

Valorização do magistério e o novo Fundeb: *desafios no contexto de austeridade fiscal*

teaching work appreciation and the new Fundeb:
challenges in the context of fiscal austerity

Valoración del magisterio y el nuevo Fundeb:
desafios en el contexto de la austeridad fiscal

© ANDREA BARBOSA GOUVEIA*

Universidade Federal do Paraná, Curitiba- PR, Brasil.

RESUMO: O artigo discute a centralidade das disputas pela valorização dos/as profissionais da educação considerando, por um lado, a aprovação do Fundeb permanente por meio da Emenda Constitucional 108 e, por outro, o atual contexto de austeridade fiscal que tem fortes impactos na economia e nas políticas sociais. A partir destes dois elementos, analisa-se a centralidade dos embates em torno da remuneração de professores/as, considerando este um eixo fundamental de valorização, e da disputa pela alocação do fundo público. Para isto, a base empírica constitui-se de dados da Relação de Informações Sociais – RAIS, da Secretaria do Trabalho, relativos aos anos de 2008, 2012, 2016 e 2019, especificamente de redes municipais de ensino do Paraná. Argumenta-se que a proteção corporativa das condições de trabalho é parte fundamental da defesa dos/as profissionais e é estratégica para a proteção da escola pública de qualidade em momentos de retrocesso nas políticas de proteção social. Os dados empíricos permitem evidenciar a ruptura no ciclo de compromissos com a valorização dos/as professores/as construídos até 2016 e o início de um ciclo de retrocessos.

Palavras-chave: Políticas Educacionais. Fundeb. Valorização do Magistério.

* Graduada em Pedagogia pela Universidade Federal do Paraná. Mestre e doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Atualmente é professora da Universidade Federal do Paraná onde atua no Núcleo de Pesquisa em Políticas Educacionais – NUPE). E-mail: <andreabg@ufpr.br>.

ABSTRACT: The article discusses the centrality of disputes for the appreciation of education professionals considering, on the one hand, the approval of the permanent Fund for the Maintenance and Development of Basic Education and for Appreciation of Education Professionals (Fundeb) through the Constitutional Amendment 108 and, on the other hand, the current context of fiscal austerity that has strong impacts on economy and on social policies. From these two elements, the centrality of the struggle is about the remuneration of teachers, considering this a fundamental axis of appreciation, and the dispute for the allocation of the public fund. Therefore, the empirical basis consists of data from the Social Information Relation (RAIS) and from the Secretariat of Labor related to the years of 2008, 2012, 2016 and 2019, specifically from municipal education networks in Paraná. It is argued that the corporate protection of working conditions is a fundamental part of the defense of professionals and it is strategic for the protection of quality public schools in times of retrogression in social protection policies. Empirical data show the break in the cycle of commitments to the appreciation of teachers built up to 2016 and the beginning of a cycle of retrogressions.

Keywords: Educational Policies. Fundeb. Teaching Work Appreciation.

RESUMEN: El artículo discute la centralidad de las disputas para la valoración de los profesionales de la educación considerando, por un lado, la aprobación del Fundeb permanente a través de la Enmienda Constitucional 108 y, por otro lado, el actual contexto de austeridad fiscal que tiene fuertes impactos en la economía y las políticas sociales. A partir de estos dos elementos, analizamos la centralidad de los enfrentamientos en torno a la remuneración de los/as docentes, considerando ésta un eje fundamental de valoración y de la disputa por la asignación del fondo público. Para ello, la base empírica son datos de la Relación de Información Social – RAIS, de la Secretaría del Trabajo, para los años 2008, 2012, 2016 y 2019, específicamente de las redes municipales de educación de Paraná. Se argumenta que la protección corporativa de las condiciones de trabajo es parte fundamental de la defensa de los/as profesionales y es estratégica para la protección de las escuelas públicas de calidad en tiempos de retroceso de las políticas de protección social. Los datos empíricos muestran la ruptura del ciclo

de compromisos con la valoración docente construidos hasta 2016 y el inicio de un ciclo de retrocesos.

Palabras clave: Políticas educativas. Fundeb. Valoración del magisterio.

Introdução¹

Este artigo parte do pressuposto de que a questão dos/as trabalhadores/as da educação constitui dimensão central na formulação e na implementação das políticas educacionais e, devido a isto, há tensões permanentes nas disputas pela política de financiamento da educação pública, sobretudo no que tange os recursos aplicados em políticas de pessoal. O recorte aqui são, especificamente, os/as trabalhadores/as docentes e as lutas pela valorização profissional a partir da dimensão da remuneração; o que situa o debate entre duas áreas no campo das políticas educacionais: estudos sobre financiamento da educação e trabalho docente.

