário básico incluindo todas as vantagens recebidas pelos profissionais do magistério (FAUST, 2014, p. 7).

Faust (2014) complementa que após 18 meses de julgamento e lutas dos professores, o STF, em abril de 2011, definiu como constitucional o estabelecimento do PSPN (fixado em R\$ 1.187,97, em 2011), considerando naquela decisão como Piso Salarial o vencimento básico, sem os acréscimos pagos de diversas formas pelos estados. Segundo Freire (2017), “a lei é clara e estabelece que o piso deve corresponder ao vencimento inicial e não à

remuneração como um todo” (p. 105).

Com relação ao valor do piso ter como referência o vencimento inicial e não a remuneração como um todo, França *et al.* (2012). afirmam que:

O Piso refere-se ao vencimento inicial mínimo de qualquer uma das carreiras do magistério da educação básica – atividades de docência ou suporte pedagógico. Os valores podem e devem ser mais elevados nas unidades federativas que tiverem condições de remunerar melhor a categoria. (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 280).

Vale ressaltar que as organizações sindicais, acadêmicas e científicas ocuparam um papel primordial no contexto de aprovação, tanto do FUNDEB como da Lei do PSPN, acontecendo, inclusive, embates entre a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE) e os poderes executivo e legislativo. “A CNTE teve destaque dialogando com os trabalhadores em educação e conclamando a sociedade brasileira à luta, junto ao Congresso, no período de 2007 a 2009, visando à aprovação da respectiva Lei do Piso” (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 280).

A partir do parecer do Supremo “eclodiram por todo o país greves dos professores da Educação Básica com a intenção de garantir o cumprimento da lei” (FAUST, 2014, p. 8). No entanto, para saírem da ilegalidade sem realizar maiores investimentos na educação, alguns governantes vêm implementando o PSPN de forma não proporcional à formação dos professores, uma vez que o Piso Salarial previsto na Lei nº 11.738/08 faz referência à formação em nível médio na modalidade normal e, em alguns estados, o Piso é aplicado aos professores com formação em nível superior. Esse tipo de prática altera as conquistas históricas da categoria e causa um achatamento na tabela salarial, além de enxugar os benefícios garantidos pelos estatutos (FAUST, 2014).

Em 27 de fevereiro de 2013, a disputa judicial em relação aos recursos (embargos de declaração) apresentados por quatro estados da federação (Ceará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul e Santa Catarina), deu-se por encerrada. Nesta data o STF negou os recursos contra a decisão da Corte na ADIN nº 4.167, “requerendo a alteração dos efeitos da decisão no sentido de aumentar o cumprimento da medida, para que fossem concedidos mais 18 meses a contar da publicação do acórdão dos embargos de declaração” (THOMAZINI, 2016, p. 93). Portanto, o pagamento do piso nos termos estabelecidos pela Lei nº 11.738/08 tem validade desde 27 de abril de 2011 (THOMAZINI, 2016).

No próximo item será apresentada a Lei do Piso Salarial e sua relação com a valorização dos profissionais do magistério público da educação básica, no que tange à

remuneração desses profissionais, em consonância com aspectos elencados pelos documentos oficiais da 2ª Conferência Nacional de Educação (CONAE - 2014) e do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) nº 13.005/2014.

1.2 Lei do Piso Salarial Profissional para os Profissionais do Magistério Público (PSPN): instrumento para superação das desigualdades

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei nº 13.005/14 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) nº 9394/96, com as alterações ocorridas, encontram-se em sintonia com a garantia do direito social à educação de qualidade (CONAE, 2014). Segundo Cury (2008), o artigo 3º da Constituição Federal de 1988 considera como objetivos fundamentais do Estado Democrático de Direito a “busca por uma sociedade livre, justa e solidária, a redução das desigualdades sociais, das disparidades regionais e das discriminações que ofendem a dignidade humana” (p. 1195).

Para a efetiva garantia desse direito fazem-se necessárias políticas e gestões que visem à superação das desigualdades educacionais e de valorização dos profissionais do magistério, “requerendo a construção do Sistema Nacional de Educação (SNE) e do PNE como política de Estado consolidada na organicidade entre os processos, na organização, regulação, fiscalização, ação sistêmica e no financiamento” (CONAE, 2014, p. 13).

O documento final da 2ª Conferência Nacional de Educação – Conae 2014¹⁰ – propõe que:

a consolidação do SNE deve assegurar as políticas e mecanismos necessários à garantia de recursos públicos, exclusivamente para a educação pública, em todos os níveis, etapas e modalidades; à melhoria dos indicadores de acesso e permanência com qualidade, pelo desenvolvimento da educação em todos os níveis, etapas e modalidades, em todos os sistemas de educação; a universalização da educação de quatro a 17 anos, até 2016 (em suas etapas e modalidades); a gestão democrática nos sistemas de educação e nas instituições de educação públicas e privadas; o reconhecimento e respeito à diversidade, por meio da promoção de uma educação antirracista, antissexista e anti-homofóbica; respeitadora dos direitos linguísticos da pessoa surda, tendo em vista sua singularidade linguística e o direito conquistado de acesso à educação em escolas ou classes bilíngues (Decreto 5.626/2005); garantia das condições necessárias à inclusão escolar; **valorização dos profissionais da educação básica e superior pública e privada (professores/as, técnicos/as, funcionários/as administrativos/as e de apoio) em sua formação inicial e**

¹⁰ A II Conferência Nacional da Educação (Conae/2014) realizou sua etapa nacional, inicialmente prevista para fevereiro de 2014, nos dias 19 a 23 de novembro de 2014, em Brasília, tendo como tema “O PNE na Articulação do Sistema Nacional de Educação: Participação Popular, Cooperação Federativa e Regime de Colaboração”.

continuada, carreira, salário, condições e relações democráticas de trabalho (CONAE, 2014, grifos meus).

Segundo Carvalho (2012) há um conjunto de elementos considerados indispensáveis para a compreensão acerca do que se pode configurar como valorização dos profissionais do magistério, quais sejam:

- 1– uma política nacional de formação inicial e continuada;
- 2– ingresso na carreira via concurso público de provas e títulos;
- 3 – progressão via Plano de Carreira com jornada de trabalho em um único estabelecimento de ensino;
- 4 – melhores condições de trabalho com a definição de um número máximo de alunos que garanta um processo de ensino-aprendizagem de qualidade;
- 5 – um piso salarial nacional acompanhado de uma política salarial que permita a preservação do poder aquisitivo do professor;
- 6 – uma política de financiamento que garanta mais recursos para a educação e consequentemente para a valorização dos profissionais do magistério (CARVALHO, 2012, p. 116).

Pensar a valorização dos profissionais de educação requer a discussão articulada entre formação, remuneração, carreira e condições de trabalho, haja vista a grande dívida que o Brasil tem com esse grupo de profissionais. Para reverter esse problema histórico, as políticas de valorização não podem dissociar formação, salários justos, carreira e desenvolvimento profissional, devendo integrar um subsistema nacional de formação e valorização profissional, por meio de lei complementar ao PNE. Para tanto, faz-se necessário assegurar condições de trabalho e salários justos equivalentes ao de outras categorias profissionais que apresentam o mesmo nível de escolaridade, além de garantir o direito ao aperfeiçoamento profissional contínuo por meio de programas de formação continuada, incluindo cursos *lato e stricto sensu* (CONAE, 2014), como assinalado nas metas 17 e 18 do atual PNE.

A inclusão de dispositivos voltados para a remuneração condigna dos professores (FUNDEF/FUNDEB), a definição do PSPN, as metas 17 (remuneração) e 18 (plano de carreira) do PNE 2014-2024, demonstram avanços para a condição docente brasileira, pelo fato de reconhecerem formalmente que as condições de trabalho docente ainda são inadequadas e que a valorização destes profissionais se constitui enquanto um dos elementos centrais para a garantia do direito à educação de qualidade para todas as crianças, jovens e adultos (ALVES; SONOBE, 2018).

Contudo, Alves e Sonobe (2018) ponderam que a remuneração condigna é um direito para além da categoria docente, constitui-se em um direito de todo trabalhador brasileiro, não devendo ser uma questão estabelecida pelo mercado de trabalho e convertida em

reconhecimento salarial, de acordo com o “prestígio social” de determinadas profissões, “embora, nas sociedades capitalistas, não se possa desprezar os movimentos para que a remuneração seja considerada apenas uma questão de preço da força de trabalho no mercado” (ALVES; SONOBE, 2018, p. 451).

Com relação a diferenciação salarial entre os profissionais do magistério e demais profissionais com escolaridade equivalente, a meta 17 do Plano Nacional de Educação (PNE) vigente, a Lei nº 13.005, de 2014, estabelece enquanto objetivo:

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

Estratégias:

17.1) constituir, por iniciativa do Ministério da Educação, até o final do primeiro ano de vigência deste PNE, fórum permanente, com representação da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos trabalhadores da educação, para acompanhamento da atualização progressiva do valor do piso salarial nacional para os profissionais do magistério público da educação básica;

[...]

17.4) ampliar a assistência financeira específica da União aos entes federados para implementação de políticas de valorização dos (as) profissionais do magistério, em particular o piso salarial nacional profissional (BRASIL, 2014).

A esse respeito, Jacomini, Alves e Camargo (2015) elencam as seguintes questões:

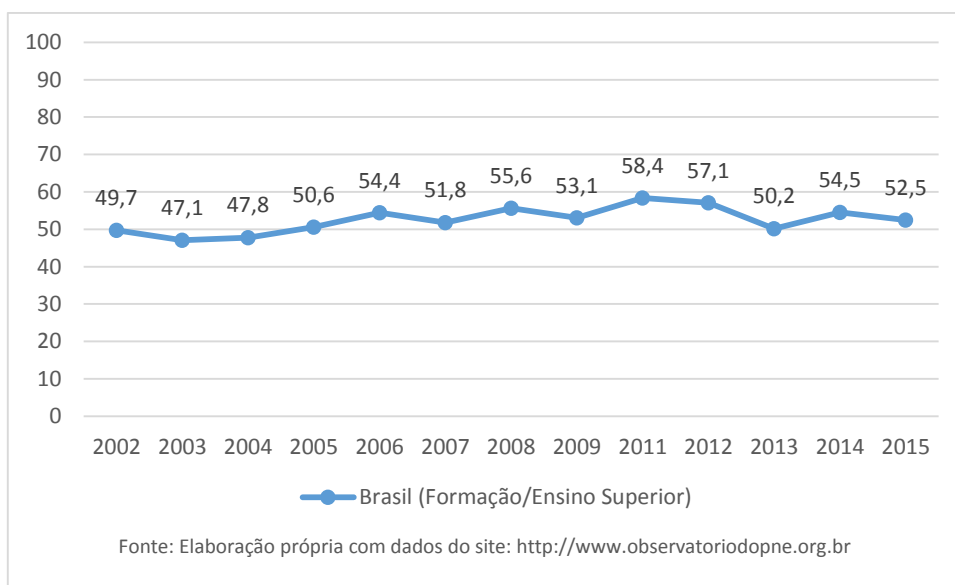
De quanto deverá ser o aumento médio no salário dos professores para que a Meta 17 do PNE seja cumprida? Quão distante a média dos salários dos professores da educação básica está da média dos demais profissionais com o mesmo nível de escolaridade? E dos servidores públicos com formação em nível superior? (JACOMINI *et al.*, 2015, p. 3).

De acordo com o Observatório do PNE¹¹, em 2015, o rendimento médio dos professores da rede pública da Educação Básica em relação aos demais profissionais com nível superior equivalia a 52,5%. Essa porcentagem oscilou nos últimos dez anos, em

¹¹ Com a coordenação do movimento Todos Pela Educação, a iniciativa é constituída por vinte e seis organizações ligadas à Educação e especializadas nas diferentes etapas e modalidades de ensino que, juntas, realizam o acompanhamento permanente das metas e estratégias do PNE. São elas: Associação de Jornalistas de Educação – Jeduca –, Associação Nova Escola, Capes, Cenpec, Comunidade Educativa Cedac, Consed, Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Roberto Marinho/Canal Futura, Fundação Santillana, Fundação Telefônica Vivo, Fundação Victor Civita, Instituto Avisa Lá, Instituto Ayrton Senna, Instituto Natura, Instituto Paulo Montenegro, Instituto Rodrigo Mendes, Instituto Unibanco, Ipea, Mais Diferenças, SBPC, Todos Pela Educação, UNESCO, Undime e Unicef.

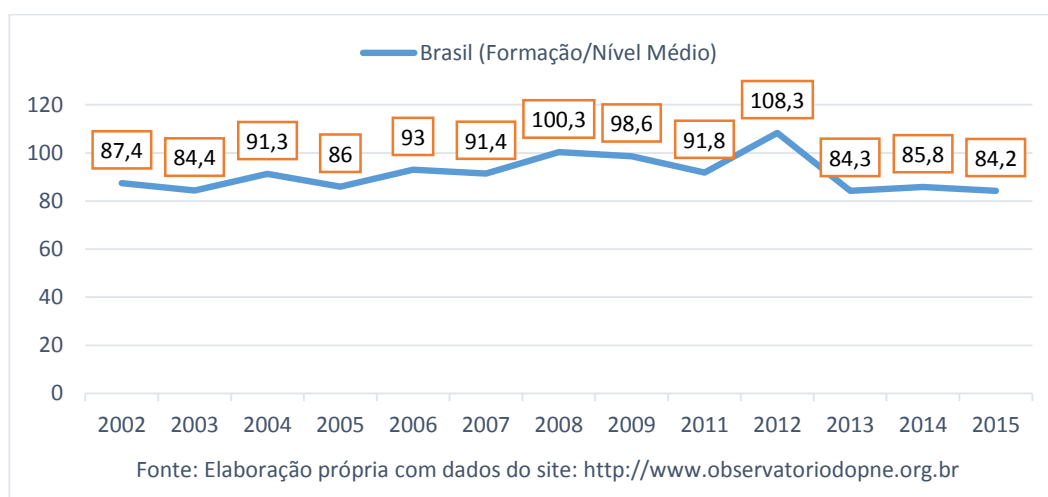
aproximadamente 10%, não apresentando um crescimento significativo neste período, como mostra o gráfico 1:

Gráfico 1: Rendimento médio dos professores de Educação Básica da rede pública em relação ao rendimento médio dos demais profissionais com nível superior de escolaridade (2002-2015)



Já quanto ao rendimento médio dos professores da rede pública da Educação Básica em relação aos demais profissionais com formação em nível médio, o cenário é melhor, como demonstrado no gráfico 2:

Gráfico 2: Rendimento médio dos professores de Educação Básica da rede pública em relação ao rendimento médio dos demais profissionais com nível médio de escolaridade (2002-2015)



O índice registrado no ano de 2012 ultrapassou os 100%, no entanto, nos anos subsequentes as porcentagens caíram, sendo registrada no ano de 2015 a porcentagem de 84,2%.

Segundo nota do site do Observatório do PNE/Todos pela Educação, a relação entre o rendimento médio dos professores com nível médio aos demais profissionais (com mesmo nível de formação) oscila a depender da região do país. Os professores com formação em nível médio na região Norte e Nordeste do país recebem remuneração maior que os outros profissionais com mesmo nível. Já no Sudeste, percebe-se que o rendimento médio dos professores não chega a 80%, quando comparados a profissionais com mesmo nível de formação (nível médio), como destacado neste trecho:

A relação entre o rendimento médio dos professores e os demais profissionais com nível médio, por outro lado, foi mais equilibrada nas cinco regiões do Brasil. As regiões Norte e Nordeste apresentaram porcentagens de 122,9% e 109,2%, respectivamente, revelando que os professores da rede pública são melhor remunerados que os de demais áreas com a mesma escolaridade. O Centro-Oeste (84,4%), o Sul (84,1%) e o Sudeste (77,5%) foram os mais desequilibrados (OBSERVATÓRIO DO PNE, s/a).

“Ao estabelecer a equiparação dos rendimentos médios dos professores com ‘demais profissionais com escolaridade equivalente’ como referência, a meta 17 sugere a estratificação dos profissionais por nível de formação” (JACOMINI *et al.*, 2015, p. 14).

Em relação a esse aspecto, a partir de dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD)¹², Jacomini *et al.* (2015) observaram o perfil de professores da Rede Pública da Educação Básica no ano de 2013 e perceberam que a formação em nível superior é predominante na população docente estimada, embora o número de docentes com formação em nível médio (formação de referência para o PSNP) também seja expressivo. Segundo dados da pesquisa, os professores com formação em nível superior correspondiam, na amostra realizada em 2013, a 76% da população estimada, enquanto os docentes com formação em nível médio correspondiam a 23,2% no mesmo ano (JACOMINI *et al.*, 2015).

De acordo com esta pesquisa, ao comparar o rendimento médio dos professores em nível médio aos “empregados do setor público”, seria necessária uma elevação na ordem de 18,8% para que os professores atingissem o rendimento médio daqueles trabalhadores

¹² Obtém informações anuais sobre características demográficas e socioeconômicas da população, como sexo, idade, educação, trabalho e rendimento, e características dos domicílios, e, com periodicidade variável, informações sobre migração, fecundidade, nupcialidade, entre outras, tendo como unidade de coleta os domicílios. Temas específicos abrangendo aspectos demográficos, sociais e econômicos também são investigados. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 25 jan. 2019.

(JACOMINI *et al.*, 2015). Em relação aos trabalhadores com formação em nível superior, “os professores formam o grupo com menor rendimento médio (R\$ 2.432)”. Novamente os “empregados no setor público” estão em melhor situação salarial (R\$ 4.595) e, desta vez, seguidos pelos “empregados no setor privado” (R\$ 3.237)” (JACOMINI *et al.*, 2015, p. 17). Os autores indicam que:

Quanto ao cumprimento da Meta 17, faz-se necessária uma elevação de 33,1% nos rendimentos médios dos professores com formação em nível superior para haver uma equiparação com os “empregados do setor privado” e de 88,9% para atingir o rendimento médio dos “empregados do setor público”. Estes valores mostram que o índice salarial dos professores no Brasil em relação às demais ocupações, calculado da mesma forma que a OCDE para outros países, seria de 0,75 em relação ao setor privado e 0,53 em relação ao setor público (JACOMINI *et al.*, 2015, p. 18).

Uma importante observação a ser feita, segundo Jacomini *et al.* (2015) é que “os salários dos professores que trabalham com crianças pequenas são, em geral, menores que os salários de professores que trabalham com adolescentes ou jovens e ainda menores em relação aos salários dos demais trabalhadores” (p. 7). Na mesma pesquisa, ao analisar os dados dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), tendo como referência o ano de 2012, os autores concluem que na média dos 32 países analisados, o rendimento dos professores é menor em relação aos demais trabalhadores nas mesmas condições, como destacado neste trecho:

Na média dos países da OCDE, o salário dos docentes que trabalham na pré-escola corresponde a 80% dos demais trabalhadores com formação superior; os rendimentos dos docentes que trabalham com os anos iniciais do ensino fundamental correspondem a 85%; esta relação chega a 88% entre os docentes que trabalham com os anos finais do ensino fundamental e para 92% entre os que trabalham no ensino médio (OCDE, 2014). Nos 21 países europeus membros da OCDE, os salários correspondem a 76%, 81%, 85% e 90%, respectivamente (JACOMINI *et al.*, 2015, p.9).

Em pesquisas sobre salários dos docentes brasileiros, Barbosa (2014) destaca que a remuneração e os salários dos professores podem ser considerados baixos, se comparados à remuneração recebida por outras ocupações das quais se exige o mesmo nível de formação, principalmente para os profissionais com nível superior. A autora afirma que esses baixos salários trazem impactos negativos para o trabalho docente e, consequentemente, para a qualidade da educação (BARBOSA, 2014).

Diante disso, o documento final da CONAE declara que é preciso maior empenho dos governos, sistemas e gestores públicos no pagamento do PSPN e na implementação dos

planos de carreira, cargo e remuneração que valorizem efetivamente os profissionais da educação (CONAE, 2014). A instituição do piso recoloca a questão da descentralização da educação básica, pois se os municípios e estados têm dificuldade para pagar o modesto piso salarial, o compartilhamento de responsabilidades entre as esferas de governo se faz urgente e necessário, atribuindo maior responsabilidade à União, por conta de sua maior capacidade de arrecadação e por seu papel na sustentação do federalismo (VIEIRA, 2012b).

A falta da efetivação de leis complementares acerca da corresponsabilidade entre os entes federados, de que trata o parágrafo único do artigo 23 da Constituição, acaba por efetivar uma guerra fiscal entre os estados, pelas “contínuas intromissões em torno dos recursos financeiros dos entes federativos e pelo artifício de imposição disfarçada de impostos denominados de contribuições e que, por isso, não entram nos percentuais vinculados” (VIEIRA, 2012a, p. 1.203).

Tudo isso acaba gerando, na prática, um federalismo competitivo ao invés de um federalismo cooperativo (CURY, 2008), o que aumenta cada vez mais as disparidades salariais entre os profissionais da educação, dos diversos estados da federação.

A Lei do Piso Salarial Profissional (Lei nº 11.738/08) representa uma grande oportunidade para a construção das condições necessárias à estruturação do SNE, uma vez que, “pela primeira vez em sua história, o país deixará de ter mais de cinco mil salários básicos nas carreiras profissionais da educação!” (VIEIRA, 2012b, p. 205). Isso materializa um passo considerável na superação das desigualdades que impedem a concretização do direito universal à educação de qualidade, sabendo que o estabelecimento de padrões mínimos em todo território nacional faz parte de uma das soluções dessa problemática (VIEIRA, 2012b).

Entretanto, Jacomini, Alves e Camargo (2015) ponderam que o PSPN para docentes da escola pública, mesmo sendo considerado um avanço, “está aquém não só do desejável, mas também daquilo que vem sendo considerado, por setores da sociedade, como patamares aceitáveis para se imprimir valorização a estes profissionais” (p. 2).

Freire (2017) afirma que o valor do piso não é suficiente para garantir a sobrevivência dos profissionais do magistério, sobretudo em tempos de crise, porém, ainda assim, o PSPN foi um avanço no marco legal das políticas de valorização do magistério “no que tange assegurar o patamar mínimo relativo ao vencimento básico para os estados e municípios inserirem nas folhas de pagamento destes profissionais” (p. 98).

Para demonstrar que o valor estabelecido pelo PSPN está abaixo do desejável para a categoria docente, Thomazini (2016) apresenta os dados referentes aos valores do Piso Salarial, entre 2009 e 2015, em comparação aos valores do Piso Salarial defendido pela

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, tendo como referência a expectativa de crescimento do custo-aluno e os valores do custo-aluno anunciados pelo MEC, conforme segue:

Tabela 1: Valores e reajustes do PSPN comparado aos Valores defendidos pela CNTE (2009-2015)

Ano	Expectativa inicial de crescimento custo-aluno (%)	Valor do piso defendido pela CNTE (reais)	Crescimento do custo-aluno anunciado pelo MEC (%)	Valor do piso (reais)
2009	19,23	1.132,69		950,00
2010	15,93	1.313,13	7,86	1.024,67
2011	21,71	1.598,21	15,84	1.187,08
2012	21,24	1.937,97	22,22	1.451,00
2013	20,17	2.328,50	7,97	1.567,00
2014	13,00	2.631,20	8,32	1.697,37
2015	13,01	2.973,52	13,01	1.917,78

Fonte: Thomazini (2016), com dados da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Conforme apresentado na tabela 1, a CNTE defendeu o valor do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica sempre acima do estipulado pelo MEC. No ano de 2015, o valor do piso defendido pela CNTE foi de R\$ 2.973,52. “Esse valor está fundamentado na atualização do cálculo feito desde 2009, tendo em vista a Lei nº 11.738/2008, que, além do valor do piso para o ano de 2009, estabelece o dispositivo de atualização a ser utilizado” (THOMAZINI, 2016, p. 93), sendo o mesmo percentual de crescimento anual mínimo por aluno, estabelecido pelo FUNDEB (Lei nº 11.494/2007), a saber:

Art. 15. O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

- I - a estimativa da receita total dos Fundos;
- II - a estimativa do valor da complementação da União;
- III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;
- IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente (BRASIL, 2007).

Diante do exposto é possível afirmar, assim como descrito por França *et al.* (2012), que a política de valorização docente é:

decorrente da implantação da política de Fundos públicos de recursos (Fundef e Fundeb) tendo, como consequência, o Piso Salarial Nacional e as Diretrizes

Nacionais para os Planos de Cargos, Carreira e Remuneração em âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 293).

A valorização docente pode ser entendida, como descrito por Fontineles (2008):

como prestígio profissional e reconhecimento social do trabalho dos professores, sendo o salário uma das dimensões mais importantes na referida valorização. Compõe ainda a valorização, as dimensões condições de trabalho e formação dos professores. Todas essas dimensões fazem parte da luta dos profissionais da educação, constituindo verdadeiros entraves para se efetivar uma educação de qualidade nas escolas brasileiras (FONTINELES, p. 69, 2008)

Segundo Barbosa (2014) “a melhoria da educação pública passa pelo aumento dos recursos a ela destinados e os salários dos professores compõem grande parte desse montante” (p. 528). Dessa forma, para a melhoria da educação pública e a devida valorização profissional docente, se faz necessária a maior destinação de recursos para a educação, com o aumento progressivo dos salários docentes.

França *et al.* afirmam que “para a concretude da remuneração condigna tem que haver uma defesa, como projeto de sociedade, da escola e da valorização do docente e do ensino, respaldada por uma luta política entre governantes e sindicatos” (FRANÇA *et al.*, 2012, p. 295).

1.3 Salário, Vencimento e Remuneração

Para dar sequência ao trabalho é necessário diferenciar as definições dos termos salário, vencimento e remuneração que, de acordo com Camargo (2010), têm sido utilizados de forma polissêmica e imprecisa quando se referem a categoria docente, como descrito a seguir:

No Brasil, os trabalhadores da educação e, portanto, incluídos os docentes, são regidos por regime jurídico único (na esfera federal) ou próprios – na forma de estatutos ou planos de cargos e carreiras e salários (em esferas estaduais ou municipais) – ou ainda estão vinculados ao regime da CLT (seja nas redes privadas ou mesmo em boa parte de redes públicas) e, por isso, para uma melhor precisão, faz-se necessário conceituar os termos “salário”, “vencimento” e “remuneração”, que têm sido utilizados de forma polissêmica e imprecisa quando se referem ao docente, já que engendram diferentes responsabilidades profissionais e, a depender do caráter de cada um, apresentam bases de cálculo distintas (CAMARGO, 2010, p. 3).

Ao tratar do termo salário “como a retribuição monetária pela realização de um trabalho específico numa determinada forma de relação social e econômica” (CAMARGO, 2010, p. 1), talvez seja muito simplista. Segundo o autor é importante lembrar que:

o salário, embora não tenha nascido com o capitalismo, é a principal forma predominante e típica como forma de pagamento da força de trabalho e varia de acordo com os tipos de sistemas de salários (por tempo, por empreitada ou tarefa, por uma combinação destes) (CAMARGO, 2010, p. 1).

O autor explica, com base no Dicionário da Economia (1985), que desde os primórdios da teoria econômica, “o salário, segundo David Ricardo, seria determinado por um número mínimo de artigos indispensáveis à subsistência de um trabalhador, ou seja, seria composto pelo mínimo necessário à perpetuação da classe trabalhadora” (CAMARGO, 2010, p. 1).

Para além de David Ricardo, o autor cita outros estudiosos que se dedicaram a examinar a questão dos salários e dos assalariados, tais quais: Maurice Dobb, Ricardo Antunes, Francisco Oliveira, Claudio Napoleoni, além de Marx. Segundo Camargo, para este último, o salário seria “o valor da força de trabalho e corresponde ao mínimo necessário à formação e preservação do trabalhador, equivalendo aos custos de reposição da sua capacidade de trabalho”. (CAMARGO, 2010, p. 2).

No Brasil, a principal referência sobre salários dos trabalhadores é o Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), instituição que faz um acompanhamento mensal sobre o salário mínimo necessário, que deveria ser recebido pelo trabalhador para satisfazer as necessidades básicas de uma família de quatro pessoas (sendo dois adultos e duas crianças) (CAMARGO, 2010).

Segundo Camargo *et al.* (2009) “O salário é definido juridicamente como uma retribuição paga diretamente pelo empregador ao empregado pelo tempo de trabalho realizado (CLT). Assim, só o montante pago pelo empregador a título de retribuição é considerado ‘salário’” (p. 342).

Em sua tese de doutorado, Luiza Freire (2017), ao pesquisar o descritor “salário” relacionado às pesquisas acerca da Remuneração do Magistério da Educação Básica Pública (RMEBP), observa que este termo merece destaque em relação a composição de sentidos que ele agrega. A autora explica que:

foi possível observar que os pesquisadores trabalharam a questão do salário com vistas a compreender a RMEBP, mas o fizeram fragmentando algumas

concepções e em alguns casos gerando dubiedade de sentidos para um mesmo termo, como é o caso da questão do vencimento (FREIRE, 2017, p. 219).

Já o termo vencimento é definido juridicamente como “a retribuição pecuniária pelo exercício do cargo público, com valor fixado em lei (8.112/90 Art. 40). É o valor mensal básico devido ao servidor público pelo exercício das funções inerentes ao cargo que ocupa” (DUTRA JÚNIOR. *et al.*, 2000, p. 215). Segundo Camargo (2010), “os ‘vencimentos’ dos cargos efetivos são irredutíveis e, para cargos da mesma atribuição ou de atribuição semelhante na mesma esfera administrativa, é garantida sua isonomia” (p. 3).

De acordo com Freire (2017), na pesquisa relacionada ao termo vencimento foi possível encontrá-lo tanto no singular quanto no plural. Para ela:

No singular, vencimento está relacionado ao vencimento inicial da carreira e ao conceito instituído via PSPN. No plural, vencimentos, possivelmente é uma tentativa de agregar diversas condições a respeito do vencimento, inclusive para mencionar as vantagens pecuniárias, mas esta é uma das minhas suposições com a análise das publicações, porque não fica totalmente esclarecido o uso tanto terminológico quanto conceitual, por parte dos pesquisadores (FREIRE, 2017, p. 220).

Nesta dissertação, serão adotados os termos “vencimento básico inicial” e “vencimento básico final” como correspondentes ao vencimento do professor ingressante da rede estadual pernambucana e ao vencimento final da carreira docente correspondente às progressões previstas no Plano de Cargos e Carreiras dos profissionais da educação do estado de Pernambuco, sem levar em consideração as demais gratificações, bônus e vantagens pecuniárias variáveis. Para o vencimento básico mais as vantagens pecuniárias variáveis será utilizado o termo “remuneração”.

Para Dutra Jr. *et al.* (2000), o termo remuneração:

é o vencimento do cargo efetivo acrescido das vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei (Lei do RJU, art. 41). No conceito tradicional, distingue-se de vencimento pela inclusão dos acréscimos pecuniários percebidos pelo servidor (DUTRA JÚNIOR *et al.*, 2000).

Portanto, a remuneração é a soma dos benefícios financeiros, acordada entre o empregado e o empregador, da qual o “salário” é parte integrante (CAMARGO *et al.* 2009).

Camargo *et al.* (2009) afirmam que no caso do magistério público, a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias permanentes estabelecidas em lei, o que os autores denominam de “salário base”. “Enquanto a menor remuneração é equivalente ao vencimento básico, sem acréscimo de qualquer vantagem, a

maior remuneração corresponde ao vencimento final da carreira acrescido do máximo possível de vantagens, ou seja, de adicionais e gratificações incorporáveis.” (DUTRA JÚNIOR *et al.*, p. 131).

No entanto, Camargo *et al.* (2014) ponderam que a remuneração varia do ponto de vista individual, por conta da concessão de benefícios transitórios, tais como gratificações, adicionais, auxílios, abonos e prêmios. Portanto, em alguns casos, a composição da remuneração do magistério pode compreender o vencimento básico do cargo mais as vantagens e benefícios fixos ou variáveis.

É importante ratificar que o debate sobre salário e remuneração docente pode se articular ao debate sobre qualidade de ensino na medida em que incorpora as condições de carreira por meio das quais o salário evolui, informadas por determinada concepção de escola que esta carreira reflete (CAMARGO *et al.*, 2009).

No mesmo sentido, Gouveia e Souza (2015) afirmam que:

A remuneração docente é certamente um aspecto central para a realização do princípio da valorização do magistério, desenhado no artigo 206 da CF88, tanto que não parece ser obra do acaso as disputas em torno da redação deste artigo, ao longo dos mais de 20 anos que nos separam da aprovação da referida carta (p. 39).

A remuneração é um aspecto fundamental para qualquer profissão, principalmente em uma sociedade capitalista. Com os profissionais do magistério no contexto do sistema educacional brasileiro não é diferente. Bem por isso, deve ser ressaltado que há estreita relação entre a remuneração destes profissionais para a garantia de uma escola de qualidade, por conta de fatores como: atratividade de bons profissionais para a carreira e alunos bem preparados para os cursos de licenciatura; valorização social do professor num contexto de precarização do trabalho docente em meio às reformas educacionais recentes; financiamento dos sistemas de ensino, tendo em vista que os salários dos professores representam em torno de 60% dos custos das secretarias de educação (ALVES; PINTO, 2011).

1.4 Plano de Carreira

Em âmbito internacional, uma importante medida que objetivou estimular a valorização docente foi a “Recomendação da OIT/UNESCO de 1966”, relativa ao Estatuto dos Professores. As referências contidas nesse documento serviram de base para leis nacionais,

além de conter uma série de pressupostos sobre as condições de trabalho dos professores da educação básica, ainda em voga nos dias de hoje (CAMARGO; JACOMINI, 2018; GEMAQUE; CARVALHO; MENDES, 2012).

Dentre os pressupostos estão: número adequado de alunos por turma; critérios objetivos para promoção negociados com as entidades representantes dos professores; composição da jornada com previsão de horas destinadas às atividades de apoio à docência e à formação continuada; remuneração condigna; licença com remuneração total ou parcial para a realização de estudos; entre outros (CAMARGO; JACOMINI, 2011; CAMARGO; JACOMINI, 2018).

Segundo Gemaque, Carvalho e Mendes (2012), a Recomendação da OIT/UNESCO forneceu subsídios importantes para os indicadores de “valorização docente” que deveriam orientar a elaboração das políticas para a educação, quais sejam:

“preparação para a profissão docente e aperfeiçoamento dos professores” (formação inicial e continuada); “emprego e carreira profissional e direitos e deveres dos professores” (acesso e progressão na carreira); “condições favoráveis para um processo eficaz de ensino-aprendizagem” (condições de trabalho docente); e “remuneração dos professores” (vencimento-base e remuneração) (UNESCO, 1966, apud GEMAQUE; CARVALHO; MENDES, p. 233, 2012).

Esse conjunto de recomendações, caso fosse atendido, de fato poderia favorecer a construção de planos de carreira que atendessem as demandas da profissão docente, numa perspectiva de valorização. “Infelizmente, pouco foi realmente discutido e estabelecido no que se refere à legislação brasileira sobre a condição docente nas últimas décadas” (CAMARGO; JACOMINI, 2011, p. 138).

Em âmbito nacional, conforme apontado no item 1.1 desta pesquisa, a legislação educacional aprovada a partir da Constituição Federal de 1988 (Art.206 da CF/88; LDB 9.394/96; EC n° 14/96; FUNDEF; FUNDEB; EC n° 53/2006; PSPN; Resolução nº2/2009) estabelece a existência de uma carreira bem remunerada e atrativa, com estabelecimento de progressão (movimentação na carreira) e incentivo a qualificação do professor em sala de aula, como importantes instrumentos de valorização docente.

As legislações nacionais, ao estabelecerem os princípios para a valorização do magistério público, trazem o conceito e a necessidade dos planos de carreira enquanto um de seus instrumentos indispensáveis. De acordo com Fernandes e Fernandes (2013), o pacto pela valorização do magistério, resultante do processo do Plano Decenal de Educação, elaborado

durante o governo de Itamar Franco em 1994, lastreou um conjunto de proposições que aprofundou o vínculo entre a profissionalização do magistério e a qualidade da educação.

No ano de 1998, com a implantação do Fundef, foram criadas novas expectativas em relação à valorização docente, por meio da proposta de melhoria nas condições de trabalho, carreira e salários.

De acordo com a legislação nacional, os Planos de Cargos, Carreiras e Remunerações (PCCRs), em cada unidade subnacional, deveriam constituir-se em um conjunto de normas com vistas a regulamentar as condições de acesso e o processo de movimentação na profissão, determinando a evolução funcional por nível, categoria e classe. Deveriam tratar, ainda, dos adicionais, das gratificações e incentivos e dos critérios e escalas da remuneração por meio da progressão funcional vertical (graduação e pós-graduação) e horizontal (tempo de serviço).

A partir da implantação dos PCCRs, os professores leigos, de acordo com a legislação, deveriam qualificar-se ou passariam a integrar um quadro em extinção, pois, para integrar o quadro permanente, deveriam ter habilitação necessária para o nível em que estivessem atuando. O ingresso na carreira do magistério se daria, exclusivamente, por concurso público de provas e títulos; o piso salarial profissional seria definido pelos sistemas de ensino (FERNANDES; FERNANDES, 2013, p. 176).

Contudo, apesar da carreira estar contemplada nos aspectos legais, ela precisa ser melhor regulamentada e efetivada (GEMAQUE; CARVALHO; MENDES, 2012).

No que concerne às leis que regulamentam a carreira docente, o levantamento sobre a estruturação da carreira docente tem revelado que a mesma vem sendo amparada legalmente em várias leis: Estatuto; Plano de Carreira e Remuneração; no Regime Jurídico Único; decretos leis; e portarias (GEMAQUE; CARVALHO; MENDES, 2012, p. 234).

Segundo Gemaque, Carvalho e Mendes (2012), “em relação ao Estatuto e os Planos de Carreira, observa-se que a linha divisória entre a definição de Estatuto e Plano de Carreira não é tão nítida” (2012, p. 234). Os autores recorrem a definição de Dutra Jr. *et al.* (2000) para estabelecer o limite entre estes dois documentos. Segundo a definição desses autores:

O Estatuto corresponde ao conjunto de normas que regulam a relação funcional dos servidores com a administração pública, dispondo, por exemplo, sobre investidura, exercício, direitos, vantagens, deveres e responsabilidades. O Plano de Carreira consiste no conjunto de normas que definem e regulam as condições e o processo de movimentação dos integrantes em uma determinada carreira, estabelecendo a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração (DUTRA JÚNIOR *et al.*, 2000, p. 15).

