



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO
Programa de Pós-Graduação em Educação
Mestrado Acadêmico em Educação

ADRIANA MARINHO PIMENTEL

**A CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO
DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ-PA: UM ESTUDO A PARTIR DO PLANO DE
CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO – LEI N.º 7.315/10.**

Belém/PA

2015

ADRIANA MARINHO PIMENTEL

**A CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE MUNICIPAL DE
ENSINO DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ-PA: UM ESTUDO A PARTIR DO
PLANO DE CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO – LEI N.º 7.315/10.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação, na Linha de Políticas Públicas Educacionais, da Universidade Federal do Pará, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Educação, sob orientação da Professora Doutora Rosana Maria Gemaque Rolim.

Belém/PA

2015

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFPA

Pimentel, Adriana Marinho, 1977-

A Carreira do magistério público da rede municipal de ensino do município de Oriximiná-PA: um estudo a partir do plano de cargos, carreira e remuneração - Lei n. 7.315/10 / Adriana Marinho Pimentel. - 2015.

Orientadora: Rosana Maria Gemaque Rolim.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2015.

1. Professores - Salários - Oriximiná (PA).
 2. Educação e Estado - Oriximiná (PA). I.
- Título.

CDD 22. ed. 379.157098115

ADRIANA MARINHO PIMENTEL

**A CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO
DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ-PA: UM ESTUDO A PARTIR DO PLANO DE
CARGOS, CARREIRA E REMUNERAÇÃO – LEI Nº 7.315/10.**

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Rosana Maria Gemaque Rolim

Universidade Federal do Pará – UFPA

Orientadora

Prof^a. Dr^a. Dalva Valente Guimarães Gutierrez

Universidade Federal do Pará – UFPA

Examinadora

Prof^a Dr^a Maria Dilnéia Espíndola Fernandes

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – UFMS

Examinadora Externa

Prof^a. Dr^a. Olgaíses Cabral Maués

Universidade Federal do Pará - UFPA

Suplente

Apresentado em: 26/05/2015

Parecer Final: Aprovada

Belém/PA

2015

A transformação da carreira magisterial e salarial entrelaça numerosas dificuldades, etapas e análises. O desenho, o desenvolvimento e o financiamento de novas estratégias de remuneração requerem mais pesquisas, e em maior profundidade. Tudo indica a priori, no entanto, que os custos de enfrentar estes problemas serão inferiores às vantagens aduzidas por uma estrutura que, mesmo não podendo garanti-la por si só, contribuirá para melhorar a eficácia do sistema educativo (MORDUCHOWICZ, 2003).

Dedico este estudo a todos os profissionais do magistério público engajados na luta por uma educação de qualidade e pela valorização dos profissionais da educação.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a Deus, fonte de vida e sabedoria, que diariamente me nutre de coragem e me guia rumo às conquistas;

Agradeço a minha mãe Maria de Fátima, meu maior exemplo de vida e companheira de todas as horas.

Agradeço aos meus irmãos Francisca de Jesus e Fabiano, que compartilharam comigo momentos de dificuldade e assim como eu tiveram a oportunidade de viver a glória da superação.

Ao meu esposo, Adir José Camilotto, pelo amor, compreensão, companheirismo e por sonhar voos altos junto comigo.

Às minhas duas filhas, Esther e Sarah, presentes de Deus, minhas princesinhas e minhas fontes de inspirações.

Às minhas sobrinhas Fabiana, Sophia e Ana Sara pelo amor, carinho e respeito.

À Marta Maria, funcionária fiel e dedicada que aceitou o desafio de mudar-se para Belém para cuidar de minhas filhas enquanto eu estudava.

À minha orientadora, Professora Dra. Rosana Gemaque, pelo exemplo de profissional ético, pelo companheirismo, compreensão, paciência e pelas importantes orientações.

Aos integrantes do Grupo de Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN), espaço onde fui carinhosamente acolhida e que me proporcionou momentos ricos de aprendizagem.

Aos integrantes da banca examinadora, Professora Dra. Dalva Valente Guimarães Gutierrez e professora Dra. Maria Dilnéia Espíndola Fernandes, pelas importantes contribuições à pesquisa.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Educação pelos conhecimentos compartilhados.

Aos meus colegas de turma da Linha de Pesquisa Políticas Públicas Educacionais, Marielson, Andréa, Raimundo, Mary Jose, Luiz, Pedro, Luciane, Jennifer, Jarbas e Rosilene, pelo companheirismo e pela troca de experiências e apoio nos momentos de dificuldade na construção do texto;

Às minhas duas irmãs de convivência Arlete Marinho Gonçalves e Eldra Carvalho da Silva, pelo incentivo de sempre e apoio incondicional.