Discutir valorização docente como uma temática da área de estudos de financiamento da educação justifica-se, em primeiro lugar, considerando que a remuneração é um componente fundamental dos custos educacionais (VERHINE, 2005; PINTO, 2006; ALVES, SILVEIRA & SCHNEIDER, 2019); em segundo lugar, por ser uma categoria que tem seu espaço de trabalho predominantemente na escola pública², as decisões sobre o orçamento público atingem-na de maneira imediata, de modo que mudanças na perspectiva da macropolítica, alterações na capacidade de arrecadação, crescimento ou crise econômica, implicam rapidamente alterações nas condições de remuneração de professores/as. No que se trata do segundo aspecto, o ciclo de políticas desenvolvimentistas vivenciado no Brasil, entre os anos de 2004 e 2015, (MORAIS & SAAD-FILHO, 2011) e o ciclo de austeridade fiscal, inaugurado com o golpe e aprovação da Emenda Constitucional – EC 95/2016 (BEHRING, 2019), são contextos fundamentais à compreensão das condições nas quais os entes subnacionais cumprem o princípio constitucional de valorização do magistério.

Em outra chave de estudos, a do trabalho docente, o diálogo coloca acento nas condições de trabalho, que se compreende estarem entranhadas nas condições de qualidade da escola. Diferentes autores/as têm destacado serem estas dimensões indissociáveis (DOURADO & OLIVEIRA, 2009; CAMARGO, 2006). O cenário recente de pandemia recolocou o tema em destaque ao dar visibilidade para as dificuldades das famílias em realizar as atividades educacionais fora do contexto escolar; bem como estudos já apresentam os efeitos da pandemia ao trabalho docente, evidenciando a ampliação da jornada de trabalho de professores/as, que se desdobram em diferentes formas de interação remota com estudantes, na maior parte das vezes sem apoio institucional adequado; além de um intenso contexto de ampliação de desigualdades entre os/as estudantes.

Neste debate da qualidade da escola, Márcia Grochoska (2015) insere um elemento interessante que é a interação entre a qualidade da educação, que nos remete à um conjunto de questões que têm relação a com concepção do trabalho escolar e o projeto de educação, bem como com a própria dimensão da qualidade de vida do/a professor/a. Em diálogo com António Nóvoa, Grochoska problematiza que o/a professor/a ao se construir como profissional, constrói também sua própria vida. Assim, não seria possível dissociar os efeitos da dimensão da valorização – como condição para qualidade da escola – da própria qualidade de vida do/a trabalhador/a.

Nesta chave, este artigo procura reafirmar a legitimidade do debate corporativo sobre a proteção ao/a trabalhador/a docente. Corporativo é tomado aqui no sentido dado por Bruno Reis (1995), como estruturas de aglutinação e representação de interesses privados, que barganham junto ao Estado por políticas redistributivas. Neste contexto, a ação organizada dos sindicatos de professores/as é fundamental para assegurar políticas redistributivas.

Considera-se neste contexto a remuneração como uma dimensão legítima e constitutiva da defesa da valorização dos/as professores/as. Esta compreensão pretende colaborar para afastar o tema da remuneração da armadilha pragmática da defesa da valorização docente como condição exclusivamente para melhoria da qualidade de ensino (GOUVEIA & FERRAZ, 2020). Há que se articular condições de oferta com condições de realização do direito à educação, porém, muitas das discussões sobre a qualidade da escola tem tomado de maneira simplista os resultados da ação docente pela medida em escalas de testes padronizados dos/as estudantes (RAVITCH, 2013; MEHTA, 2020), o que contribui para uma visão negativa das demandas por remuneração e valorização. Esta não é uma luta isolada, apenas dos/as professores/as brasileiros/as, Dana Goldstein (2014), por exemplo, analisa este mesmo movimento, de criminalização das reivindicações corporativas, na longa trajetória de lutas dos/as professores/as estadunidenses por reconhecimento e condições de trabalho. A autora chama os ataques às reivindicações dos/as docentes de um processo de “guerra aos professores” que têm reiteradamente o seu trabalho cotidiano escrutinado, com discursos que buscam culpados/as individuais pelas desigualdades educacionais do sistema educacional e movimentos que turvam o debate sobre o que é a qualidade da escola.

A partir da interação destes campos de estudo, o artigo tem como objeto analisar a centralidade dos embates em torno da remuneração de professores/as, considerando este um eixo fundamental de valorização e da disputa pela alocação do fundo público. Para isto, está organizado em duas sessões: a primeira dedicada ao debate sobre os contextos recentes da política de financiamento da educação e dos embates pela alocação do fundo público, com destaque para o compromisso com a valorização do magistério no contexto das políticas de fundos e sua constitucionalização em 2020; e, a segunda, dedicada a discutir a remuneração docente. A base empírica constitui-se de dados da Relação de Informações Sociais – RAIS, da Secretaria do Trabalho, relativos aos anos de 2008,

2012, 2016 e 2019, especificamente de redes municipais de ensino do Paraná. Pretende-se demonstrar como a mudança na conjuntura interfere diretamente na realização do princípio da valorização, atingindo rapidamente a remuneração.