Segundo a definição apresentada por Dutra Jr. *et al.* (2000), o Estatuto trataria de questões mais amplas, em relação aos direitos e deveres dos docentes com a administração

pública, além da investidura na carreira, vantagens e responsabilidades desses profissionais. Já o Plano de Carreira trataria de normatizações mais específicas da carreira docente, relacionadas à movimentação (progressão funcional) e evolução da remuneração (GEMAQUE; CARVALHO; MENDES, 2012).

Para construir uma educação pública de qualidade, segundo Dutra Júnior *et al.* (2000), é necessário concretizar o princípio constitucional da valorização do magistério, o que pressupõe a elevação dos padrões de remuneração dos profissionais da educação, de forma integrada com a elaboração dos planos de carreira, articulando a profissionalização do magistério com a melhoria da escola pública brasileira.

Segundo o mesmo autor, podemos definir o plano de carreira em dois níveis: no nível conceitual e no nível objetivo, sendo que:

No nível conceitual, é a ideia que fundamenta a carreira, razão de sua existência. No nível objetivo, é a própria definição da carreira, em sua estrutura, organização e funcionamento. No âmbito do serviço público, é instituída em norma legal específica.

O plano de carreira é instrumento de administração de recursos humanos voltado essencialmente para a profissionalização. Nessa condição, considera de forma especial algumas variáveis essenciais à sua finalidade, quais sejam, o desempenho do servidor no exercício de suas atribuições, os programas de desenvolvimento de recursos humanos, a estrutura de classes e o sistema de remuneração (DUTRA JÚNIOR *et al.*, 2000).

Ao constatarem que havia poucas pesquisas sobre carreira e remuneração docente, um grupo de pesquisadores de 11 estados e de 9 programas de pós-graduação em Educação elaborou o projeto de pesquisa “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”. A pesquisa abrangeu os estados de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte, Pará, Roraima e respectivas capitais (CAMARGO; JACOMINI, 2018).

O estudo da carreira foi realizado com base nos planos de carreira, estatutos do magistério e legislação concernente, principalmente a partir de 1996, com a implantação da LDB e com a criação do FUNDEF.

Para efeitos de análise comparativa, tendo em vista que foram encontrados diversos termos nos planos de carreira para designar conteúdos semelhantes, os pesquisadores estabeleceram a utilização de alguns termos e respectivos significados, para coleta e apresentação dos dados aos públicos. A saber:

Para designar a progressão, a evolução ou a promoção na carreira, termos presentes nos planos, entre outros, foi utilizada a expressão “**movimentação na carreira**”, que significa tanto o deslocamento vertical quanto o horizontal em uma tabela específica de vencimentos, além de caracterizar uma estrutura de carreira, indicar a passagem de uma posição para outra imediatamente superior na carreira e envolver mudança progressiva no vencimento-base. Utilizamos “**amplitude na carreira**” para indicar o tempo necessário para o professor chegar ao fim da carreira, tendo em vista os critérios de movimentação estabelecidos nos planos. O termo “**dispersão no vencimento**” foi utilizado para indicar a diferença entre os menores e os maiores valores da tabela de vencimento de cargos docentes, que expressa a movimentação na carreira estabelecida (CAMARGO; JACOMINI, 2018, p. 9, grifos meus).

Os seguintes aspectos foram analisados pela pesquisa nacional, nos planos de carreira:

- a) Forma de ingresso na carreira e formação mínima exigida;
- b) Jornada de trabalho e respectiva composição;
- c) Estrutura e movimentação na carreira;
- d) Composição da remuneração e dispersão do vencimento-base;
- e) Incentivos para a formação inicial e continuada;
- f) Relação entre governo e entidades sindicais;
- g) Situação dos professores temporários (CAMARGO; JACOMINI, 2018, p. 9-10).

Para a análise do plano de carreira dos docentes da rede estadual pernambucana, um dos objetivos deste trabalho, foram utilizados os mesmos termos elencados pela Pesquisa Nacional de Remuneração Docente, tais quais: dispersão no vencimento; amplitude na carreira e movimentação na carreira.

Os aspectos analisados por esta dissertação, em relação ao plano de carreira dos docentes da rede estadual pernambucana, levaram em consideração as seguintes categorias de análise: formas de ingresso na carreira e formação mínima exigida; jornada de trabalho; estrutura e movimentação na carreira e; dispersão do vencimento-base.

A pesquisa nacional analisou em que medida os planos, de fato, constituem instrumentos de valorização docente e mecanismos de atratividade para o ingresso na carreira do magistério. Outro objetivo na análise destes aspectos foi verificar se eles estão em consonância com a legislação federal e, nos casos que apresentaram adequação a legislação nacional, se elas implicaram em melhorias nos aspectos referentes às carreiras.

Com relação a categoria “**forma de ingresso na carreira e formação mínima exigida**”, os pesquisadores Gurgel e Júnior (2018) observaram que em algumas redes a condição mínima para o ingresso por concurso público é a formação de nível médio na

modalidade normal, enquanto em outras, a condição mínima exigida é a formação em nível superior.

Outro tipo de acesso verificado no exercício da atividade docente são as formas precárias de contratação. Em geral, segundo Gurgel e Júnior (2018), a precarização do trabalho docente envolve a redução da exigência da qualificação e compreende processos de contratação simplificada e o enquadramento de professores em atividade docente sem formação específica.

Os contratos temporários são efetuados pela administração pública por terem procedimentos mais flexíveis. Tais práticas constituem-se em procedimentos comuns utilizados pelos dirigentes das instituições públicas mediante processos seletivos simplificados para a seleção de candidatos em vez de adoção de concursos públicos, pois além destes implicarem custos mais altos, são mais rígidos, e em razão das etapas constantes dos editais, tornam a seleção mais demorada (GURGEL; JÚNIOR, 2018, p. 35).

Os autores verificaram que, de um modo geral, a contratação temporária é uma prática que acontece em todo o Brasil. Na maioria dos casos, os contratos coincidem com o período do ano letivo. Há possibilidades de prorrogação dos contratos, por até três vezes, como no caso de Natal (RN) (GURGEL; JÚNIOR, 2018).

Brito (2018), ao analisar a estratégia 18.1 da meta 18 do PNE (2014-2024), que estabelece o dever das redes públicas de educação básica em garantirem que 90% dos profissionais do magistério sejam ocupantes de cargos de provimento efetivo, percebeu que há um abuso dos doze governos estaduais da pesquisa nacional acerca da contratação de docentes em caráter precário.

Em alguns estados, a contratação por tempo determinado era tão alta que, em 2010, o Ministério Público do Estado do Pará realizou um Termo de Ajuste de Conduta com governo estadual, estabelecendo a necessidade de realização de concurso público para professores. No estado do Paraná, em 2010, 36% dos professores e pedagogos em atividade na rede estadual eram contratados por processo seletivo simplificado. Já na rede estadual de São Paulo, no mesmo ano, 44% dos professores não haviam ingressado via concurso público (BRITO, 2018).

A pesquisadora conclui que na maioria das redes de ensino investigadas “existe a estratégia da contratação de professores em caráter temporário para suprir carências, em lugar de concursos públicos, criando assim, uma subcategoria de docentes” (BRITO, 2018, p. 66).

Com relação a categoria **“jornada de trabalho”**, a “Recomendação da OIT/UNESCO de 1966, relativa aos Estatutos dos professores”, estipula:

Ao fixar-se o número de horas de trabalho para cada professor, deveria ter-se em conta todos os factores que determinam o volume de trabalho do professor, tais como:

a) O número de alunos de que se ocupará por dia e por semana; b) O tempo que se considera necessário para a boa preparação das aulas e correcção dos exercícios; c) O número de cursos diferentes a dar por dia; d) O tempo exigido ao professor para participar em pesquisas, em actividades extra-curriculares e para supervisionar e orientar os alunos; e) O tempo que seria desejável aos professores para informar os pais dos alunos ou encarregados de educação do progresso dos alunos (UNESCO/OIT, 1966).

Para a análise desta categoria, deve ser levado em consideração o que está posto na Lei do Piso, referente a jornada máxima de 40 horas semanais e respeitado o limite de dois terços da carga horária docente a ser realizada em interação com educandos.

A pesquisadora Lança (2018), ao analisar a distribuição da jornada de trabalho nos estados da região sul do país (PR, RS, SC) e suas respectivas capitais, verificou que apenas a rede estadual do Paraná está de acordo com a Lei do Piso. A rede de Porto Alegre respeita a carga horária determinada pela Lei do Piso apenas para os profissionais do ensino fundamental e médio. Os professores da educação infantil não são contemplados por carga horária de actividades extraclasse semanal.

As redes de Curitiba, Santa Catarina e Florianópolis resguardam 20%, 20% e 30% da carga horária dos professores, respectivamente, para actividades sem interação com educandos, o que não respeita a legislação nacional. Já a rede estadual do Rio Grande do Sul não dispõe de nenhum momento para actividades extraclasse dentro da jornada de trabalho para os profissionais do magistério (LANÇA, 2018).

Ao realizarem uma análise comparativa entre a rede estadual do Pará e a rede municipal de Belém, os pesquisadores Gutierrez, Carvalho e Picanço (2018) constataram que em nenhuma das duas redes é cumprido um terço da jornada dos professores para actividades extraclasse. Na rede municipal, observa-se 20% da carga horária para actividades sem interação com educandos e na rede estadual não existe a disponibilidade da carga horária extraclasse, embora haja o pagamento de 20% sobre o vencimento a título de hora-actividade.

Em relação a rede estadual de São Paulo, os pesquisadores Nascimento, Medina e Camargo (2018) constataram que no ano de 2010, os professores não tinham direito a um terço da jornada de trabalho sem interação com os alunos. Eles verificaram que os professores PEB II com jornadas de 12h, 24h e 30 horas permaneciam 83,4% da sua jornada com alunos e apenas 16,6% sem os alunos. Os que cumpriam 40 horas tinham 82,5% da jornada com os alunos e 17,5% sem alunos. Para os professores PEB I em jornada básica de 30 horas, a jornada com os educandos era de 76,7%, e 23,3% sem os alunos.

Os pesquisadores relatam que o Sindicato dos Professores do Ensino Oficial do Estado de São Paulo (APEOESP) entrou com uma ação na justiça para exigir que a Secretaria Estadual de Educação cumprisse a Lei do Piso, adequando a jornada dos docentes para um terço sem interação com os educandos, para atividades de planejamento, correção de provas, preparação de aulas e formação profissional (NASCIMENTO; MEDINA; CAMARGO, 2018).

Com relação às categorias **“estrutura e movimentação na carreira”** e **“dispersão do vencimento-base”**, Almeida (2009) afirma:

No que se refere à carreira, sua evolução funcional e qualificação, a Resolução CNE/CBE nº 2, de 2009, aponta para a construção de um nível de vencimento ou salário para as distintas habilitações: médio, superior e pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Isso é positivo, porém não quantifica o limite mínimo de percentuais entre os níveis, fazendo menção, apenas, para que os percentuais sejam compatíveis.

Em relação à evolução funcional, no que diz respeito à progressão horizontal, a combinação passa pela mensuração do tempo de serviço, conciliada à qualificação e avaliação de desempenho. No aspecto específico da avaliação de desempenho, a Resolução CNE/CEB nº 2, de 2009, traz instrumentos norteadores importantes. No entanto, essa matéria requer, principalmente da organização dos trabalhadores, um desafio de aprofundar sistematicamente a consolidação de parâmetros e instrumentos de conhecimento sobre o tema (p. 99).

Segundo os “Cadernos de Educação da CNTE: Diretrizes para a Carreira e Remuneração” (2009), em relação à amplitude na carreira, a CNTE defende um mínimo de 50% entre os níveis de formação médio e superior, mas acredita que as ações de controle social e de luta da categoria, aliados aos ajustes administrativos e financeiros das redes de ensino é que determinarão esse percentual e os limites para a extensão da carreira.

A CNTE tem a compreensão de que a valorização mais justa e atrativa para a carreira dos profissionais do magistério concentra-se num maior valor do vencimento inicial e no estímulo à qualificação profissional. Segundo a Confederação:

De pouco vale um plano com vencimento inicial irrisório e com grande dispersão entre os níveis e classes. Além de desestimular os profissionais qualificados e vocacionados à profissão de educadores, essa estrutura de plano dá falsa impressão de valorização aos profissionais mais antigos, que muitas vezes somam vantagens pessoais, mas também gratificações e abonos que não se manterão nos proventos de aposentadoria. Daí, também, a importância de se verificar o impacto das gratificações de regência de classe e outras na remuneração do pessoal ativo, pois estas não se incorporam ao vencimento da carreira (CNTE, 2009, p. 13).

No artigo 4º, inciso V, da Resolução nº 02/2009 do Conselho Nacional de Educação está prevista “progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional” (BRASIL, 2009). Para a CNTE, este inciso valoriza a progressão como forma de estímulo à carreira baseada na qualificação profissional e do trabalho, no entanto, o desafio está em não permitir avaliações meramente punitivas e em não pautar a remuneração em políticas de bônus e gratificações, tendo em vista que isso agrava ainda mais o problema de paridade dos profissionais ativos com os aposentados e se contrapõem aos princípios de valorização docente (CNTE, 2009).

Referente à Pesquisa Nacional de Remuneração e Plano de Carreira, os pesquisadores Gurgel e Júnior (2018) verificaram que nos doze estados pesquisados e suas respectivas capitais, as formas de mobilidade na carreira permitem uma correspondente evolução na matriz dos vencimentos, podendo ocorrer a evolução dentro do mesmo nível de formação ou a partir da titulação acadêmica. No primeiro caso, a ascensão ocorre pela contagem de serviço e/ou pela avaliação de desempenho. Já no segundo, a movimentação na carreira pode acontecer de maneira automática ou por processo seletivo, com interstício ou não de tempo para se efetivar (GURGEL; JÚNIOR, 2018). Os autores salientam que a disponibilidade orçamentária é central para a garantia da mobilidade na carreira.

Segundo os autores Gurgel e Júnior (2018), a promoção pelo tempo de serviço é oportunizada a todos que tenham completado o interstício indicado nos planos de carreira “enquanto que, pela avaliação de desempenho, aferem-se os pontos obtidos utilizando-se de critérios que versam sobre assiduidade, atuação na unidade de ensino e formação continuada” (p. 36).

Em geral, existem dois momentos de avaliação de desempenho: o primeiro é o do período do estágio probatório de três anos, após o qual poderá se obter a estabilidade no emprego; o segundo momento é reservado para mensurar o exercício da docência para efeitos de progressão na carreira (GURGEL; JÚNIOR, 2018, p. 37).

A avaliação de desempenho geralmente é limitada aos profissionais do magistério e não envolvem as condições de trabalho vivenciadas pelos docentes no interior das escolas, como por exemplo, a infraestrutura das unidades (GURGEL; JÚNIOR, 2018).

Em relação a remuneração docente pesquisada nas doze redes estaduais, no ano de 2010, para uma jornada mensal de 20 horas¹³, Gurgel e Júnior (2018) apuraram que a média

¹³ Com o objetivo de uniformizar os dados, os pesquisadores optaram por padronizar as remunerações com base nessa jornada, portanto, não se trata da remuneração real, e sim de uma proporcionalidade.

para professores com formação em nível médio foi de R\$ 696,00, sendo que cinco estados encontraram-se acima, e sete, abaixo desse valor.

Roraima, quando comparado aos outros estados, apresentou a maior remuneração (R\$ 1.338,00) e o maior teto (R\$ 4.395,00). O menor piso foi do estado do Rio Grande do Sul (R\$ 357,00) e o menor teto foi no estado da Paraíba (R\$ 1.084,00). É importante salientar que os valores da remuneração verificados nos estados variam na sua composição e na proporção em que o vencimento e adicionais participam no cômputo da remuneração. Foi possível identificar que os estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina remuneravam abaixo do PSPN, com os valores de R\$ 357,00 e R\$ 381,00 respectivamente (GURGEL; JÚNIOR, 2018).

A maior dispersão observada foi no estado do Paraná, onde a posição relativa entre o piso e o teto da remuneração atingiu o percentual de 605%, enquanto o estado da Paraíba apresentou a menor dispersão, com o percentual de 76%.

Segundo Camargo e Jacomini (2018) foi possível constatar, de um modo geral na pesquisa nacional, que as mudanças observadas nos planos, tendo em vista a adequação pós LDB, implicaram perdas em relação à situação anterior, o que explica a resistência em alguns estados, por parte dos sindicatos e de algumas categorias, em realizarem revisão nos planos de carreira, principalmente quando os docentes entendem que algumas garantias de condições de trabalho podem ser retiradas nesse processo.

Contudo, há casos em que a legislação nacional pós anos 1990 tem contribuído para estados e municípios ampliarem direitos e melhorarem as condições de trabalho docente por meio dos planos de carreira (CAMARGO; JACOMINI, 2018).

A seguir será apresentada a Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto expressão da Nova Gestão Pública, tendo sido criada na gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), em meio a um contexto de reformas administrativas no Estado burocrático brasileiro.

1.5 Lei de Responsabilidade Fiscal

No Brasil, os elementos associados à Nova Gestão Pública passam a ser introduzidos na gestão de Fernando Henrique Cardoso, com a proposta de reforma do Estado brasileiro, em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Estado (PEDRAE), apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) (PERONI, 2003). Segundo Peroni (2003), o documento PEDRAE propõe a redefinição do papel do Estado, “que deixa de

ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (p. 9).

Nesse contexto, a gestão pública tem sido objeto de profundas alterações justificadas pela disseminação de uma opção ideológica “segundo a qual o setor privado seria o padrão de eficiência e de qualidade a ser seguido e perseguido” (ADRIÃO, 2009, p. 51). O PEDRAE aponta que o Estado gerou distorções e ineficiências ao tentar assumir funções diretas de execução e, para isso, a reforma do Estado significa transferir para o setor privado as atividades que podem ser controladas pelo mercado (PERONI, 2003).

Além da privatização, a publicização e a terceirização constituem estratégias da reforma do aparelho do Estado. Segundo Peroni (2003), o então ministro do MARE, Bresser Pereira, define a terceirização como o processo de transferência para o setor privado de serviços auxiliares ou de apoio, enquanto a publicização consiste na transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos prestados pelo Estado.

Para Adrião (2009), a partir dessa perspectiva,

o aumento da eficiência do Estado resultaria da introdução de mecanismos da gestão privada em seu funcionamento, uma vez que nem todas as ações do Estado podem ou devem ser transformadas em mercadoria. Para esses casos, especialmente identificados com as esferas da educação, da saúde e da assistência, a pauta da reforma previa basicamente três estratégias: a introdução de mecanismos competitivos na gestão pública (premiação por desempenho; “ranqueamentos”, etc.); a transformação de instituições estatais em uma modalidade de instituição privada sem fins lucrativos, inaugurando uma esfera “pública não estatal” financiada pelo Estado e gerida privadamente; e a terceira, correspondendo à transferência para o setor privado “não lucrativo” da oferta de determinado serviço estatal em geral também financiado pelo Estado (ADRIÃO, 2009, p. 52).

Segundo Drabach (2018), a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (EC nº 19/1998) e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) são decorrentes do PEDRAE.

A Emenda Constitucional 19 favoreceu a introdução de elementos do novo padrão de gestão, na administração pública, quando agregou o princípio da Eficiência aos demais princípios constitucionais da Legalidade, da Publicidade, Impessoalidade, Moralidade, de acordo com os quais os servidores públicos deverão desenvolver as suas atividades (DRABACH, 2018, no prelo).

O contexto econômico está diretamente ligado aos códigos de boas práticas de gestão disseminados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), que incluiu algumas exigências para a concessão de novos empréstimos ao país, culminando na formulação da LRF

(ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015). Segundo Araújo, Santos Filho e Gomes (2015, p. 743), “a Lei de Responsabilidade Fiscal foi formulada e justificada como um programa de estabilização fiscal, fundamentada nos princípios do planejamento, transparência, controle e responsabilidade”.

Os autores afirmam que a LRF, nesse contexto, foi a que mais impactou os municípios brasileiros, uma vez que esses entes “tiveram de buscar formas de se adequarem às limitações regulatórias impostas pela mesma e ajustarem a gestão fiscal-financeira às novas condicionalidades” (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015, p. 741).

De acordo com Pereira e Arruda (2010), a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) surgiu com a finalidade de mudar a burocracia da administração pública por uma administração gerencial, com vistas ao ajuste fiscal, estabelecendo regras e metas para o cumprimento por parte dos governantes, sendo esses sujeitos às sanções, caso não obedecessem a Lei.

Dentre as delimitações constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal, Pereira e Arruda (2010) afirmam:

As delimitações trazidas na Lei Complementar nº 101/2000 têm como principal objetivo educar o gestor no sentido de patrocinar o equilíbrio das contas públicas, focando-se no planejamento e responsabilidade social. Portanto, vale enumerar as limitações trazidas pela LRF aos gestores públicos, tais como: obrigatoriedade de previsão e efetiva arrecadação de tributos, compensação das renúncias de receita, condicionamento para transferências voluntárias, avaliação prévia de impacto para geração de nova despesa e de caráter continuado, **limitação de gastos com pessoal**, limitação da dívida pública e do endividamento, e proibição de endividamento no último ano de mandato (PEREIRA; ARRUDA, 2010, p. 6, grifos meus).

A limitação no gasto com pessoal é um dos mecanismos que a LRF utiliza “para conseguir estabelecer uma consciência mais aguçada sobre a responsabilidade com os bens públicos aos gestores administrativos, resultando na tentativa de atingir o objetivo que é o equilíbrio das contas públicas” (PEREIRA; ARRUDA, 2010, p. 6).

No entanto, em primeiro lugar, esse tipo de mecanismo privilegia o grande capital, por meio das grandes empresas, que enxergam o Estado como concorrente quando esse ocupa setores que poderiam ser alvo de lucros privados, como a saúde e educação, ao passo que a população mais pobre é a mais prejudicada por ser a que mais utiliza os serviços públicos (FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2016).

Em segundo lugar, a LRF limita os gastos com pessoal em até 60% do orçamento, “restrição que tem induzido o aumento das parcerias entre os setores públicos e o privado por meio da terceirização dos contratos” (ADRIÃO, 2009, p. 59).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece como despesa com pessoal os seguintes itens:

- Somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos;
- Despesas com inativos e pensionistas;
- Mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias;
- Vencimentos e vantagens fixas e variáveis;
- Subsídios, proventos de aposentadoria;
- Reformas e pensões;
- Adicionais de qualquer natureza;
- Gratificações, horas extras e vantagens pessoais;
- Encargos sociais;
- Contribuições recolhidas pelo Ente às entidades de previdência (GORG; BERGAMASCO, 2011).

No entanto, Gurgel e Júnior (2013) afirmam que “as despesas com contratos temporários não integram, no balanço anual, a rubrica de despesa com pessoal, geralmente são lançadas como serviços de terceiros” (p. 5). De modo geral, segundo os autores, o contrato temporário se tornou uma prática propagada por todas as regiões geográficas do país, afetando, inclusive, as capitais dos estados. (GURGEL; JÚNIOR, 2013).

O Artigo 18, da Lei nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) traz o seguinte dispositivo: “§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão de obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’”. Segundo Nascimento e Debus (2001), o Art. 18 é um dispositivo polêmico, pois a rubrica “contratos de serviços de terceiros em substituição a servidores públicos” apareceu pela primeira vez na legislação e até então era desconhecida pelos estudiosos da área de contabilidade pública.

“Na verdade, a maior dificuldade neste caso diz respeito à interpretação da norma: serão todos os serviços terceirizados, afinal, somados aos limites de pessoal? Qual a forma de substituir servidores, além do concurso público?” (NASCIMENTO; DEBUS, 2001, p. 27). Os autores afirmam que é necessário um esclarecimento quanto à forma de contabilização desse tipo de despesa, acrescentando ser de suma importância analisar caso a caso, além de ouvir a opinião dos diferentes Tribunais de Contas acerca da questão.

Em reportagem publicada em 20 de julho de 2017, no site da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), referente a aprovação das contas do estado de Pernambuco do ano de 2015, o Tribunal de Contas do Estado de PE aprovou as contas do governador Paulo Câmara (PSB). No entanto, foi decidido instaurar uma Auditoria Operacional para analisar os gastos com Organizações Sociais que atuam na área da Saúde.

Dentre os conselheiros, a conselheira Alda Magalhães foi a única que aprovou o voto “com ressalvas” por estar de acordo com o Ministério Público de Contas sobre o excesso de servidores temporários na estrutura do Estado, o gasto excessivo com Organizações Sociais na área da Saúde e o pagamento de mais de R\$1 bilhão referentes a juros e serviços da dívida.

Segundo Godoy (2014), a LRF foi criada sob a justificativa de inibição da corrupção e da moralização dos gastos públicos. À época de sua aprovação, a bancada do PT no Congresso Nacional votou contrariamente a LC nº101/2000, entrando com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) no Supremo Tribunal Federal (STF).

Godoy (2014), ao analisar o Art. 9º da LRF, afirma que os pagamentos de papéis (títulos) da dívida pública são priorizados, pois não estão submetidos a nenhuma limitação, como descrito no trecho que segue:

Críticos da LRF afirmam que esta Lei prioriza os gastos com o pagamento dos papéis (títulos) da dívida pública, não estando submetida a nenhuma limitação. O artigo 9º da LRF estipula que: Não serão objeto de limitação as despesas que constituem obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvas pela lei de diretrizes orçamentárias (GODOY, 2014, p. 57).

A autora conclui que a LRF influencia diretamente na formulação de políticas públicas e na valorização da remuneração do funcionalismo público, pois a Lei parte do pressuposto que todo gasto público, por si só, é um mal para a economia e, ao mesmo tempo que impõe restrições ao gasto com pessoal, não impõe limites aos gastos do sistema financeiro (GODOY, 2014).

Um conceito importante presente na Lei de Responsabilidade Fiscal é a Receita Corrente Líquida (RCL), uma vez que ela é a base para todos os outros cálculos, que segundo o artigo 2º, inciso IV, pode ser definida como:

IV - receita corrente líquida: somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidos:

- a) na União, os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional ou legal, e as contribuições mencionadas na alínea a do inciso I e no inciso II do art. 195, e no art. 239 da Constituição;
- b) nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;
- c) na União, nos Estados e nos Municípios, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira citada no § 9º do art. 201 da Constituição (BRASIL, 2000).

No artigo 2º, parágrafo terceiro da LRF, a RCL “será apurada somando-se as receitas arrecadadas no mês em referência e nos onze anteriores, excluídas as duplicidades” (BRASIL, 2000). “Isso significa que a verificação da RCL deve ser para o período de um ano, não necessariamente o ano civil, e a sua apuração começará no mesmo mês em que se estiver calculando a RCL” (NASCIMENTO; DEBUS, 2001, p. 13). Portanto, se quisermos apurar a RCL do mês de abril, por exemplo, devemos contar as receitas arrecadadas desde maio do exercício anterior, até o mês de abril da apuração (NASCIMENTO; DEBUS, 2001).

Ainda com relação a composição da RCL, no parágrafo 1º do artigo 2º, inciso IV da Lei nº 101/2000 (LRF), fica estabelecido que “serão computados no cálculo da receita corrente líquida os valores pagos e recebidos em decorrência da Lei Complementar nº 87, de 13 de setembro de 1996, e do fundo previsto pelo art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (FUNDEB)” (BRASIL, 2000). Dessa forma, os valores recebidos pelos estados e municípios via FUNDEB também são computados no cálculo da Receita Corrente Líquida.

Os limites de gastos estabelecidos pela legislação nacional impõem que a União deverá gastar no mínimo 18% e os Estados, Distrito Federal e Municípios, 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), de acordo com o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). Assim, os estados deverão destinar à Educação não menos que 25% de sua arrecadação.

Com relação ao gasto do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), o mínimo estabelecido é de 95% do recurso, sendo que os 5% restantes podem ser gastos no primeiro trimestre seguinte e com abertura de crédito adicional (GORGA; BERGAMASCO, 2011).

É importante lembrar que, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB devem ser destinados exclusivamente para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, e que esse valor entra no cômputo para fins de limite de gasto com pessoal, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em seu Artigo 19, a LRF estabeleceu os limites máximos para gasto com pessoal, nos diferentes níveis de governo, ficando estipuladas as seguintes proporções:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento) (BRASIL, 2000).

Em seu artigo 20, a LRF estipula a repartição dos limites indicados acima na seguinte proporção:

I - na esfera federal:

- a) 2,5% (dois inteiros e cinco décimos por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas da União;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 40,9% (quarenta inteiros e nove décimos por cento) para o Executivo.

II - na esfera estadual:

- a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;
- b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;
- c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;
- d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados.

III - na esfera municipal:

- a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;
- b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo (BRASIL, 2000).

Segundo Nascimento e Debus (2001), os gastos com pessoal representam o principal item de despesas de todo o setor público brasileiro. Os autores afirmam que entre 1996 e 2000 (período anterior a LRF) o conjunto de estados brasileiros gastou, em média, 67% de suas receitas líquidas com pagamento de pessoal. Brito (2015) afirma que a LRF teve um impacto importante nas contas públicas estaduais, ao estabelecer mecanismos de controle e de ajustes nas contas públicas, principalmente em estados como Minas Gerais, com fraca tradição em ajustes fiscais anteriormente à LRF.

Podemos perceber que o limite estabelecido no artigo 20, de 60% da RCL com despesa de pessoal, é mais baixo que o verificado por Nascimento e Debus nos anos que antecederam a implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal. A diferença aumenta quando comparamos o valor de 67% ao valor estabelecido no artigo 22 da LRF, denominado de “limite prudencial”. O parágrafo único do artigo 22 estabelece:

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- 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).

Para os governantes estaduais que não cumprirem o limite estabelecido no artigo 22 – de 57% do gasto total com pessoal e de 46,55% do gasto com pessoal do executivo – o estado não poderá reajustar, aumentar ou adequar a remuneração dos servidores, criar cargo, emprego ou função pública, alterar estrutura da carreira que implique aumento de despesa, contratar ou admitir contratação de pessoal e pagar horas extras.

De acordo com o artigo 23, se ao final de dois anos as despesas com pessoal não tivessem sido enquadradas na LRF, todos os repasses de recursos para os estados ficariam impedidos (BRITO, 2015):

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia direta ou indireta de outro ente;
- III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal (BRASIL, 2000).

Portanto, para os estados da federação, o limite de gastos com pessoal do executivo não pode ultrapassar 49% da Receita Corrente Líquida do estado, conforme estabelecido no Art. 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Godoy (2014), ao analisar os impactos provenientes da LRF em relação ao gasto com pessoal, afirma que, por vezes, a capacidade de investimento dos estados fica restrita, o que incentiva a transferência de serviços públicos para fundações privadas e ONGs.

Esses limites estabelecidos pela LRF, segundo Adrião (2009), têm induzido o aumento do repasse dos fundos públicos para o setor privado, por meio da terceirização dos contratos, especialmente na área da educação, onde se observa um grande número de contratações.

Vale destacar que Araújo, Santos Filho e Gomes (2015), em pesquisa relacionada aos impactos da LRF nos municípios alagoanos, constataram que as despesas financeiras

cresceram consideravelmente no período de análise (2000-2010) e, diferentemente dos gastos com pessoal, ficaram protegidas pela própria Lei.

Bem por isso, para além do cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela LRF, os gestores públicos devem perseguir as metas sociais, “tais como: a redução da mortalidade e do trabalho infantil, do índice de analfabetismo, da evasão escolar, das diversas formas de violência urbana, etc.” (ARAÚJO; SANTOS FILHO; GOMES, 2015, p. 758).

CAPÍTULO 2 – O ESTADO DE PERNAMBUCO E O GASTO COM PESSOAL DA EDUCAÇÃO

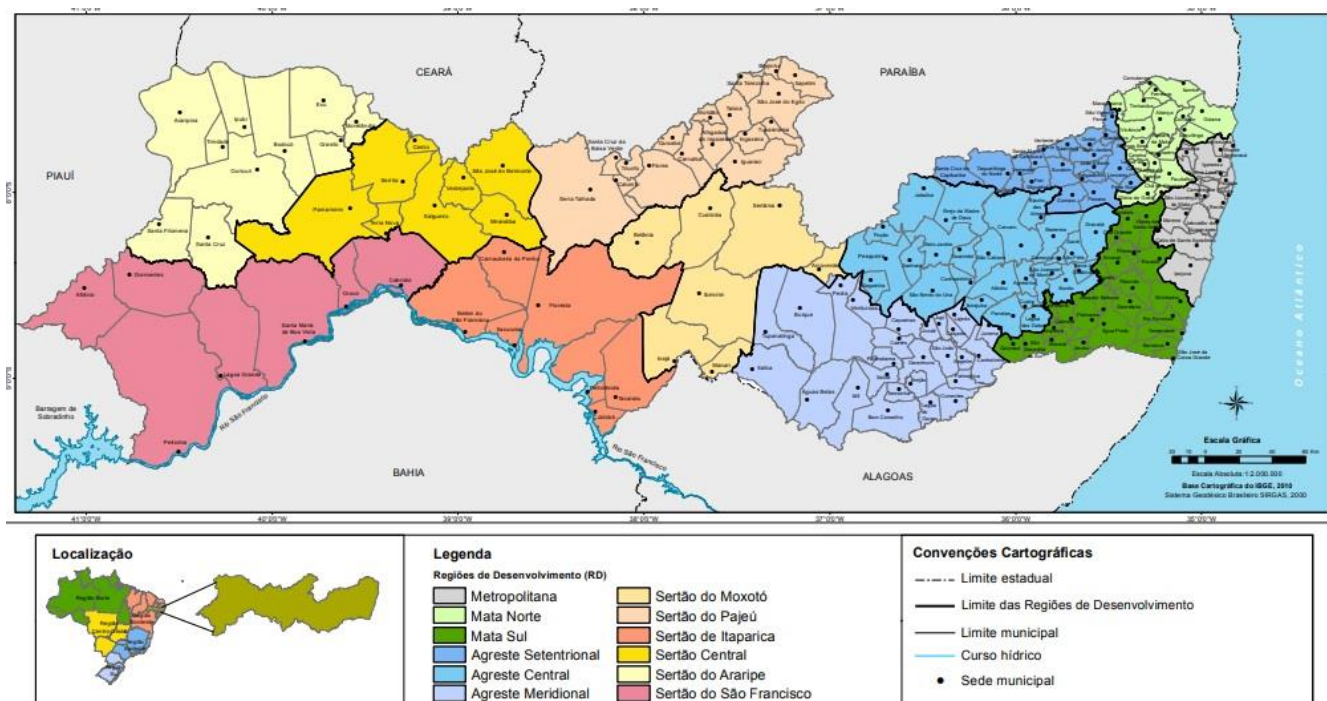
Este capítulo tem como objetivo apresentar alguns indicadores demográficos, econômicos, sociais, políticos e educacionais do estado de Pernambuco em relação ao período estudado (2005-2015), por meio da análise de fontes documentais (dados do IBGE, INEP e Censo Escolar) e pesquisas da área. No segundo momento, será analisada a evolução dos gastos com pessoal: total de gastos com poder executivo e; gastos com pessoal da educação, por meio de dados disponíveis no portal da transparência do estado, relatórios da Secretaria da Fazenda do estado de PE, relatórios da Controladoria Geral do Estado em relação à Receita Corrente Líquida, receita base para o cálculo da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), buscando compreender o impacto dos gastos com pessoal da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco no gasto total com pessoal do Executivo e se os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal restringiram as políticas de valorização da remuneração docente no estado de PE.

2.1 Sobre o estado de Pernambuco: alguns indicadores demográficos, econômicos, sociais e políticos

O estado de Pernambuco ocupa uma área de 98.076,021 km², localizado no centro-leste da região nordeste, tendo como limites a Paraíba, o Ceará, Alagoas, Bahia e Piauí. O estado é composto por 185 municípios, sendo parte de seu território os arquipélagos de Fernando de Noronha, São Pedro e São Paulo. Sua capital é a cidade de Recife e a sede administrativa o Palácio do Campo das Princesas (IBGE, 2010; OLIVEIRA; VIEIRA, 2014).

O estado está dividido em 10 regiões de desenvolvimento, quais sejam: Metropolitana; Mata Norte; Mata Sul; Agreste Setentrional; Agreste Central; Agreste Meridional; Sertão do Moxotó; Sertão do Pajeú; Sertão de Itaparica; Sertão Central; Sertão do Araripe e; Sertão do São Francisco, conforme indicado na Figura 1:

Figura 1: Mapa político das regiões do estado de Pernambuco



Fonte: Anuário Estatístico de PE. Disponível em: <<http://www.anuario.pe.gov.br>>. Acesso em: 4 fev. 2019.

A população do estado em 2010 (último censo), segundo o IBGE, era de 8.796.448 habitantes, ocupando o 7º lugar de estado mais populoso da Federação. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), no mesmo período, era de 0,673, ficando na 18ª colocação entre os 26 estados brasileiros mais o Distrito Federal (IBGE, 2010). Já a população estimada em 2015 era de 9.345.173 habitantes.

Segundo Duarte (2013), entre os anos de 2000 e 2010 (últimos censos populacionais), o estado de Pernambuco apresentou avanços consideráveis em seus indicadores sociais, sobretudo por estar inserido em uma das regiões que apresenta os piores resultados do país. No período em questão, a renda *per capita* no estado apresentou um crescimento de 43%, passando de R\$ 367,31 para R\$ 525,24. Com relação ao Índice de Gini¹⁴ (distribuição de renda por rendimento domiciliar *per capita*), o estado melhorou a distribuição de renda em 0,04 ponto, passando de 0,66 para 0,62 (ATLAS BRASIL, 2013; DUARTE, 2013).

Outro dado que demonstra a melhora dos indicadores sociais do estado de Pernambuco foi a diminuição da proporção de indivíduos considerados em situação de extrema

¹⁴ Instrumento usado para medir o grau de concentração de renda. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a situação de total igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda, e o valor 1 significa completa desigualdade de renda, ou seja, se uma só pessoa detém toda a renda do lugar (ATLAS BRASIL, 2010).

pobreza. Em 2000 o percentual de pessoas em situação de extrema pobreza era de 22,3%, já em 2010 esse percentual caiu para 12,32%, uma queda de 45% (ATLAS BRASIL, 2013; DUARTE, 2013), como indicado no quadro 2:

Quadro 2: Renda, Pobreza e Desigualdade – Estado de Pernambuco		
	2000	2010
Renda per capita	367,31	525,64
% de extremamente pobres	22,30	12,32
% de pobres	45,27	27,17
Índice de Gini	0,66	0,62

Fonte: Atlas Brasil. Disponível em: <http://atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/pernambuco>. Acesso em: 29 jan. 2019.