Aos amigos Nonato Cândia, Ana e Arciro Wai-Wai, pelo companheirismo, pelo apoio nos momentos difíceis, pela agradável e divertida companhia nos momentos de lazer, pelos deliciosos lanches e almoços compartilhados.

À Vânia Oliveira, Francisco Lima e Toninho Picanço, pelas contribuições a esta pesquisa.

À Secretária de Administração do Município de Oriximiná, Valdenice Printes e às professoras Marlete, Constância e a Evandro Leite, funcionários da Secretaria Municipal de Educação (SEMED), pela atenção e fornecimentos de dados à pesquisa.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pela concessão de bolsa que proporcionou a execução deste trabalho.

RESUMO

Trata-se de estudo acerca da Carreira do Magistério Público da Rede Municipal de Ensino do município de Oriximiná-PA, a partir da aprovação e implementação da Lei N.º 7.315/10, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público e dos Trabalhadores da Educação do município de Oriximiná. A pesquisa objetivou analisar a Carreira do Magistério Público, na perspectiva de compreender sua configuração e sua atratividade. Para nortear o processo investigativo, definiu-se as seguintes questões: Qual a configuração da carreira do magistério público da rede municipal de ensino de Oriximiná? A configuração da carreira do magistério público municipal, a partir da Lei N.º 7315/10, é atrativa no que concerne à remuneração e à progressão na carreira? Nesse novo contexto, houve aumento no vencimento e alterações nos componentes da remuneração dos professores? A progressão na carreira, prevista na Lei N.º 7315/10, apresenta-se como estímulo para melhoria na remuneração e permanência na carreira do magistério? Em relação à metodologia de pesquisa, adotou-se como orientação teórica a abordagem qualitativa e como estratégia de investigação o Estudo de Caso. A coleta de dados foi desenvolvida por meio de documentos e como instrumento de coleta de dados complementares, recorreu-se a entrevista. A análise foi desenvolvida a partir de dois eixos temáticos, quais sejam: i) configuração da carreira e, ii) atratividade da carreira. Os resultados da investigação mostram que a configuração da carreira do magistério público de Oriximiná apresenta elementos de atratividade no que concerne à remuneração e promoção na carreira. Contudo, tais elementos são garantidos de forma diferenciada para os dois cargos que compõe a classe docente. Também se observou, que o fato do município não possuir Regime Próprio de Previdência e de o sistema remuneratório ser do tipo tradicional, não garante ao professor aposentado o mesmo padrão de remuneração do professor que encontra-se na ativa, o que compromete a atratividade da carreira.

PALAVRAS-CHAVE: Valorização Profissional. Carreira do Magistério Público. Atratividade da Carreira.

ABSTRACT

The aim of this paper is the study the Public Teaching Career in the county of Oriximiná-PA Board of Education, since the adoption and implementation of Law No. 7,315 / 10, which provides for the Career Plan, Career and Compensation plan for the Public education and employees in Oriximiná board of Education. The paper analyzes the Public Teaching Career in anticipation to understand your configuration and attractiveness. To understand the investigative process, the following questions were defined: What is the public teaching career configuration of urban area of Oriximiná education? The Career configuration of public school teachers from the Law No. 7,315 / 10, is attractive in respect of remuneration and career development? In this new context, there was an increase in salary and changes in the components of the remuneration of teachers? The career development, under Law No. 7,315 / 10 is presented as a stimulus for improvement in pay and stay in the teaching career? Regarding research methodology, we adopted the theoretical framework and the qualitative approach as a research strategy the Case Study. Data collection was developed through documents and, as additional data collection instrument appealed to interview. The analysis was developed from two main themes, namely: i) career setting, ii) career attractiveness. Research results show that the career configuration Oriximiná public teaching presents attractive elements in respect of remuneration and career advancement. However, these elements are secured differently for the two positions that make up the teaching career. It was also the fact that the municipality does not have the Special Social Security Scheme and the remuneration system is the traditional type does not guarantee the retired teacher the same pattern of teacher pay that is active, which compromises the attractiveness of the career.

KEYWORDS: Professional development. Public education career. Career attractiveness.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

FIGURA 01.	Planos de Cargos e Remuneração Municípios	70
FIGURA 02.	Planos de Cargos e Remuneração Estados	70
FIGURA 03.	PSPN – Lei N.º 11.738/08 Municípios	70
FIGURA 04.	PSPN – Lei N.º 11.738/08 Estados	70
FIGURA 05.	Planos de Cargos e Remuneração nos municípios do estado do Pará	71
FIGURA 06.	Cumprimento da Lei N.º 11.738/08 (PSPN) em municípios do estado do Pará	71
FIGURA 07.	Localização do município de Oriximiná/Pará	74
FIGURA 08.	Prédio da Secretaria Municipal de Educação de Oriximiná	93
FIGURA 09.	Prédio do Conselho Municipal de Educação de Oriximiná	95