O financiamento da educação e a constitucionalização permanente do Fundeb: uma longa trajetória de embates pela valorização do magistério

O conceito de valorização do magistério como conquista do próprio magistério organizado na Confederação dos Professores do Brasil – CPB, , incorporado no capítulo de educação da Constituição Federal de 1988, instituiu uma agenda de lutas para as entidades sindicais no pós-1988. Agenda essa que implica melhores condições de remuneração, carreira e condições de trabalho. O percurso até os dias atuais foi bastante complexo, considerando que desde de 1988 o país viveu 33 anos de democracia marcados por dois processos de *impeachment* presidencial – o primeiro, dada a comprovação de crime de responsabilidade de Fernando Collor de Mello e que acarretou na perda de seus direitos políticos; e o segundo, um golpe, que sem a devida comprovação de crime de responsabilidade, afastou a presidenta Dilma Rousseff de seu mandato. Neste mesmo período, enfrentou-se ainda duas ondas de políticas de austeridade que resultaram em alterações profundas da promessa de proteção social constante no texto constitucional de 1988.

De maneira panorâmica, os governos de José Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), que sucederam os primeiros anos da aprovação do texto constitucional, não constituíram projetos que dialogassem com as promessas da Carta Magna. O governo de Itamar Franco (1992-1995), por sua vez, que se sucedeu ao *impeachment* de Collor, estabeleceu alguma interlocução com os movimentos sociais, especialmente no caso da educação, por meio do debate do plano decenal de educação, âmbito no qual constituiu-se uma agenda de políticas educacionais que incorporou o Pacto pela Valorização do Magistério (VIEIRA, 2012). Já os dois mandatos da coalizão encabeçada por Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) tinham um projeto de país em diálogo com as promessas constitucionais (ARRETCHE, MARQUES & FARIA, 2020), porém, sob uma perspectiva focalizada e mínima, tencionando a interpretação do texto constitucional sob uma perspectiva neoliberal.

Foi no contexto do governo FHC que se formulou e aprovou, sem debates públicos, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, um desenho de financiamento da educação inovador, que se estruturava na vinculação constitucional, com ênfase na diminuição da participação da União no suporte financeiro à educação básica, focalizando o aporte de recursos no ensino fundamental. Ainda que sob a ótica de uma política fiscal restritiva e com a instituição de limites específicos às despesas com pessoal, consolidados na Lei de Responsabilidade Fiscal de 2001, o tema da valorização do magistério se colocou na conjuntura, e a centralidade

do financiamento da educação para a efetivação da política de pessoal consolidou-se na agenda dos sindicatos de professores/as.

Os governos de coalizão, encabeçados por Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016), marcam avanços importantes na agenda de valorização com a regulamentação do Piso Salarial Profissional Nacional – PSPN, em 2008; a aprovação do Fundeb, com a ampliação da perspectiva de valorização do conjunto dos profissionais da educação básica; além da agenda de equiparação salarial dos/as professores/as aos/as demais trabalhadores/as com formação em nível superior, expressa no Plano Nacional de Educação aprovado em 2014.

A trajetória da primeira década dos anos 2000, ainda que lentamente, resultou em um ciclo de políticas direcionadas à valorização dos/as professores/as. Fruto de um cenário de crescimento econômico, viu-se acender uma agenda nacional de compromisso com a valorização docente e lutas locais dos/as professores/as, por meio de seus sindicatos, que pressionaram pelo cumprimento da Lei do PSPN. A literatura permite considerar que há um ciclo virtuoso de afirmação da necessidade de valorização do magistério, ainda que, em termos de conquistas de remuneração, carreira e condições de trabalho, esta trajetória seja marcada pelas desigualdades próprias da federação brasileira. Tal ciclo, embora insuficiente, colocou acento na necessidade de a valorização do magistério como um dos eixos fundamentais à garantia de uma escola de qualidade.

Os governos de Michel Temer (2016-2018) e Jair Bolsonaro (2019-), por sua vez, romperam este ciclo de compromissos com a valorização e, possivelmente, romperam os compromissos com a perspectiva de proteção social desenhada na Constituição de 1988. A aprovação da EC 95/2016 e, especialmente, a aprovação da EC 109/2021 – que autoriza a extensão da lógica de austeridade para estados e municípios – consolida o encerramento de um ciclo de afirmação da valorização do magistério e coloca um desafio às entidades de defesa dos/as trabalhadores/as da educação para a manutenção das conquistas parciais do período anterior.

Esta digressão sobre aspectos da história recente da política de financiamento da educação no Brasil pretende destacar as disputas recentes sobre a constitucionalização de forma permanente do Fundeb. O processo de tramitação da EC 108/2020, por exemplo, contou com forte participação social, entidades sindicais e movimentos de defesa da educação. Associações de estudos e pesquisas tiveram forte protagonismo no processo, o que ajudou a conferir visibilidade a votação e forte protagonismo do legislativo. De forma bastante diferente do que ocorreu tanto na tramitação do Fundeb, em 1996, momento em que o executivo controlou o processo; quanto do Fundeb, em 2007, onde houve protagonismo do executivo, forte mobilização social e intensa visibilidade do tema no âmbito legislativo (MARTINS, 2011).