A renda per capita média de Pernambuco cresceu 43,10% entre 2000 e 2010, passando de R\$367,31, para R\$ 525,64. A taxa média anual de crescimento foi de 3,65%, entre 2000 e 2010. A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R\$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 45,27% para 27,17%.

O Produto Interno Bruto do estado de Pernambuco merece destaque em relação ao PIB da região nordeste. Entre os anos de 2005 a 2015, o PIB de PE manteve-se próximo aos 18% do total do PIB da região nordeste. Em 2005, o PIB do estado era de quase 50 bilhões em comparação a 280 bilhões da região nordeste, correspondendo a 17,79% do PIB. No ano de 2010 o PIB do estado era de R\$ 97 bilhões, o que representava 18,59% do PIB total da região, passando para R\$ 157 bilhões em 2015, responsável por 18,49% do PIB total da região nordeste, como indicado no quadro 3:

Quadro 3: Produto Interno Bruto do estado de Pernambuco em relação ao PIB da região nordeste e ao Brasil (2005-2015) – Valores (R\$ milhões)

Anos	Produto Interno Bruto (PIB)		
	Valores (R\$ milhões)		
	PE	NE	BR
2005	49.922	280.545	2.147.239
2006	55.493	311.104	2.369.484
2007	62.256	347.797	2.661.345
2008	70.441	397.500	3.032.203

2009	78.428	437.720	3.239.404
2010	97.190	522.769	3.885.847
2011	110.162	583.413	4.376.382
2012	127.989	653.067	4.814.760
2013	141.150	724.524	5.331.619
2014	155.143	805.099	5.778.953
2015	156.955	848.533	8.995.787

Fonte: Anuário Estatístico de Pernambuco 2016. Disponível em: <<http://www.anuario.pe.gov.br/>>. Acesso em 29 jan. 2019.

Em relação à Federação, o PIB da região nordeste demonstrou queda nos anos de análise. Em 2005, o PIB da região correspondia a 13,49% do PIB total do país, passando para 13,45% em 2010 e caindo para 9,43% do PIB da federação, em 2015.

Para além da grande relevância da participação no PIB da região nordeste, o estado apresenta importância no cenário e contexto político nacional do período, como descrito por Adrião *et al.* (2018):

A importância do estado de Pernambuco não se limita ao PIB. Seus governadores [...] tiveram influência na política nacional, com destaque para Eduardo Henrique Accioly Campos ¹⁵, que concorreu ao cargo de Presidente da República em 2014, ficando em terceiro colocado nas pesquisas eleitorais, e José Mendonça Bezerra Filho, que foi governador de PE entre 2006 e 2007 e ex-ministro da educação e cultura no governo Michel Temer, entre 2016 e abril de 2018, deixando o cargo para concorrer ao senado. Destaca-se ainda, no campo específico da educação, a proeminência de Mozart Ramos, ex-secretário da Educação (2003-2006), um dos fundadores e principais articuladores do movimento empresarial Todos pela Educação (ADRIÃO *et al.*, 2018, p.4).

No período estudado (2005-2015), o estado contou com cinco governadores de quatro diferentes partidos (PMDB, PFL, PSB e PDT) e seis secretários no comando da Secretaria de Educação, como exposto no quadro 4:

¹⁵ Faleceu antes das eleições, durante período de campanha. Tal fato fez com que sua, até então, candidata a vice-presidente Marina Silva assumisse o posto de candidata à presidência pela mesma chapa e a elevasse ao primeiro lugar nas pesquisas, empatada com Dilma Rousseff, em 2014.

Quadro 4: Governadores e Secretários de Educação do estado de Pernambuco no período de 2005-2015

Governador	Partido	Período	Secretário	Período
Jarbas Vasconcelos	PMDB	Jan. 2003 - Mar. 2006	Mozart Neves Ramos	2003 - 2006
José Mendonça Filho*	PFL	Mar. 2006 - 1º de Jan. 2007	Mozart Neves Ramos	2003 - 2006
Eduardo Campos	PSB	Jan. 2007 - Jan. 2011	Danilo Jorge Cabral	2007 - 2009
			Nilton Mota	2010
Eduardo Campos	PSB	Jan. 2011 - Abr. 2014	Anderson Gomes	2011
			Ricardo Dantas	2012 - 2014
João Lyra Neto*	PDT	Abr. 2014 - 1º de Jan. 2015	Ricardo Dantas	2012 - 2014
Paulo Câmara	PSB	2015	Frederico Costa Amâncio	2015

*Vice-governador que assumiu o governo e terminou o mandato. Fonte: Elaboração própria com dados do site do Governo do Estado de Pernambuco. Disponível em: <<http://www.pe.gov.br/governo/galeria-de-governadores/>>. Acesso em: 19 nov. 2018.

No período de análise percebe-se grande preponderância do Partido Socialista Brasileiro (PSB) a frente do governo estadual pernambucano. Apenas nos anos de 2005, 2006 e 2014 o estado não foi comandado pelo PSB. Entretanto, em 2014, o então governador do estado de Pernambuco era João Lyra Neto (PDT), vice-governador de Eduardo Campos, que deixou o cargo de governador para concorrer às eleições presidenciais de 2014, ano de seu falecimento.

2.2 Indicadores Educacionais

Serão analisados neste item alguns indicadores educacionais, tais como: o número de unidades escolares, a quantidade de matrículas e professores para o período selecionado (2005-2015). As informações foram extraídas do censo escolar, por meio de relatórios fornecidos pela Sinopse Estatística do INEP. Os dados compõem a pesquisa “Mapeamento das

estratégias de Privatização da Educação Básica no Brasil”, da qual a presente dissertação é parte integrante, como já dito anteriormente.

Entre os anos de 2005 a 2015 percebe-se um decréscimo no número de unidades escolares da rede estadual pernambucana, como indicado na Tabela 2:

Tabela 2: Número de escolas de educação básica de Pernambuco por dependência 2005-2015

Ano	Estadual	Federal	Municipal	Rede pública	Rede privada	Total
2005 (PMDB)	1.107	10	7.811	8.928	2.497	11.425
2006	1.105	10	7.659	8.774	2.403	11.177
2007 (PSB)	1.107	10	7.476	8.593	1.793	10.386
2008	1.101	12	7.394	8.507	2.076	10.583
2009	1.104	12	7.101	8.217	2.329	10.546
2010	1.112	12	6.864	7.988	2.306	10.294
2011 (PSB)	1.101	17	6.580	7.698	2.350	10.048
2012	1.097	17	6.521	7.635	2.386	10.048
2013	1.058	17	6.331	7.406	2.455	9.861
2014	1.052	22	6.148	7.222	2.409	9.631
2015 (PSB)	1.043	16	5.836	6.895	2.185	9.080

Fonte: INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica, 2005-2015, Brasília. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-daeducacao-basica>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

Em relação a rede estadual pernambucana, entre os anos de 2005-2015 foram fechadas 64 escolas, o que representa uma diminuição de 5,78%. Percebe-se que o total de escolas no estado também diminuiu, tanto na rede pública quanto na rede privada, apresentando uma diminuição de 20,52% no mesmo período. Apenas a rede federal apresentou aumento no número de unidades entre 2005 e 2015, no entanto, em 2014 havia 6 escolas a mais que em 2015.

Assim como a quantidade de escolas, as matrículas estaduais também diminuíram no período (2005 a 2015), como mostra a tabela 3:

Tabela 3: Matrículas de educação básica de Pernambuco por dependência 2005-2015						
Ano	Estadual	Federal	Municipal	Rede Pública	Rede Privada	Total
2005 (PMDB)	851.151	3.989	1.215.505	2.070.645	429.496	2.500.141
2006	837.143	3.957	1.202.801	2.045.907	428.545	2.472.446
2007 (PSB)	809.026	3.515	1.154.053	1.966.594	316.481	2.283.075
2008	792.122	7.555	1.132.052	1.931.729	369.051	2.300.780
2009	762.796	8.133	1.109.504	1.880.433	413.556	2.293.989
2010	729.989	8.635	1.061.687	1.800.311	423.522	2.223.833
2011 (PSB)	696.116	6.291	1.040.308	1.742.715	452.329	2.195.044
2012	636.807	6.716	1.033.520	1.677.043	475.745	2.152.788
2013	593.378	7.451	1.029.203	1.630.032	493.449	2.123.481
2014	552.244	6.840	1.028.251	1.587.605	492.012	2.079.617
2015 (PSB)	506.249	6.579	1.021.430	1.534.258	477.924	2.012.182

Fonte: INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica, 2005-2015, Brasília. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

A diminuição de matrículas na rede estadual de ensino atingiu 40% entre os anos de 2005 a 2015. Assim como a rede estadual, as matrículas da rede municipal e da rede privada acompanharam essa tendência. A primeira diminuiu em 16% e a segunda em 13%. A única rede, a exemplo do número de escolas, que aumentou a quantidade de matrículas foi a federal, que apresentou um aumento de 65%.

Em relação às matrículas por etapa da educação básica, de acordo com a tabela 4, percebe-se que a maior diminuição no estado se deu no ensino fundamental, seguido pelo ensino médio e, por último, a pré-escola.

Tabela 4: Matrículas na educação básica no estado de PE por etapa (2005-2015)			
Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Ensino Médio
2005 (PMDB)	330.774	1.720.714	448.653

2006	334.776	1.679.485	458.185
2007 (PSB)	289.039	1.556.367	437.669
2008	301.352	1.559.181	440.247
2009	317.037	1.539.692	437.260
2010	297.731	1.496.651	429.451
2011 (PSB)	309.067	1.477.386	408.591
2012	315.082	1.445.322	392.384
2013	324.587	1.412.266	386.628
2014	326.219	1.369.500	383.898
2015 (PSB)	323.042	1.324.537	364.603

Fonte: INEP. Sinopse Estatística da Educação Básica, 2005-2015, Brasília. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

As matrículas no ensino fundamental diminuíram em 23%, no ensino médio em 19% e na educação infantil em 2% para o período (2005-2015).

A Taxa de Matrícula Líquida¹⁶ (TML), segundo o Observatório da Criança e do Adolescente¹⁷, no período (2005-2015) em relação ao Ensino Fundamental subiu 0,7%, passando de 93,4% para 94,1%. O índice atingiu o maior patamar em 2012, com a TML de 95% para essa etapa de ensino. Os índices do estado de Pernambuco, durante toda a série histórica, mantiveram-se abaixo dos índices da média nacional.

¹⁶ É a razão entre o número total de matrículas de alunos com a idade prevista para estar cursando um determinado nível e a população total da mesma faixa etária. Trata-se de um indicador que tem como objetivo verificar o acesso ao sistema educacional daqueles que se encontram na idade recomendada para cada um dos três níveis. Indica a porcentagem da população que está matriculada no nível adequado a sua faixa etária. O cálculo da taxa é feito dividindo o número total de matrículas de indivíduos que se encontram na idade recomendada para o nível que cursam e o número total de indivíduos da mesma faixa etária. Por exemplo: para calcular a Taxa de Matrícula Líquida (TML) do Ensino Fundamental: $TML \text{ do E.F.} = (\text{Total de alunos de 7 a 14 anos matriculados} / \text{População de 7 a 14 anos}) \times 100$ (SARAIVA, A.M.A, 2010). Disponível em: <<https://www.gestrado.net.br/pdf/205.pdf>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

¹⁷ O Observatório da Criança e do Adolescente é um espaço virtual que possibilita a consulta dos principais indicadores sociais relacionados direta e indiretamente à infância e adolescência no Brasil. Seu objetivo é organizar as informações e facilitar o acesso a bases de dados de diversas fontes públicas e privadas sobre população, qualidade de vida e bem-estar de crianças e adolescentes com idades entre zero e 18 anos. O site é idealizado pela Fundação Abrinq. Disponível em: <<https://observatoriocrianca.org.br/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

Já a TML do Ensino Médio do estado pernambucano apresentou um aumento significativo, passando de 29,8% em 2005 para 49,3% em 2015. O maior índice registrado foi no ano de 2013, quando a TML do Ensino Médio foi de 51%, conforme indicado na tabela 5:

Tabela 5: Taxa de Matrícula Líquida no Brasil e em Pernambuco (2005-2015)				
	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
Ano	Brasil	PE	Brasil	PE
2005	94,4	93,4	45,3	29,8
2006	94,8	93,2	47,1	32,3
2007	94,6	93,7	48	33,5
2008	94,9	93	50,4	32,5
2009	95,3	93,2	50,9	38,2
2011	95,5	93,9	51,6	42,7
2012	96,1	95	54	45,2
2013	96,1	93,5	55,1	51
2014	96,3	94,7	56,3	48,6
2015	96,5	94,1	56,9	49,3

Fonte: Elaboração própria com dados do Observatório da criança e do adolescente, a partir do PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios) e elaborado pelo INEP. O PNAD não é realizado em anos de censo demográfico (2010).

Apesar do aumento registrado na TML do ensino médio de PE, os percentuais mantiveram-se abaixo da média nacional em todo o período (2005-2015). Em 2015, menos da metade dos jovens (15 a 17 anos) estavam matriculados no ensino médio no estado.

O número de professores também diminuiu no período, como podemos verificar na Tabela 6:

Tabela 6: Número de professores no estado de Pernambuco da Educação Básica por dependência (2005-2015)

	Estadual	Federal	Municipal	Rede Pública	Rede Privada	Total
2005 (PMDB)	26.671	850	53.231	80.752	27.821	108.573
2006 (PFL)	27.299	952	55.443	83.694	27.260	110.954
2007 (PSB)	24.460	711	48.018	73.189	15.568	82.477
2008	27.735	729	48.981	77.445	19.824	88.889
2009	27.756	800	48.189	76.745	21.713	89.113

2010	28.879	850	49.921	79.650	22.203	90.503
2011 (PSB)	26.851	1.014	48.892	76.757	23.596	89.434
2012	25.996	1.133	49.554	76.683	24.769	90.715
2013	24.062	1.186	49.283	74.531	25.896	90.473
2014 (PDT)	23.990	1.271	49.154	74.415	26.560	91.059
2015 (PSB)	22.593	1.491	48.762	72.846	26.098	89.568
Variação %	-15,29%	75,41%	-8,39%	-9,79%	-6,19%	-17,50%

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em 17 nov. 2018.

Nota: No “Total”, os docentes são contados uma única vez, portanto o total não representa a soma da dependência administrativa, pois o mesmo docente pode atuar em mais de uma unidade.

O total de professores da educação básica no estado de Pernambuco diminuiu em 17,50%, o que corresponde a 19.005 docentes a menos entre 2005-2015. Por dependência administrativa, percebe-se que o governo federal foi o único a aumentar a contratação de professores no período, diferentemente dos municípios, estado e iniciativa privada.

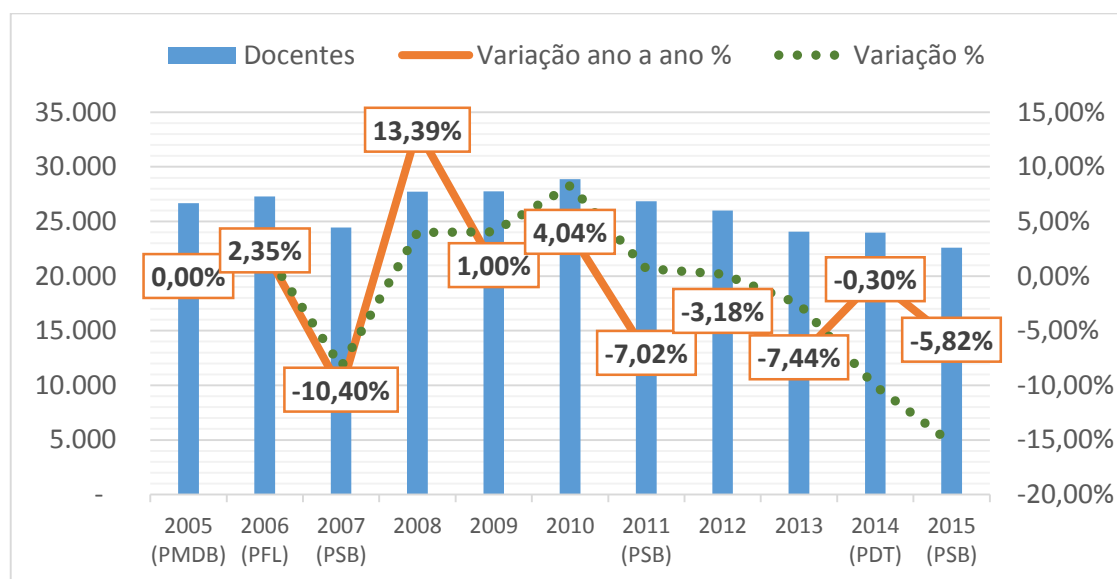
Percebe-se que a tendência de diminuição de matrículas por escola foi acompanhada pela diminuição de professores na rede estadual de Pernambuco, como apontado na Tabela 7:

Tabela 7: Número de docentes, matrículas e escolas da rede estadual de PE (2005-2015)			
	Professores	Matrículas	Escolas
2005 (PMDB)	26.671	851.151	1.107
2006 (PFL)	27.299	837.143	1.105
2007 (PSB)	24.460	809.026	1.107
2008	27.735	792.122	1.101
2009	27.756	762.796	1.104
2010	28.879	729.989	1.112
2011 (PSB)	26.851	696.116	1.101
2012	25.996	636.807	1.097
2013	24.062	593.378	1.058
2014 (PDT)	23.990	552.244	1.052
2015 (PSB)	22.593	506.249	1.043
	-15,29%	-40,52%	-5,78%

Fonte: Elaboração própria com dados do Inep. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

A rede estadual registrou redução em seu quadro de docentes por volta de 15%, correspondente a uma diminuição de 4.078 docentes no período. A maior diminuição ocorreu entre os anos de 2006 e 2007, na troca do governo de Mendonça Filho (PFL) para Eduardo Campos (PSB), como aponta o gráfico 3:

Gráfico 3: Número de docentes na rede estadual de Pernambuco e a variação (%) no período de 2005-2015



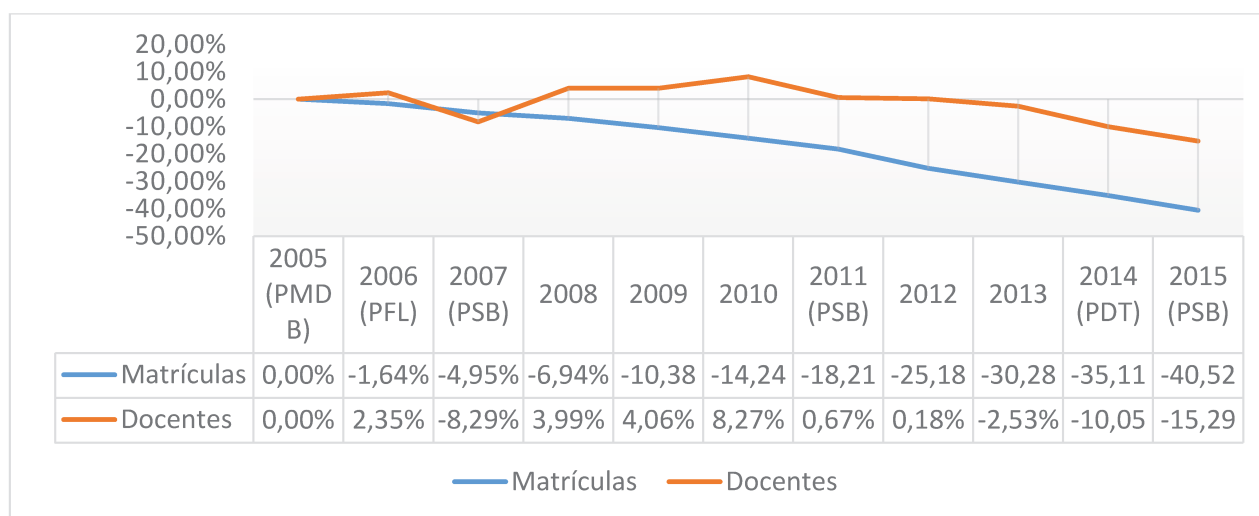
Fonte: Elaboração própria com dados do Inep. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

A diminuição do número de docentes entre o ano de 2006-2007 corresponde a 10,40% do quadro do magistério da rede estadual pernambucana, equivalente a 2.839 docentes a menos. No entanto, em 2008, o quadro de docentes voltou a aumentar, inclusive com um número superior ao ano de 2006: 436 docentes a mais na rede estadual.

Apesar da diminuição de docentes no ano de 2007, percebe-se que até 2010 ampliou-se a contratação de professores pela rede estadual. Porém, com a reeleição de Eduardo Campos em 2011, o quadro de professores apenas diminuiu; de 2011 ao final do período de análise (2015) registra-se menos 6.286 docentes na rede estadual do estado de Pernambuco.

A comparação da oscilação no período das matrículas e do número de docentes na rede estadual pernambucana demonstra uma tendência de “enxugamento” da rede a partir de 2013, com a diminuição no número de matrículas e, praticamente, a estabilização na contratação de professores em 2011, com posterior redução no ano de 2013, como apresentado no gráfico 4:

Gráfico 4: Variação percentual (em relação a 2005) de matrículas e de professores na rede estadual de Pernambuco no período de 2005-2015 (%)



Fonte: Elaboração própria com dados do Inep. Disponível em: <<http://inep.gov.br/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 17 nov. 2018.

Percebe-se que na rede estadual de PE ocorre diminuição em relação às escolas, matrículas e docentes, entre 2005 e 2015. Pode-se concluir que tanto as matrículas quanto o número de professores da rede estadual pernambucana diminuíram na série histórica analisada, mesmo diante do fato do estado estar com a TML abaixo das médias nacionais.

No próximo tópico serão analisados a Receita Corrente Líquida (RCL), o gasto com pessoal e da Secretaria Estadual de Educação, bem como os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal no estado de Pernambuco para a série histórica, conforme apresentado no item 1.5 do capítulo 1.

2.3 Receita Corrente Líquida e Gasto com Pessoal

Para a análise da Receita Corrente Líquida e o gasto com pessoal do estado foram utilizados os demonstrativos da LRF, disponibilizados pela Secretaria da Fazenda de Pernambuco, por meio de relatórios fiscais dos quadrimestres de cada ano¹⁸. Com relação aos gastos com pessoal na Secretaria de Educação, os dados foram disponibilizados pela Secretaria de Controladoria Geral do Estado (SECGE), via relatórios com os gastos mensais das

¹⁸ Os dados estão disponíveis no Portal da Transparência de PE. Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

secretarias e autarquias do estado. Os valores da RCL, do gasto com pessoal do estado e gasto com pessoal da SEE foram atualizados pelo INPC, para dezembro de 2015.

Na tabela 8 é possível perceber a variação da Receita Corrente Líquida e dos gastos com pessoal do governo do estado de Pernambuco.

Tabela 8: Receita Corrente Líquida, gasto com pessoal total, gasto com pessoal do executivo no estado de Pernambuco no período de 2005-2015 – valores em milhares (R\$)

Ano	Receita Corrente Líquida - RCL	Gasto total com pessoal	Gasto com pessoal - executivo	% do gasto com pessoal do executivo da RCL	% do gasto total com pessoal da RCL
2005					
(PMDB)	11.256.433	5.918.563	4.870.534	43,27%	52,58%
2006 (PFL)	12.855.321	6.576.484	5.431.435	42,25%	51,16%
2007					
(PSB)	13.782.455	6.977.956	5.736.162	41,62%	50,63%
2008	15.503.424	7.724.046	6.463.447	41,69%	49,82%
2009	15.796.802	8.421.154	7.081.369	44,83%	53,31%
2010	17.429.256	9.023.254	7.607.580	43,65%	51,77%
2011					
(PSB)	19.210.772	9.642.839	8.182.677	42,59%	50,19%
2012	19.450.934	10.349.009	8.788.482	45,18%	53,21%
2013	20.264.579	10.850.701	9.099.529	44,90%	53,55%
2014 (PDT)	20.501.244	11.281.951	9.479.408	46,24%	55,03%
2015					
(PSB)	19.648.437	10.957.084	9.075.557	46,19%	55,77%
Variação					
2005/2015	8.392.004	5.038.521	4.205.023	2,92%	3,19%
Variação (%)	74,55%	85,13%	86,33%	2,92%	3,19%

Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência do estado de PE. Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>>. Acesso em 29 jan. 2019.
Valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), para dezembro de 2015.

No ano de 2015 a RCL do estado de Pernambuco foi de aproximadamente 11 bilhões e o gasto com o pessoal do executivo de 4,9 bilhões, o que corresponde a 43,27% da

RCL. O valor da RCL foi de 19,6 bilhões enquanto o gasto com pessoal do executivo foi de 9 bilhões. A variação no período corresponde a um aumento de 74,55% da RCL e de 86,33% do gasto com pessoal do executivo. O gasto com pessoal (total) sofreu aumento de 85,13% no período, sendo 5,9 bilhões, em 2005 e em 2015, 10,9 bilhões.

Entre os anos de 2005 a 2014, a RCL e o gasto com pessoal (total e com executivo) aumentaram em todos os anos. Apenas em 2015 os valores diminuem. Provavelmente a diminuição percebida no ano de 2015 se deve ao fato do país ter vivido um momento de desaceleração econômica em 2014.

Rossi e Mello (2017) explicam que entre o terceiro trimestre de 2013 e o último trimestre de 2014, durante o governo Dilma Rousseff (PT), “a economia brasileira enfrentou um ciclo de desaceleração puxado pela queda na taxa de investimento, que passa a apresentar patamares negativos a partir do segundo semestre de 2014” (p. 2). No entanto, segundo os autores, apesar dessa desaceleração não é possível falar em recessão econômica no período anterior a 2015.

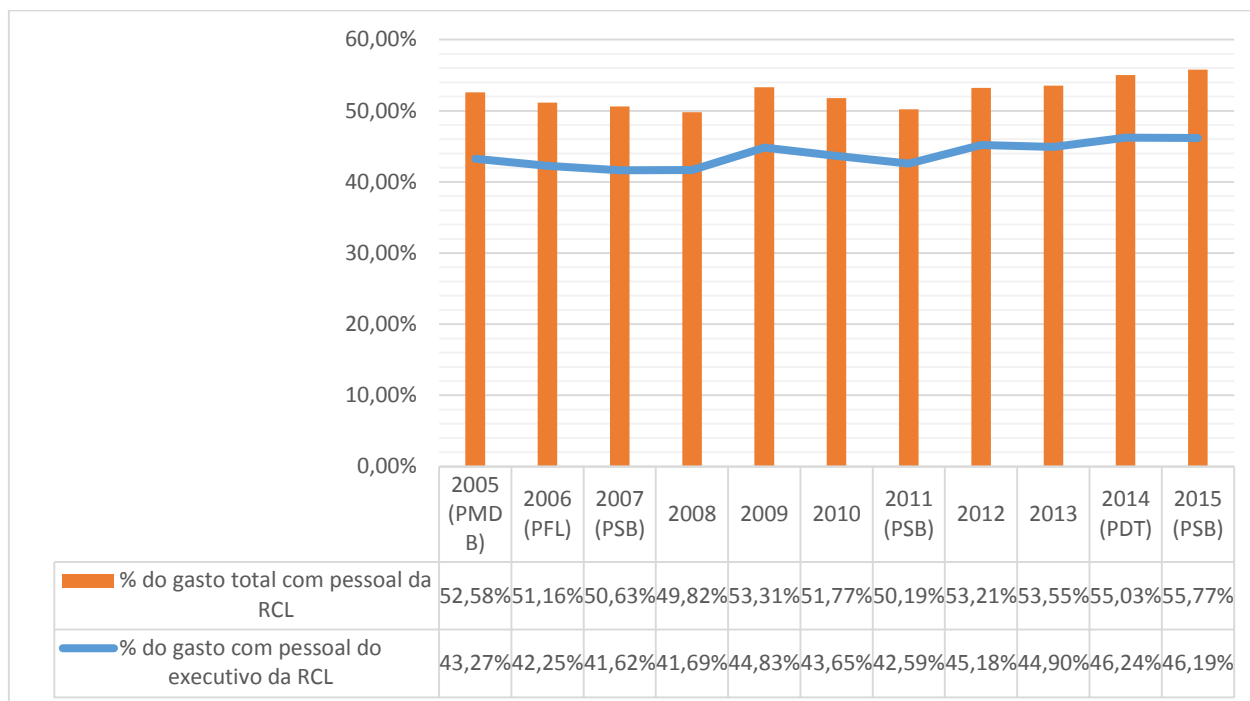
Já em 2015, diante da fragilidade da economia brasileira, o governo federal optou por um choque recessivo e lançou mão de um conjunto de políticas de austeridade econômica. Nesse mesmo ano, o governo central apresentou uma queda real das despesas primárias em 2,9%, interrompendo uma trajetória de crescimento no gasto primário que vinha desde 1990 (ROSSI; MELLO, 2017).

É possível perceber que em todos os anos da série histórica os limites impostos pelos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridos, sendo 60% da RCL com gasto de pessoal e, desses, 49% para o Executivo.

O limite prudencial imposto pelo artigo 22 da LRF, de 95% do teto que se pode gastar com pessoal do executivo, ou seja, 46,55% da RCL, também foi cumprido por todos os governos da série histórica. No entanto, nos anos de 2014 e 2015 os valores gastos com pessoal do executivo se aproximaram do limite prudencial de 46,55% da Receita Corrente Líquida. Os valores para estes anos foram de aproximadamente 11,2 bilhões e 10,9 bilhões, o que corresponde a 46,24 e 46,19% da RCL, respectivamente.

O gráfico 5 apresenta o gasto total com pessoal em relação ao gasto com pessoal do executivo. Percebe-se uma estreita relação entre os dois, pelo fato do gasto com pessoal do executivo ser responsável por até 81% do gasto total com pessoal do estado.

Gráfico 5: Gasto total com pessoal em relação ao gasto com pessoal do executivo no estado de PE (em % da RCL) – (2005-2015)



Fonte: Elaboração própria com dados do Portal da Transparência do estado de PE. Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

O menor índice registrado em relação ao gasto com pessoal do executivo na série histórica foi de 41,62% no ano de 2007, primeiro ano de mandato do então governador Eduardo Campos. O maior índice foi de 46,24% no ano de 2014, com o governador João Lyra Neto. O aumento do gasto com pessoal do executivo em relação à RCL neste período (2007-2014) foi de 4,62%.

Com relação às despesas com pessoal da Secretaria de Educação, foram analisados os relatórios da SCGE, que apresenta três categorias: despesas totais com pessoal (Secretaria de Educação); despesas com pessoal (Secretaria de Educação), considerando vencimentos e vantagens fixas (pessoal civil); despesas com pessoal (Secretaria de Educação), na contratação por tempo determinado (pessoal civil).

Essas categorias serão analisadas de forma a perceber a variação no período do gasto com pessoal da educação, em relação aos profissionais com cargos públicos de provimento efetivo (vencimentos e vantagens fixas) e profissionais com contratos temporários (CTD). Para identificar as prioridades do governo em relação aos gastos com os profissionais por tipo de contrato, é necessária a análise dessas categorias no período selecionado (2005-2015), como apontado na tabela 9:

Tabela 9: Despesa com Pessoal (Total), Despesa com Pessoal (Vencimentos e Vantagens Fixas) e Despesas com Pessoal (Contratação por Tempo Determinado) da Secretaria de Educação do Estado de PE (2006-2015) – valores em milhares (R\$)

Ano	Despesa com Pessoal Total (SE)	Despesa com Pessoal (SE) - VVF	Despesas com Pessoal (SE) - CTD
2006 (PMDB/PFL)	1.398.082.627	788.478.802	68.200.283
2007 (PSB)	1.475.195.752	844.838.962	64.583.873
2008	1.713.831.125	1.049.509.578	101.777.090
2009	1.872.034.587	1.067.584.007	224.642.176
2010	2.046.797.203	1.163.517.900	311.688.654
2011 (PSB)	2.087.457.806	1.258.559.206	251.864.255
2012	2.372.847.009	1.332.813.109	306.317.659
2013	2.428.593.677	1.366.014.752	356.182.071
2015 (PSB)	2.257.121.886	1.040.932.312	315.209.851
Variação	859.039.259	252.453.510	247.009.568
Variação (%)	61,44%	32,02%	362,18%

Fonte: elaboração própria com dados dos relatórios da SCGE.

Os valores foram atualizados pelo INPC para dezembro de 2015. Os relatórios não fornecem os dados dos anos de 2005 e 2014.

Nota: “SE” refere-se a Secretaria de Educação; “VVF” refere-se a vencimentos e vantagens fixas; “CTD” refere-se a contratação por tempo determinado.

* Segundo o relatório, no cômputo do total das despesas com pessoal, considera-se, para além das duas categorias apresentadas: “despesas de exercícios anteriores”; “indenizações e restituições trabalhistas”; “obrigações patronais”; “outras despesas variáveis”; “outros benefícios previdenciários” e “ressarcimento de despesas de pessoal requisitado”.

Assim como o gasto com pessoal e gasto com pessoal do executivo, percebe-se que os valores das despesas com pessoal na Secretaria de Educação aumentam até o ano de 2013 e apenas em 2015 sofrem queda. O mesmo ocorre com a despesa de pessoal com vencimentos e vantagens fixas. O aumento entre 2006 e 2015 foi de 61,44% para as despesas totais com pessoal e de 32,02% para os vencimentos e vantagens fixas.

Os valores gastos com vencimentos e vantagens fixas (VVF) correspondiam a 56% do gasto total com pessoal da educação, entre os anos de 2006 e 2013. Já em 2015, esse gasto caiu para 46% do gasto total. Já em relação aos gastos com contratação por tempo determinado (CTD), o movimento foi inverso. Em 2006 o gasto CTD correspondia a 4,88% do gasto total, subindo para 15,2% em 2010 e ficando em 13,96% em 2015.

Outro ponto que chama a atenção na tabela é o aumento de 362,18% do gasto com pessoal contratado por tempo determinado, que foi bem acima de todos os outros índices. Com relação aos contratados por tempo determinado, a variação nem sempre foi positiva. Entre os anos de 2006-2007, 2010-2011 e 2013-2015, os valores diminuíram comparativamente entre eles. Entretanto, nos demais anos a oscilação foi positiva, com destaque para os anos de 2008-2009, quando o gasto aumentou 127 milhões, aproximadamente.

Para a despesa com pessoal VVF, o maior aumento ocorreu entre os anos de 2007-2008: 205 milhões. Já entre os anos de 2013-2015, o gasto diminuiu em 326 milhões. Com relação à despesa total com pessoal, o maior aumento se deu entre 2011-2012, com a variação de 285 milhões. A queda, como explicitado anteriormente, também ocorreu entre 2013-2015, com a diminuição do gasto em 171 milhões.

Na tabela 10 é apresentado o valor gasto com pessoal da Secretaria de Educação, comparado ao gasto com pessoal do executivo, e a Receita Corrente Líquida do estado de Pernambuco, de forma a explicitar a porcentagem do valor gasto com pessoal da Educação em relação ao gasto com pessoal.

Tabela 10: Receita Corrente Líquida; Despesa com pessoal do executivo; Despesa com pessoal da SEE; Despesa da SEE com relação ao pessoal do executivo (%) entre 2005-2015 – valores em milhares (R\$)

Ano	Receita Corrente Líquida - RCL	Despesa com pessoal do Executivo	Despesa com Pessoal Secretaria de Educação	Despesas da SEE com relação ao pessoal do Executivo (%)
2005 (PMDB)	11.256.433	4.870.534	Não consta	Não consta
2006 (PFL)	12.855.321	5.431.435	1.398.082	25,74%
2007 (PSB)	13.782.455	5.736.162	1.475.195	25,71%
2008	15.503.424	6.463.447	1.713.831	26,51%
2009	15.796.802	7.081.369	1.872.034	26,44%
2010	17.429.256	7.607.580	2.046.797	26,90%
2011 (PSB)	19.210.772	8.182.677	2.087.457	25,51%
2012	19.450.934	8.788.482	2.372.847	27,00%
2013	20.264.579	9.099.529	2.428.593	26,29%
2014 (PDT)	20.501.244	9.479.408	Não consta	Não consta
2015 (PSB)	19.648.437	9.075.557	2.257.121	24,87%

Variação				- 0,87%
2006-2015 (%)	65,28%	67,09%	61,44%	

Fonte da Tabela 10 (página anterior): elaboração própria com dados dos relatórios da SCGE e do Portal da Transparência do estado de PE. Disponível em: <<https://www.sefaz.pe.gov.br/Transparencia/Financas/Paginas/Demonstrativos-da-lei-de-Responsabilidade-Fiscal.aspx>>. Acesso em: 29 jan. 2019. Os valores foram atualizados pelo INPC para dezembro de 2015. Os relatórios da SCGE não fornecem os dados dos anos de 2005 e 2014.

As despesas com pessoal da Secretaria de Educação em comparação ao gasto com pessoal do executivo caem 0,87% entre 2006 e 2015. O valor de 1,3 bilhão gasto com pessoal da SE em relação aos 5,4 bilhões gastos com pessoal do executivo equivaliam a 25,74% no ano de 2006. Já em 2015 a proporção do gasto atinge 24,87%, o patamar mais baixo analisado na série histórica. No ano de 2012, percebe-se a maior porcentagem do gasto com pessoal da SE em relação ao total do executivo, atingindo 27%.

O gasto com pessoal da Secretaria de Educação no estado de Pernambuco, apesar de sofrer aumento entre 2006-2015, é o menor a aumentar comparativamente ao crescimento da RCL e do gasto total com executivo. A porcentagem do gasto da S.E. diminui nesse período e mantém-se estável na faixa entre 24 e 27% do gasto com pessoal do executivo.

É possível afirmar que o gasto com pessoal da educação no período de análise não sofreu grandes aumentos quando comparado a RCL, o que indica estagnação no investimento relacionado à remuneração dos profissionais da educação, comparados aos valores arrecadados.