O tema da valorização do magistério é um dos objetivos constituidores da política de fundos, ainda que nesta trajetória não linear de passagem do Fundeb para o Fundeb e

a incorporação da política de fundos como permanente. Desde 1998 há uma subvinculação de recursos ao pagamento de pessoal no disciplinamento da aplicação dos recursos dos fundos, além da ideia de valorização do magistério constituir objetivo das 3 emendas constitucionais. O Quadro 1 sintetiza estes mecanismos legais:

Quadro 1: Valorização do magistério nas ECs 14/1996, 53/2007 e 108/2020.

EC	Objetivo da política de fundos	Subvinculação na aplicação de recursos
EC 14/1996	Nos 10 primeiros anos da promulgação desta emenda, os estados, o DF e os municípios destinarão não menos de 60% dos recursos, a que se refere o caput do art. 212 da CF, à manutenção e ao desenvolvimento do ensino fundamental, com o objetivo de assegurar a universalização de seu atendimento e a remuneração condigna do magistério.	Uma proporção não inferior a 60% dos recursos de cada Fundo será destinada ao pagamento dos/as professores/as do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério.
EC 53/2007	Até o 14º ano a partir da promulgação desta EC, os estados, o DF e os municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da CF à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos/as trabalhadores/as da educação.	Uma proporção não inferior a 60% de cada Fundo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.
EC 108/2020	Os Estados, o DF e os municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais.	Uma proporção não inferior a 70% de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea “c” do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea “b” do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% para despesas de capital.

Fonte: BRASIL, 1996; 2007; 2020.

Observe-se que nesta trajetória há uma ampliação da compreensão do compromisso com a valorização do magistério: passa-se da ideia de remuneração condigna de professores/as do ensino fundamental para a necessidade de remuneração condigna dos/as profissionais da educação.

A formulação contida na EC 14/1996 era coerente com um cenário de focalização e enxugamento do tamanho do Estado, desenhado no ajuste fiscal dos anos de 1990 (SOUZA, 2007). Ainda que o Fundef tenha contribuído para diminuição de desigualdades

interestaduais ao longo dos seus 10 anos de vigência, o fundo foi gestado em uma concepção gerencial de diminuição da participação da União no compromisso com o financiamento da educação básica (OLIVEIRA, 2003). Neste aspecto, a aprovação do Fundeb em 2007 é uma ruptura, ainda que se mantenha o mecanismo e o compromisso com o combate às desigualdades intraestaduais, o reconhecimento da unidade no conceito de educação básica e a necessidade de ampliação de recursos da União para as desigualdades nacional foram conquistas importantes nos debates sobre o novo fundo em 2007.

A aprovação do Fundeb permanente, por meio da EC 108/2020, se fez num cenário absolutamente controverso: sob a égide de uma gestão no executivo que articula neoconservadorismo e ultraliberalismo, e que tem resultado em ataques, de diversas ordens, à escola pública, à ciência e aos profissionais da educação. Tais ataques se dão em termos ideológicos e sob o véu da negação da política, mas também através de cortes profundos no orçamento que comprometem a qualidade da oferta e o cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

Em relação à tramitação do Fundeb, a ausência do executivo nos debates foi suplantada por uma agenda do legislativo que possibilitou amplo debate da importância do fundo à educação brasileira, e, com intensa mobilização popular, pressionou deputados/as e senadores/as no que tange a aprovação de mecanismos importantes à manutenção de uma política de fundos comprometida com o combate às desigualdades nacionais. Entre estes mecanismos destaca-se a ampliação da participação da União na composição do Fundeb, de 10% para 23%, de forma gradativa em 6 anos a partir de 2021; e na manutenção do compromisso com a valorização dos/as profissionais da educação, com a ampliação da subvinculação na aplicação de recursos para pagamento de pessoal para 70% dos recursos que constituem cada um dos fundos estaduais. Esta ampliação foi especialmente uma vitória da afirmação da centralidade dos/as profissionais da educação na construção de uma escola de qualidade, ainda que em termos práticos ela possa ser mais simbólica que efetiva, pois diferentes estudos dos gastos dos sistemas de ensino evidenciam que municípios e estados já aplicam mais de 70% dos recursos do Fundeb em folha de pagamento.

Este conjunto de elementos aqui reunidos não esgotam o debate sobre o tema da remuneração de professores/as no contexto do financiamento da educação, porém, pretendem evidenciar a centralidade da questão no desenho da política e a importância estratégica na alocação de fundos. Com este desenho geral, pode-se passar ao debate do que aconteceu em termos de remuneração docente, pelo menos no período recente de vigência do Fundeb.

Antes, cabe um último elemento para caracterizar a ruptura, com contradições, no ciclo de compromisso com a valorização do magistério. É preciso considerar que, se por um lado a EC108/2020, que constitucionaliza o Fundeb de forma permanente, é um marco importante, por outro, a conjuntura de austeridade fiscal, combinada com uma crise econômica-política-social decorrente da junção entre a pandemia de Covid 19 e o governo

de Jair Bolsonaro, no caso brasileiro, tem efeitos diretos nas condições de financiamento da educação, portanto nas condições de valorização dos/as profissionais da educação.

Os dados do Monitoramento do Plano Nacional de Educação até 2018, em relação a meta de equiparação salarial do magistério aos/as demais trabalhadores/as com a mesma formação, era já alarmante (BRASIL, 2020), pois evidencia a retração da média salarial dos/as demais trabalhadores/as em um ritmo mais acelerado, fazendo o efeito de aproximação com as médias de remuneração de professores/as. Porém, este movimento invertido constrói um cenário de cumprimento da meta sem efetividade da valorização em termos de remuneração. Este dado, já anunciado em 2018, tende, infelizmente, a ser aprofundado nos anos posteriores.

Cabe contextualizar a estratégia de austeridade e o cenário de crise, que são elementos articulados, porém não idênticos. A estratégia de austeridade retoma o diagnóstico de que o Estado é o problema, pois usa os recursos públicos de forma abusiva. Porém, todo discurso não enfrenta os problemas da relação estado-mercado, especialmente no que se refere ao papel que o Estado assume de manutenção do capital financeiro na contemporaneidade. Mark Blyth (2020) apresenta de forma detalhada como as crises estadunidense e europeia, da primeira década dos anos 2000, foram crises do mercado imobiliário que foram estatizadas. Um processo complexo, mas que reacendeu o discurso neoliberal de que as despesas sociais do Estado é que são o problema, turvando o debate em diferentes contextos nacionais sobre o volume de recursos públicos utilizados para sanear o sistema financeiro.

No Brasil, este movimento é explícito na EC 95/2016. Aprovada em seguida ao golpe contra a presidenta Dilma, a referida emenda congela por vinte anos as despesas primárias do governo federal, deixando espaço crescente para as despesas financeiras do mesmo governo (AMARAL, 2017). Cabe destacar que tanto a EC 95/2016 quanto esta onda de austeridade atualizam os debates dos anos 1990, mais que reeditá-los. Pois, diferente dos ajustes orientados a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, que definiu um teto arbitrário de 60% de gastos com pagamento de pessoal nos orçamentos públicos, a emenda congela gastos primários, autorizando apenas a atualização monetária de tais gastos a partir do Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA; o que implica que, mesmo em um cenário de crescimento econômico, as despesas primárias não poderão se beneficiar do movimento da economia. Neste sentido, a austeridade fiscal que sustenta políticas econômicas recentes são mais perversas com os direitos sociais e as políticas públicas, por isto, podendo ser denominadas ultraliberais.

Este quadro todo já é grave e implica embates profundos em termos de concepção de vida em sociedade, porém, foi altamente agravado com a crise economia em curso deste de 2016, para a qual o modelo de austeridade e cortes não é uma resposta que permite quebrar o ciclo da crise. Por outro lado, o cenário foi agravado com a crise sanitária mundial, com efeitos profundos nas condições de trabalho, emprego e vida da população

brasileira. Este contexto complexo tem efeitos na valorização dos/as profissionais da educação. A seguir, passamos a discutir especificamente o tema da ruptura nas condições de remuneração.

A remuneração de professores/as e a ruptura da promessa de valorização

Em uma federação com o grau de descentralização de responsabilidades e com o grau de desigualdade tributária estrutural como a brasileira, as interações entre as condições econômicas objetivas e as condições políticas para o regime de pessoal nos entes subnacionais complexificam a compreensão destes movimentos macros. Os movimentos nos diferentes estados e municípios fazem com que a agenda local não seja apenas uma reprodução da agenda nacional, ainda que sejam fortemente moldadas pelos movimentos nacionais.

A literatura sobre valorização de professores/as, especialmente sobre remuneração, tem indicado esta complexidade. Estudos destacam que a remuneração de professores/as têm correlação com indicadores econômicos locais, porém não são apenas reflexos destes (CAMARGO *et al*, 2009). Andréa Barbosa Gouveia (2019), por exemplo, reafirma esta ponderação ao analisar o caso dos municípios, levando em conta as formas de organização sindical. Já Marcus Quintanilha da Silva (2021), por sua vez, apresenta o contexto de variações na remuneração docente, colocando ênfase na correlação com os partidos no poder executivo, nos municípios brasileiros, nos anos 2000.

A partir do reconhecimento da complexidade destas interações e do tensionamento da trajetória da valorização de professores/as frente ao desmonte nacional da agenda (virtuosa) de busca de realização do princípio constitucional, a análise do panorama dos municípios do Paraná no período de 2012 a 2019, a partir da RAIS, pretende apresentar um panorama que permita contextualizar o argumento de que há uma ruptura em um ciclo de compromissos com a valorização do magistério. Assim, optou-se por destacar neste momento a remuneração média dos/as professores/as municipais considerando os anos de 2008, 2012, 2016 e 2019. A escolha dos anos justifica-se pelo marco da aprovação do PSPN em 2008, a mudança de gestões municipais em 2012 e 2016, e o ano de 2019 por ser o último com dados disponíveis da RAIS, o que possibilita uma primeira aproximação com os efeitos da crise na remuneração docente.