Para avaliar se a Lei de Responsabilidade Fiscal, ao propor o limite de gastos com pessoal em 60% da RCL, restringiu as políticas de valorização da remuneração dos professores da rede estadual pernambucana, foram apresentados: os gastos com pessoal (executivo e da educação); a RCL e; a quantidade de professores e servidores estaduais da educação.

Os dados mostraram que os gastos com pessoal da educação acompanharam o crescimento da RCL no período (2005-2015), com ligeira queda a partir de 2013, reflexo da desaceleração da economia nacional. O valor gasto com os servidores da educação ficou entre 24 e 27% do gasto total com pessoal do executivo. Já o gasto com pessoal do executivo, em todos os anos da série histórica, ficou abaixo do limite proposto pelo artigo 20 da LRF (de limitar os gastos com pessoal em 60% da RCL), variando entre 50,19% e 55,77% da Receita Corrente Líquida.

A partir desses dados, não se pode afirmar que a LRF restringiu as políticas de valorização da remuneração docente, uma vez que os gastos com pessoal, no período, aumentaram e, na relação com o número de funcionários da Secretaria de Educação, o valor gasto praticamente dobrou entre os anos de 2005-2015.

Outro dado apresentado neste capítulo foi o aumento de 362,18% das despesas com pessoal em contrato por tempo determinado. Esse aumento foi dez vezes maior que o aumento das despesas com pessoal em vencimentos e vantagens fixas. Esse dado indica a preferência do governo estadual em aumentar o gasto com funcionários contratados temporariamente, ao invés de aumentar o gasto com servidores efetivos, o que pode levar a um aumento das formas de contratação precária na rede estadual de ensino.

No capítulo 3 serão analisados alguns pontos do Plano de Cargos e Carreira dos professores da rede estadual de ensino de Pernambuco, de forma a identificar e analisar os aspectos relacionados à valorização docente: formas de ingresso na carreira e formação mínima exigida; jornada de trabalho; estrutura e movimentação na carreira; evolução do vencimento básico e; dispersão de vencimentos.

CAPÍTULO 3 – CONSEQUÊNCIAS NA VALORIZAÇÃO DOCENTE

3.1 Análise do Plano de Cargos e Carreiras

Neste item será analisada a Lei 11.559/1998, que instituiu o Plano de Cargos e Carreiras – PCC –, do Quadro Permanente de Pessoal do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes, além de leis correlatas. O PCC foi criado na gestão de Miguel Arraes (PSB), um ano e meio após a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, LDB 9394/96, durante o governo do então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso (PSDB).

3.1.1 Objetivos, Conceitos Fundamentais e Estrutura de Cargos e Carreiras da Rede Estadual de Pernambuco

A Lei estadual 11.559/1998 (PCC), composta de 53 artigos, traz em seu artigo 3º como objetivo:

O PCC do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes objetiva a profissionalização e valorização do servidor, bem como a melhoria do desempenho e da qualidade dos serviços de educação e esportes prestados ao conjunto da população do Estado de Pernambuco (PERNAMBUCO, 1998).

Enquanto objetivos específicos, no artigo 4º, a lei faz a seguinte referência:

Art. 4º O PCC do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes contempla também os seguintes objetivos específicos:

I - restabelecer a carreira no serviço público de educação, dotando a Secretaria de Educação e Esportes de uma estrutura de cargos compatível com a sua estrutura organizacional e de mecanismos e instrumentos que regulem a progressão funcional e salarial do servidor;

II - adotar os princípios da habilitação, do mérito, da avaliação do desempenho e do tempo de serviço para o desenvolvimento na carreira;

III - manter corpo profissional de alto nível, dotado de conhecimentos, valores e habilidades compatíveis com a responsabilidade político-institucional da Secretaria de Educação e Esportes;

IV - integrar o desenvolvimento profissional de seus servidores ao desenvolvimento da educação e dos esportes, no Estado (PERNAMBUCO, 1998).

Entre os “conceitos fundamentais” estabelecidos pela Lei do Plano de Cargos e Carreiras, entende-se por Atividade de Magistério “o exercício da docência e de atividades técnico-pedagógicas que dão, diretamente, suporte às atividades de ensino” (PERNAMBUCO, 1998). Já as atividades de Apoio Técnico-Científico fazem jus as atividades de orientação e apoio psicopedagógico a professores e alunos. O trabalho dos profissionais de Apoio Administrativo é relativo ao apoio operacional e apoio técnico administrativo (PERNAMBUCO, 1998).

No mesmo sentido, a Resolução nº 02, de 28 de maio de 2009, da Câmara da Educação Básica do Conselho Nacional de Educação (CNE/CEB 02/2009), elaborada com base no Parecer CNE/CEB nº 09/2009, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública estabelece em seu artigo 2º, § 1º:

São considerados profissionais do magistério aqueles que desempenham as atividades de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares de Educação Básica, em suas diversas etapas e modalidades (Educação Infantil, Ensino Fundamental, Ensino Médio, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Profissional, Educação Indígena), com a formação mínima determinada pela legislação federal de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BRASIL, 2009b).

A Lei 11.559/98 (Plano de Cargos e Carreiras) em seu artigo 7º, separa os grupos ocupacionais do Quadro Permanente de Pessoal do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes em três:

I - Grupo 1: Magistério;

II - Grupo 2: Apoio Técnico-Científico;

III - Grupo 3: Apoio Administrativo e de Serviços Auxiliares (PERNAMBUCO, 1998).

Dos três grupos ocupacionais, o Grupo I é o único que desenvolve atividades de magistério, portanto, podendo ser enquadrado como profissionais do magistério, de acordo com a Resolução CNE/CEB nº 02/2009.

Tal resolução, no parágrafo 2º do Artigo 2º, traz a seguinte diferenciação entre esses profissionais:

Os entes federados que julgarem indispensável a extensão dos dispositivos da presente Resolução **aos demais profissionais da educação** poderão aplicá-los em planos de carreira unificados ou próprios, sem nenhum prejuízo aos **profissionais do magistério** (BRASIL, 2009b, grifos meus).

Portanto, o PCC do Quadro Permanente do Pessoal do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes de Pernambuco inclui outros profissionais da educação, para além dos profissionais do magistério (PERNAMBUCO, 1998).

Os cargos de provimento efetivo vinculados às atividades finalísticas da Secretaria de Educação, previstos no PCC, estão definidos da seguinte forma, a partir da modificação definida pela Lei nº 12.642, de 15 de julho de 2004¹⁹:

Quadro 5: Cargos de provimento efetivo na rede estadual de educação de Pernambuco de acordo com Plano de Carreira

Grupos Ocupacionais (Art. 7º)	Cargos de provimento efetivo (Art. 10º)
I – Grupo I: Magistério	Professor I Professor II
II – Grupo II: Apoio Técnico Científico	Psicólogo Escolar Técnico Educacional ²⁰
III – Grupo III: Apoio Administrativo e Serviços Auxiliares	Assistente Administrativo Educacional Auxiliar de Serviços Administrativos Educacionais

Fonte: Elaboração própria, com dados da Lei nº 11.559/1998.

De acordo com a Lei nº 11.329, de 16 de janeiro de 1996, que dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público de Pré-Escolar, Ensino Fundamental e Ensino Médio do Estado de Pernambuco (Estatuto do Magistério), dentro das funções enquadradas como atividades do Magistério, estão os professores em regência de classe e professores no exercício das atividades técnico-pedagógicas (Artigos 7º e 8º). Portanto, para as funções técnico-pedagógicas serão designados professores do quadro do magistério de provimento efetivo, pertencentes aos cargos Professor I e Professor II, descrito de acordo com o Artigo 5º do PCC (Lei nº 11.559/1998):

- a) Professor I - Professor do Ensino Fundamental de 1ª a 4ª Série (1º ao 5º ano).
- b) Professor II - Professor do Ensino Fundamental de 5ª a 8ª Série (1º ao 9º ano) e do Ensino Médio (PERNAMBUCO, 1998).

¹⁹ LEI Nº 12.642, DE 15 DE JULHO DE 2004. Altera dispositivos da Lei nº 11.559, de 10 de junho de 1998, que instituiu o Plano de Cargos e Carreiras – PCC –, do quadro permanente de Pessoal do Sistema Público Estadual de Educação, e dá outras providências.

²⁰ Denominação alterada pelo art. 3º da Lei Complementar nº 268, de 3 de abril de 2014 – Cargo de Técnico Educacional passa a ser denominado de Analista em Gestão Educacional.

Em seu artigo 13º, o Estatuto do Magistério estabelece os requisitos básicos para as funções técnico-pedagógicas: “As funções técnico-pedagógicas serão exercidas por professor com titulação pós-graduada ‘lato sensu’ ou ‘stricto sensu’ e com 03 (três) anos na regência de classe”²¹ (PERNAMBUCO, 2010). No parágrafo 1º, a lei estabelece que a designação para o exercício das atividades técnico-pedagógicas se dará mediante processo interno de provas e títulos. Portanto, as funções de especialistas em educação, tais como, diretor, vice-diretor, orientador pedagógico e coordenador de atividades escolares não são de provimento efetivo, e cada uma delas tem suas próprias regras na forma de provimento, assim como gratificações específicas.

Vale ressaltar que um dos objetivos da presente dissertação relaciona-se a análise das formas de provimento e vencimento para os cargos de professor do magistério público estadual de Pernambuco e não a todas as funções relacionadas às “Atividades de Magistério”.

As gratificações, carga horária e demais especificidades com relação aos cargos de especialistas da educação podem ser encontradas na Lei nº 10.335, de 16 de outubro de 1989. Já o Decreto nº 38.103, de 25 de abril de 2012, regulamenta os critérios e procedimentos para realização de processo de seleção para função de representação de diretor escolar e diretor adjunto das escolas estaduais, e dá outras providências²².

O anexo III da Lei nº 11.559/98, PCC, que faz referência aos cargos de provimento efetivo da estrutura de Cargos e Carreiras da rede estadual de Pernambuco, traz os requisitos de formação ou escolaridade para ingresso nos diferentes cargos constantes no Plano, a saber:

Quadro 6: Requisitos de formação ou escolaridade para o ingresso nos cargos constantes no Plano de Carreira na rede estadual de educação de Pernambuco

CARGO	REQUISITOS
Professor II	Graduação em Licenciatura Plena.
Professor I	Graduação em Licenciatura Plena em Pedagogia com habilitação para o Magistério e/ou Formação para o Magistério.
Psicólogo Escolar	Graduação em Formação de Psicólogo com pré-especialização em Psicologia Escolar.
Secretário Escolar – S	Graduação em Secretariado.

²¹ Redação alterada pelo art. 7º da Lei Complementar nº 154, de 26 de março de 2010. Anteriormente, o tempo exigido de regência de classe era de cinco anos.

²² Para maiores informações sobre o processo de “eleição” dos gestores escolares componentes do Projeto “Escola Democrática (2001)”, consultar artigo ELEIÇÃO DE GESTORES ESCOLARES EM PERNAMBUCO: AUTONOMIA DA COMUNIDADE ESCOLAR OU INDUÇÃO DEMOCRÁTICA, de José Everaldo dos Santos (UFPE); Alice Miriam Happ Botler (UFPE), GT05 – Estado e Política Educacional. Reunião: 35ª Reunião Anual da Anped, 2012.

Secretário Escolar – M	Formação em Ensino Médio completo com habilitação técnica em Secretariado.
Assistente Administrativo Educacional	Certificado de conclusão do Ensino Médio Completo.
Auxiliar de Serviços Administrativos Educacionais	Conclusão da 4ª Série do Ensino Fundamental.

Quadro extraído da Lei nº 11.559/1998 – PCC, PERNAMBUCO, 1998.

A Lei Complementar nº 112, de 6 de junho de 2008 (institui o Piso Profissional para os servidores do Grupo Ocupacional Magistério, do Quadro de Pessoal Permanente da Secretaria de Educação do Estado; reajusta valores de vencimento-base dos cargos que indica; e dá outras providências), em seu artigo 6º, define que os ocupantes do cargo de professor enquadrado na matriz de Formação em Magistério e Formação Magistério com Aperfeiçoamento ou Especialização passam a integrar quadro em extinção, assim como descrito por Gurgel e Júnior ao analisarem diversos planos de carreira da Educação Básica no Brasil.²³

Entre os critérios de acesso ao quadro permanente, observam-se as regularidades e as singularidades entre os diversos planos em função das especificidades locais. Alguns planos apresentam a formação de nível médio, na modalidade normal, como a condição mínima de ingresso, outros exigem formação de nível superior e a apresentação do registro profissional. Nesses últimos, os professores com formação de nível médio constituem um quadro em extinção, e assim, não sendo ofertadas vagas em futuros concursos para este nível de ensino (GURGEL; JÚNIOR, 2013, p. 4).

Após a LC nº 112/2008, todos os professores ingressantes na rede estadual pernambucana deveriam ter a formação em nível superior. No item 3.1.4, “Critérios de Progressão na carreira docente”, serão discutidas as implicações dessas mudanças na evolução da carreira desses profissionais e como lhes foi oportunizada a troca de matriz, a partir da conclusão em cursos de nível superior.

²³ O estudo parte de pesquisa de abrangência nacional financiada pela CAPES/INEP/SECAD, no âmbito do “Observatório da educação”, atingindo 12 estados e suas respectivas capitais, em diversas regiões do país. Região Norte: estados de Roraima (Boa Vista) e Pará (Belém); região Nordeste: estados de Piauí (Teresina), Paraíba (João Pessoa) e Rio Grande do Norte (Natal); região Centro-Oeste: Mato Grosso (Cuiabá) e Mato Grosso do Sul (Campo Grande); região Sudeste: Minas Gerais (Belo Horizonte) e São Paulo (São Paulo) e; região Sul; Paraná (Curitiba), Santa Catarina (Florianópolis) e Rio Grande do Sul (Porto Alegre).

3.1.2 Formas de ingresso na atividade docente estadual pernambucana: 2005 - 2015

O concurso público constitui-se na única forma de ingresso no quadro efetivo da esfera pública no Brasil. Por meio desse processo, busca-se estabelecer uma lista ordenada de candidatos aptos à nomeação para cargo ou emprego público, com o objetivo de manter o princípio da impessoalidade, conforme apuração da capacidade e do merecimento de cada um dos candidatos (GURGEL; JÚNIOR, 2013).

A Constituição Federal de 1988 traz em seu artigo 37, inciso II, as regras gerais com relação ao ingresso nos quadros do serviço público:

Art. 37, II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração (BRASIL, 1988).

Tal inciso foi alterado pela Emenda Constitucional nº 19/1998 (EC nº 19/98), que referendou o ingresso em cargo ou emprego público pela aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão, de acordo com a lei de livre nomeação e exoneração (GURGEL; JÚNIOR, 2013).

Já a Emenda Constitucional nº 53/2006 (EC nº 53/06), no artigo 1º, inciso V, ao alterar o artigo 206 da Constituição Federal de 1988, assinala “valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com **ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos**, aos das redes públicas” (BRASIL, 2006, grifos meus). “Assim se exige do docente o conhecimento prévio e formação pedagógica para o exercício profissional nas redes públicas, garantindo incentivos à carreira docente” (GURGEL; JÚNIOR, p. 3, 2013).

O Estatuto do Magistério Público do estado de Pernambuco regulamenta:

Art. 9º O acesso aos cargos das carreiras do magistério público, de acordo com a habilitação, se fará sempre através das respectivas classes iniciais de cada cargo, e obrigatoriamente na atribuição de regência de classe.
Parágrafo único. O ingresso no Quadro de Pessoal do Magistério Público dar-se-á por meio de concurso público de provas ou provas e títulos (PERNAMBUCO, 1996).

Assim sendo, os cargos e as funções pertencentes à carreira do magistério público do estado de Pernambuco, tais como, Professor I, Professor II e as funções de especialistas em educação, como Diretor de Unidade Escolar, Coordenador Pedagógico, Vice Diretor, terão o

acesso por meio de concurso público, e “se fará sempre através das respectivas classes iniciais de cada cargo, e **obrigatoriamente na atribuição de regência de classe**” (PERNAMBUCO, 1996, grifos meus). Portanto, todos os professores ingressantes para os cargos de provimento efetivos estão enquadrados no início da carreira docente, na Classe I, Faixa A²⁴, das respectivas carreiras. Para os cargos de especialistas, os professores concursados deverão concorrer às vagas existentes, por meio de processo interno de provas, títulos e eleição da comunidade escolar.

Como assinalado no item anterior, o acesso aos cargos da carreira do magistério público estadual pernambucano se dá, obrigatoriamente, na atribuição de regência de classe. Assim como na Carta Magna, o ingresso ao Quadro de Pessoal do Magistério Público no estado acontece por meio de concurso público de provas ou provas e títulos.

Jacomini e Penna (2016) afirmam que “o concurso público garante a impessoalidade e a objetividade, além da estabilidade no emprego, caso o servidor não cometa nenhum delito que justifique sua exoneração por processo administrativo.” (JACOMINI; PENNA, 2016, p. 187). Segundo as autoras, esses quesitos contribuem para suprimir o clientelismo praticado em épocas nas quais a principal prática era a indicação baseada em vínculos políticos/ideológicos ou em favores (JACOMINI; PENNA, 2016).

Segundo os autores Gurgel e Júnior (2013), há, nos doze estados estudados pela “Pesquisa Nacional da Remuneração Docente”, os que apresentam a versão constitucional indicando as duas possibilidades (de provas ou de provas e títulos), como no caso de Pernambuco, enquanto outros já incorporaram a combinação de provas e títulos como condição de ingresso no quadro efetivo do magistério das redes públicas de ensino da educação básica.

Outro tipo de acesso que perpassa a atividade docente é a contratação de docentes em caráter temporário. São, como assinalado por Gurgel e Júnior (2013), as “formas precárias de contratação” (p. 4), que, em tese, deveriam acontecer em situações específicas de substituições urgentes e necessárias para, no caso da docência, permitir a continuidade das aulas.

Em geral, a precarização do trabalho docente envolve a redução da exigência de qualificação e compreende situações de enquadramento de professores em atividade docente sem formação específica e de processos de seleção simplificada (GURGEL; JÚNIOR, 2013, p.4).

²⁴ No tópico 3.1.3 abordaremos os critérios de progressão na carreira docente.

Jacomini e Penna (2016), ao analisarem as formas de ingresso nos 12 estados e suas capitais²⁵ da Pesquisa Nacional, afirmam que, apesar do concurso público estar presente em todos os planos de carreira estudados, não significa que os governos tenham tido a prática de realizá-los. Em todos os estados e municípios há professores que são contratados por tempo determinado (contratos precários), sem as mesmas garantias dos que ingressaram por concurso público. De acordo com as autoras,

A prática de contratação por tempo determinado apresenta variação: há situações, como a observada em São Paulo no ano de 2010, em que na rede municipal havia quase 90% de professores efetivos e na rede estadual em torno de 50% de não efetivos. Depreende-se disso que, além de prever o concurso, é importante que os planos estabeleçam mecanismos que obriguem os governos a realizarem-no periodicamente e convocarem os aprovados para iniciar exercício (JACOMINI; PENNA, 2016, p. 187).

No caso de Pernambuco, as contratações temporárias estão previstas na Constituição Estadual, Art. 97, inciso VII, com a seguinte redação: “contratação de pessoal por prazo determinado, na forma e casos que a lei estabelecer, para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público”. Entre os anos de 2005 e 2015, recorte temporal desta dissertação, duas leis disciplinaram esse artigo. A primeira, a Lei nº 10.954, de 17 de setembro de 1993, promulgada na gestão do então governador Joaquim Francisco de Freitas Cavalcanti, pelo PFL (Partido da Frente Liberal), com vigência até o ano de 2011; a segunda, a Lei nº 14.547, de 21 de dezembro de 2011, promulgada na gestão do governador Eduardo Campos (PSB), assinada por João Soares Lya Neto (PDT – Partido Democrático Trabalhista), governador em exercício na ocasião.

Para efeitos de identificação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº 101/2000), merece destaque o tempo de vigência dos contratos temporários, uma vez que a prática de contratos precários acomete grande parte dos estados brasileiros e em alguns deles, como assinalado por Gurgel e Júnior (2013), esses gastos não são contabilizados no gasto com pessoal.

A primeira (Lei nº 10.954/93), em seu artigo 4º, especifica que o contrato de trabalho do pessoal temporário não poderia exceder 24 (vinte e quatro) meses, podendo ser prorrogável por igual período. Em casos de recontração, após esgotado o prazo máximo de 48 (quarenta e oito meses), somente poderia ocorrer após 2 (dois) anos do término do contrato anterior (PERNAMBUCO, 1993). Já a Lei nº 14.547/2011, vigente ao término desta

²⁵ Estudo integrante da Pesquisa Nacional “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica: configurações, impasses, impactos e perspectivas”, realizada em 12 estados brasileiros e suas capitais.

investigação, estabelece que as contratações feitas por prazo determinado devem observar os seguintes prazos:

- a) Em casos de assistência a situações de calamidade pública e assistência a emergências em saúde pública, o prazo de 6 (seis) meses, com prorrogação pelo prazo necessário à superação da situação de calamidade pública, desde que não exceda o prazo máximo de 2 (dois) anos;
- b) Nos demais casos (III - admissão de professor substituto e professor visitante; IV - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro [...]), **pelo prazo de 2 (dois) anos, desde que o prazo não exceda 6 (seis) anos** (PERNAMBUCO, 2011, grifos meus).

Com relação à recontração, após os 6 (seis) anos de contrato, a Lei nº 14.547/11 vigente estabelece o interstício mínimo de 12 (doze) meses para a celebração de um novo contrato temporário.

Há uma diferença considerável, em relação ao tempo de vigência dos contratos temporários, com a mudança da legislação. Ao tomar por base, como exercício de análise e reflexão, 13 anos na administração pública, um professor, ao ser contratado, ficando o prazo máximo estabelecido no artigo 4º da Lei nº 10.594/1993, trabalharia 9 anos. Com a nova regra, estabelecida pela Lei 14.547/2011, esse mesmo profissional, realizando todas as prorrogações possíveis, respeitado o limite de 12 (doze) meses de interstício entre a rescisão dos contratos, trabalharia 12 (doze) anos dos 13 (treze) possíveis.

De acordo com Gurgel (2013), em regra, os professores com contrato temporário:

têm menos direitos trabalhistas que os do quadro efetivo, sua remuneração é menor e o controle sobre o seu trabalho é superior aos professores efetivos. É também usado para baratear os custos: não concede benefícios e não recolhe contribuições trabalhistas (p.114).

Com a vigência da Lei nº 14.457/11, os tipos de contratos temporários, logo precarizados, que podem ser celebrados pela administração pública foram ampliados, como sintetizado no quadro 7:

Quadro 7: Comparação do artigo 2º da Lei nº 10.594/1993 e a Lei nº 14.547/2011
(Leis de contratos temporários do estado de Pernambuco)

Lei nº 10.594/1993	Lei nº 14.547/2011
Art. 2º A contratação de pessoal por prazo determinado dar-se-á, exclusivamente, para:	Art. 2º Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I - combate a surtos epidêmicos; II - atendimento a situações de calamidade pública; III - realização de serviço considerado essencial, cuja inexecução, quando ameaçado de paralisação, possa comprometer a saúde ou a segurança de pessoas ou bens; IV - substituição de professor ou admissão de professor visitante, inclusive estrangeiro; V - execução de serviço nas áreas de pesquisa científica e tecnológica por profissional de notória especialização, inclusive estrangeiro; VI - execução de serviços afetos a unidades de ensino ou de saúde recém instaladas; VII - prestação de serviço braçal de plantio, colheita e distribuição, em áreas de pesquisas agropecuárias e de execução de obras ou serviços de construção, conservação ou reparos; VIII - atendimento a outros serviços de urgência, cuja inexecução possa comprometer as atividades dos órgãos e entidades de administração direta e indireta do Estado e a regular prestação de serviços ao público.	I - assistência a situações de calamidade pública; II - assistência a emergências em saúde pública; III - admissão de professor substituto e professor visitante; IV - admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro; V - programa governamental ou projeto especial para atender a encargos temporários de obras e serviços de engenharia ou de outra natureza cujas peculiaridades ou transitoriedade justifiquem a predeterminação do prazo; VI - execução de convênio firmado com entidades públicas ou privadas para a realização de programa, projeto ou atividades de interesse recíproco; VII - projetos de correção do fluxo escolar, desenvolvidos no âmbito da Secretaria de Educação, destinados aos alunos da rede estadual de ensino com defasagem de idade-série; VIII - atividades técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública estadual; IX - atividades técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes de aumento transitório no volume de trabalho; X - atividades técnicas especializadas de tecnologia da informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pelo inciso VIII
--	--

	e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade; XI - admissão de pesquisador, nacional ou estrangeiro, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição destinada à pesquisa; XII - realização de serviço considerado essencial, cuja inexecução, quando ameaçado de paralisação, possa comprometer a saúde ou a segurança de pessoas ou bens; XIII - prestação de serviço braçal de plantio, colheita e distribuição, em áreas de pesquisas agropecuárias e execução de obras ou serviços de construção, conservação ou reparos; e XIV - atendimento a outros serviços de urgência, cuja inexecução possa comprometer as atividades dos órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado e a regular prestação de serviços públicos aos usuários.
--	--

Fonte: Elaboração própria, com base nas Leis nº 10.594/1993 e nº 14.547/2011.

Dos 8 (oito) tipos de situações consideradas legais para contratação temporária até 2011, a partir da promulgação da Lei nº 14.547/2011, foram ampliadas para 14 (quatorze) situações consideradas emergenciais. O inciso “VII - projetos de correção do fluxo escolar, desenvolvidos no âmbito da Secretaria de Educação, destinados aos alunos da rede estadual de ensino com defasagem de idade-série” (PERNAMBUCO, 2011) foi um dos tipos de situações contempladas pela nova Lei.

A tabela 11 apresenta os dados disponibilizados pelo Portal da Transparência do estado de Pernambuco em setembro de 2017, produzidos pela Secretaria da Controladoria Geral do Estado, a respeito da quantidade de servidores ativos na SEDUC, entre 2009 e 2015.

Tabela 11: Quantidade de servidores ativos por tipo de contrato da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (2009-2015)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ESTATUTÁRIOS	34.811	37.065	35.317	33.429	32.726	31.199	28.860
CONTRATO POR TEMPO DETERMINADO	21.198	18.758	20.543	17.806	18.121	18.625	18.081
OUTROS*	209	213	185	152	151	137	107
COMISSIONADOS	189	283	306	308	315	310	297
TOTAL - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	56.407	56.319	56.351	51.695	51.313	50.271	47.345

Fonte: elaboração própria com dados dos relatórios da Secretaria da Controladoria Geral do Estado (SCGE) – Servidores por Estabelecimento. Os relatórios não fornecem os dados de 2005 a 2008.

* Professores Revertidos, com contratos regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas e Extra Quadro – Civil.

A diminuição do número de servidores da Secretaria de Educação, no período, teve relação direta com a queda do quantitativo de servidores estatutários que passaram de 34.811 para 28.860, entre 2009 e 2015. A queda no número de servidores também relaciona-se aos contratados temporariamente: passaram de 21.198 (vinte e um mil, cento e noventa e oito) para 18.081 (dezoito mil e oitenta e um) servidores.

Entre os anos de 2011 e 2012, foi encontrada a maior diferença do número (total) de servidores no período. Os dados nos mostram uma diminuição de 4.656 (quatro mil, seiscentos e cinquenta e seis) servidores de um ano para o outro, o que corresponde a uma queda de 8,26%.

Com relação aos números de funcionários “comissionados” na Secretaria de Educação, o aumento foi de 108 (cento e oito) servidores, o que corresponde a um aumento de 57,14%, no período de 2009 a 2015. Em 2013, a quantidade de funcionários com cargo em comissão atingiu o seu maior número, com 315 pessoas enquadradas neste tipo de contrato.

A tabela 12 traz a porcentagem, em valores aproximados, correspondente a cada um dos tipos de contrato do total de funcionários da Secretaria de Educação. A opção foi pela análise somente dos maiores grupos: Estatutários, Contratados por Tempo Determinado e Outros.

Tabela 12: Servidores na Secretaria Estadual de Educação (SEE) de Pernambuco por tipo de contrato (2009-2015) – (%)

TIPO DE CONTRATO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
ESTATUTÁRIOS	62%	66%	63%	65%	64%	62%	61%
CONTRATO POR TEMPO DETERMINADO	37%	33%	36%	34%	35%	37%	38%
OUTROS	1%	1%	1%	1%	1%	1%	1%

Fonte: elaboração própria com dados da SCGE.

* Professores Revertidos, com contratos regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas e Extra Quadro – Civil; Comissionados.

É importante lembrar que os dados não fazem distinção entre os grupos de profissionais pertencentes a categoria docente e os demais profissionais da educação. Os números indicam, somente, os servidores da Secretaria de Educação por tipo de contrato.

Entre os anos de 2009 e 2010, pode-se perceber uma maior oscilação no período em pontos percentuais, sendo de 4% a mais para servidores do tipo estatutário e 4% menos dos servidores com contratos temporários, o que corresponde a um aumento de 2.254 (dois mil, duzentos e cinquenta e quatro) servidores estatutários e um decréscimo de 2.240 (dois mil, duzentos e quarenta) funcionários com contrato temporário. Infelizmente, essa mudança não se manteve até o ano de 2015, o quantitativo de servidores estatutários voltou a cair e de servidores com contrato temporário a crescer, em percentuais, atingindo a marca de 61% de estatutários e 38% de temporários.

Brito (2018), ao analisar o ingresso do professor no setor público, nos doze estados e capitais da Pesquisa Nacional²⁶, constata que em todos os estados pesquisados existe a afirmação nos dispositivos legais da exclusividade do concurso público, seguida da inclusão de incisos que permitem manter uma rede de docentes temporários. Segundo a autora, essa regularidade nos resultados “leva-nos a inferir que há legitimação da contratação de professores temporários, o que pode gerar efeitos destrutivos para a carreira docente pública. Observou-se que nos estados e capitais pesquisados há grande número de contratos de professores temporários.” (BRITO, 2018, p.61).

A autora completa que, em 2010, na rede estadual de São Paulo, existiam 37% de professores temporários atuando na rede de ensino, podendo a proporção chegar a 44% se

²⁶ Estudo integrante da Pesquisa Nacional “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica: configurações, impasses, impactos e perspectivas”, realizada em 12 estados brasileiros e suas capitais.

também fossem considerados os professores contratados na condição de eventuais²⁷. Outro exemplo é o caso da rede estadual do Paraná, que em 2010 possuía 36% dos professores e pedagogos contratados por tempo determinado (BRITO, 2018).

No caso de Pernambuco, do total de servidores²⁸ em exercício na Secretaria de Educação, no ano de 2010, 33% correspondiam à contratação por tempo determinado, sendo o menor índice observado na série histórica. No último ano da série histórica, a porcentagem subiu para 38%.

Na tabela 13 apresenta-se o número de servidores em atividade na Secretaria de Educação em relação ao total de servidores no estado de Pernambuco.

Tabela 13: Total de servidores da Secretaria Estadual de Educação e total de servidores de outras Secretarias (2009-2015)

TOTAL/ VARIAÇÃO	2009 (PSB)	2010	2011 (PSB)	2012	2013	2014 (PDT)	2015 (PSB)	Variação 2009-2015
TOTAL - SECRETARIA DE EDUCAÇÃO	56.407	56.319	56.351	51.695	51.313	50.271	47.345	-9.062
VARIAÇÃO ANO A ANO - SE	0,00%	-0,15%	0,05%	-8,26%	-0,74%	-2,03%	-5,82%	-16,07%
TOTAL - OUTRAS SECRETARIAS	110.394	155.044	150.603	125.907	185.298	186.420	168.736	58.342
VARIAÇÃO ANO A ANO - OUTRAS SECRETARIAS	0,00%	40,45%	-2,86%	-16,40%	47,17%	0,60%	-9,49%	52,85%

Fonte: elaboração própria com dados da SCGE.

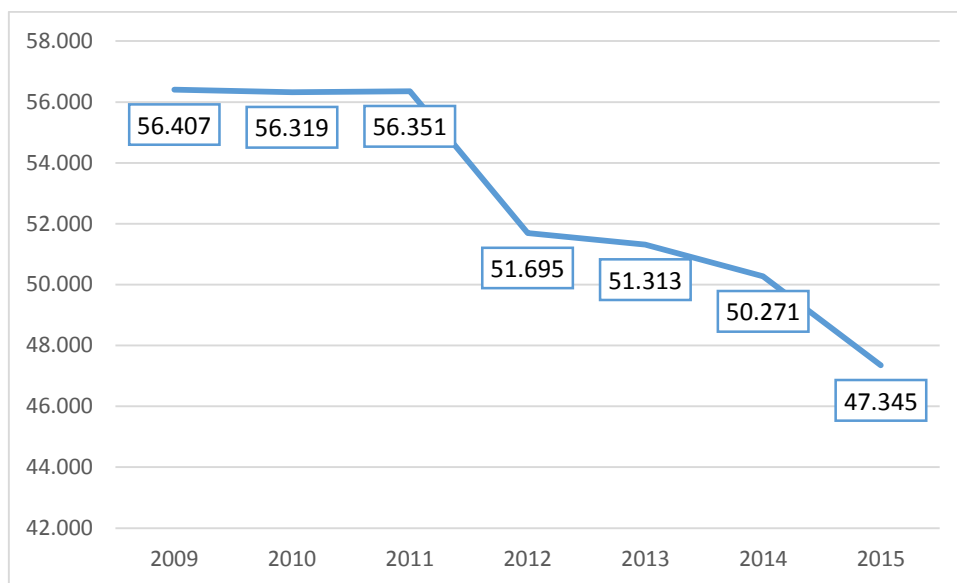
É possível perceber que houve um decréscimo no número de servidores da Secretaria de Educação entre os anos de 2009 e 2015, contabilizando uma diminuição de 9.062 (nove mil e sessenta e dois) servidores, o que corresponde a uma queda de aproximadamente

²⁷ Este professor tem uma condição de completa ausência de regulação trabalhista de sua atividade. Ele faz inscrição na própria unidade escolar e diariamente comparece à unidade para substituir o professor que vier a se ausentar no dia. Esse professor só recebe o pagamento se substituir algum docente (NASCIMENTO; MEDINA; CAMARGO, 2018).

²⁸ Os dados coletados do estado de Pernambuco fazem alusão ao total de servidores da pasta e não apenas aos docentes.

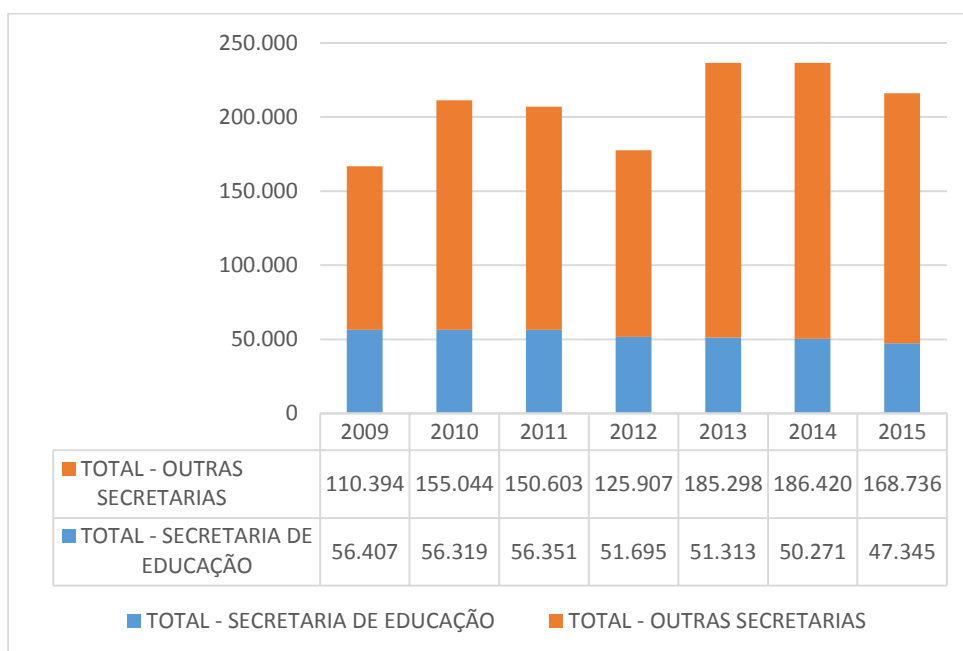
16,07% do número de trabalhadores dessa Secretaria. No mesmo período, a quantidade de funcionários nas demais Secretarias aumentou 52,85%, como observado nos gráficos 6 e 7:

Gráfico 6: Total de servidores ativos da Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (2009-2015)



Fonte: elaboração própria com dados dos relatórios da SCGE.

Gráfico 7: Total de servidores da Secretaria Estadual de Educação e total de servidores de outras Secretarias (2009-2015)

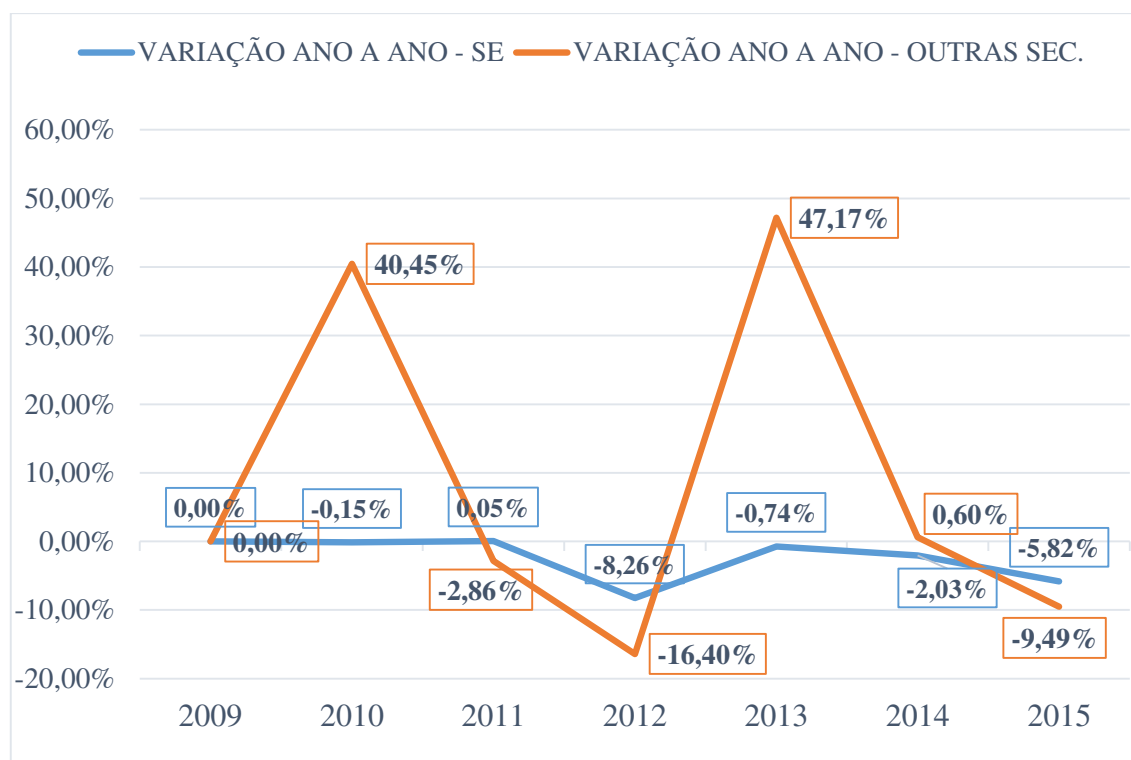


Fonte: elaboração própria com dados dos relatórios da SCGE.