A Tabela 1, abaixo, apresenta síntese descritiva do movimento da média da remuneração nos municípios paranaenses.

Tabela 1: Média da remuneração docente no Paraná (por cidade) – valores reais (INPC, 2020)

Medidas		2008	2012	2016	2019
N	Casos	382	386	380	341
	Ausentes	17	13	19	58
Média		1.846,21	2.308,77	2.632,47	2.890,35
Mediana		1.742,64	2.222,15	2.578,57	2.830,26
Desvio Padrão		518,31	540,62	521,97	747,99
Percentis	10	1.335,70	1.792,57	2.073,52	2.148,89
	20	1.449,50	1.925,87	2.221,25	2.415,98
	25	1.498,06	2.000,79	2.302,34	2.454,63
	30	1.547,34	2.054,13	2.353,93	2.527,81
	40	1.652,00	2.135,27	2.477,36	2.684,55
	50	1.742,64	2.222,15	2.578,57	2.830,26
	60	1.860,81	2.323,68	2.666,40	2.941,34
	70	1.994,54	2.440,27	2.820,41	3.117,66
	75	2.067,39	2.510,36	2.881,02	3.236,60
	80	2.174,59	2.571,39	2.977,64	3.321,50
90	2.473,08	2.881,62	3.204,50	3.563,03	

Fonte: RAIS, 2008; 2012; 2016; 2019.

A primeira informação é que em nenhum dos anos a RAIS apresentou dados para todos os municípios paranaenses, e que o número de municípios sem informações é maior em 2019. O segundo destaque é que a média da remuneração tem crescimento no período, porém, o desvio padrão também, o que indica a ampliação da variação em torno da média, podendo significar aumento de desigualdades de remuneração.

Optou-se por desagregar a média considerando os/as professores/as, agrupados/as em municípios, por percentis. Desta forma, remunerações mais altas, que influenciam na média, ficam controladas. Observe-se que 90% dos/as professores/as nas redes municipais do Paraná tinham média de remuneração de até R\$ 3.563,00 reais³. Ao comparar-se as condições da média de remuneração em 2008 e 2019, observa-se que houve crescimento acumulado de 56%, porém, chama à atenção que este crescimento não se reproduz da mesma forma nos diferentes percentis, quando considera-se os 10% dos municípios com as menores remunerações, observa-se que estes ampliaram a média em 61%, enquanto os municípios com maiores médias de remuneração ampliaram a média de remuneração

em 44%. Isto pode ter relação com vários fatores, cabe destacar aqui, como hipótese, a relação possível com a legislação do PSPN, pois onde a remuneração dos professores for mais baixa a probabilidade do reajuste anual do PSPN ser mais efetivo é maior.

Outra forma de analisar esta movimentação é considerando a movimentação das médias em cada período. A Tabela 2 sintetiza estas medidas.

Tabela 2: Variação da média da remuneração docentes por períodos

Medidas		2008-2012	2012-2016	2016-2020
Média.		25,05%	14,02%	9,80%
Mediana		27,52%	16,04%	9,76%
Desvio Padrão		4,30%	3,45%	43,30%
Percentis	10	34,20%	15,67%	3,63%
	20	32,86%	15,34%	8,77%
	25	33,56%	15,07%	6,61%
	30	32,75%	14,60%	7,39%
	40	29,25%	16,02%	8,36%
	50	27,52%	16,04%	9,76%
	60	24,87%	14,75%	10,31%
	70	22,35%	15,58%	10,54%
	75	21,43%	14,77%	12,34%
	80	18,25%	15,80%	11,55%
	90	16,52%	11,20%	11,19%

Fonte: RAIS, 2008; 2012; 2016; 2019.

Observa-se o movimento, bastante marcante, de diminuição do ritmo de crescimento das médias de remuneração. Considerando a média geral, o período de 2008-2012 resulta em uma variação de 25,05% na média das remunerações nos diferentes municípios paranaenses; entre 2012-2016 esta variação foi de 14,02% e no período de 2016-2020 a variação foi de apenas 9,80%, o que evidencia uma retração no ciclo de valorização salarial dos professores municipais.

Ao serem considerados os dados da Tabela 2, novamente pode-se ter como hipótese os efeitos da aprovação do PSPN. Afinal, nos municípios com as menores médias de remuneração, o percentual de crescimento da remuneração foi significativamente maior que nos municípios com as maiores médias de remuneração. Cabe destacar também que a retração no crescimento médio é significativamente maior nos grupos de municípios com as menores médias de remuneração em 2019 do que nos grupos de municípios com

as maiores médias de remuneração. As causas desta retração, relativamente rápida, são o inverso das causas do período de crescimento, ou seja, o congelamento, descumprimento dos planos de carreira e das leis municipais de reposição salarial anual em sintonia com o PSPN. Os mecanismos de carreira (progressões verticais e horizontais) e as reposições da inflação, articuladas ao crescimento real dos vencimentos iniciais do magistério, foram os responsáveis por um ciclo cuja direção, embora lenta, apontava para uma gradativa ideia de remuneração docente digna, este ciclo é, contudo, interrompido.

Este conjunto de dados é restrito à análise da valorização dos/as professores/as nas redes municipais de ensino do Paraná, porém, oferta indícios suficientes para contextualizar o cenário de quebra de compromisso com a valorização do magistério, explicitando o centro do argumento da primeira seção deste artigo.

Considerações finais

As políticas de pessoal no campo da educação pública são complexas, pois implicam cumprimento do princípio de valorização do magistério, constitucionalizado desde 1988, e da Lei do Piso Salarial Nacional, recolocada no texto constitucional em 2008. Implicam também em políticas locais (estaduais e municipais) que deem consequência para estes princípios. Em uma federação com grandes desigualdades, como a brasileira, o papel do governo federal tem se mostrado importante indutor da direção que este compromisso assume. Ademais, ainda que em contexto de indução positiva do governo federal em relação ao compromisso com a valorização, as disputas locais exigem forte mobilização dos/as próprios/as professores/as para a efetividade das políticas locais.

No recorte específico que buscou-se construir neste artigo, a normatização nacional em relação à remuneração, em especial o PSPN, tem papel indutor de valorização real e fundamental. Mudanças no contexto macroeconômico atingem, de maneira muito contundente e rápida, as condições de remuneração dos/as professores/as na medida em que as políticas de pessoal estão no centro dos embates pelo orçamento público. No cenário de austeridade há perdas salariais imediatas para os/as trabalhadores/as da educação, quer pela via de congelamento de carreiras e/ou descumprimento dos planos de carreira municipais e estaduais, quer pela inexistência em contextos de crise de reposição salarial anual.

Este contexto torna o debate corporativo emitente, evidenciando a necessidade da discussão sobre a qualidade de vida dos/as trabalhadores/as quando o que se busca debater são as condições de qualidade da escola. Ao invés de ser encarada como uma ameaça, a melhoria da qualidade de vida dos/as trabalhadores/as da educação deve ser percebida como necessária – seja em decorrência de seu papel na oferta da educação, ou de seu peso no orçamento da educação. Ademais, esta é uma questão que precisa ser tema

não apenas das entidades sindicais, mas também de toda sociedade, que tem o dever de acompanhar a distribuição dos recursos públicos.

Finalmente, neste contexto de políticas de austeridade e de profunda crise econômica, a proteção da subvinculação de 70% dos recursos do Fundeb para investimento em remuneração é estratégico – embora não seja suficiente para garantir a promessa de remuneração digna, pois é um percentual insuficiente no contexto de vigência da EC 95/2016. Além disso, se mostra importante à manutenção do compromisso nacional com o princípio da valorização do magistério. Os dados da RAIS sobre as redes municipais do Paraná, embora se refiram a um contexto específico, não são isolados; eles confirmam a tendência anunciada no monitoramento do PNE. Demonstrando que será imprescindível para retomar os compromissos expressos no PNE com a educação brasileira compreender que a remuneração do magistério é um eixo fundamental da política educação em ação.

Recebido em: 30/05/2021; Aprovado em: 13/10/2021.

Notas

- 1 Este artigo reúne resultados de pesquisas financiadas pelo CNPq por meio da bolsa PQ 2018-2020 e da CAPES por meio do edital PRINT/ UFPR (GOUVEIA, 2020).
- 2 Em 2019, último ano com dados do Censo Escolar disponível, o Brasil tinha 2.398.914 professores/as atuando na educação básica, destes/as, 76% estavam nas redes públicas de ensino (LDE, 2021).
- 3 Vários elementos precisam ser considerados nesta média, a carga horária semanal e a formação dos/as professores/as são componentes fundamentais da leitura das médias de remuneração. Dada a opção de sumarizar os resultados para o artigo não foi possível trabalhar com estas variações.

Referências

AMARAL, Nelson. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*: Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017.

ALVES, Tiago; SILVEIRA, Adriana Dragone & SCHNEIDER, Gabriela. Financiamento da educação básica: o grande desafio para os municípios. *Retratos da Escola*, Brasília, v. 13, p. 391-413, 2019.

ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo e FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *As políticas da política: desigualdades e inclusão nos governos do PSDB e do PT*. São Paulo: Editora UNESP, 2019.

BEHRING, Elaine Rosset. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Elaine & LIMA, Rita de Lourdes de. *Crise do Capital e Fundo Público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019.

BLYTH, Mark. *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*. São Paulo: Autonomia Literária, 2020.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996*. Modifica os art. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 1996.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006*. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Diário Oficial da União, Brasília, 2007.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2016.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 108, de 26 de agosto de 2020*. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2020.