Entre 2011 e 2012, a partir da análise do gráfico 6, observa-se que a queda no número de servidores ocorre tanto na Secretaria de Educação quanto nas demais Secretarias. A diferença que se estabelece é a partir de 2012. Com relação a Secretaria de Educação, o número de servidores continuou diminuindo ano a ano, até atingir a marca de 47.345 servidores, como indicado nos dois gráficos. Já com as demais Secretarias, percebe-se maior variação no ano de 2013, com o aumento no número de servidores de 59.391. De 2014 para 2015, a quantidade de servidores voltou a cair, atingindo a marca de 168.736 funcionários.

Ao analisar a variação percentual ano a ano, entre os servidores ativos da Secretaria de Educação e demais servidores em atividade, do período indicado, observa-se que com relação a Secretaria de Educação, apenas no ano de 2011 a variação foi maior que o ano anterior. Em todos os outros anos a variação foi negativa, comparada ao ano anterior. Com relação às demais Secretarias, nos anos de 2010 e 2013, o número de profissionais aumentou em média 40%, comparado aos anos de 2009 e 2012, respectivamente, como assinalado no gráfico 8.

Gráfico 8: Total de servidores da Secretaria Estadual de Educação em relação ao total de servidores de outras Secretarias – Variação ano a ano (%) (2009-2015)



Fonte: elaboração própria com dados dos relatórios da SCGE.

Os anos em que se observou o maior aumento do número de servidores ativos no governo pernambucano – excetuando a Secretaria de Educação – foram aqueles em que o

governador Eduardo Campos (PSB) estava em seu último ano de mandato: 2010, último ano de governo do primeiro mandato, e 2013, o último ano de Campos em razão de seu afastamento para concorrer às eleições presidenciais de 2014.

3.1.3 Jornada de trabalho docente

Com relação à jornada de trabalho dos professores, o PCC não estabeleceu critérios acerca da carga horária, tampouco a proporção de horas que deveriam ser cumpridas em interação com os educandos, razão pela qual se analisa, neste item, outras normativas que tratavam da questão, no período de 2005 a 2015.

Para os professores de carreira, as jornadas de trabalho previstas na Lei nº 10.335, de 16 de outubro de 1989, são de 150 e 200 aulas mensais, o que corresponde a 30 horas e 40 horas semanais, respectivamente, visto que o governo do estado paga o salário levando em consideração 5 (cinco) semanas por mês.

Em consonância com a Lei nº 10.335/1989, o Estatuto do Magistério Público do Estado de Pernambuco estabelece no artigo 14:

Art. 14. O regime de trabalho do professor do Serviço Público do Estado de Pernambuco é fixado em hora-aula, independente da função que exerça e do nível de ensino em que atue.

Parágrafo único. A carga horária do professor terá duração mínima de 30 (trinta) horas-aula semanais, correspondentes a 150 (cento e cinquenta) horas-aula mensais e a duração máxima de 40 (quarenta) horas-aula semanais, correspondentes a 200 (duzentas) horas-aulas mensais (PERNAMBUCO, 1996).

No artigo seguinte, o Estatuto do Magistério fixa a duração da hora-aula na regência e na execução de atividades técnico-pedagógicas em 50 minutos, ampliando o pagamento por horas-aula para todos os profissionais da carreira do magisterio. É importante ressaltar que, nesta pesquisa, não foram encontradas Leis Ordinárias, Complementares ou Decretos que modificassem ou regulamentassem a jornada de trabalho dos professores da rede estadual, razão pela qual, a análise restringiu-se apenas à comparação do Estatuto do Magistério ao artigo 2º da Lei do Piso.

O Quadro 8 apresenta comparativamente a composição das horas-aula em regência de classe (atividade de interação com o educando) e as horas-aula atividade (atividade

extraclasse) do professor no estado de Pernambuco e o estabelecido na Lei Federal nº 11.738/08 (PSPN):

Quadro 8: Comparação da jornada de trabalho docente estabelecida na Lei nº 11.738/08 (PSPN) e na Lei nº 11.329/1996 (Estatuto do Magistério Público de Pernambuco)

Lei nº 11.738/08 Lei do Piso (PSPN)	Lei nº 11.329/1996 Estatuto do Magistério
Artigo 2º § 4º Na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos.	Artigo 16º § 1º As horas-aula atividade corresponderão a 20% (vinte por cento) da carga horária total do professor , para docentes que desenvolvam suas atividades em classes da pré-escola e de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental. § 2º As horas-aula atividade corresponderão a 30% (trinta por cento) da carga horária total do professor , para docentes que desenvolvam suas atividades em classes de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental e do Ensino Médio.

Fonte: elaboração própria, com base nas Leis nº 11.738/08 e nº 11.329/96, grifos meus.

Com base no quadro 8, percebe-se que, no Estatuto do Magistério Público de Pernambuco não há a garantia de que, 1/3 da jornada de trabalho docente, seja realizada “fora da sala de aula”.

3.1.4. Critérios de Progressão na carreira docente

Antes de analisarmos os critérios de progressão na carreira docente, é importante apresentarmos alguns dos conceitos pelos quais a Lei nº 11.559, de 10 de junho de 1998 (PCC), se baseia para a estruturação dos Planos de Carreira do Quadro Permanente de Pessoal do Sistema Público de Educação. Para o Artigo 5º da referida Lei, considera-se:

- I - Grade – é o conjunto de matrizes de vencimento referente a cada cargo.
- II - Matriz – é o conjunto de classes sequenciais e faixas, segundo a formação, habilitação, titulação e qualificação profissional.
- III - Grupo Ocupacional – os Grupos ocupacionais contemplam conjuntos de cargos de acordo com a natureza da atividade, possuem carreiras específicas

e representam as funções relacionadas com o atendimento dos objetivos do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes.

IV - Carreira – é a organização estruturada de Cargos ou de série de Classes do mesmo nível que define a evolução funcional dos servidores e os níveis de retribuição remuneratória correspondente (PERNAMBUCO, 1998).

O Plano de Cargos e Carreiras, em seu Art. 11º, menciona as regras gerais estabelecidas a todos os cargos públicos dos profissionais da educação de provimento efetivo. O Plano define que estes cargos ficam distribuídos em CLASSES, identificadas pelos numerais romanos “I, II, III, e IV”, às quais estão associados critérios de habilitação ou qualificação Profissional, sendo cada CLASSE composta por 4 (quatro) FAIXAS, designadas pelas letras “a, b, c” e “d” (PERNAMBUCO, 1998).

O artigo 14º do Plano de Cargos e Carreiras, que trata da progressão na carreira dos cargos do Sistema Público Estadual de Educação, estabelece três procedimentos de evolução na carreira, sendo:

I - Progressão Horizontal – passagem do servidor de uma FAIXA para a seguinte, dentro de uma mesma CLASSE, obedecendo aos critérios especificados para a avaliação de desempenho e o tempo de efetiva permanência na FAIXA;

II - Progressão Vertical – passagem do servidor de uma CLASSE para a imediatamente superior, obedecidos os critérios de desempenho e de tempo de serviço, observado para o desempenho o cumprimento de exigência de participação em programas de desenvolvimento para a carreira, assegurados pela instituição;

III - Progressão por Elevação de Nível Profissional – passagem do servidor de uma matriz para outra, conforme a exigência de titulação, independente da CLASSE onde se encontra (PERNAMBUCO, 1998).

Sobre os procedimentos previstos para a progressão na carreira dos ocupantes dos cargos de provimento efetivo, Professor I e Professor II prevê-se:

A Progressão Horizontal ocorrerá após o estágio probatório para o servidor que alcançar, no mínimo, 70% (setenta) da pontuação máxima definida na avaliação de desempenho. No entanto, a progressão horizontal não é automática, mesmo para aqueles que atinjam os 70%, pois de acordo com o Artigo 16º do PCC²⁹:

Art. 16. O servidor concorrerá à Progressão Horizontal quando se encontrar na FAIXA inicial ou em FAIXA intermediária de sua CLASSE, desde que cumpra o interstício de 01 (um) ano e esteja dentre o contingente de no mínimo 10% (dez por cento) e no máximo 30% (trinta por cento) de servidores, por cargo, habilitados por ordem de classificação, no final do ano letivo, pelo

²⁹ Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 12.642, de 15 de julho de 2004.

processo de Avaliação de Desempenho, efetuado em cada Unidade Administrativa (PERNAMBUCO, 2004).

Para progredir horizontalmente na carreira, o servidor deverá concorrer com os demais habilitados, considerando-se o rendimento na avaliação de desempenho. O parágrafo segundo do artigo 16º prevê que nas Unidades Administrativas com menos de cinco servidores será progredido, no máximo, apenas um servidor.

Com relação à porcentagem de aumento na progressão horizontal, analisando as Leis Complementares, que fixam os valores dos vencimentos-base de cada ano da série histórica, percebe-se alterações nos valores durante todo o período. Entre os anos de 2005 e 2007, o valor definido foi de 3,0% por mudança de faixa salarial (progressão horizontal). Em 2008, com a LC nº 112/2008, que institui o Piso Profissional para os servidores do Grupo Ocupacional do Magistério, fica estabelecido o percentual de 2,5% para cada mudança de faixa.

A mesma lei, além de determinar o Piso Profissional e estabelecer a diminuição de 3% para 2,5%, para mudança de faixa, extinguiu o cargo de professor enquadrado na Matriz Formação em Magistério, descrito da seguinte maneira:

Art. 6º Os atuais ocupantes do cargo de professor do Quadro de Pessoal Permanente da Secretaria de Educação enquadrado na matriz de Formação em Magistério e Formação Magistério com Aperfeiçoamento ou Especialização, passam a integrar quadro em extinção. [...]

§ 2º Em todas as matrizes ficam preservadas as mesmas quantidades de classes e faixas, além do percentual entre matrizes, mantida a possibilidade de o professor enquadrado na matriz de Formação em Magistério e Formação Magistério com Aperfeiçoamento ou Especialização, ocupante do quadro em extinção, e do professor do Grupo Ocupacional Magistério Público para Educação Especial, de que trata o *caput* deste artigo, após concluir curso superior em Licenciatura Plena, migrar para a grade dos professores de nível superior, de acordo com sua habilitação e titulação (PERNAMBUCO, 2008).

A partir de 2008, os professores com formação em nível médio, na modalidade normal, prevista no art. 62 da Lei nº 9394/96 (LDB), passam a integrar um quadro em extinção, e após concluírem o curso superior em Licenciatura Plena, migram para a grade dos professores de nível superior.

O segundo parágrafo, do artigo 6º da L.C. nº 112/2008, estabelece que “em todas as matrizes ficam preservadas as mesmas quantidades de classes e faixas, além do percentual entre as matrizes” (PERNAMBUCO, 2008). Contudo, em 2010, a Lei Complementar nº 154, de 26 de março de 2010, estabelece que a partir de 01 de junho de 2010, os cargos em extinção (Magistério) passam a integrar uma nova “grade vencimental”. Os professores com formação

em nível médio não progrediriam horizontalmente, podendo migrar para a grade dos professores de nível superior, desde que concluíssem a formação em nível superior, requisito mínimo exigido para tal enquadramento. Como definido no anexo I da LC nº 154/2010, a saber:

Tabela 14: Anexo I da Lei Complementar nº 154, de 26 de março de 2010: Grade de vencimento base do cargo público de Professor do quadro em extinção, da Secretaria de Educação (a partir de 01 de junho de 2010)

PROFESSOR DO QUADRO DE PESSOAL EM EXTINÇÃO, COM FORMAÇÃO EM MAGISTÉRIO.			
Série de classes	Faixas Salariais	Matriz De Vencimento Base Por Carga Horária	
		CARGA HORÁRIA DE 150 HORAS AULAS MENSAIS	CARGA HORÁRIA DE 200 HORAS AULAS MENSAIS
		VALORES (em R\$) VÁLIDOS A PARTIR DE 01 DE JUNHO DE 2010	
única	única	783,75	1.045,00

Fonte: LC nº 154/2010.

Outra mudança estabelecida pela LC nº 112/2010 foi em relação à diminuição do valor entre as faixas, para os professores com formação em nível superior, passando para 2%. Portanto, desde 2005 (ano inicial da análise histórica), a porcentagem de mudança de faixa diminuiu de 3% para 2,5%, em 2008 e, a partir de 2010, passou a ser de 2%, tendência que se mantém até 2015, conforme tabela 15:

Tabela 15: Porcentagem da progressão horizontal para professores da rede estadual de PE com formação em nível superior e formação em nível médio – 2005 a 2015

Ano	Formação em Magistério	Formação em Licenciatura Plena
2005 - 2007	3%	3%
2008 - 2009	2,5%	2,5%
2010 -2015	Faixa única	2%

Fonte: Elaboração própria com dados das Leis nº 12.642/2004; LC nº 112/2008; LC nº 154/2010; LC nº 179/2011

A análise da redução da diferença salarial na mudança de faixas levanta a hipótese de que houve um achatamento da carreira, por aproximar o valor inicial ao final da carreira. Porém, tal constatação deverá levar em consideração as demais possibilidades de evolução na

carreira, como a Progressão Vertical e a Progressão por Elevação de Nível Profissional, que serão analisadas adiante.

A Progressão Vertical, de acordo com o artigo 17º da Lei 11.559/1998 ocorre em duas situações: por desempenho e por tempo de serviço.

Para a progressão vertical por desempenho, o processo de avaliação ocorre quando o servidor se encontrar na última faixa da classe a que pertence, e desde que cumpra o interstício de 1 ano. Assim como a progressão horizontal, a progressão vertical por desempenho ocorre ao final de cada ano letivo, para no máximo 30% dos servidores por cargo de cada unidade administrativa que atingirem no mínimo de 70% da referida avaliação.

Já a progressão vertical, por tempo de serviço,

será assegurada e concedida ao servidor a cada 10 (dez) anos de efetivo exercício, no âmbito da Secretaria de Educação, passando à primeira faixa da classe imediatamente superior a qual se encontra, de acordo com os requisitos estabelecidos na Constituição estadual (PERNAMBUCO, 1998).

Assim como no caso da progressão horizontal, a progressão vertical também teve a porcentagem, entre as classes, alterada pelas Leis Complementares nº 112/2008 e nº 154/2010, além da LC nº 179, de 11 de julho de 2011. Entre os anos de 2005 e 2007, o servidor que progredisse verticalmente, passando da última faixa da classe que pertencia à primeira faixa da classe imediatamente superior (evolução de classe), receberia o equivalente a 12% de aumento salarial (intervalo entre as classes), conforme estabelecido na Lei nº 12.642, de 15 de julho de 2004.

No ano de 2008, a partir da LC nº 112/2008, o intervalo entre as classes foi estabelecido em 10%, o que perdurou até o ano de 2010. Neste ano, com a LC nº 154/2010, o percentual entre as séries caiu ainda mais, atingindo a marca de 6% entre as classes. Contudo, no ano seguinte, a LC 179/2011, que define enquadramento, reajusta a remuneração dos cargos públicos que indica e determina providências correlatas, alterou o valor novamente para 10% (intervalo entre as classes referente a progressão vertical).

Os profissionais do quadro em extinção passaram a integrar um quadro sem evolução horizontal e vertical, a partir do ano de 2010. A tabela 16 registra as diferentes porcentagens da progressão vertical entre os anos de 2005-2015:

Tabela 16: Porcentagem da progressão vertical para os professores da rede estadual de PE com formação em nível superior e formação em nível médio – 2005 a 2015

Ano	Formação em Magistério	Formação em Licenciatura Plena
2005 - 2007	12%	12%
2008 - 2009	10%	10%
2010	Classe única	6%
2011 - 2015	Classe única	10%

Fonte: Elaboração própria com dados das Leis nº 12.642/2004; LC nº 112/2008; LC nº 154/2010; LC nº 179/2011

Assim como na progressão horizontal, a progressão vertical sofreu modificações durante os governos de Eduardo Campos: no segundo mandato do PSBista, o intervalo entre as classes, que era de 6%, ampliou-se para os percentuais vigentes entre 2008 e 2009, de 10%, e manteve-se até o ano de 2015.

A *Progressão por Elevação de Nível Profissional*, segundo o artigo 21 do Plano de Cargos e Carreiras, “ocorrerá a qualquer tempo, após cumprimento do estágio probatório, para o servidor que adquirir a graduação ou a titulação, ou ainda a sua qualificação profissional” (PERNAMBUCO, 2004). O artigo 22 da referida Lei estabelece, ainda, que os cursos de pós-graduação *lato sensu* e *stricto sensu* somente serão considerados para fins de progressão por elevação de nível profissional “se ministrados por instituição autorizada e reconhecida pelos órgãos competentes e, quando realizados no exterior, forem revalidados por instituição brasileira, credenciada para este fim” (PERNAMBUCO, 1998).

Segundo os artigos 24 e 25 do PCC, o servidor que adquirir uma nova habilitação para fins de progressão por elevação de nível profissional passará para a matriz de vencimento correspondente a sua habilitação, permanecendo na mesma classe e faixa salarial, e em nenhuma hipótese uma mesma qualificação, graduação ou titulação poderá ser utilizada em mais de uma forma de progressão.

Até o ano de 2008, os professores com formação em nível médio na modalidade Normal, após concluírem curso de Licenciatura Plena, eram enquadrados no parágrafo único do artigo 25 do PCC, estabelecendo que estes profissionais passariam para a Classe III correspondente a respectiva tabela salarial.

O artigo 26 do mesmo Plano de Cargos e Carreiras, com redação alterada pela Lei nº 12.642, de 15 de julho de 2004, estabelece como se dá a progressão por elevação de nível profissional, por grupo ocupacional, da seguinte forma:

Art. 26. A progressão por elevação de nível Profissional dar-se-á exclusivamente:

I - Grupo Ocupacional: Magistério - Professor:

- a) progressão para a matriz de vencimento de Formação em Magistério, com Aperfeiçoamento ou Especialização, em nível médio, dar-se-á para o Professor que obtiver Curso de Aperfeiçoamento ou Especialização em nível médio, em área relacionada à sua atuação, com carga horária mínima de 180 (cento e oitenta) horas;
- b) a progressão para a matriz de vencimento de Licenciatura Plena, dar-se-á para o Professor que obtiver a Graduação em Licenciatura Plena em qualquer área da Educação;
- c) a progressão para a matriz de vencimento do Graduado com Licenciatura Plena e com Especialização, dar-se-á para o Professor portador de licenciatura plena, que obtiver Curso de Pós-Graduação *Latu-Sensu*, Especialização, em área relacionada à sua atuação com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas;
- d) a progressão para a matriz de vencimento do Graduado com Licenciatura Plena e com Mestrado, dar-se-á para o Professor portador de licenciatura plena, que obtiver Curso de Pós-Graduação *Stricto-Sensu*, Mestrado, em área relacionada à sua atuação;
- e) a progressão para a matriz de vencimento do Graduado com Licenciatura Plena e Doutorado, dar-se-á para o Professor portador de licenciatura plena, que obtiver Curso de Pós-Graduação, *Stricto-Sensu*, Doutorado, em área relacionada à sua atuação (PERNAMBUCO, 2004).

Para fins de progressão por elevação de nível profissional, o professor deverá possuir uma formação acima da mínima exigida para o seu cargo, sendo no caso dos professores com Licenciatura Plena, a pós-graduação *latu sensu* (360 horas), e para os professores com formação em nível médio na modalidade normal, curso de especialização de 180 horas até 2008 e, após a LC nº 112/2008, a formação em Licenciatura Plena.

As porcentagens também se alteraram durante os anos de 2005 e 2015 para este tipo de progressão. A tabela 17 apresenta as diferentes porcentagens da progressão por elevação de nível profissional, entre os anos de 2005 a 2015.

Tabela 17: Porcentagem da progressão por elevação de nível profissional para os professores da rede estadual de PE com formação em nível superior e formação em nível médio – 2005 a 2015

FORMAÇÃO	2005-2007	2008	2010 (jan.)	2010 (jun.)	2011-2015
Graduação em Licenciatura Plena e Doutorado	19%	19%	24%	15%	15%
Graduação em Licenciatura Plena e Mestrado	15%	15%	16%	14%	14%
Graduação em Licenciatura Plena e Especialização	15%	15%	8%	13%	13%
Graduação em Licenciatura Plena	19%	Art. 26 da LC nº 112/2008: Mudança para grade de Professor com nível superior			
Formação em Magistério, com Aperfeiçoamento ou Especialização em Educação Especial	15%	15%	0%		
Formação em nível médio modalidade Normal (Magistério)	Ingresso	Ingresso	Ingresso	Ingresso	Ingresso

Fonte: Elaboração própria com dados das Leis nº 12.642/2004; LC nº 112/2008; LC nº 154/2010; LC nº 179/2011.

A progressão por elevação de nível profissional, assim como verificado nas outras duas formas de progressão analisadas, apresenta queda nas porcentagens referentes à evolução funcional (troca de matriz), de 2005 a 2015. Até 2008, o professor que fizesse uma Especialização, Mestrado ou Doutorado, acumulava, ao final da progressão, uma evolução salarial correspondente a 49%. Com a Lei Complementar nº 154/2010, até o mês de junho de 2010, o professor acumularia um aumento salarial total de 48%, ao final da progressão. Porém, nessa mesma Lei Complementar definiu-se novos valores de vencimento e de porcentagem da progressão por elevação de nível profissional, após junho de 2010, sendo o acumulado total para progressão de 42% mantido até o ano de 2015.

Como afirmado anteriormente, a valorização da carreira docente engloba, entre outros aspectos, as formas de ingresso na carreira e formação mínima exigida; jornada de trabalho; estrutura e movimentação na carreira; composição da remuneração e dispersão do vencimento-base e; incentivos para a formação inicial e continuada. Ao analisar as mudanças nos percentuais da movimentação na carreira, identifica-se que as estratégias de progressão adotadas levam a um achatamento da carreira docente.

No caso de Pernambuco, levamos em conta as formas de ingresso, a estrutura e movimentação na carreira, a jornada de trabalho e a dispersão de vencimentos, com vistas a identificar o que ocorreu na política salarial docente no estado, entre os anos de 2005 a 2015.

3.2 Vencimento docente no período de 2005 a 2015

Como apresentado, um dos objetivos da dissertação é analisar como foi a evolução do vencimento dos docentes entre os anos de 2005 a 2015, analisando as perdas e ganhos comparadas ao salário mínimo nacional, ao salário mínimo proposto pelo Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos e Socioeconômicos (DIEESE) e ao Piso Salarial Profissional Nacional.

3.2.1 Vencimento Inicial: uma análise no período

No presente tópico, analisaremos apenas o vencimento básico no início da carreira docente. Na Tabela 18 são apresentados os valores dos vencimentos iniciais, entre os anos de 2005 a 2015. A tabela a seguir apresenta os valores nominais, os valores atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), tendo como referência a jornada de 200 h/a, referente a cinco semanas, para os professores com formação em magistério e licenciatura plena.

Optou-se por analisar essa jornada, uma vez que a Lei nº 11.738/08 (PSPN) faz alusão ao valor do piso pago aos professores com jornada equivalente a 40 horas semanais. A tabela indica também as Leis que alteraram os valores dos vencimentos e o governador em exercício em cada um dos anos.

Tabela 18: Vencimento básico inicial do magistério público estadual de Pernambuco com carga horária de 200 horas/aula (2005-2015) – valores nominais e em reais (R\$)

Legislação	VB Inicial Magistério Nominais	VB Inicial LP Nominais	Índice de correção (INPC)	VB Inicial corrigido Magistério	VB Inicial corrigido LP	Governador
Lei nº 12.642, de 15 de julho de 2004	307,13	420,30	1,751252	537,86	736,05	Jarbas Vasconcelos (PMDB)
LC nº 85, de 31 de março de 2006	337,86	462,36	1,605921	542,58	742,51	

Lei nº 13.276, de 9 de agosto de 2007	354,75	485,48	1,534166	544,25	744,81	Eduardo Campos (PSB)
LC nº 112, de 6 de junho de 2008	593,76	635,00	1,456944	865,08	925,16	
LC nº 154, de 26 de março de 2010	854,17	854,17	1,348180	1.151,57	1.151,57	
LC nº 154, de 26 de março de 2010	1.045,00	1.055,00	1,305091	1.363,82	1.376,87	
LC nº 179, de 11 de julho de 2011	1.187,97	1.199,85	1,270858	1.509,74	1.524,84	
LC nº 179, de 11 de julho de 2011	1.187,97	1.247,37	1,227790	1.458,58	1.531,51	
LC nº 201, de 21 de março de 2012	1.451,94	1.524,53	1,196948	1.737,90	1.824,78	
LC nº 231, de 13 de maio de 2013	1.567,66	1.646,04	1,129672	1.770,94	1.859,49	
LC nº 261, de 25 de fevereiro de 2014	1.698,09	1.782,99	1,069931	1.816,84	1.907,68	
LC nº 268, de 3 de abril de 2014	1.698,09	1.833,94	1,020352	1.732,65	1.871,26	
LC nº 268, de 3 de abril de 2014	1.698,09	1.901,86	1,011533	1.717,67	1.923,79	Paulo Câmara (PSB)
Lei nº 15.465, de 08 de abril de 2015	1.917,78	1.917,78	1,000000	1.917,78	1.917,78	

Fonte: Elaboração própria com base em dados informados pelo pedido de acesso a informação, protocolo nº 201828980.

No ano de 2009 não houve Lei Complementar corrigindo o vencimento inicial.

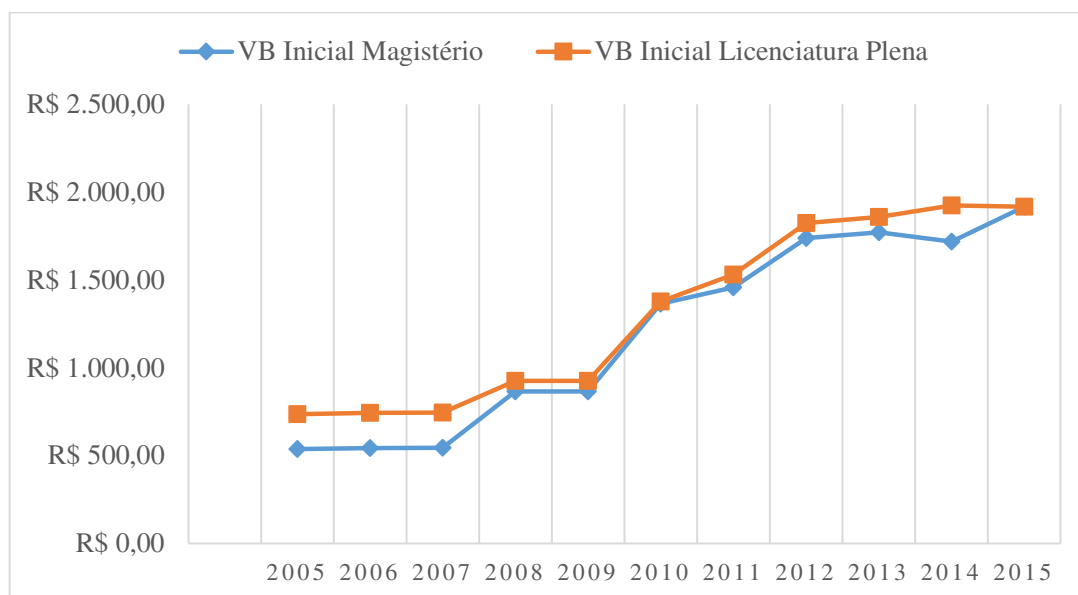
Nota: “VB” refere-se ao vencimento base. “LP” refere-se a Graduação em Licenciatura Plena.

Os valores foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), para janeiro de 2015, data da última tabela de vencimento base da série histórica. A Lei nº 15.465/2015 retroage seus efeitos a 1º de janeiro de 2015.

De acordo com a Tabela 18, o vencimento base inicial, para os professores com formação em nível médio na modalidade Normal, atingiu seu maior patamar no ano de 2015 (último ano da série histórica), com o valor de R\$ 1.917,78. Já os professores com formação em nível superior (Licenciatura Plena) o atingiram em 2014, com o valor do vencimento básico inicial de R\$ 1.923,79. É possível perceber que, em relação aos professores com formação em nível médio, o valor aumentou 256,55% (valores corrigidos), entre os anos de 2005 a 2015. Com relação aos professores com formação em nível superior, o aumento foi de 160,49% (valores corrigidos).

O gráfico 9 apresenta comparativamente o crescimento do vencimento básico inicial, para os professores com formação em nível médio e nível superior, entre os anos de 2005 e 2015.

Gráfico 9: Vencimento básico inicial do magistério público estadual de Pernambuco com carga horária de 200 horas/aula (2005/2015) – valores em reais (R\$)



Fonte: Elaboração própria com base em dados informados pelo pedido de acesso a informação, protocolo nº 201828980.

Nota: “VB” refere-se ao vencimento base. Para os anos com mais de um reajuste foram utilizados os vencimentos referentes aos últimos reajustes do ano (2010, 2011 e 2014).

Os valores foram atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), para janeiro de 2015.

Ao analisar o gráfico, percebe-se que o vencimento inicial para os dois níveis de formação manteve-se praticamente estável entre os anos de 2005 a 2007. Em 2008, o vencimento inicial dos professores com formação em magistério (quadro em extinção) sofre um aumento de 58,95%, enquanto o vencimento dos professores com formação em ensino superior aumenta 24,21%.

Tal acréscimo está relacionado à Lei Complementar nº 112/2008, que em seu artigo 4º traz a seguinte redação:

Art. 4º Fica instituído o piso salarial profissional para os servidores do Grupo Ocupacional Magistério, do Quadro de Pessoal Permanente da Secretaria de Educação do Estado, nos seguintes moldes:

I – para os profissionais com formação em nível médio: R\$ 950,00 (novecentos e cinquenta reais) mensais; e

II – para profissionais com formação em nível superior: R\$ 1.016,00 (um mil e dezesseis reais) mensais.

§ 1º O piso salarial fixado nos termos do caput deste artigo se aplica somente aos profissionais com jornada mensal de 200 (duzentas) horas.

§ 2º Os vencimentos iniciais relacionados às demais jornadas de trabalho serão, no mínimo, proporcionais aos valores estabelecidos nos incisos I e II do caput deste artigo.

§ 3º Admitir-se-á, até novembro do ano de 2009, quando as vantagens inerentes aos profissionais do magistério serão incorporadas ao vencimento base, que os pisos indicados nos incisos I e II do *caput* deste artigo compreendam vantagens pecuniárias percebidas pelo profissional do magistério (PERNAMBUCO, 2008).

A Lei que instituiu o piso salarial estadual, em seu parágrafo único do artigo 1º, extinguiu a gratificação por tempo de serviço, instituída no estado pela Lei nº 6.123/1968, bem como a Parcela Autônoma de Vantagem Pessoal (PAVP), exclusivamente instituída pela Lei nº 12.396, de 3 de julho de 2003, por incorporação dos seus respectivos valores nominais ao vencimento base dos cargos nele indicados (PERNAMBUCO, 2008).

A gratificação por tempo de serviço está prevista no artigo 166, da Lei 6.123/1968, com a seguinte redação:

Art. 166. A gratificação adicional por tempo de serviço será calculada sobre o vencimento do cargo efetivo e para todos os efeitos a ele incorporada, correspondendo a cinco por cento por quinquênio de efetivo exercício prestado à União, aos Estados, aos Municípios de Pernambuco e às respectivas autarquias.

Parágrafo único. A gratificação adicional por tempo de serviço é concedida automaticamente a partir do dia imediato àquele em que o funcionário completar o quinquênio (PERNAMBUCO, 1968).

Já a PAVP, definida pela Lei nº 12.396/2003, intitulada de Abono Provisório pelo artigo 1º desta, nos parágrafos 1º e 2º estabelece a referência ao valor pago e sua base de cálculo para vantagens remuneratórias, como no trecho transcrito:

Art. 1º A parcela remuneratória atualmente percebida pelos servidores públicos civis, intitulada de Abono Provisório, passa a constituir-se, a partir da publicação da presente Lei, em Parcela Autônoma de Vantagem Pessoal [...]

§ 1º O valor da parcela autônoma referida no *caput* deste artigo será o mesmo percebido pelo servidor na folha de pagamento do mês de abril de 2003.

§ 2º A parcela autônoma ora instituída não servirá de base de cálculo para outras vantagens, ficando expressamente vedada a sua vinculação a quaisquer outras vantagens remuneratórias, parcelas ou acréscimos pecuniários, exceto férias e gratificação natalina (PERNAMBUCO, 2003).

Existe a possibilidade de que o aumento no vencimento inicial dos profissionais do magistério, percebido entre os anos de 2007 e 2008, em muito se deu pela incorporação das gratificações ao vencimento base destes profissionais. Outro ponto importante da Lei do Piso Estadual (LC nº 112/2008) diz respeito ao parágrafo terceiro do artigo 4º, que estabelece o prazo para pagamento do piso salarial até novembro de 2009. Dessa forma, o valor de R\$ 950,00

e R\$ 1.016,00 mensais, relativos à formação em nível médio e licenciatura deveriam constituir o valor do Piso Salarial para os Profissionais do Magistério do estado até, no máximo, novembro de 2009. No entanto, este prazo foi prorrogado pela Lei Complementar nº 146, de 18 de novembro de 2009, para março de 2010 (PERNAMBUCO, 2009).

A LC nº 154/2010 trata, em seu artigo 1º, do pagamento do piso salarial para os profissionais do magistério da rede estadual, especificado pelo parágrafo 3º, do artigo 4º da LC nº 112/2008. O artigo 1º da referida Lei traz em sua redação que, a partir de 01 de junho de 2010, seriam extintas as gratificações: pelo exercício de magistério e; de função técnico-pedagógicas, para os cargos de professor, por incorporação dos seus respectivos valores nominais ao vencimento base. As duas Gratificações correspondiam, segundo a própria LC nº 154/2010, a no máximo, 20% do respectivo vencimento base, em janeiro do mesmo ano.

Há indícios de uma estreita relação entre o grande aumento do vencimento básico inicial, apontado no gráfico 9 entre os anos de 2009 e 2010, com, mais uma vez, a incorporação de algumas gratificações da remuneração docente ao vencimento base. Nesse período (2009-2010), o aumento no vencimento base inicial, para os profissionais com formação em nível médio na modalidade normal, foi de 57,65%, enquanto para os docentes com formação em nível superior o aumento foi de 48,82%. Esses valores correspondem ao segundo maior aumento no período, para os docentes com formação em nível médio, e ao maior aumento para os profissionais com formação em ensino superior (Licenciatura Plena), entre os anos de 2005 e 2015.

No período analisado, como observado no gráfico 9 e na tabela 18 percebeu-se um aumento substancial dos valores dos vencimentos básicos iniciais, tanto para os professores com formação em nível médio como para os professores com formação em nível superior. Muito do aumento aconteceu pela via da incorporação de gratificações que, anteriormente a 2008, compunham a remuneração total dos docentes.

Será analisado agora, se houve relação entre os aumentos no vencimento básico do magistério estadual pernambucano com a valorização salarial proposta pela Lei do Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei nº 11.738/08).

Na tabela 19 compara-se os valores nominais estabelecidos pela Lei nº 11.738/08 (PSPN) e o vencimento básico inicial nominal pago pelo estado de Pernambuco aos professores com formação em magistério com carga horária de 200 horas/aula, referente a cinco semanas, visto que o PSPN faz alusão ao piso pago aos professores com formação em nível médio, na modalidade normal, com jornada de 40 horas semanais:

Tabela 19: Relação entre os valores do Piso Salarial Profissional Nacional e vencimento básico inicial do magistério público estadual de Pernambuco com carga horária de 200 horas/aula (2009-2015) – valores nominais em reais (R\$)

Ano	Piso Salarial Nacional (PSPN)	Vencimento Básico Inicial Magistério	% de reajuste do PSPN	% de reajuste do VB Inicial Magistério
2009	950,00	593,76	-	-
2010	1.024,67	1.045,00	7,86%	76%
2011	1.187,00	1.187,97	15,84%	13,68%
2012	1.451,00	1.451,94	22,22%	22,22%
2013	1.567,00	1.567,66	7,97%	7,97%
2014	1.697,00	1.698,09	8,32%	8,32%
2015	1.917,78	1.917,78	13,01%	12,94%

Fonte: Elaboração própria com dados do FNDE e dados informados pelo pedido de acesso a informação, protocolo nº 201828980.

Percebe-se que, com relação aos valores mínimos instituídos pelo PSPN, o estado de Pernambuco passou a cumprir a Lei desde 2010, por meio da incorporação das gratificações ao vencimento básico. No ano de 2009, o valor do vencimento básico inicial do professor com formação em nível médio estava bem abaixo do valor estipulado pelo PSPN. A diferença entre eles era de 59,99% nesse ano.

Na tabela 19 percebe-se a estreita relação entre os valores reajustados pelo governo do estado de Pernambuco aos reajustes em nível nacional do Piso Salarial Profissional Nacional. De 2010 em diante, os valores foram ajustados conforme o mínimo nacional instituído pelo PSPN, fato que explica, no ano de 2012, o terceiro maior aumento observado na série histórica (2005-2015), em relação ao vencimento básico inicial dos professores do estado de Pernambuco.

Após a análise da tabela, pode-se afirmar que a política instituída pela Lei 11.738/08 foi de suma importância para os recentes aumentos no vencimento básico inicial, para os profissionais do magistério básico público do estado de Pernambuco, haja vista o acompanhamento do mínimo nacional pelo vencimento básico estadual. No entanto, percebe-se que tal instrumento pode servir para que os governos paguem o mínimo como se fosse o máximo instituído.

A seguir, apresenta-se uma comparação do vencimento básico dos professores da rede estadual de ensino de Pernambuco com o salário mínimo.

Segundo Fernandes e Fernandes (2015), essa comparação justifica-se:

em primeiro lugar porque o salário mínimo apresenta potencial de construção de séries históricas devido ao tempo de sua existência por um lado, e por outro, representa em larga medida a composição de cesta básica da classe trabalhadora brasileira. Ainda, a comparação entre o salário docente e de quanto este se comporia em relação ao salário mínimo, sempre esteve presente nas pautas reivindicativas do movimento docente (FERNANDES; FERNANDES, 2015, p. 183).

De acordo com Fernandes *et al.* (2012), cabe ponderar que o salário mínimo vem recebendo uma política de valorização nos últimos anos, que pode alterar significativamente a análise de uma série histórica. Segundo os autores, “esse fato, por um lado, dificulta a análise a partir desse indicador; por outro, permite afirmar que o salário mínimo é uma referência político-institucional que, em tese, assegura o mínimo de subsistência para o trabalhador e sua família” (FERNANDES *et al.*, 2012, p. 344). Assim, a comparação do vencimento dos professores com o salário mínimo pode viabilizar a contextualização da valorização da categoria docente, no contexto de qualidade de emprego no Brasil.

A tabela 20 apresenta os valores nominais do salário mínimo, do vencimento básico inicial de professores com formação em nível médio na modalidade normal e com formação em nível superior, para uma jornada de 200 horas/aula mensais, e a relação entre estes vencimentos com o salário mínimo nacional.

Tabela 20: Relação do vencimento básico inicial de professores com formação em nível médio na modalidade normal e com formação em nível superior, para uma jornada de 200 horas/aula mensais com o salário mínimo nacional (2005-2015)
– valores nominais em reais

Ano	Salário mínimo (SM)	VB Inicial Magistério (VBIM)	VB Inicial LP (VBILP)	Relação VBIM/SM	Relação VBILP/SM	Governador em exercício
2005	300,00	307,13	420,30	1,02	1,4	Jarbas Vasconcelos (PMDB)
2006	350,00	337,86	462,36	0,96	1,32	Mendonça Filho (PFL)
2007	380,00	354,75	485,48	0,93	1,28	Eduardo Campos (PSB)
2008	415,00	593,76	635,00	1,43	1,53	
2009	465,00	593,76	635,00	1,28	1,36	
2010	510,00	1.045,00	1.055,00	2,05	2,07	
2011	545,00	1.187,97	1.247,37	2,18	2,29	
2012	622,00	1.451,94	1.524,53	2,33	2,45	

2013	678,00	1.567,66	1.646,04	2,31	2,43	
2014	724,00	1.698,09	1.901,86	2,34	2,63	João Lyra Neto (PDT)
2015	788,00	1.917,78	1.917,78	2,43	2,43	Paulo Câmara (PSB)

Fonte: Elaboração própria com dados pelo pedido de acesso a informação, protocolo nº 201828980, e dados do DIEESE. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em 25 jan. 2019.

Nota: “VB” refere-se ao vencimento base. “LP” refere-se a Graduação em Licenciatura Plena.

Analisando a tabela percebe-se que, no período de 2005 a 2015, o salário mínimo teve um aumento nominal de 162,67%, enquanto o aumento real foi de 43,30% (indexado pelo INPC de dez/2015). No caso do vencimento básico inicial para professores com formação em nível médio, o aumento nominal foi de 524,42% e o aumento real de 240,65%. Já para os professores com formação em nível superior, o aumento nominal foi de 356,29%, enquanto o real foi de 148,93%. Esses dados indicam uma política de crescimento maior do vencimento inicial dos professores da rede estadual em relação ao crescimento do salário mínimo, no período compreendido entre 2005 e 2015.

O “poder de compra” que, de acordo com Nascimento *et al.* (2015), pode ser relacionado a quantos salários mínimos nacionais “cabem” nos valores dos vencimentos dos docentes no período analisado, também mostra um crescimento maior no vencimento básico inicial relativo ao crescimento do salário mínimo nacional.

Na gestão de Jarbas Vasconcelos / Mendonça Filho (PMDB/PFL), o valor do vencimento básico inicial dos docentes com formação em nível médio era de 1,02 SM, com uma queda em 2006 para 0,96 SM, valor abaixo do salário mínimo nacional. Com relação aos professores detentores de habilitação específica, o valor do vencimento básico inicial variou entre 1,4 SM e 1,32 SM, nos anos indicados.

No primeiro ano de governo de Eduardo Campos (PSB), os valores atingiram os menores índices da série histórica, sendo de 0,93 e 1,28, para professores com formação em nível médio e formação em nível superior, respectivamente. A partir de 2008, os índices aumentaram gradativamente até 2015, apresentando ligeira queda nos anos de 2009 e 2013, com 1,28 SM (formação em nível médio) e 1,36 SM (formação em nível superior) em 2009, e de 2,41 SM (formação em nível médio) e 2,43 SM (formação em nível superior) no ano de 2013.

Em 2014, durante o exercício de João Lyra Neto (PDT)³⁰, o vencimento básico inicial dos professores com formação em nível superior atingiu seu maior índice na série histórica, com o valor relativo de 2,63. Em 2015, durante o governo do recém-eleito Paulo Câmara (PSB), o poder de compra (relacionado ao vencimento básico inicial) dos professores com formação em nível médio atinge seu maior patamar, com o valor de 2,43 SM.

Apesar do aumento no valor do vencimento básico inicial dos profissionais do magistério da rede estadual pernambucana, sobretudo após o ano de 2008, via incorporação de gratificações, e após a instituição do piso salarial estadual, o valor mais alto verificado na série histórica de 2,63 SM (para formação em nível superior) e 2,43 SM (para formação em nível médio) está abaixo da proposta de salário mínimo necessário do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE)³¹.

Segundo a Metodologia Nacional de Pesquisa Básica de Alimentos, realizada pelo DIEESE, o salário mínimo necessário,

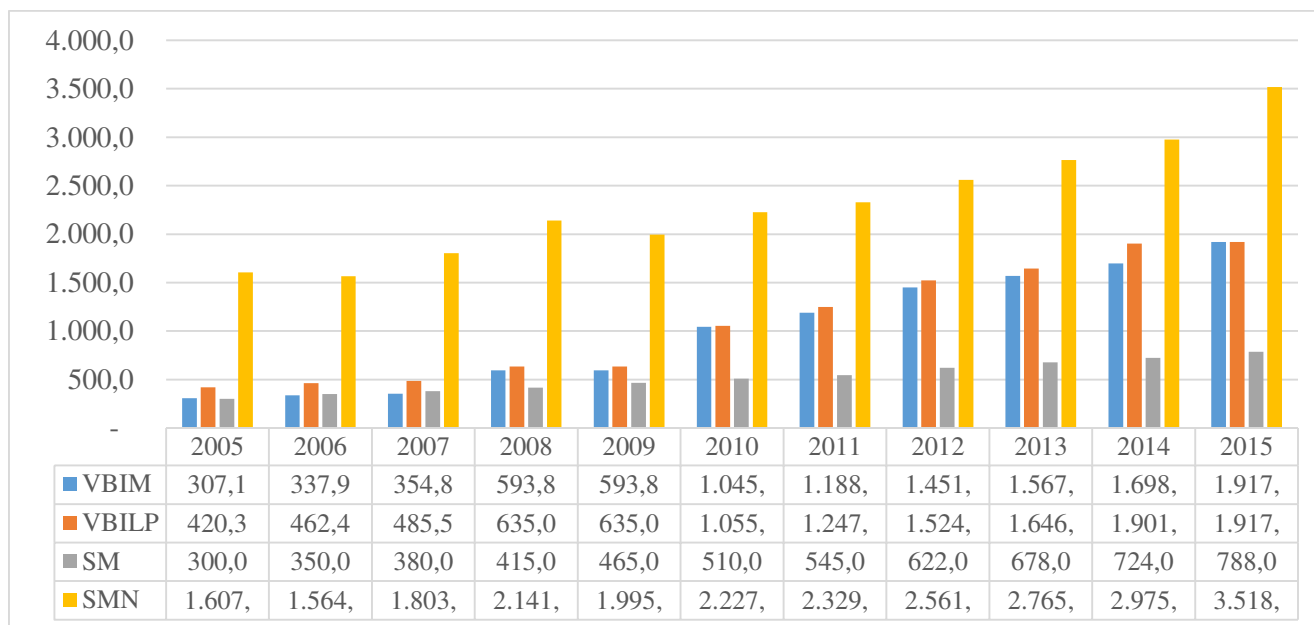
calculado mensalmente como uma estimativa do que deveria ser o salário mínimo vigente é, também, um instrumento utilizado pelos sindicatos de trabalhadores para denunciar o descumprimento do preceito constitucional que estabelece as bases para a determinação da menor remuneração que vigora no país (DIEESE, 2016, p. 10).

A comparação do vencimento base inicial dos profissionais do magistério público ao salário mínimo necessário (SMN) estabelecido pelo DIEESE, se estabelece com uma ferramenta para avaliar as condições docentes relacionadas a remuneração. No gráfico 10 estão apresentados os valores comparados do salário mínimo oficial, salário mínimo necessário (DIEESE) e o vencimento básico inicial dos profissionais do magistério estadual pernambucano, com formação em nível médio e nível superior, entre os anos de 2005-2015:

³⁰ Vice-governador que assumiu o governo e terminou o mandato.

³¹ Para calcular o Salário Mínimo Necessário, o DIEESE considera o preceito constitucional de que o salário mínimo deve atender as necessidades básicas do trabalhador e de sua família, e cujo valor é único para todo o país. Usa como base o Decreto lei nº 399, que estabelece que o gasto com alimentação de um trabalhador adulto não pode ser inferior ao custo da Cesta Básica de Alimentos. A família considerada para o cálculo é composta por 2 adultos e 2 crianças, que por hipótese, consomem como 1 adulto. Utilizando-se o custo da maior cesta, dentre as 27 capitais que pesquisam a Cesta Básica de Alimentos, e multiplicando-se por 3, obtém-se o gasto alimentar de uma família. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Gráfico 10: Comparação do vencimento básico inicial de professores com formação em nível médio na modalidade normal e com formação em nível superior, para uma jornada de 200 horas/aula mensais, com o salário mínimo nacional e salário mínimo necessário (DIEESE) (2005-2015) – valores nominais em reais



Fonte: Elaboração própria com dados pelo pedido de acesso a informação, protocolo nº 201828980 e dados do DIEESE. Disponível em: <<https://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 25 jan. 2019.

Nota: “VBIM” refere-se a Vencimento básico inicial (Magistério); “VBILP” refere-se a Vencimento Básico Inicial (Licenciatura Plena); “SM” refere-se a salário mínimo; “SMN” refere-se a salário mínimo necessário (DIEESE).

Apesar do aumento real de 240,65% e 148,93% para os profissionais com formação em nível médio e superior, respectivamente, o valor está bem abaixo do salário mínimo necessário (SMN) proposto pelo DIEESE, em toda série histórica. A maior diferença encontrada localiza-se no ano de 2005, quando o VBI em nível médio correspondia a 0,19 SMN.

A menor diferença encontrada nos anos de análise se deu no ano de 2014, quando o VBI (formação em nível médio) correspondia a 0,57 SMN, ou seja, quase 60% do valor indicado como salário mínimo necessário.

Com relação aos professores com formação em nível superior, a maior diferença encontrada também foi no ano de 2005, correspondente a 0,26 SMN. A menor diferença entre o valor proposto pelo DIEESE e o VBI destes profissionais notou-se em 2014, quando o vencimento básico atingiu o índice de 0,64 SMN, ou seja, um pouco mais que 60% do salário mínimo necessário proposto pelo DIEESE.

Assim, se for utilizado o salário mínimo nacional como referência para os professores da educação básica da rede estadual de PE, pode-se concluir que estes estão em situação privilegiada comparados a outros profissionais que recebem apenas um salário. No

entanto, se o referencial for o salário mínimo necessário para atender as necessidades vitais do trabalhador, conforme previsto na Constituição Federal e calculado pelo DIEESE, os professores estão entre os brasileiros para os quais um direito constitucional fundamental não é cumprido (JACOMINI *et al.*, 2015).

3.2.2 Vencimento inicial comparado ao vencimento final da carreira: uma análise da dispersão de vencimentos

Segundo Dutra Jr. *et al.* (2000), dispersão salarial pode ser definida como

a distância entre a menor e a maior remuneração que correspondem, respectivamente, ao início e ao fim da carreira de uma determinada categoria profissional. Enquanto a menor remuneração é equivalente ao vencimento básico, sem acréscimo de qualquer vantagem, a maior remuneração corresponde ao vencimento final da carreira acrescido do máximo possível de vantagens, ou seja, de adicionais e gratificações incorporáveis (DUTRA JR. *et al.*, 2000, p. 131).

Considerando esta definição, mas aplicando-a apenas ao vencimento básico inicial e final, teremos a dispersão de vencimentos, como descrito por Minhoto e Giglio (2011), e que segundo o documento “Planos de Carreira e Remuneração: contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública”, do Ministério da Educação (MEC) de 2016, pode ser definida como “a distância entre o menor e maior vencimento de determinada categoria profissional, calculada em percentual” (MEC, 2016, p. 22).

Para identificar a dispersão na carreira docente da rede estadual de Pernambuco, serão analisadas as tabelas de vencimentos no período de 2005 a 2015. Interessa saber se, apesar dos consequentes aumentos no vencimento básico inicial, entre 2008 e 2015, a dispersão entre o menor vencimento e o maior vencimento da carreira docente diminuiu, indicando um achatamento na carreira. Tal movimento pode indicar que se elevaram os vencimentos iniciais com o objetivo de dar mais atratividade ao ingressante, porém não houve reprodutividade desses ajustes para os profissionais que se encontravam nas posições finais da carreira” (CAMARGO *et al.*, 2017, p. 191).

Para a análise utiliza-se as tabelas de vencimentos referentes aos anos nos quais ocorreram mudanças nos valores de progressão na carreira (progressão horizontal, progressão vertical e progressão por elevação de nível profissional), além do último ano da série histórica.

Serão analisadas as mudanças propostas pelas normativas: Lei nº 12.642, de 15 de julho de 2004 – vigente entre o ano de 2004 e 2007 –; LC nº 112, de 6 de junho de 2008; LC nº 154, de 26 de março de 2010; LC nº 179, de 11 de julho de 2011 e; Lei nº 15.465, de 08 de abril de 2015.

As tabelas selecionadas fazem referência aos docentes com carga horária de 200 horas/aula mensais, correspondente ao pagamento de cinco semanas, para os profissionais com formação em nível médio (magistério) e com formação em nível superior.

A tabela 21 mostra os vencimentos iniciais e finais dos professores, calculada a dispersão para o mesmo nível de formação (sem troca de matriz) e a dispersão total de vencimentos, entre os anos de 2005 a 2015:

Tabela 21: Vencimento inicial, final e dispersão de vencimentos dos docentes no período de 2005 a 2015, com carga horária de 200 horas/aula – Valores nominais em reais (R\$)

Habilitação		2005-2007	2008-2009	2010 (jan.)	2010 (jun.)	2011	2015
Magistério	Vencimento inicial	307,13	593,76	854,17	1.045,00	1.187,97	1.917,78
	Vencimento final	615,21	1.062,86	1.290,22	1.045,00	1.187,97	1.917,78
	Dispersão	100,31%	79%	51%	0%	0%	0%
Magistério com Especialização em Educação Especial	Vencimento inicial	353,2	682,82	854,17	1.045,00	1.187,97	1.917,78
	Vencimento final	707,49	1.222,29	1.290,22	1.045,00	1.187,97	1.917,78
	Dispersão	100,31%	79%	51%	0%	0%	0%
Licenciatura Plena	Vencimento inicial	420,3	635,00	854,17	1.055,00	1.247,37	1.917,78
	Vencimento final	841,91	1.136,68	1.290,22	1.780,87	2.105,60	3.237,27
	Dispersão	100,31%	79%	51%	68%	68,80%	68,80%
Pós-graduação (lato sensu)	Vencimento inicial	483,35	730,25	922,5	1.192,15	1.409,53	2.167,09
	Vencimento final	968,19	1.307,18	1.393,43	2.012,38	2.379,32	3.658,11
	Dispersão	100,31%	79%	51%	68%	68,80%	68,80%
Mestrado	Vencimento inicial	555,85	839,79	1.070,10	1.359,05	1.606,86	2.470,48
	Vencimento final	1.113,42	1.503,26	1.616,38	2.294,12	2.712,43	4.170,25
	Dispersão	100,31%	79%	51%	68%	68,80%	68,80%
Doutorado	Vencimento inicial	661,46	999,35	1.326,92	1.562,91	1.847,89	2.841,06
	Vencimento final	1.324,97	1.788,88	2.004,31	2.638,24	3.119,29	4.795,79
	Dispersão	100,31%	79%	51%	68%	68,80%	68,80%
Relação Magistério/ Licenciatura Plena	Vencimento inicial (magistério)	307,13	593,76	854,17	1.045,00	1.187,97	1.917,78
	Vencimento inicial (LP)	420,3	635,00	854,17	1.055,00	1.247,37	1.917,78
	Dispersão	36,85%	6,95%	0%	0,96%	5,00%	0,00%
Dispersão total - magistério		331,40%	201,28%	134,65%	152,46%	162,57%	150,00%

Dispersão total - LP	215,24%	181,70%	134,65%	150,00%	150,00%	150,00%
-----------------------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------	----------------

Fonte: elaboração própria com dados das Leis: Lei nº 12.642, de 15 de julho de 2004 – vigente entre o ano de 2004 e 2007 –; LC nº 112, de 6 de junho de 2008; LC nº 154, de 26 de março de 2010; LC nº 179, de 11 de julho de 2011 e; Lei nº 15.465, de 08 de abril de 2015.

Analisando os índices de dispersão, constata-se que a dispersão no período entre 2005 e 2015 diminuiu tanto para os profissionais com formação em nível médio, quanto para os profissionais com formação em nível superior. Entre 2005 a 2007, a dispersão dentro da mesma matriz, sem considerar a movimentação por elevação de nível profissional, era de 100,31%, ou seja, o profissional que evoluísse o máximo possível dentro da carreira, mas sem progredir em sua titulação inicial, poderia dobrar seu salário ao final da mesma.

A dispersão total correspondente a esse período (2005-2007) era de 331,40%, para os profissionais que ingressassem com formação em nível médio. Para os profissionais com formação em nível superior (licenciatura plena), a dispersão de vencimentos, entre o início e o final da carreira, era um pouco menor, correspondente a 215,24%.

No ano de 2008, com a implementação da LC nº 112/2008 (Lei do Piso Estadual), a dispersão para o mesmo nível de formação diminuiu, assim como a dispersão total de vencimentos. Nesse ano, a dispersão na mesma matriz foi de 79%, enquanto a dispersão total, para os profissionais com formação em nível médio, foi de 201,28%, e para os professores com licenciatura plena foi de 181,7%.

Entre janeiro e maio de 2010 (LC nº 154/2010), podemos observar a menor dispersão do período de análise. A dispersão, sem mudança de matriz, atinge 51%, porcentagem que corresponde quase a metade observada no período entre 2005 e 2007. Com relação à dispersão total de vencimentos, tanto para a formação em nível médio, quanto para a formação em nível superior, atingiram os mesmos 134,65%, tendo em vista que o vencimento inicial do magistério foi equiparado ao vencimento inicial dos professores com formação em ensino superior.

A partir de junho de 2010, a dispersão total de vencimentos, correspondente aos professores com formação em nível superior, estabilizou-se em 150%. Para a dispersão dentro da mesma matriz, o valor foi de 68%, em 2010, e 68,8% nos anos finais da série histórica (2011-2015). Para os profissionais com formação em nível médio na modalidade normal (magistério), a partir de junho de 2010 ficariam sem a possibilidade de progressão horizontal e vertical, caso mantivessem o nível de formação (nível médio). A única possibilidade de progressão para este grupo de profissionais se deu a partir da conclusão de um curso superior. Portanto, a dispersão

dentro da mesma matriz (a partir da formação em nível superior) ficou, entre 2011 e 2015, em 68% e 68,8%.

Já a dispersão total foi de 152,46% entre junho e dezembro de 2010, passando para 162,57% em 2011. Em 2015, ano em que o vencimento dos profissionais com formação em nível médio voltou a ser o mesmo que os profissionais com formação em nível superior, a dispersão total de vencimentos foi de 150%.

Outro dado importante identificado diz respeito à relação entre o vencimento inicial dos profissionais com formação em nível médio e o vencimento inicial dos profissionais com formação em nível superior. Percebe-se que a diferença entre esses vencimentos era de 36,35% nos anos de 2005 a 2007, passando a 6,95% em 2008. Já em janeiro de 2010, os vencimentos foram praticamente equiparados (com ligeira diferença em junho de 2010, de 0,96%). No ano seguinte, a diferença aumentou para 5%, voltando a 0% no ano de 2015.

Ao equiparar o vencimento inicial dos profissionais com formação em nível médio aos profissionais com formação em nível superior percebe-se duas tendências: a primeira, que os profissionais com formação em nível médio foram valorizados, com aumentos em seus vencimentos iniciais durante a série histórica analisada; a segunda, que o vencimento básico para os profissionais com formação em nível superior, no caso de PE, foi igualado ao piso proposto pelo PSPN para um nível mais baixo de formação.

Camargo *et al.* (2017), ao analisarem os vencimentos dos professores da rede estadual de São Paulo (1996-2014), constataam o mesmo movimento percebido na rede estadual de Pernambuco: “a aproximação dos valores dos vencimentos iniciais dos professores licenciados com os professores com formação em nível médio na modalidade Normal” (CAMARGO *et al.*, 2017, p. 194). Os autores concluem que no caso de São Paulo há a possibilidade, no futuro, de ultrapassagem do PSPN sobre os vencimentos iniciais para professor com a menor formação aceita, o que já acontece na rede estadual pernambucana, tendo em vista que os vencimentos iniciais dos professores com formação em nível médio na modalidade Normal foram equiparados aos professores com formação em nível superior, atendendo ao proposto na Lei do Piso Salarial Nacional (PSPN), para profissionais com formação em nível médio.

Com relação à dispersão total de vencimentos, como já indicado anteriormente, ocorre diminuição no período analisado, com início na gestão de Eduardo Campos (PSB) no ano de 2008, a partir da LC nº 112/2008. De acordo com Dutra Jr. *et al.* (2000), quanto maior o vencimento básico, menor a dispersão e, ao contrário, quanto menor o vencimento básico, maior a dispersão salarial.

No caso da rede estadual pernambucana, percebe-se que os maiores níveis de dispersão entre os anos de 2005 a 2007 indicam um baixo vencimento inicial na carreira. Por outro lado, apesar do aumento no vencimento inicial dos professores, a partir de 2008, os dados indicam que os vencimentos finais não acompanharam proporcionalmente esses aumentos, o que promove um achatamento na carreira em relação a dispersão observada.

3.2.3 Bônus de Desempenho Educacional enquanto política de “valorização” docente

A Secretaria de Administração e Reforma do Estado de Pernambuco, em 2007, criou o Programa Modernização da Gestão Pública, “um programa que está focado na melhoria dos indicadores educacionais de Pernambuco, trabalhando a gestão por resultados [...] baseada em diagnóstico, planejamento e gestão” (PERNAMBUCO, 2007). O objetivo, segundo o documento oficial do estado, é melhorar os índices educacionais das escolas estaduais, identificados por meio do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE).

O IDEPE, a exemplo do IDEB³², constitui-se de dois indicadores principais: a média da proficiência dos estudantes no Sistema de Avaliação Educacional de Pernambuco (SAEPE) e a média da taxa de aprovação dos estudantes por ano/série. É importante ressaltar que as médias do SAEPE³³ dizem respeito apenas às disciplinas de Português e Matemática. A Nota Técnica do estado (2008b) acerca do assunto deixa claro que os gestores das escolas deveriam assinar um termo de compromisso, com as metas a serem alcançadas pelos estudantes das 4ª e 8ª séries e do 3º ano do Ensino Médio, sob a pena do gestor ser destituído do cargo, sem consulta prévia da comunidade, caso as metas do contrato não fossem alcançadas (ARRUDA; NOBREGA, 2013; PERNAMBUCO, 2008b).

Segundo Nascimento (2015), “as metas são informadas aos gestores e estes, junto com o corpo docente, são ‘obrigados’ a cumprir e buscar estratégias para não falhar” (p. 59, 2015), pois o não cumprimento acarretaria a perda do cargo para os gestores, enquanto os professores, muitas vezes, são convidados a mudar de escola (NASCIMENTO, 2015).

³² O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica é calculado a partir dos dados sobre aprovação escolar, obtidos no Censo Escolar, e das médias de desempenho nas avaliações do Inep, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) – para as unidades da federação e para o país –, e a Prova Brasil – para os municípios. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/web/guest/ideb>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

³³ Segundo Nascimento (2015), o estado pernambucano está entre os 13 estados brasileiros que criaram sistema de avaliação educacional próprio. A primeira realização do SAEPE ocorreu no governo de Jarbas Vasconcelos (MDB), em 2000, e depois em 2005. Desde 2008, passou a ser realizado anualmente, sob o governo de Eduardo Campos (PSB).

Conjuntamente a essas ações, no ano de 2008, o governo estadual sancionou a Lei 13.486/2008 e o Decreto nº 32.300/2008, que instituem e regulamentam o Bônus de Desempenho Educacional (BDE). O BDE, segundo Nota Técnica do Governo do Estado, “é uma premiação por resultados que beneficia os servidores lotados e em exercício nas unidades da rede pública estadual de ensino, baseado em metas objetivas a serem alcançadas pela escola” (PERNAMBUCO, 2008b, s/p).

O valor variava de 50% a 100% do valor do Bônus estipulado pelo governo estadual, de acordo com o percentual atingido pela meta de cada escola. Para que os profissionais da unidade educacional tivessem direito ao BDE, a escola em que estivessem lotados deveria atingir pelo menos 50% da meta estipulada pela Secretaria de Educação para o ano vigente. A unidade escolar que alcançasse 50% da meta receberia a metade do bônus e, a partir daí, seria considerado o intervalo de 10% até se atingir 100% da meta.

Segundo Nota Técnica do Estado, “por último, para ter direito ao Bônus, o servidor deverá ter permanecido em efetivo exercício na unidade escolar premiada por, no mínimo, seis meses no ano letivo de referência para a concessão da premiação” (PERNAMBUCO, 2008b, s/p).

De acordo com a Lei 13.486/2008, em seu Art. 1º, o BDE corresponde a uma premiação por resultados, destinada aos servidores em função do seu desempenho no processo educacional, com os seguintes objetivos:

- I - promover a melhoria no processo de ensino e aprendizagem;
- II - subsidiar as decisões sobre implementação de políticas educacionais voltadas para elevação da qualidade, equidade e eficiência do ensino e da aprendizagem;
- III - fortalecer a política de valorização e remuneração dos profissionais da educação, visando, primordialmente, à melhoria da qualidade do ensino prestado nas Unidades Escolares da Rede Estadual (PERNAMBUCO, 2008).

O Decreto nº 35.103, de 07 de junho de 2010, traz a fórmula do cálculo do BDE, da seguinte maneira:

$$\text{BDE} = ((\text{VR} \times \text{P}/100)/12 \times \text{EE}) \times \text{F}$$

BDE = Bônus de Desempenho Educacional

VR = valor de referência

P = proporção realizada da meta

EE = tempo de efetivo exercício

F = fator utilizado com o objetivo de distribuir o montante total

As autoras Arruda e Nobrega (2013) apontam que alguns problemas podem ser facilmente percebidos na utilização das políticas de resultados, como o fato da premiação, em muitos momentos, ser utilizada como represália e não como estímulo, pois os profissionais só teriam aumento salarial pela via do desempenho. As autoras afirmam que o risco de aumentar a carga de trabalho dos docentes (trabalho em casa sem remuneração), confundindo essa medida com a melhoria da qualidade da educação, é fomentado por políticas desse tipo (ARRUDA; NOBREGA, 2013).

Segundo Lima (2011), a atribuição aos Estados de novas prerrogativas de regulação pela avaliação de resultados, numa lógica competitiva, representa um dos principais elementos de transformação do aparelho do Estado, do Estado-providência na educação, para a emergência de um Estado-avaliador ou supervisor, designado comumente como Estado gerencialista. Nesse novo modelo de Estado, percebe-se muitas contradições na execução das políticas educacionais (LIMA, 2011).

No caso específico do estado de Pernambuco, percebe-se a relação desse novo modelo de Estado, tanto na implantação de programas adotados pelo governo de Eduardo Campos (PSB) – Pacto pela Educação, Programa de Modernização da Gestão –, quanto na política de bonificação por resultados, como no caso do BDE.

Ao realizar a revisão da literatura sobre a remuneração por desempenho para professores, Cassettari (2010) afirma que existem três principais modelos de pagamento por performance³⁴, quais sejam:

O pagamento por mérito individual (que remunera os professores com melhor desempenho individual, sendo que a avaliação dos professores pode se dar de diversas maneiras); **a bonificação com base no desempenho das escolas** (que premia todos os professores das escolas com melhores desempenhos absolutos ou melhor progresso em provas de rendimento dos alunos); e **pagamento baseado nos conhecimentos e habilidades dos professores** (que avalia periodicamente os conhecimentos e habilidades dos professores, permitindo mudanças no seu nível salarial) (CASSETTARI, 2010, p. 68, grifos meus).

O BDE (Bônus de Desempenho Educacional) se enquadra no segundo modelo apresentado, pautado na bonificação com base no desempenho das escolas. Nesse tipo de proposta, os prêmios são destinados aos funcionários da escola. “Trata-se sempre de um bônus ao final da avaliação e não de um acréscimo salarial permanente, fazendo com que os

³⁴ A autora utiliza os termos “pagamento por performance” e “remuneração por desempenho” como sinônimos na pesquisa indicada.

professores tenham que reconquistar os seus prêmios ao final de cada processo avaliativo” (CASSETTARI, 2010, p. 72).

A vinculação da remuneração docente com os resultados nos sistemas de avaliação de rendimento dos alunos, como acontece na rede estadual pernambucana, por meio da média da proficiência dos estudantes no SAEPE, pode incentivar uma série de comportamentos discutíveis que não contribuem para a melhoria da qualidade da educação, como “a seleção e exclusão de alunos, a fraude, a concentração dos melhores professores em algumas escolas, redução do currículo ao que é cobrado nas provas, etc.” (CASSETTARI, 2010, p. 73).

A exemplo da rede estadual paulista, na qual, segundo Adrião (2006), a partir da aplicação do Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do Estado de São Paulo (SARESP), os resultados obtidos na avaliação passaram a desempenhar uma mudança nos processos de avaliação e regulação das escolas, uma vez que a avaliação se deslocou dos processos para os produtos (desempenho dos alunos na avaliação) e a regulação passou a adotar uma lógica administrativa mercadológica, a rede estadual pernambucana apresenta este mesmo padrão, após a implementação do IDEPE em conjunto com o SAEPE.

Já para Brooke (2006), há quatro “ingredientes básicos” dos sistemas de responsabilização docente, implantados nas últimas décadas, a saber:

1. a decisão por parte das autoridades de tornar públicas as diferenças de nível de desempenho das escolas (ingrediente autoridade);
2. o uso de testes ou procedimentos padronizados para fornecer esse tipo de informação (ingrediente informação);
3. os critérios para analisar essa informação e para determinar quais escolas têm melhor desempenho (ingrediente padrões);
4. os critérios para a aplicação de incentivos ou sanções conforme os padrões estabelecidos (ingrediente consequências) (BROOKE, 2006, p.380).

Segundo esse autor, a modalidade de responsabilização pelos resultados da escola³⁵ é a mais recente, na qual o educador/professor é responsabilizado “perante as autoridades e o público em geral pela aprendizagem dos alunos, e as consequências, reais ou simbólicas, são associadas às maneiras usadas para aferir o desempenho dos alunos” (BROOKE, 2006, p. 380).

³⁵ É possível distinguir três formas ou modalidades de responsabilização que se diferenciam de acordo com as instituições que as aplicam e com o comportamento exigido. A primeira é a burocrática, na qual o professor é responsabilizado pelo cumprimento das leis perante a rede de ensino que o contratou; a segunda é a exigência de um comportamento profissional em conformidade com as normas formais e informais estabelecidas pelos colegas de profissão; a terceira modalidade é a que o professor é responsabilizado pelos resultados da escola (BROOKE, 2006).

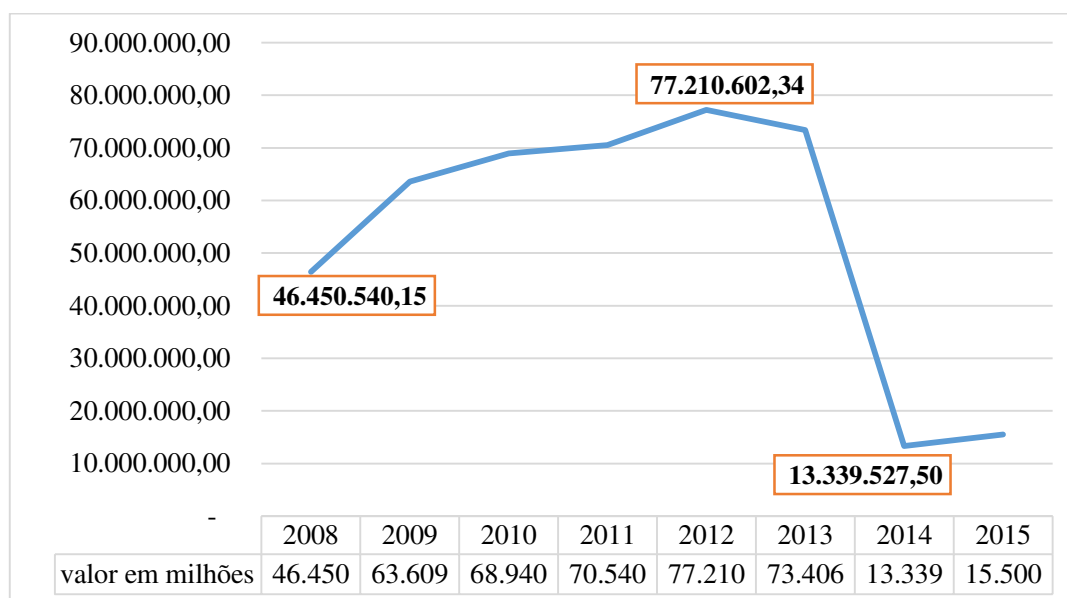
Freitas (2012b) afirma que ao assumirmos esse tipo de política, estaremos assumindo uma série de riscos já devidamente documentados pelas pesquisas educacionais, tais como:

- **Estreitamento curricular:** os testes que incluem determinadas disciplinas e deixam outras de fora, como no caso do SAEPE, forçam os professores a ensinar apenas as disciplinas abordadas nos testes;
- **Competição entre profissionais e escolas:** a colocação de escolas em competição entre si leva a diminuição da possibilidade de colaboração entre elas;
- **Pressão sobre o desempenho dos alunos e preparação para os testes:** as políticas de responsabilização pressionam os professores a obter desempenho sempre crescente de seus alunos e, para isso, vinculam o desempenho ao pagamento dos professores;
- **Fraudes:** “as variáveis que afetam a aprendizagem do aluno não estão todas sob controle do professor. Essa pressão e controle produzem um sentimento de impotência associada à necessidade de sobreviver, que tem levado à fraude” (p. 392);
- **Aumento da segregação socioeconômica no território:** com a pressão, as escolas se especializam a atender um determinado padrão de educandos, encaminhando os alunos de “risco” para outros territórios;
- **Aumento da segregação socioeconômica dentro da escola:** “quando a seleção não ocorre na entrada, as escolas são levadas a fazer turmas de estudantes que se destaquem no desempenho para que ‘segurem’ a média da escola e o acesso a benefícios” (p. 393);
- **Precarização da formação do professor:** uma visão pragmatista se instala cada vez mais nas agências formadoras de professores, restringindo sua formação aos aspectos metodológicos da prática pedagógica;
- **Destruição moral do professor:** no Brasil, o processo de individualização profissional ainda é feito tomando-se por base a escola, “mas em outros países chega-se a divulgar a avaliação individual dos professores em jornais locais com grande desgaste para esses profissionais” (p. 394);
- **Destruição do sistema público de ensino:** o processo de privatização avança com a concessão de escolas públicas para serem administradas pela iniciativa privada;
- **Ameaça à própria noção liberal de democracia:** “somente um espaço público pode lidar com a formação da juventude de forma a atender aos interesses nacionais dentro da necessária pluralidade de opiniões existentes no âmbito da sociedade” (p. 396).

Com relação ao tema da “valorização” dos profissionais do magistério se dar quase que exclusivamente por esta via – da responsabilização dos professores –, o Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE) mostra-se terminantemente contra essa política. De acordo com uma coluna do jornal do Sindicato, publicada em julho de 2013, o SINTEPE se posiciona contrário ao Bônus, defendendo que os recursos financeiros sejam utilizados para a melhoria do salário dos professores, comparado as demais profissões com o mesmo nível de formação. A instituição defende a utilização do dinheiro do BDE, por dentro do Plano de Cargos e Carreira e na forma de salário, de maneira a integrar a aposentadoria e não apenas uma gratificação paga anualmente e com critérios nunca esclarecidos.

Os gráficos 11 e 12 apresentam o valor investido com o Bônus de Desempenho Educacional (BDE), entre os anos de 2008 e 2015, e os resultados obtidos no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE), pelas escolas estaduais, no mesmo período.