BRASIL. *Emenda constitucional nº 109, de 15 de março de 2021*. Altera os arts. 29-A, 37, 49, 84, 163, 165, 167, 168 e 169 da Constituição Federal e os arts. 101 e 109 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 164-A, 167-A, 167-B, 167-C, 167-D, 167-E, 167-F e 167-G; revoga dispositivos do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e institui regras transitórias sobre redução de benefícios tributários; desvincula parcialmente o superávit financeiro de fundos públicos; e suspende condicionalidades para realização de despesas com concessão de auxílio emergencial residual para enfrentar as consequências sociais e econômicas da pandemia da Covid-19. Diário Oficial da União, Brasília, 2021.

Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2020* [recurso eletrônico]. – Brasília : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

CAMARGO, Rubens B.; OLIVEIRA, João; CRUZ, Rosana; GOUVEIA, Andréa Barbosa. *Pesquisa Nacional Qualidade na Educação: problematização da qualidade em pesquisa de custo-aluno-ano em escolas de educação básica*. 1ª ed. Brasília: INEP/MEC, 2006. Volume 2.

CAMARGO, Rubens B. GIL, Juca Pirama; MINHOTO, Maria Angélica P.; GOUVEIA, Andréa Barbosa. Financiamento da educação e remuneração docente: um começo de conversa em tempos de piso salarial. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 25, n. 42, p. 341-363, 2009.

DOURADO, Luiz F. & OLIVEIRA, João F. A qualidade da educação: perspectivas e desafios. *Cadernos Cedes*, Campinas, v. 29, n. 78, p. 201-215, maio/agosto de 2009.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. A organização sindical de professores das redes municipais de ensino do Paraná: um mapa da relação entre representação sindical e a remuneração docente. *Arquivos Analíticos de Políticas Educativas*, Phoenix, v. 27, n.92, p. 2-22, 2019.

GOUVEIA, Andréa Barbosa. *Sindicalismo docente no Brasil e nos Estados Unidos: nós críticos na luta em defesa dos professores e disputas nas políticas educacionais*. Relatório Final de Pós-Doutorado – Arizona State University, Phoenix// USA, 2020.

GOUVEIA, Andréa Barbosa & FERRAZ, Marcos A. S. A valorização do magistério como uma dimensão da qualidade da educação: uma mirada sobre o debate sindical. *Em Aberto*, Brasília, v. 33, n. 109, p. 133-148, 2020.

GOLDSTEIN, Dana. *The teachers wars: a history of America's most embattled profession*. New York: Anchor Books, 2014.

GROCHOSKA, Marcia Andreia. *Políticas educacionais e a valorização do professor: carreira e qualidade de vida dos professores de educação básica do município de São José dos Pinhais/PR*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2015.

LABORATÓRIO DE DADOS EDUCACIONAIS (LDE). *Número de docentes por dependência administrativa – Brasil*, 2019. UFPR, 2021. Elaborado a partir dos microdados do Censo Escolar/INEP 2019. Disponível em: <https://dadoseducacionais.c3sl.ufpr.br/#/indicadores/docentes>. Consultado em 13 de maio de 2021.

MARTINS, Paulo de Senna. *Fundeb, federalismo e regime de colaboração*. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

MEHTA, Jal. Da burocracia à profissão: reconstruindo o setor educacional para o século XXI. *Jornal de Política Educacionais*, Curitiba, vol. 14, n. 56, dezembro de 2020.

MORAIS, Lecio & SAAD-FILHO, Alfredo. Da economia política à política econômica: o novo-desenvolvimentismo e o governo Lula. *Revista de Economia Política*, cidade, v. 31, n. 4(124), p. 507-527, out./dez. de 2011.

OLIVEIRA, Romualdo P. Uma dimensão avaliativa do Fundef: a desigualdade regional. *Educar em Revista*, Curitiba, v. 19, n. 22, p. 139-151, dezembro de 2003.

PINTO, José Marcelino R. Uma proposta de custo-aluno-qualidade na educação básica. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 22, n.2, p. 197-227, 2006.

RAVITCH, Diane. *Reign of Error: the hoax of the privatization movement and the danger to America's Public Schools*. New York: Alfred A. Knopf, 2013.

REIS, Bruno. Corporativismo, Pluralismo e Conflito Distributivo no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 417-457, 1995.

SALVADOR, Evilásio. Fundo Público, crise e financeirização da previdência social. In: SALVADOR, Evilásio; BEHRING, Eliane; LIMA, Rita L. *Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social*. São Paulo: Cortez, 2019.

SILVA, Marcus Quintanilha da. Remuneração Docente de Professores Públicos Municipais: A Ideologia Partidária como categoria de análise. *FINEDUCA: Revista de Financiamento da Educação*, Porto Alegre, v. 11, p. 1/5-19, 2021.

SOUZA, Celina. Coalizões eleitorais e ajuste fiscal nos estados brasileiros. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 63, p. 31-53, fevereiro de 2007.

VERHINE, Robert Evan. *Levantamento de custo-aluno-ano em escolas de educação básica que oferecem condições de oferta para um ensino de qualidade*. Relatório Nacional de Pesquisa – INEP. Brasília, 2005.

VIEIRA, Juçara Dutra. *Piso Salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?* Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012.