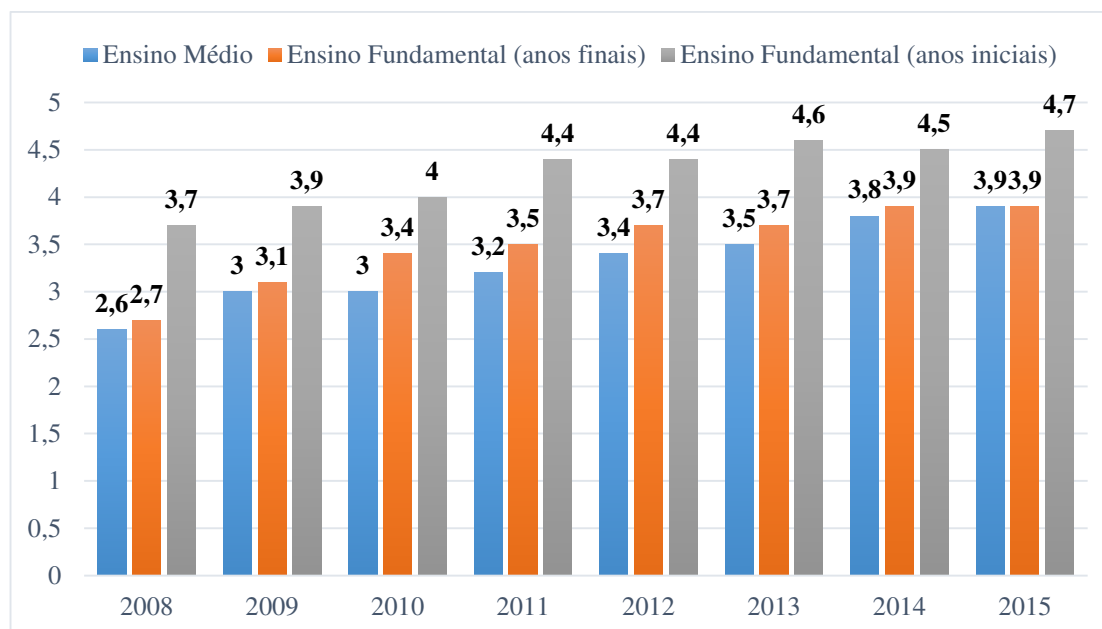
Gráfico 11: Valor do montante total destinado ao pagamento do Bônus de Desempenho Educacional (BDE), distribuído aos servidores contemplados pela Secretaria Estadual de Educação de Pernambuco (2008-2015) – Valores em reais (R\$)



Fonte: elaboração própria com base em dados da Assembleia Legislativa do Estado de PE.

* Os valores foram atualizados pelo INPC, tendo como base o mês de novembro de 2016, data do decreto referente ao pagamento do bônus de 2015, último ano da série histórica.

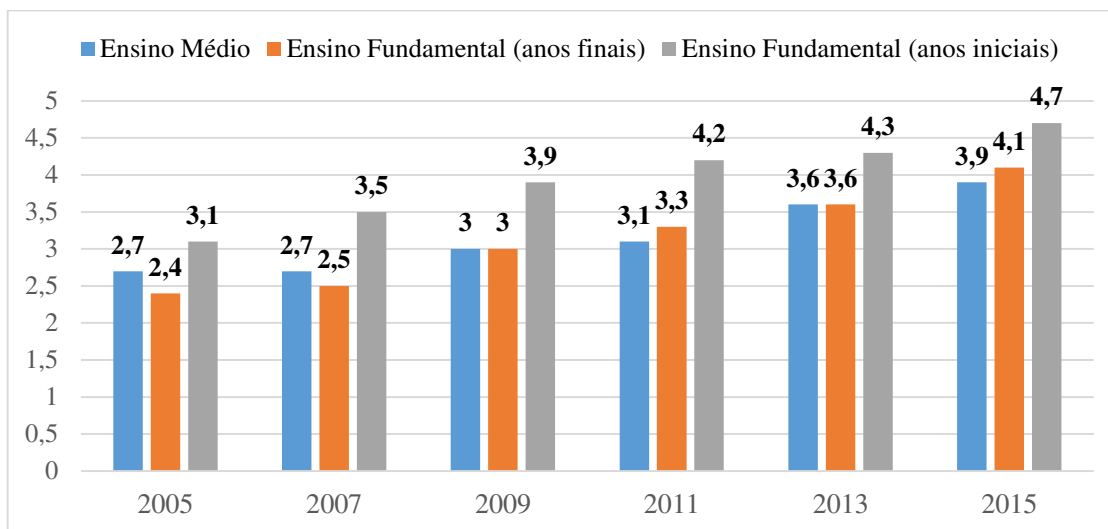
Gráfico 12: Evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica de Pernambuco (IDEPE) no Ensino Fundamental e Ensino Médio da Educação Estadual Pernambucana (2008-2015)



Fonte: Elaboração própria, a partir dos relatórios do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em: <<https://www.tce.pe.gov.br/internet/index.php/resultadopesquisa?searchword=relatoriocontasgoverno&searchphrase=all>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

Ao analisar o valor destinado ao pagamento do BDE, percebe-se que no primeiro ano de análise (2008) o valor foi de R\$ 46 milhões aproximadamente, subindo para R\$ 77 milhões no ano de 2012. Em 2014 apresentou queda, chegando ao menor patamar observável da série histórica, atingindo o valor de R\$ 13 milhões. Em relação ao valor do IDEPE, todos os índices aumentaram desde 2008, atingindo o maior valor no ano de 2015. O maior aumento observável entre os níveis de ensino foi no Ensino Médio, o qual teve um aumento no valor de 1,3 pontos. Podemos perceber estreita relação entre os valores do IDEPE da rede estadual pernambucana com os valores do IDEB, como demonstra o gráfico 13:

Gráfico 13: Evolução do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) no Ensino Fundamental e Ensino Médio da Educação Estadual Pernambucana (2005-2015)



Fonte: Elaboração própria com dados do INEP. Disponível em: <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/seam?cid=5282995>>. Acesso em: 3 fev. 2019.

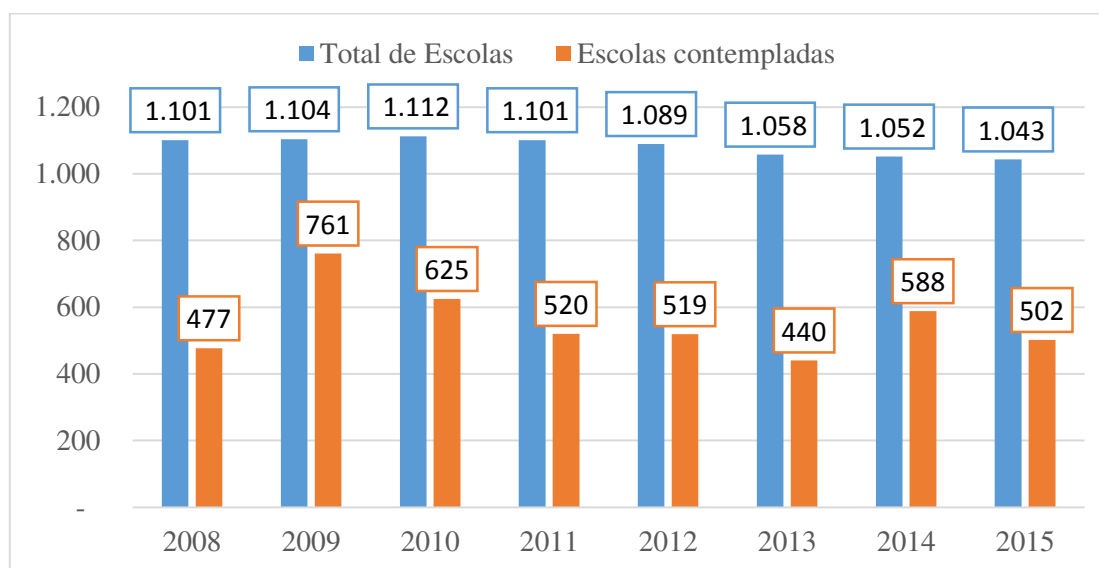
Os valores do IDEB (2005-2015) sofreram um acréscimo de 1,2 no Ensino Médio, de 1,7 no Ensino Fundamental (anos finais) e 1,6 no Ensino Fundamental (anos iniciais), fato que o Governo do Estado se orgulha, como descrito neste trecho do documento Balanço da Educação 2016:

Depois do 1º lugar nacional no ranking do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb), a educação pública de Pernambuco recebeu outra boa notícia: o prêmio Gestion para Resultados Del Desarrollo 2016, concedido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). [...] O Ideb é um dos principais indicadores utilizados pelo Pacto pela Educação para avaliar e mensurar o desempenho das ações educacionais que desenvolvemos. Com esse prêmio do BID, o Pacto pela Educação ganha reconhecimento internacional (PERNAMBUCO, 2016, s/p.).

Ora, diferentemente dos resultados “alcançados” pelos professores nos índices e avaliações feitas pelo Governo Federal e Estadual, a bonificação não acompanhou esse crescimento. No ano de 2014, mesmo com as escolas ampliando os índices estabelecidos pela Secretaria Estadual de Educação (SEE), o investimento com o BDE sofreu um decréscimo de mais de R\$ 60 milhões de reais (valores corrigidos), comparado ao ano anterior. O único nível de ensino que não demonstrou melhora no ano de 2014 foi o Ensino Fundamental (anos iniciais), que apresentou ligeira queda de 4,6 para 4,5 pontos.

Outro dado que corrobora a hipótese de que os resultados colocados pela SEE não são “devidamente recompensados” pelo BDE é a quantidade de escolas que atingiram os índices estabelecidos pelo governo, como apontado no gráfico 14:

Gráfico 14: Quantidade de escolas da Secretaria Estadual de Pernambuco "contempladas" pelo BDE (2008-2015)



Fonte: elaboração própria com dados da SEE/PE e dados das sinopses estatísticas do censo escolar.

*Nota: O total de escolas diz respeito a todos os níveis de ensino, incluindo a Educação Infantil, que não participa do SAEPE, e consequentemente não tem direito ao BDE.

Ao comparar o ano de 2009 com 2013 (maior e menor quantidade de estabelecimentos contemplados, respectivamente), percebe-se que o número de escolas que atingiram os índices estabelecidos pela SEE diminuiu em 42%, o que corresponde a um número de 321 escolas a menos que receberam o benefício. Nesse mesmo período, o IDEPE apresentou melhora em todos os níveis de ensino. É possível perceber que o valor destinado ao Bônus de Desempenho Educacional não é proporcional ao número de escolas que atingem as metas estabelecidas pela Secretaria Estadual de Educação.

Segundo informação de 25 de setembro de 2015, do site da Secretaria Estadual de Educação, acerca do valor destinado ao BDE de 2014, o então secretário da pasta, Severino Andrade Júnior, comenta que mesmo com o cenário econômico adverso, o BDE foi mantido pelo governo estadual (claramente se referindo a crise econômica nacional que o país atravessava naquele momento). Com isso, temos indícios de que os valores destinados ao BDE não correspondem ao montante de escolas que atingem as metas, mas à “disponibilidade” econômica do governo em destinar recursos para o pagamento do bônus.

Freitas (2012), ao analisar a educação determinada apenas pelos interesses econômicos, afirma que:

a educação é um fenômeno social mais amplo e que, do ponto de vista de seus compromissos formativos com a juventude, não pode ter na economia seu único determinante. Ao ser aprisionada na lógica empresarial, a educação

perde sua dimensão de um bem público mais amplo, cujos horizontes devem ser um projeto de nação e não apenas a expressão de uma demanda de um dos seus atores, os empresários, por mais importantes que esses possam ser (FREITAS, 2012a, p. 345).

O autor complementa que a “teoria da responsabilização” em curso no Brasil, tendo como inspiração políticas testadas nos Estados Unidos, é preocupante, tanto pela própria natureza das proposições, gerencialista e verticalizada, quanto pela “falta de evidência empírica que dê suporte e justificativa para a adoção destas soluções apressadas” (FREITAS, 2012a, p. 346).

Freitas afirma que essa “nova abordagem” para as políticas públicas educacionais está sendo construída em torno de três conceitos: responsabilização, meritocracia e privatização. Esses três conceitos constituem um bloco interligado, no qual a responsabilização pelos resultados é legitimada pela meritocracia, visando desenvolver novas formas de privatização do público (FREITAS, 2012a).

Um sistema de responsabilização docente envolve três elementos: testes para os alunos, divulgação pública do desempenho da escola e recompensas e sanções (FREITAS, 2012b). “As recompensas e sanções compõem o caráter meritocrático do sistema, mas não só, já que a própria divulgação pública dos resultados da escola constitui em si mesma uma exposição pública que envolve alguma recompensa ou sanção públicas” (FREITAS, 2012b, p. 383).

Segundo Freitas (2012b), a meritocracia é uma categoria que perpassa a responsabilização, sendo a base da proposta política liberal. Para essa proposta, dadas as oportunidades, o que diferencia as pessoas é o esforço pessoal de cada um, o mérito próprio. Para o autor, no caso da escola, as diferenças sociais são “transmutadas” em diferenças de desempenho e a discussão que se passa a ter é se a escola conseguiu ou não corrigir as “distorções” de origem, o que acaba por tirar o foco da questão própria da desigualdade, base da construção da desigualdade de resultados (FREITAS, 2012b).

Nascimento (2015) traz em sua pesquisa, acerca da concepção dos professores sobre a política do BDE no estado de Pernambuco, algumas falas de docentes que mostram o descontentamento em relação a essa política, uma vez que os mesmos não se sentem realmente recompensados e valorizados pelo BDE, como descrito no trecho que segue:

É comum ouvir dos colegas questões e observações como as que exemplifico aqui: “Como é calculado o valor do bônus?” “Trabalhamos da mesma forma do ano passado e mesmo assim não recebemos o bônus, qual o verdadeiro motivo?” “Como temos que trabalhar os conteúdos?” “Esse bônus não

trouxe benefício algum para a melhoria da educação e sim competições entre as escolas”. São experiências desses professores que vivenciam este modelo educacional que o estado de Pernambuco vem apresentando com a implementação do Programa de Modernização da Gestão Pública – Metas para a Educação (NASCIMENTO, 2015, p. 23).

Ao promover a competição entre as escolas e veicular a falsa ideia de que os professores serão recompensados pelos seus desempenhos individuais, a Secretaria Estadual de Educação de PE cria um ambiente de guerra e rivalidade entre os diferentes atores do processo educativo. Em entrevista ao Jornal do Commercio (JC Online) no ano de 2016, o então Secretário de Educação do Estado de Pernambuco, Frederico Amancio, afirma que o valor do Bônus de Desempenho Educacional, pago individualmente aos profissionais que atingem a meta estabelecida, fica condicionado à quantidade de pessoas que conseguem atingir a meta, como descrito no trecho que se segue: “Ano passado (2015) o BDE variou de R\$ 63,18 a R\$ 584,24. Acredito que o valor individual do Bônus aumente um pouco este ano, porque menos escolas deverão atingir as metas” (AZEVEDO, 2016). O Secretário, nessa entrevista, deixa claro que o fato de menos escolas atingirem a meta estabelecida é algo positivo, pois o valor pago aos “conquistadores” poderá ser maior. Esse tipo de fala apenas corrobora com a ideia de que as metas estabelecidas ficam, cada vez mais, inatingíveis por parte das escolas.

Outro ponto importante a ser analisado com relação às incoerências presentes nesse modelo de gestão por resultados, pautado na ideia da meritocracia, é o fato do BDE ser justificado como mecanismo para a valorização dos profissionais do magistério.

Freitas (2012a) traz os seguintes questionamentos relacionados a políticas desse tipo:

Aonde poderá nos conduzir uma política de desmoralização dos professores, acuados por testes de rendimento dos alunos que definem seus salários e os expõem injustamente à execração pública pela imprensa, com o uso de duvidosos métodos de cálculo de valor agregado, exatamente estes que deveriam ser tratados como a grande reserva moral da nação, nos quais deveríamos confiar e remunerar dignamente, mais do que punir/premiar? Quem financia essa máquina de destruição do sistema público de educação e com quais interesses? (FREITAS, 2012a, p. 347).

O autor aborda que essas políticas passam a falsa ideia de que notas mais altas significam uma boa educação e que a miséria infantil é apenas uma desculpa para as escolas não ensinarem as crianças (FREITAS, 2012a). Com esse discurso, “o direito de aprender é habilmente usado para ocultar a própria miséria infantil e a falta de condições para a aprendizagem, e para fazer crer que as escolas e os professores são os únicos responsáveis pelo fracasso das crianças mais pobres” (FREITAS, 2012a, p. 446).

Em entrevista ao JC Online, no ano de 2015, o Secretário Executivo de Gestão por Resultados, Severino Andrade, ao falar do pagamento do bônus referente às metas atingidas em 2014, afirma que o valor a ser pago aos profissionais seria menor pelo fato de mais escolas terem atingido as metas e que, ainda assim, o BDE é um importante mecanismo de valorização dos profissionais da educação. Segue o trecho da entrevista do então Secretário:

Cresceu, em relação ao ano passado, o número de escolas que atingiram pelo menos a metade das metas e por isso receberão o BDE. Este ano são 588. Em 2014 foram 440. Com menos recurso e mais de 148 unidades de ensino para dividir a verba, é evidente que o valor do bônus, para cada servidor, seria menor. Sabemos que haverá insatisfação. Mas apesar do cenário de crise, garantimos o benefício pois reconhecemos que é um instrumento importante de valorização dos professores (AZEVEDO, 2015).

A garantia de um valor mínimo de bônus não existe e o valor do repasse individual está associado ao número de escolas que atingem as metas, assim como ao valor que o governo do estado se propõe a investir nesse mecanismo.

Na tabela 22 e gráfico 15, visualiza-se a quantidade de servidores contemplados pelo bônus e o valor médio pago aos servidores (valor total / número de servidores contemplados), comparado ao salário base inicial do professor com carga horária de 200 h/a, entre os anos de 2009 e 2015:

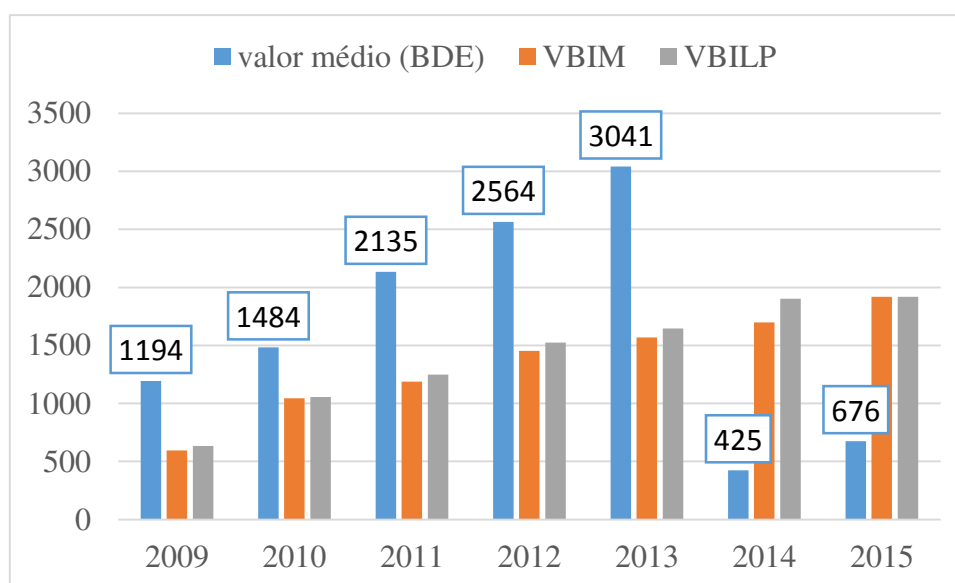
Tabela 22: Servidores contemplados pelo BDE e valor médio do BDE pago aos servidores comparado ao vencimento base inicial dos professores com carga horária de 200 h/a por mês (2009-2015) – Valores nominais em reais (R\$)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total de servidores SEE	56.407	56.319	56.351	51.695	51.313	50.271	47.345
Servidores contemplados	34.648	32.224	24.145	23.440	19.927	28.719	22.940
Valor médio (BDE)	1193,72	1483,99	2135,00	2564,00	3041,10	424,80	675,67
VBIM	593,76	1045,00	1187,97	1451,94	1567,66	1698,09	1917,78
VBILP	635,00	1055,00	1247,37	1524,53	1646,04	1901,86	1917,78

Fonte: elaboração própria com dados da SEE, dos relatórios da SCGE e dados da ALEPE

*Nota: “VBIM” refere-se a Vencimento Base Inicial Magistério (nível médio na modalidade Normal);
 “VBILP” refere-se a Vencimento Base Inicial Licenciatura Plena (nível superior)

Gráfico 15: Valor médio do BDE pago aos servidores comparado ao vencimento base inicial dos professores com carga horária de 200 h/a por mês (2009-2015)
 – Valores nominais em reais (R\$)



Fonte: elaboração própria com dados da SEE, dos relatórios da SCGE e dados da ALEPE

*Nota: “VBIM” refere-se a Vencimento base Inicial Magistério (nível médio na modalidade Normal); “VBILP” refere-se a Vencimento base inicial Licenciatura Plena (nível superior).

O BDE, que em alguns momentos é chamado de 14º salário pelos meios de comunicação, professores e dirigentes, não apresenta a garantia do bônus ser equivalente ao valor do vencimento dos professores, como é possível perceber no gráfico 15. Até o ano de 2013, o valor médio pago pelo BDE aumentou e chegou a ser maior, inclusive, que o valor do vencimento básico inicial do professor. No entanto, em 2014 o valor médio pago de bônus correspondia a 25% do vencimento básico do professor com formação em nível médio na modalidade Normal e 22% do vencimento básico inicial do professor com formação em nível superior. Em 2015, o valor médio do BDE manteve-se abaixo do vencimento inicial dos professores, o que corresponde a 35%.

A Lei nº 13.486/08, que instituiu o BDE, afirma em seu art. 1º, como um dos objetivos do bônus: “fortalecer a política de valorização e **remuneração dos profissionais da educação**, visando, primordialmente, à melhoria da qualidade do ensino prestado nas Unidades Escolares da Rede Estadual.” (PERNAMBUCO, 2008, grifos meus). A definição dos conceitos vencimento e remuneração se faz necessária, isto porque, como destacado por Sales *et al.*

(2015), muitos gestores optam por “basear sua política salarial na inclusão de abonos, gratificações, dentre outros itens que compõem a parte variável do salário” (p.130). Segundo os autores:

Cumpra esclarecer que o vencimento representa a parte fixa do montante recebido pelo docente ao final do mês, sem qualquer tipo de acréscimo. Portanto, a política de reajuste salarial incide diretamente sobre esse elemento do contracheque do trabalhador. No caso da remuneração, ela representa o montante recebido, incluindo o vencimento e todos os demais componentes recebidos pelo trabalhador: gratificações, abonos, entre outros (SALES, *et al.*, 2015, p. 130).

O conceito de “remuneração” pode ser definido como o montante de dinheiro e/ou bens pagos pelo serviço prestado, incluindo valores pagos por terceiros, ou seja, a remuneração é a soma dos benefícios financeiros, acordada entre empregado e empregador, da qual o salário é parte integrante (CAMARGO *et al.*, 2009). Segundo Camargo (2010), no caso do magistério público, “a remuneração é composta pelos vencimentos do cargo, acrescida de vantagens pecuniárias **permanentes** estabelecidas em lei, em outras palavras, o vencimento básico mais as vantagens temporais, as gratificações, o auxílio transporte, etc.” (s/p, grifos meus).

O BDE, por não se tratar de uma vantagem pecuniária permanente, não compõe a remuneração docente, dado o caráter de vantagem pecuniária variável. Não obstante, Camargo *et al.* (2014) ponderam que “a composição remuneratória do magistério compreende o VB (vencimento básico) do cargo mais vantagens e benefícios fixos ou variáveis” (p. 228) e,

em essência, a remuneração docente tem sido determinada pelo tempo de serviço e qualificação, variáveis que agregam vantagens fixas aos salários. Apesar disso, varia do ponto de vista individual, pela concessão de benefícios transitórios, tais como gratificações, adicionais, auxílios, abonos e prêmios (CAMARGO *et al.*, 2014, p. 228).

A esse respeito, Heleno Araújo, então presidente do Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE), ao confrontar o inciso III do Art. 1º com o “Art. 6º - **O BDE não integra a remuneração dos servidores beneficiados**” (PERNAMBUCO, 2008, grifos meus), mostra a incoerência colocada no texto da própria lei.

No Art. 2º, a lei traz como um de seus objetivos a valorização da remuneração dos profissionais, mas no Art. 6º, nega que tal política integra a remuneração dos servidores. Sendo assim, fica claro que a política do BDE não passa de um mecanismo de controle e que pouco contribui para a real valorização dos profissionais em educação. Partindo do mesmo princípio, em seu site institucional, o SINTEPE afirma que:

Indignação e revolta, esses são os sentimentos de centenas e centenas de trabalhadores em educação com relação ao Bônus de Desempenho Educacional (BDE). [...] O governo usa a política equivocada de premiação com critérios confusos. Escolas com falta de pessoal, sem equipamentos e com material pedagógico incompleto alcançaram 100% das metas.

Outras que fizeram um grande esforço para alcançar as metas impostas pela Secretaria Estadual de Educação nada receberam, causando frustração aos trabalhadores. A educação escolar básica não deve ser tratada dessa maneira, pois se trata de um direito humano e universal, logo, os profissionais e estudantes devem ser tratados com respeito e valorização pelos governantes. [...] Vamos juntos resistir e rechaçar as políticas educacionais de premiação e de gestão da educação colocadas em prática. Essas políticas estimulam a competição, o ranking escolar e os conflitos nos locais de trabalho em detrimento da solidariedade, da avaliação diagnóstica, da prática transparente e democrática da gestão escolar (SINTEPE, 2011, s/p.).

A resistência dos profissionais da educação aos sistemas de responsabilização “fundamenta-se no argumento de que a escola não pode ser responsabilizada por seus resultados se as secretarias não assegurarem as condições indispensáveis para um trabalho de qualidade” (BROOKE, 2006, p. 400). Um sistema que cria um ônus para as escolas, em termos de gratificações não recebidas ou de medidas administrativas, sempre será visto como injusto em um ambiente ineficiente ou até mesmo inoperante (BROOKE, 2006).

Além do mais, segundo Brooke (2006), mesmo havendo alguma familiaridade com a avaliação educacional, a utilização dos resultados da aprendizagem cognitiva dos alunos como principal indicador das atividades e produtos da escola não é possível, sem antes chegar a um consenso sobre os indicadores de qualidade na educação e os responsáveis pela educação integral do aluno, para além da escola e professores.

Os efeitos da meritocracia aplicados aos docentes e às escolas, segundo Freitas (2012b), são mais questionáveis que em empresas. Porque: primeiro, penaliza os melhores professores, por acreditar que a motivação desses profissionais se restringe ao desejo de ganhar mais dinheiro, quando na verdade, a principal motivação do bom professor é o desenvolvimento do aluno. Segundo, expõe todos os profissionais a sanções ou premiações públicas, desmoralizando a categoria. Em terceiro lugar, os “estudos mostram que a meritocracia não tem maiores impactos na melhoria do desempenho dos alunos e acarreta graves consequências para a educação” (FREITAS, 2012b, p. 385).

É possível perceber que esse tipo de política pouco se aproxima da valorização profissional docente, entendida como reconhecimento social dos professores, melhoria das condições de trabalho e de formação inicial e continuada para os docentes, além da política de

valorização salarial enquanto uma das principais dimensões da referida valorização, amplamente debatida nos últimos anos por diversos pesquisadores e sindicatos da categoria.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pensar a valorização dos profissionais do magistério requer a discussão articulada entre formação, remuneração, carreira e condições de trabalho, haja vista a grande dívida que o Brasil tem com esse grupo de profissionais. Para reverter esse problema histórico, as políticas de valorização não podem dissociar formação, salários justos, carreira e desenvolvimento profissional.

A investigação sobre a valorização docente merece ser estudada, principalmente, no conjunto das políticas de financiamento, definidas a partir de 1996 com a criação do Fundef, a passagem para o Fundeb em 2007 e a instituição do PSPN em 2008, com o objetivo de melhor estruturar as políticas de valorização do magistério.

Nesse contexto, a presente dissertação buscou, num primeiro momento, apresentar o debate acerca da remuneração enquanto um dos pilares da valorização dos professores da educação pública, além de um breve histórico sobre o percurso pelo qual o propósito da valorização docente passou, até a promulgação da Lei do Piso em 2008.

No capítulo 1 foi apresentado que em âmbito internacional, no ano de 1966 aprovou-se em Paris o documento “Recomendação da OIT/UNESCO de 1966, relativa ao Estatuto dos Professores”, visando estimular a devida valorização do profissional docente (UNESCO, 1966). Essa Recomendação forneceu subsídios importantes para a promoção de indicadores de “valorização docente” com relevância para a qualidade da educação. Dentre os indicadores lastreados pelo documento estão: formação inicial e continuada; acesso e progressão na carreira; condições de trabalho docente; salário e remuneração (CARVALHO, 2012).

No caso brasileiro, apenas com a promulgação da Constituição Federal de 1988 a valorização do magistério começou a se materializar em uma perspectiva jurídico-legal, dado o contexto econômico, político e social que permeou tal processo, redefinindo as relações entre sociedade e Estado (FERNANDES; RODRIGUEZ, 2011).

Em seu inciso V, do artigo 206, a Carta Magna faz referência à valorização dos profissionais do ensino, amparada na construção de planos de carreira, assegurado o piso salarial profissional e o ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Para além da Constituição Federal, a inclusão de dispositivos voltados para a remuneração condigna dos professores (FUNDEF/FUNDEB), a definição do PSPN, as metas 17 (remuneração) e 18

(plano de carreira) do PNE 2014-2024 demonstram avanços para a condição docente brasileira, pelo fato de reconhecerem formalmente que as condições de trabalho docente ainda são inadequadas e que a valorização desses profissionais se constitui enquanto um dos elementos centrais para a garantia do direito à educação de qualidade (ALVES; SONOBE, 2018).

Bem por isso, a presente dissertação buscou analisar as políticas de valorização docente da rede estadual pernambucana, em relação a aspectos da remuneração e do plano de carreira desses profissionais, tais como: as formas de ingresso; jornada de trabalho; movimentação na carreira; a evolução do vencimento inicial e a dispersão de vencimentos, entre os anos de 2005 a 2015.

É importante lembrar que o período selecionado pela pesquisa levou em consideração a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (2005-2015), expressão da Nova Gestão Pública, e buscou-se analisar se houve relação entre as políticas de valorização docente e a referida Lei. A escolha de Pernambuco se deu pelo fato desse estado ter se destacado no cenário nacional pelas profundas reformas promovidas em seus sistemas de ensino e ter iniciado, em 2003, a privatização da gestão das escolas do ensino médio por meio do Instituto de Corresponsabilidade pela Educação (ICE).

Os elementos associados à Nova Gestão Pública, no Brasil, passam a ser introduzidos na gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com a proposta de reforma do Estado brasileiro, em 1995, por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PEDRAE), apresentado pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

A EC nº 19/98, decorrente do PEDRAE, favoreceu a introdução de elementos da Nova Gestão Pública, ao agregar o princípio da Eficiência aos princípios constitucionais da Impessoalidade, Moralidade, Legalidade e Publicidade (DRABACH, 2018).

Já a LRF surgiu com a finalidade de mudar a burocracia da administração pública por uma administração gerencial, com vistas ao ajuste fiscal, estabelecendo novas regras e delimitações aos gastos públicos, com destaque para a limitação de gastos com pessoal (artigos 19 e 20) (PEREIRA; ARRUDA, 2010).

Garcia, Adrião e Borghi (2009) pontuam que a restrição ao gasto com pessoal em 60% tem induzido ao aumento da privatização do setor público, por meio da terceirização dos contratos, além de promover a contratação em caráter precário dos profissionais da educação, o que afeta diretamente a valorização da categoria (GURGEL; JÚNIOR, 2013).

Segundo Godoy (2014), a LRF influencia diretamente na formulação das políticas de valorização da remuneração dos professores, haja vista que a referida lei parte do pressuposto que todo gasto público, por si só, é um mal para a economia, ao impor apenas restrições aos

gastos com pessoal em detrimento dos limites de gastos ao pagamento de papéis do sistema financeiro.

Na presente pesquisa, a fim de analisar se a LRF influenciou a política de valorização docente, coletou-se os dados referentes à Receita Corrente Líquida; o Gasto com Pessoal do executivo e, especificamente, da Secretaria de Educação; os limites impostos pelo artigo 19 da LRF; a porcentagem do gasto com pessoal em relação a RCL; a despesa com pessoal da Secretaria de Educação (SE), em relação aos vencimentos e vantagens fixas e à contratação por tempo determinado, além da quantidade de professores, funcionários da SE, matrículas da rede estadual de Pernambuco e a Taxa de Matrícula Líquida (TML) do estado, entre 2005 e 2015.

Os dados mostraram uma tendência de “enxugamento” da rede estadual de educação, haja vista a diminuição de matrículas, escolas e docentes.

Foi possível analisar que apesar da diminuição de docentes no ano de 2007, percebe-se que até 2010 ampliou-se a contratação de professores pela rede estadual. No entanto, com a reeleição de Eduardo Campos em 2011, o quadro de professores apenas diminuiu. De 2011 ao final do período de análise (2015), registrou-se diminuição de 6.286 docentes na rede estadual do estado de Pernambuco.

Em relação a RCL, os gastos com pessoal total e do executivo aumentaram em todos os anos, entre 2005 e 2014. Apenas em 2015 os valores diminuem. Provavelmente a diminuição percebida no ano de 2015 se deve ao fato do país ter vivido um momento de desaceleração econômica em 2014 (ROSSI; MELLO, 2017).

No ano de 2015, a RCL do estado de Pernambuco foi de aproximadamente 11 bilhões, e o gasto com o pessoal do executivo de 4,8 bilhões, o que corresponde a 43,27% da RCL. O valor da RCL foi de 19,6 bilhões, enquanto o gasto com pessoal do executivo foi de 9 bilhões. A variação no período corresponde a um aumento de 74,55% da RCL e de 86,33% do gasto com pessoal do executivo. O gasto com pessoal (total) sofreu aumento de 85,13% no período, sendo em 2005 de 5,9 bilhões, e em 2015 de 10,9 bilhões.

Foi possível perceber que em todos os anos da série histórica os limites impostos pelos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal foram cumpridos, sendo 60% da RCL com gasto de pessoal e, desses, 49% para o Executivo. Por essa razão não foi possível analisar se os limites impostos pela LRF contingenciaram os gastos com pessoal da Secretaria de Educação.

Dentre os resultados obtidos, o aumento de 362,18% (2005-2015) do gasto com pessoal da SE em contratação por tempo determinado chamou a atenção, tendo em vista que os

gastos com vencimentos e vantagens fixas aumentaram 32,02%, e a despesa total com pessoal da SE aumentou 61,44%. Esses dados podem indicar a preferência do governo estadual em aumentar o gasto com funcionários contratados temporariamente, ao invés de aumentar o gasto com servidores efetivos, o que pode levar a um aumento das formas de contratação precária na rede estadual de ensino.

Para a análise das políticas de valorização docente relacionadas ao vencimento e plano de carreira dos professores da rede estadual de Pernambuco foram utilizadas as categorias: formas de ingresso na carreira e formação mínima exigida; jornada de trabalho; estrutura e movimentação na carreira; a evolução do vencimento inicial; dispersão de vencimentos e, por último, de forma a identificar as estratégias de remuneração por desempenho, analisou-se o bônus de desempenho educacional (BDE).

Em relação às formas de ingresso na carreira e formação mínima exigida, constatou-se que o acesso aos cargos da carreira do magistério público estadual pernambucano se dá, obrigatoriamente, na atribuição de regência de classe. Assim como na Carta Magna, o ingresso aos cargos de carreira do magistério (Professor I e Professor II) no estado acontece por meio de concurso público de provas ou provas e títulos.

No entanto, assim como em pesquisa realizada por Jacomini e Penna (2016), apesar do concurso público estar presente em todos os planos de carreira estudados, não significa que os governos tenham a prática de realizá-los. Em todos os estados e municípios há professores contratados por tempo determinado (contratos precários), sem as mesmas garantias dos que ingressaram por concurso público.

No caso de Pernambuco, as contratações temporárias estão previstas na Constituição Estadual, Art. 97, inciso VII. Entre os anos de 2005 e 2015, duas leis disciplinaram esse artigo. A primeira, a Lei nº 10.954/1993, promulgada na gestão do então governador Joaquim Cavalcanti pelo PFL, com vigência até o ano de 2011; a segunda, a Lei nº 14.547/2011, promulgada na gestão do governador Eduardo Campos (PSB), assinada por João Lya Neto (PDT – Partido Democrático Trabalhista), governador em exercício na ocasião.

Com a vigência da Lei nº 14.457/11, verificou-se que os tipos de contratos temporários, logo precarizados, que podem ser celebrados pela administração pública, foram ampliados de 8 para 14 situações, além de ampliar o tempo de vigência dos contratos temporários de 4 para 6 anos, contabilizando as renovações de contrato.

Ao analisar a quantidade de funcionários da Secretaria de Educação por tipo de contrato, constatou-se que tanto o número de funcionários estatutários quanto de funcionários contratados por tempo determinado apresentaram diminuição entre os anos de 2009 a 2015. Na

contramão, a quantidade de funcionários comissionados da Secretaria de Educação aumentou 57,14% no mesmo período. Em 2013, a quantidade de funcionários com cargo em comissão atingiu o seu maior número, com 315 pessoas enquadradas nesse tipo de contrato.

O número de funcionários contratados de forma temporária variou entre 33%, em 2010, a 38%, em 2015. Esses números demonstram que o estado de Pernambuco, a exemplo de outras redes estaduais, está aquém do apregoado pelas políticas de valorização docente.

Com relação à jornada de trabalho dos professores, o plano de carreira não estabeleceu critérios acerca da carga horária, tampouco a proporção de horas que deveriam ser cumpridas em interação com os educandos, razão pela qual se analisou outras normativas, como a Lei nº 10.335/89 e o Estatuto do Magistério.

O Estatuto do Magistério estabeleceu que os professores que desenvolvessem suas atividades com alunos de pré-escola e ensino fundamental I teriam 20% da sua jornada para o desenvolvimento de hora-atividade (sem interação com os educandos). Já os professores que lecionassem para os anos do ensino fundamental II (6º ao 9º ano) e ensino médio teriam destinadas para as horas-atividade o correspondente a 30% de sua jornada de trabalho. Considerou-se a hora-aula o tempo de 50 minutos.

Ao comparar o proposto pela legislação estadual ao artigo 2º, parágrafo 4º da Lei do PSPN, que determina: “na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (BRASIL, 2008), percebe-se que o Estatuto não garante que estas condições sejam cumpridas.

Em relação a estrutura e movimentação na carreira, verificou-se que o PCC dos profissionais do magistério apresentou três procedimentos para a progressão na carreira: progressão horizontal; progressão vertical e; progressão por elevação de nível profissional.

Ao tomarmos como base o descrito no artigo 4º da Resolução nº 2, de 28 de maio de 2009, do Conselho Nacional de Educação, que fixa as diretrizes nacionais para os planos de carreira para os profissionais do magistério da educação básica pública, em relação a instituição de planos de carreira pelas esferas administrativas responsáveis por qualquer etapa da educação básica, especificamente no inciso “V - progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional” (BRASIL, 2009), a Lei nº 11.559 de 1998 (Plano de Cargos e Carreiras) cumpre com o disposto na Resolução Nacional, haja vista os três tipos de progressão presentes no PCC.

Jacomini e Penna (2016) afirmam que apesar das diversas formas de progressão encontradas nos planos analisados, requisitos como titulação, tempo de serviço, formação

continuada e avaliação de desempenho aparecem na maioria dos casos. A progressão ocorre após os três primeiros anos do estágio probatório e o interstício entre as progressões varia de 2 a 5 anos.

No caso de Pernambuco, percebe-se que o interstício entre as progressões (horizontal e vertical) é apenas de um ano, tempo menor que o encontrado em outros planos estaduais. No entanto, a progressão horizontal (mudança de faixa por meio da avaliação de desempenho) acontece apenas para, no máximo, 30% dos servidores, assim como no caso da progressão vertical por desempenho (mudança de classe), que mantém os mesmos parâmetros.

Com relação à progressão vertical por tempo de serviço, segundo o PCC, é garantida a todo servidor que complete dez anos de efetivo exercício na Secretaria de Educação, ou seja, esse tipo de evolução não é contingenciada pelo número de servidores. Contudo, o interstício de dez anos mostra-se maior em relação a outros planos, o que pouco contribui para a evolução salarial que contemple de fato uma valorização profissional relacionada aos incentivos à carreira docente.

Segundo Jacomini e Penna (2016), ao analisarem os dados da Pesquisa Nacional “Remuneração de professores de escolas públicas de educação básica: configurações, impasses, impactos e perspectivas”, observam que:

A progressão por titulação abrange a formação em nível médio – modalidade Normal à pós-graduação (doutorado) – e é denominada de diferentes formas nos planos dos estados e capitais: progressão funcional, acesso, promoção, progressão horizontal de valorização por mudança de nível, promoção de nível, evolução funcional por título, progressão profissional, progressão funcional por acesso, ascensão, crescimento vertical, sendo a progressão vertical a mais recorrente (JACOMINI, PENNA, 2016, p. 191).

Na rede estadual pernambucana, no caso da progressão por elevação de nível profissional (progressão por titulação) não existe a quantidade máxima de servidores que podem evoluir simultaneamente, e ocorre a qualquer tempo na carreira, após cumprido o estágio probatório. Nesse caso, a possibilidade de evolução se aproxima do apregoado pelos instrumentos legais de valorização profissional, pelo fato de possibilitarem a evolução imediatamente após a conclusão do curso, graduação ou qualificação.

No entanto, Dutra Jr. (2000) pondera que,

enquanto a pós-graduação *lato sensu* pode ser considerada um nível de titulação, junto com os níveis médio e superior, a pós-graduação *stricto sensu* não deve ser incluída nos níveis da carreira, na medida em que mestrado e doutorado constituem graus de formação para o magistério superior (DUTRA Jr., 2000, p.117).

Segundo o autor, a pós-graduação *stricto sensu* deveria ser valorizada via adicional por titulação, devendo, por sua natureza, ser incorporada à remuneração, na medida em que se constitui em condição pessoal do servidor, reconhecida e valorizada pela administração pública (DUTRA Jr., 2000). Ainda assim, o autor conclui que a pós-graduação em nível de especialização, mestrado e doutorado pode ser considerada de três maneiras diversas na carreira do magistério da educação básica: “como níveis de formação na estrutura básica da carreira; como adicional por titulação; ou, ainda, para a progressão, por qualificação em instituições credenciadas, junto com os cursos de aperfeiçoamento e atualização” (DUTRA Jr., 2000, p. 116).

De acordo com Jacomini e Penna (2016), para além da titulação, outros aspectos merecem destaque para a movimentação na carreira docente: a avaliação de desempenho, a previsão orçamentária e a existência de vaga para o processo de seleção por área de atuação. Para as autoras, esses três critérios 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).

Pode-se afirmar que na rede estadual pernambucana a progressão na carreira pode ficar impedida por critérios alheios ao docente, principalmente pelo fato da progressão horizontal e vertical serem condicionadas ao máximo de 30% dos docentes por unidade administrativa.

Com relação ao achatamento na carreira docente, percebe-se que durante os anos de análise na série histórica, os percentuais referentes aos três tipos de progressões – progressão horizontal; progressão vertical e; progressão por elevação de nível profissional – sofreram diminuições para os professores com formação em ensino superior.

A disparidade encontrada entre as grades de professores com formação em magistério (quadro em extinção) e de professores com nível superior, a partir de 2008, com a aprovação da Lei Complementar nº 112, de 06 de junho de 2008, diminuiu, ao passo que os profissionais com formação em nível médio na modalidade normal, ao concluírem o curso de Licenciatura Plena, passaram a integrar a mesma grade dos professores que acessaram o serviço público nessa condição.

É importante ressaltar que as mudanças estabelecidas nas LC nº112/2008 e LC nº154/2010 foram realizadas durante o primeiro mandato do então Governador Eduardo Campos (PSB). A primeira mudança foi feita no segundo ano de mandato e a segunda proposta foi aprovada em seu último ano de governo (do primeiro mandato).

Verificou-se que, com relação aos valores mínimos instituídos pelo PSPN, o estado de Pernambuco passou a cumprir a Lei desde 2010, por meio da incorporação das gratificações ao vencimento básico. No ano de 2009, o valor do vencimento básico inicial do professor com formação em nível médio estava bem abaixo do valor estipulado pelo PSPN. A diferença entre eles era de 59,99% nesse ano.

Em relação às análises do vencimento inicial, pode-se afirmar que a política instituída pela Lei 11.738/08 foi de suma importância para os recentes aumentos no vencimento básico inicial dos profissionais do magistério básico público do estado de Pernambuco, haja vista o acompanhamento do mínimo nacional pelo vencimento básico estadual. No entanto, percebe-se que tal instrumento pode servir para que os governos paguem o mínimo como se fosse o máximo instituído.

Na comparação do vencimento inicial ao salário mínimo oficial (SM), verificou-se que na gestão de Jarbas Vasconcelos / Mendonça Filho (PMDB/PFL), o valor do vencimento básico inicial dos docentes com formação em nível médio era de 1,02 SM, com uma queda em 2006 para 0,96 SM, valor abaixo do salário mínimo nacional. Com relação aos professores detentores de habilitação específica, o valor do vencimento básico inicial variou entre 1,4 SM e 1,32 SM nos anos indicados.

No primeiro ano de governo de Eduardo Campos (PSB), os valores atingiram os menores índices da série histórica, sendo de 0,93 e 1,28 SM para professores com formação em nível médio e formação em nível superior, respectivamente. A partir de 2008, os índices aumentaram gradativamente até 2015. Nesse ano, durante o governo de Paulo Câmara (PSB), o poder de compra (relacionado ao vencimento básico inicial) dos professores com formação em nível médio atinge seu maior patamar, com o valor de 2,43 SM.

Apesar do aumento no valor do vencimento básico inicial dos profissionais do magistério da rede estadual pernambucana, sobretudo após o ano de 2008 – via incorporação de gratificações, e após a instituição do piso salarial estadual –, os valores ficaram bem abaixo da proposta de salário mínimo necessário (SMN) do Departamento Intersindical de Estatísticas e Estudos Socioeconômicos (DIEESE). A maior diferença encontrada localiza-se no ano de 2005, quando o vencimento básico inicial (VBI) em nível médio correspondia a 0,19 SMN.

A menor diferença encontrada nos anos de análise se deu no ano de 2014, quando o VBI (formação em nível médio) correspondia a 0,57 SMN, ou seja, quase 60% do valor indicado como salário mínimo necessário.

Em relação a dispersão de vencimentos, entre 2005 a 2007 a dispersão total era de 331,40% para os profissionais que ingressassem com formação em nível médio. Para os

profissionais com formação em nível superior (licenciatura plena), a dispersão de vencimentos entre o início e o final da carreira era um pouco menor, correspondente a 215,24%.

No ano de 2008, com a implementação da LC nº 112/2008 (Lei do Piso Estadual), a dispersão para o mesmo nível de formação diminuiu, assim como a dispersão total de vencimentos. Nesse ano, a dispersão na mesma matriz foi de 79%, enquanto a dispersão total para os profissionais com formação em nível médio foi de 201,28%, sendo que para os professores com licenciatura plena foi de 181,7%.

Entre janeiro e maio de 2010 (LC nº 154/2010), podemos observar a menor dispersão do período de análise. A dispersão, sem mudança de matriz, atinge 51%, porcentagem que corresponde quase a metade observada no período entre 2005 e 2007. Com relação à dispersão total de vencimentos, tanto para a formação em nível médio quanto para a formação em nível superior, atingiram os mesmos 134,65%, tendo em vista que o vencimento inicial do magistério foi equiparado ao vencimento inicial dos professores com formação em ensino superior.

Já a dispersão total foi de 152,46% entre junho e dezembro de 2010, passando para 162,57% em 2011. Em 2015, ano em que o vencimento dos profissionais com formação em nível médio voltou a ser o mesmo que os profissionais com formação em nível superior, a dispersão total de vencimentos foi de 150%.

Com relação à dispersão total de vencimentos, ocorre diminuição no período analisado, com início na gestão de Eduardo Campos (PSB) no ano de 2008, a partir da LC nº 112/2008. Percebe-se que os maiores níveis de dispersão entre os anos de 2005 a 2007 indicam um baixo vencimento inicial na carreira. Por outro lado, apesar do aumento no vencimento inicial dos professores, a partir de 2008 os dados indicam que os vencimentos finais não acompanharam proporcionalmente esses aumentos, o que promove um achatamento na carreira em relação a dispersão observada.

Por último, foi analisada a política do Bônus de Desempenho Educacional (BDE). O BDE se enquadra no modelo de remuneração pautado na bonificação com base no desempenho das escolas, no qual os prêmios são destinados aos funcionários da escola. “Trata-se sempre de um bônus ao final da avaliação e não de um acréscimo salarial permanente, fazendo com que os professores tenham que reconquistar os seus prêmios ao final de cada processo avaliativo” (CASSETTARI, 2010 p. 72).

Na análise do montante gasto com o bônus, pode-se perceber que no ano de 2014, mesmo com as escolas ampliando os índices estabelecidos pela Secretaria Estadual de Educação

(SEE), o investimento com o BDE sofreu um decréscimo de mais de R\$ 60 milhões de reais (valores corrigidos), comparado ao ano de 2013.

Ao comparar o ano de 2009 com 2013 (maior e menor quantidade de estabelecimentos contemplados pelo BDE, respectivamente), percebe-se que o número de escolas que atingiram os índices estabelecidos pela SEE diminuiu em 42%, o que corresponde ao número de 321 escolas a menos entre as que receberam o benefício. Nesse mesmo período, o IDEPE apresentou melhora em todos os níveis de ensino. É possível perceber que o valor destinado ao Bônus de Desempenho Educacional não é proporcional ao número de escolas que atingem as metas estabelecidas pela Secretaria Estadual de Educação.

Foi possível avaliar que esse tipo de política pouco se aproxima da valorização profissional docente, entendida como reconhecimento social dos professores, melhoria das condições de trabalho e de formação inicial e continuada para os docentes, além da política de valorização salarial enquanto uma das principais dimensões da referida valorização discutida nesta pesquisa.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, L. F. Os avanços e dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. *In*: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, P. **A reforma do Estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

ADRIÃO, T. **Educação e produtividade: a reforma do ensino paulista e a desobrigação do Estado**. São Paulo: Xamã, 2006.

_____. Indicações e reflexões sobre as relações entre esferas públicas e privadas para a oferta educacional no Brasil. **Políticas Educativas**. Porto Alegre, v. 3, n. 1, p. 48-64, 2009.

ADRIÃO, T.; BEZERRA, E. P. O setor não lucrativo na gestão da educação pública: corresponsabilidade ou debilidade. **Currículo sem Fronteiras**, v. 13, n. 2, p. 256-268, maio/ago. 2013.

ADRIÃO, T. *et al.* Privatização na rede estadual de Pernambuco: atores privados e programas de ensino médio integral 2005-2015. *In*: ADRIÃO, T.; GARCIA, T. (Orgs.). **Currículo, gestão e oferta da educação básica brasileira: incidências de atores privados nos sistemas estaduais (2005-2015)**. Curitiba: Editora CRV, 2018.

ADRIÃO, T. (coord.); GARCIA, T. O. G.; BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H.; BARBOSA, L.; MOELENKE, S. **Mapeamento das estratégias de privatização da Educação Básica no Brasil (2005-2015)**. Processo CNPq n. 459098/2014-4. 2015.

ADRIÃO, T.; GARCIA, T. O. G.; BORGHI, R. F.; BERTAGNA, R. H.; PAIVA, G.; XIMENES, S. Sistemas de ensino privados na educação pública brasileira: consequências da mercantilização para o direito à educação. **Relatório de Pesquisa**, 2015.

ADRIÃO, T.; PERONI, V. (Org.). **O público e o privado na educação: interfaces entre estado e sociedade**. São Paulo: Xamã, 2005.

ALMEIDA, M. C. de. Diretrizes nacionais para os planos de carreira, o PSPN e suas implicações. **Cadernos de Educação**, Brasília, n. 21, p. 95-101, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

ALVES, P.; PINTO, J. M. de R. Remuneração e características do trabalho docente no Brasil: um aporte. **Cadernos de Pesquisa** v. 41 n. 143 p. 606-639, maio/ago. 2011.

ALVES, T.; SONOBE, A. K. Remuneração média como indicador da valorização docente no mercado de trabalho. **Cadernos de pesquisa** v. 48 n. 168 p. 446-476, abr./jun. 2018.

ANUÁRIO ESTATÍSTICO DE PERNAMBUCO, **Produto Interno Bruto (PIB)**, 2016. Disponível em: <<http://www.anuario.pe.gov.br/>>. Acesso em: 29 jan. 2019.

ARAÚJO, A. H. SANTOS FILHO, J. E. dos; GOMES, F. G. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos e consequências sobre os municípios alagoanos no período 2000-10. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 739-759, jun. 2015.

ARAÚJO, H. **Algumas reflexões sobre o BDE**. 2010. SINTEPE. Disponível em: <<http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/artigos/da-diretoria/845-algumas-reflexoes-sobre-o-bde>>. Acesso em: 18 maio 2017.

ARRUDA, A. L. B. de; NÓBREGA, C. L. da. Planejamento educacional e a “modernização da gestão educacional em Pernambuco”: alguns apontamentos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBPAE**. Recife, PE: ANPAE, vol. 29, nº 32, p. 525-536, set/dez. 2013.

ATLAS BRASIL. **Perfil de Pernambuco**, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_uf/pernambuco/>. Acesso em: 2 fev. 2019.

AZEVEDO, M. **Bônus da Educação limitado a R\$ 584,24**, 2015. JCONLINE. Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/educacao/noticia/2015/09/25/bonus-da-educacao-limitado-a-r-58424-200684.php>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

AZEVEDO, M. **Governo promete pagar 14º salário em outubro**, 2016. JCONLINE Disponível em: <<http://jconline.ne10.uol.com.br/canal/cidades/educacao/noticia/2016/09/28/governo-promete-pagar-14-salario-em-outubro-254601.php#>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

BALL, S. J. **Educação à venda**. Cadernos de Políticas Educativas. Mangualde: Edições Pedagogo, 2005. Coleção Discursos.

BARBOSA, A. Salários docentes, financiamento e qualidade da educação no Brasil. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 2, p. 511-532, abr./jun. 2014. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/edu_realidade>. Acesso em: 2 fev. 2019.

BENITTES, V. L. A. **A política de ensino médio no estado de Pernambuco: um protótipo de gestão da educação em tempo integral**. UFPE, 118 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Educação Contemporânea. Caruaru, 2014.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Presidência da República – Casa Civil. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 nov. 2015.

_____. **Decreto nº 16.782 A**, de 13 de Janeiro de 1925. Reforma João Luiz Alves. Presidência da República – Casa Civil. Brasília, DF. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/asphe/article/view/29024/pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **Decreto nº 71.244**, de 11 de Outubro de 1972. Estabelece normas para a concessão de auxílio financeiro aos sistemas estaduais de ensino. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 16 out. 1972. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-71244-11-outubro-1972-419670-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 1 nov. 2015.

_____. **Documento final da Conferência Nacional de Educação – Conae 2014**. Ministério da Educação. Brasília, DF, 2014. Disponível em: <<http://fne.mec.gov.br/images/doc/DocumentoFina240415.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **Emenda Constitucional nº 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos art. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições 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: 2 nov. 2015.

_____. **Estudo sobre a Lei do Piso Salarial**. Ministério da Educação. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://undime.org.br/wp-content/uploads/2012/04/estudo_sobre_lei_piso_salarial-2.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **Instituir um Sistema Nacional de Educação: agenda obrigatória para o país**. Ministério da Educação. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/images/pdf/SNE_junho_2015.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **Lei nº 5.692**, de 11 de agosto de 1971. Fixa Diretrizes e Bases para o ensino de 1º e 2º graus, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5692.htm>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **Lei nº 9.394/96. LDB** – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1996b. Presidência da República – Casa Civil. Brasília, DF. Disponível em: < www.planalto.gov.br >. Acesso em: 1 nov. 2015.

_____. **Lei nº 9.424**, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 26 dez. 1996c.

_____. **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. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 2007.

_____. **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. Presidência da República – Casa Civil. Brasília, DF. Disponível em: <http://planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11738.htm>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **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, 25 jun. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>. Acesso em: 1 nov. 2015.

_____. **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. Presidência da República – Casa Civil. Brasília, DF.

_____. **Parecer nº 9**, de 2 de abril de 2009. Revisão da Resolução CNE/CEB nº 3/97, que fixa Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ministério da Educação. CNE/CEB. Brasília, DF, 2009.

_____. **Parecer nº 18/12**. Reexame do Parecer CNE/CEB nº 9/2012, que trata da implantação da Lei nº 11.738/2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica. Ministério da Educação – CNE/CEB. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=11795-pceb018-12&category_slug=setembro-2012-pdf&Itemid=30192>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE). Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **Planos de Carreira e Remuneração: contribuições para a elaboração e a revisão de planos de carreira e remuneração dos profissionais da educação escolar básica pública**. Ministério da Educação. Brasília, DF, maio, 2016. Disponível em: <http://planodecarreira.mec.gov.br/images/pdf/Planos_Carreira_Remuneracao_Final.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

_____. **Resolução CNE/CEB nº 3**, de 8 de outubro de 1997. Fixa diretrizes para os novos planos de carreira e de remuneração para o magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Diário Oficial da União. Brasília, DF, 1997.

BRITO, V. L. Ajuste Fiscal e os recursos para a educação de Minas Gerais, *In*: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Vencimento e remuneração docente no Brasil: Resultados de Pesquisa**. São Paulo, Xamã, 2015. 271 p.

_____. O Plano Nacional de Educação e o ingresso no magistério da educação básica, *In*: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira**, Curitiba: Appris Editora, 2018. 331 p.

BROOKE, N. O futuro das políticas de responsabilização educacional no Brasil. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v.36, n. 128, p. 377-401, 2006.

CAMARGO, R. B. de. Salário docente. *In*: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente**. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

CAMARGO, R. B. de *et al.* Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. **Revista Brasileira de Política e Administração de Educação**, Porto Alegre, v. 25, n. 2, p. 185-384, maio/ago. 2009.

CAMARGO, R. B. de; JACOMINI, M. A. Carreira e salário do pessoal docente da educação básica: algumas demarcações legais. **Revista do Programa de Pós-graduação em Educação - Mestrado Acadêmico em Educação e Formação Humana da Faculdade de Educação da UEMG**. Belo Horizonte, v. 14, n. 17, p. 129-167, jul. 2011.

CAMARGO, R. B. de; JACOMINI, M. A. **Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira**. Curitiba: Appris Editora, 2018. 331 p.

CAMARGO, R. B. de; MINHOTO, M. A. P.; JACOMINI, M. A. Carreira e remuneração do magistério no município de São Paulo: análise legislativa em perspectiva histórica. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 35, n. 126, p. 215-235, jan.-mar. 2014.

CAMARGO, R. B. de; SANTOS, J. B da S. dos; NETO, J. Q. Estudo sobre os vencimentos de professores da rede estadual de São Paulo (1996-2014). **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, Porto Alegre, v. 33, n. 1, p. 185-203, jan./abr. 2017.

CARREIRA, D.; PINTO, J. M. de R. **Custo aluno-qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil**. São Paulo: Global – Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2007. 128p.

CARVALHO, F. A. F. **Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB** – repercussões da política de fundos na valorização docente da Rede Estadual de Ensino do Pará – 1996 a 2009. USP, 167 p. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

CASSETTARI, N. **Remuneração variável para professores: revisão da literatura e desdobramentos no estado de São Paulo**. USP, 130 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CNTE. **Cadernos de Educação**. Brasília, n. 21, p. 95-101, out. 2009. Disponível em: <<http://www.cnte.org.br/>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

CUNHA, C. da. Magistério: diretrizes de valorização e impasses. **Cadernos de Educação: Diretrizes para a carreira e remuneração**. Brasília, DF, v. 14, n. 21, p. 145-161, out. 2009. Disponível em: <https://www.cnte.org.br/images/stories/cadernos_educacao/cadernos_educacao_21.pdf>. Acesso em: 2 fev. 2019.

CUNHA, L. A. **Acordo MEC/USAID**. 2009. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-mec-usaid>> Acesso em: 2 fev. 2019.

CURY, C. R. J. Sistema Nacional de Educação: desafio para uma educação igualitária e federativa. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 29, n. 105, p. 1187-1209, set./dez. 2008.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Disponível em: <https://www.dieese.org.br/analisecesta_basica/salarioMinimo.html>. Acesso em: 23 jul. 2018.

DOURADO, L. F. Reforma do estado e as políticas para a educação superior no Brasil nos anos 90. **Educação & Sociedade**, Campinas, vol. 23, n. 80, p. 234-252, set. 2002.

DRABACH, N. P. **Processos de provimento, exigências e atribuições para os dirigentes escolares em contextos de reformas gerencialistas**. UNICAMP, Tese no prelo (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.

DUARTE, A. W. B. **Por que ser professor? Uma análise da carreira docente na educação básica no Brasil**. UFMG, 163 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2013.

DUARTE, A. W. B.; OLIVEIRA D. A de. **Valorização profissional docente nos sistemas de ensino de Minas Gerais e Pernambuco**. DOSSIÊ TEMÁTICO Trabalho Docente e

Desenvolvimento Profissional – Práxis Educacional. Vitória da Conquista, v. 10, n. 17 p. 67-97 jul./dez. 2014.

DUTRA JR.; A. F. *et al.* **Plano de Carreira do Magistério Público: LDB, FUNDEF, Diretrizes Nacionais e Nova Concepção de Carreira.** Brasília: FUNDESCOLA/MEC, 2000.

DUTRA, P. **Educação Integral no estado de Pernambuco: Uma Política Pública para o Ensino Médio.** Recife: Editora UFPE, 2014, 147 p.

FAUST, J. M. **Professor ou Dom Quixote? Estudo sobre o piso nacional do magistério e a carreira de um herói com armadura de lata.** X ANPED SUL, Florianópolis, p. 1-19, out. 2014.

FERNANDES, M. D. E.; GOUVEIA, A. B.; BENINI, E. G. Remuneração de professores no Brasil: um olhar a partir da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 2, p. 339-356, abr./jun. 2012.

FERNANDES, M. D. E.; RODRIGUEZ, M. V. 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. **Histedbr Online**, Campinas, n. 41, p. 88-101, mar. 2011.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J. Remuneração salarial de professores em redes públicas de ensino. **Educação em Revista**, vol. 29, n. 4, Belo Horizonte. Dez. 2013. p. 167-188. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v29n4/a08v29n4.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

FERNANDES, M. D. E.; FERNANDES, S. J. Vencimento salarial de professores e fundos contábeis em Campo Grande (MS). In: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Vencimento e remuneração docente no Brasil: Resultados de Pesquisa.** São Paulo: Xamã, 2015. 271 p.

FONTINELES, I. C. da S. **Políticas de financiamento do ensino fundamental (1996-2006): o Fundef e a valorização do magistério.** Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Ciências da Educação da Universidade Federal do Piauí – UFPI. p. 172.

FRANÇA, M. *et al.* Política de valorização do magistério público: os planos de cargos, carreira e remuneração das redes estadual do Rio Grande do Norte e municipal de Natal e o piso salarial

profissional nacional. **Educação em Foco**: Belo Horizonte, ano 15, nº19, p. 275-299, junho de 2012.

FREIRE, L. **O discurso sobre a remuneração do magistério da educação básica pública no Brasil (2005-2015)**. UFPR, 309 p. Tese (Doutorado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

FREITAS, L. C. de. Os reformadores empresariais da educação: da desmoralização do magistério à destruição do sistema público de educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 33, n. 119, p. 379-404, abril-jun. 2012a.

_____. Políticas Públicas de Responsabilização na Educação. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 33, n. 119, p. 345-351, abr.-jun. 2012b.

FUNDAÇÃO FRIEDRICH EBERT STIFTUNG. **Austeridade e retrocesso: finanças públicas e política fiscal no Brasil**. Fórum 21; GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política; Plataforma Política Social, São Paulo, 2016. Disponível em: <<http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf>> Acesso em: 9 jun. 2018.

GARCIA, T.; ADRIÃO, T.; BORGHI, R. A Nova Gestão pública e o contexto brasileiro. In: Martins, A. M. (org.). **Instituições Educacionais: Políticas, gestão e práticas profissionais**. Santos: Editora universitária Leopoldianum, 2009.

GEMAQUE, R. M. O.; CARVALHO, F. A. F. de; MENDES D. C. de B. A configuração da carreira do magistério público do estado do Pará a partir do Estatuto do Magistério. **Revista do Programa de Pós-graduação em Educação Em Foco**. UEMG, Ano 15, n. 19, junho 2012, p. 229-256.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/abr. 1995.

GODOY, M. de. **Vencimento, remuneração e carreira docente no estado do Paraná (2005-2012)**. UFPR, 139p. Dissertação (Mestrado em Educação). Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

GORGA, I; BERGAMASCO, J. L. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. Observatório da Educação, 2011. Disponível em: <<http://www.igepri.org/observatorio/?p=4826>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

GUNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**. Mai-Ago 2006, vol. 22, n. 2, p. 201-210.

GURGEL, R. F.; JÚNIOR, L. de S. 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.

GURGEL, R. F.; JÚNIOR, L. de S. Uma análise de planos de cargos, carreira e remuneração do magistério da educação básica pública no Brasil. In: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira**. Curitiba: Appris Editora, 2018. 331 p.

GUTIERRES, D. G.; CARVALHO F. A. F. de; PICANÇO, B. C. Carreira docente do Pará e de Belém: análise comparativa. In: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira**. Curitiba: Appris Editora, 2018. 331 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo demográfico 2010**. Pernambuco: IBGE, 2010. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

INSTITUTO DE CORRESPONSABILIDADE PELA EDUCAÇÃO. Disponível em: <<http://icebrasil.org.br/sobre-o-ice/>>. Acesso em: 1 mar. 2018.

Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Básica, 2005-2015**. Brasília. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/sinopses-estatisticas-daeducacao-basica>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

JACOMINI, M. A.; ALVES T.; CAMARGO, R. B. de. **Plano Nacional de Educação e remuneração docente**: desafios para o monitoramento da valorização profissional no contexto da meta 17. 37ª Reunião Nacional da ANPEd – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Florianópolis, p. 1-23, out. 2015.

JACOMINI, M. A.; MINHOTO, M. A. P. Vencimento, Remuneração e Condições de Trabalho de Professores da Rede Municipal de São Paulo. **Educação & Realidade**. Porto Alegre, v. 40, n. 4, p. 1235-1259, out./dez. 2015. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/2175-623647294>>. Acesso em: 2 fev. 2019.

JACOMINI, M. A.; PENNA, M. G. de O. Carreira docente e valorização do magistério: condições de trabalho e desenvolvimento profissional. **Pro-Posições**. v. 27, n. 2 (80), maio/ago. 2016.

LANÇA, V. Carreiras do magistério público: uma análise comparativa entre as redes de educação da região sul. In: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira**. Curitiba: Appris Editora, 2018. 331 p.

LEITE, J. C. Z. **Parcerias em educação: O caso do ginásio pernambucano**. UFPE, 156 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Universidade Federal de Pernambuco, Programa de Pós-graduação em Educação. Recife, 2009.

LIMA, L. C. Políticas educacionais, organização escolar e trabalho dos professores. **Educação: Teoria e Prática**. Rio Claro, SP, Brasil, vol. 21, n. 38, p. 08-26, out/dez 2011.

LOPES, N. M. **Pagamento de pessoa jurídica e transferências para instituições privadas sem fins lucrativos**: gastos de MDE com ensino médio no estado de Pernambuco. Monografia apresentada à Faculdade de Educação da Universidade Estadual de Campinas, para a obtenção do Título de Licenciatura em Pedagogia. Campinas, São Paulo, 2017, p. 64.

MENEZES, E. T. de; SANTOS, T. H. dos. **Verbetes MEC/USAID**. Dicionário Interativo da Educação Brasileira Educabrazil. São Paulo: Midiamix, 2001. Disponível em: <<http://www.educabrazil.com.br/mec-usaid/>>. Acesso em: 20 mai. 2018.

MINHOTO, M. A. P.; GIGLIO, C. M. B. Plano de carreira, carreira e remuneração do magistério público municipal de Boa Vista (RR): uma análise da valorização e do estímulo ao trabalho. **Jornal de Políticas Educacionais**, n. 10, p. 36-45, ago./dez. 2011.

MONLEVADE, J. A. C. **Valorização Salarial dos Professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública**. Tese (Doutorado em Educação). Unicamp, Campinas, 2000.

NASCIMENTO, A. P. de; MEDINA, R. R.; CAMARGO, R. B. de. Composição da remuneração dos docentes da rede estadual paulista (1996-2010), *In*: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Vencimento e remuneração docente no Brasil: Resultados de Pesquisa**. São Paulo: Xamã, 2015. p. 271.

NASCIMENTO, A. P. de; MEDINA, R. R.; CAMARGO, R. B. de. Plano de cargos, carreira e remuneração do magistério público estadual de São Paulo em 2010: Descrição e análises preliminares. *In*: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Valorização docente na educação básica: análise de planos de carreira**. Curitiba: Appris Editora, 2018. 331 p.

NASCIMENTO, E. R.; DEBUS, I. **Lei Complementar 101 de 2000**: Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. Tesouro Nacional, 2001. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/0/EntendendoLRF.pdf>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

NASCIMENTO, K. T. F. do. **A concepção de professores sobre a política de bonificação por resultado no estado de Pernambuco**. UFPE, 123 p. Dissertação (Mestrado em Educação). Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2015.

NOGUEIRA, D. M. C. *et al.* **Modelo de Escola Charter**: a experiência de Pernambuco. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia, 2010.

Observatório do PNE 2013. Disponível em: <<http://www.observatoriodopne.org.br/>>. Acesso em: 1 mar. 2018.

OLIVEIRA, D. A.; VIEIRA, L. F. **Trabalho na Educação Básica em Pernambuco**. Camaragibe: CCS Gráfica e Editora, 2014. p. 151.

OLIVEIRA, R. P. de; ADRIÃO, T. Os 25 anos da Constituição de 1988: reflexões sobre o direito à educação de qualidade. *In*: LEITE, Y. U. F.; MILITÃO, S. C. N.; LIMA, V. M. M. (Orgs.). **Políticas educacionais e qualidade da escola pública**. Curitiba: Editora CRV, 2013. p. 29-41.

PECI, A.; PIERANTI, O. P.; RODRIGUES, S. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista O&S**. v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.

PEREIRA, S. M.; ARRUDA, A. M. F. **A Lei de Responsabilidade Fiscal e as Limitações e Sanções Impostas à Gestão Pública**. 2010. Disponível em: <<http://www.institutoateneu.com.br/ojs/index.php/RRCF/article/viewFile/5/7>>. Acesso em: 16 dez. 2018.

PERNAMBUCO. Secretaria de Educação do Estado. **Balanço da Educação 2016**. Disponível em: <[http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/12289/BALAN%C3%87O%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%202016\(1\).pdf](http://www.educacao.pe.gov.br/portal/upload/galeria/12289/BALAN%C3%87O%20DA%20EDUCA%C3%87%C3%83O%202016(1).pdf)>. Acesso em: 18 maio 2017.

_____. Secretaria de Educação do Estado, 2017. **Bônus de Desempenho Educacional**. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/portal/?pag=1&cat=36&art=1977>>. Acesso em: 18 maio 2017.

_____. Secretaria de Educação do Estado. **Lei nº 11.329**, de 16 de janeiro de 1996. Dispõe sobre o Estatuto do Magistério Público de Pré-Escolar, Ensino Fundamental e Ensino Médio do Estado de Pernambuco.

_____. Secretaria de Educação do Estado. **Lei nº 11.559**, de 10 de junho de 1998, que instituiu o Plano de Cargos e Carreiras – PCC –, do Quadro Permanente de Pessoal do Sistema Público Estadual de Educação e Esportes, e determina providências.

_____. Secretaria de Educação do Estado. **Lei nº 13.486**, de 1º de julho de 2008. Institui o Bônus de Desempenho Educacional – BDE –, no âmbito do Estado de Pernambuco, e dá outras providências.

_____. Secretaria de Educação do Estado. **Nota Técnica – A avaliação das escolas estaduais e o bônus de desempenho educacional**, 2008b. Disponível em: <http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/nota_tecnica_idepe.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

_____. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Pacto pela Educação**, 2011. Disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/pped/pacto-pela-educacao>>. Acesso em: 18 maio 2017.

_____. Secretaria de Educação do Estado. **Programa de modernização da gestão pública / Metas para educação**, 2007. Disponível em: <<http://www.educacao.pe.gov.br/diretorio/pmg2/meta.html>>. Acesso em: 10 jun. 2017.

PERONI, V. **Política educacional e papel do Estado no Brasil dos anos 90**. São Paulo: Xamã, 2003.

PINTO, J. M. de R. **Uma proposta de custo-aluno-qualidade inicial na educação básica.** Revista Brasileira de Política e Administração da Educação. v. 22, n. 2, p. 197-227, jul./dez. 2006.

_____. A política recente de fundos para o financiamento da educação e seus efeitos no pacto federativo. **Educação & Sociedade.** Campinas, vol. 28, n. 100 - Especial, p. 877-897, out. 2007.

RIBEIRO J. C.; FIGUEIREDO, G. C.; LANCELOTTI, F. L. Variação e remuneração do magistério em Mato Grosso. In: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Vencimento e remuneração docente no Brasil: Resultados de Pesquisa.** São Paulo: Xamã, 2015. p. 271.

ROSSI, P.; MELLO, G. **Choque recessivo e a maior crise da história: A economia brasileira em marcha à ré.** Centro de Estudos de Conjuntura e Política Econômica – IE/UNICAMP. Nota do Cecon, n. 1, abril de 2017.

ROSSI, P.; DWECK, E. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública.** Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2018.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais.** Ano I, n. 1, jul. 2009.

SALES, L. C.; SILVA, M. J.; CRUZ, R. E. da. Remuneração docente na rede estadual de educação de Piauí. In: CAMARGO, R. B.; JACOMINI, M. A. **Vencimento e remuneração docente no Brasil: Resultados de Pesquisa.** São Paulo: Xamã, 2015. p. 271.

SANTOS, J. E. dos; BOTLER, A. M. H. **Eleição de gestores escolares em Pernambuco: autonomia da comunidade escolar ou indução democrática.** UFPE, GT 05 – Estado e Política Educacional. Reunião: 35ª Reunião Anual da Anped, 2012.

SARAIVA, A. M. A. Taxa de matrícula líquida. In: OLIVEIRA, D. A.; DUARTE, A. M. C.; VIEIRA, L. M. F. **DICIONÁRIO: trabalho, profissão e condição docente.** Belo Horizonte: UFMG / Faculdade de Educação, 2010. CDROM.

SAVIANI, D. Sistema Nacional de Educação articulado ao Plano Nacional de Educação. **Revista Brasileira de Educação.** Rio de Janeiro, v. 15, n. 44, p. 380-412, maio/ago. 2010.

SINTEPE. **BDE, bom para desencantar o Educador**, 2011. Disponível em: <<http://www.sintepe.org.br/site/v1/index.php/component/search/?searchword=BDE&searchphrase=any&limit=9&ordering=newest&start=18>>. Acesso em: 18 mai. 2017.

THOMAZINI, L. **Carreira e vencimento de professores da educação básica no estado de São Paulo**. UNIFESP, 246 p. Dissertação (Mestrado em Educação) Programa de Pós-graduação em Educação. Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2016.

UNESCO/OIT. **Recomendações da UNESCO/OIT relativos ao Estatuto dos Professores e ao Estatuto do Pessoal do Ensino Superior**. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000160495_por>. Acesso em: 2 fev. 2019.

VIEIRA, J. M. D. **Piso Salarial para os Educadores Brasileiros: quem toma partido?** 2012. Tese (Doutorado em Educação). Universidade de Brasília, Brasília, 2012a.

_____. Piso salarial e federalismo: Muitos passos e compassos. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 6, n. 10, p. 199-209, jan./jun. 2012b.

WEBER, S. **O plano nacional de educação e a valorização docente**: confluência do debate nacional. Cadernos CEDES, v. 35, n. 97, p. 495-515, dez. 2015. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v35n97/1678-7110-ccedes-35-97-00495.pdf>>. Acesso em: 2 fev. 2019.