QUADROS

QUADRO 01.	Distribuição de responsabilidades entre os entes federados	51
QUADRO 02.	Impostos arrecadados e transferidos pela União aos estados e municípios	53
QUADRO 03.	Impostos e percentuais de transferências dos estados aos municípios	53
QUADRO 04.	ORIXIMINÁ - Quadro Permanente de Pessoal do Magistério Público Municipal	113
QUADRO 05.	ORIXIMINÁ - Estrutura da carreira do magistério público da rede municipal	114
QUADRO 06.	ORIXIMINÁ -Composição da Jornada de Trabalho do professor – Lei N.º 7.315/10	118
QUADRO 07.	Composição da Jornada de Trabalho do professor	119
QUADRO 08.	Vantagens asseguradas ao Professor na Lei N.º 7.315/10 (PCCR)	125
QUADRO 09.	Vantagens que compõem a remuneração dos professores da rede municipal de ensino de Oriximiná no PCCR de 1998 e no PCCR de 2010	139
QUADRO 10.	Vencimento mensal de servidores públicos municipais de Oriximiná, com vencimento em nível médio e superior (2013)	153

LISTA DE TABELAS

TABELA 01.	ORIXIMINÁ - Evolução do Continente Populacional (2006- 2013)	75
TABELA 02.	ORIXIMINÁ - Receita Orçamentária Realizada, por fonte (em R\$) (2006-2013)	80
TABELA 03.	ORIXIMINÁ - Produto Interno Bruto – PIB e PIB Per Capita	82
TABELA 04.	ORIXIMINÁ - Indicadores Sociais – 2000/2010	83
TABELA 05.	ORIXIMINÁ - Número de Escolas da Educação Básica no Município (2013)	88
TABELA 06.	ORIXIMINÁ - Número de Escolas da Rede Municipal, por etapas de ensino	89
TABELA 07.	ORIXIMINÁ - Matrícula da Educação Básica por Dependência Administrativa (2006-2013)	90
TABELA 08.	ORIXIMINÁ - Matrícula da Rede Municipal por etapa da Educação Básica (2006-2013)	91
TABELA 09.	ORIXIMINÁ - Número de professores da rede municipal por Nível de Formação – 2006-2013	92
TABELA 10.	ORIXIMINÁ - Receita da função Educação (em R\$) - (2006-2013)	99
TABELA 11.	ORIXIMINÁ – Despesas da Educação por subfunção (em R\$) (2006-2013)	101
TABELA 12.	ORIXIMINÁ - Recursos do FUNDEF/FUNDEB (em R\$) (2006-2013)	102
TABELA 13.	ORIXIMINÁ - Aplicação do FUNDEF/FUNDEB (R\$) (2006-2013)	103
TABELA 14.	ORIXIMINÁ – Número de professores contratados (2006-2013)	112
TABELA 15.	ORIXIMINÁ - Padrões de Vencimento do Quadro Permanente de Pessoal do Magistério Municipal – 2013	122
TABELA 16.	Vencimento dos professores PEM I e PEM II da rede municipal de ensino de Oriximiná, em início de carreira, no período de 2006 a 2013 (em R\$)	135
TABELA 17.	Remuneração do Professor PEM I e PEM II/ CH: 100h mensal – (2013)	143
TABELA 18.	Vencimento do Quadro Efetivo do Magistério Público da Educação Básica do município de Oriximiná – PA (2013)	150
TABELA 19.	Valor do Salário Mínimo, Salário Mínimo Necessário /DIEESE, Vencimento do professor PEM I e PEM II com uma jornada de trabalho de 20 h/semanais (2006- 2013)	155
TABELA 20.	Remuneração de servidores públicos municipais em início de carreira (2013)	155

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADIN - Ação Direta de Inconstitucionalidade
ASPMO – Associação dos Servidores Públicos de Oriximiná
BM - Banco Mundial
CACCS - Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB
CAE - Conselho Municipal da Alimentação Escolar
CAF - Comissão de Avaliação Funcional
CEB – Câmara de Educação Básica
CF – Constituição Federal
CFEM - Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais
CNE – Conselho Nacional de Educação
CNTE - Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
COMEO - Conselho Municipal de Educação de Oriximiná
CONSED - Conselho Nacional de Secretários de Educação
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico
EC – Emenda Constitucional
EJA – Educação de Jovens e adultos
FHC – Fernando Henrique Cardoso
FMI – Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FPE - Fundo de Participação dos Estados
FPM - Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e valorização do Magistério
FUNDEF – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério
GEFIN – Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IDHM - Desenvolvimento Humano Municipal
IE – Imposto sobre Exportação
II – Imposto sobre Importação
INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor
INSS - Instituto Nacional do Seguro Social
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU - Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial
IPVA - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR – Imposto de Renda
ISSQN - Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI - Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis entre pessoas
ITCD - Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR – Imposto Territorial Rural
LDB- Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal
MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado
MDE - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC – Ministério da Educação
MRN- Mineração Rio do Norte S.A.
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PARFOR - Plano Nacional de Formação dos Professores
PCCR – Plano de Cargos, Carreira e Remuneração
PIB - Produto Interno Bruto
PL – Projeto de Lei

PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE – Plano Nacional de Educação
PNEUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSPN – Piso Salarial Nacional Profissional
RGPS - Regime Geral de Previdência Social
RJU- Regime Jurídico Único
RPP - Regime Próprio de Previdência
SEDUC – Secretaria Estadual de Educação
SEMED - Secretaria Municipal de Educação
SEPOF - Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças
SINDSMOR - Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Oriximiná
SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Educação
STF - Supremo Tribunal Federal
UFOPA - Universidade Federal do Oeste do Pará
UFPA – Universidade Federal do Pará
UNDIME – União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação
UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	16
Origem do Estudo	16
Problematização	18
Referencial teórico-metodológico	26
Organização da Dissertação	31
CAPÍTULO I – A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: REPERCUSSÕES NA REGULAMENTAÇÃO DA CARREIRA DO PROFESSOR DA EDUCAÇÃO BÁSICA	
1.1 A Crise do Capitalismo mundial nos anos 1970 e 1980 e a Reforma do Estado Brasileiro, a partir dos anos 1990	33
1.2 As Políticas Públicas Educacionais no contexto da Reforma do Estado	41
1.3 O Estado Federativo brasileiro e o Financiamento da Educação Básica no Brasil	48
1.3.1 O modelo de federalismo introduzido pela Constituição Federal de 1988	48
1.3.2 De onde vêm os recursos para financiar a Educação Educação Básica no Brasil?	50
1.4 A regulamentação da carreira do magistério público da Educação Básica: determinações legais	56
CAPÍTULO II – A CONFIGURAÇÃO DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ-PA	
2.1 O município de Oriximiná: Contexto Histórico, Demográfico, Político e Socioeconômico	73
2.2 A Educação Básica no município de Oriximiná	84
2.2.1 Organização, estrutura e gestão da Educação Básica no município de Oriximiná	84
2.2.2 Receitas e Despesas da Educação Básica	98
2.3 A Carreira do Magistério Público no município de Oriximiná	104
2.3.1 O contexto de elaboração do Plano	104
2.3.2 Formas de Ingresso na carreira	109
2.3.3 Estrutura e Progressão Funcional	112
2.3.4 Jornadas de Trabalho e sua composição	117
2.3.5 Composição da Remuneração (vencimento e vantagens)	120
2.3.6 Licença para o aprimoramento profissional.....	125
CAPÍTULO III – A CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ORIXIMINÁ: atrativa ou falta de opção?	
3.1 A configuração da carreira do magistério público de Oriximiná	127
3.1.1 A progressão funcional na carreira	130
3.1.2 A remuneração dos professores da rede municipal de ensino	134
3.2 A atratividade da carreira do magistério público da rede municipal de Oriximiná a partir da Lei N.º 7.315/10: o que melhorou?	145
3.2.1 A Progressão Funcional como elemento de atratividade	148
3.2.2 A remuneração é um fator que atrai profissionais do magistério para atuar na rede municipal de ensino de Oriximiná?	152
CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
REFERÊNCIAS	162
ANEXOS	171

INTRODUÇÃO

Origem do Estudo

O interesse em realizar um estudo sobre a carreira do magistério público da educação básica está centrado em razões profissionais, acadêmicas e políticas. Profissional, por estar diretamente relacionado à profissão que exerço¹; acadêmica, por possibilitar o estudo do tema a partir de minha realidade profissional, no âmbito do conhecimento científico, haja vista que se trata de um estudo acadêmico; e política, pelo meu envolvimento com o Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Oriximiná (SINDSMOR) e pelo compromisso de revelar, por meio da pesquisa, informações relevantes que poderão contribuir para a tomada de decisões relacionadas às possíveis necessidades de melhorias na carreira do magistério público.

Nascida no município de Oriximiná, interior do Estado do Pará, filha de família humilde, cresci vivenciando diariamente as dificuldades de sobrevivência que, infelizmente, atingem a maioria das famílias brasileiras. A Escola, neste cenário, mesmo com todas suas limitações, apresentava-se a mim como refúgio e como única possibilidade de melhoria nas condições de vida de minha família.

Quando cursava o último ano do primeiro grau (atual Ensino Fundamental), para ajudar nas despesas da casa, comecei a trabalhar como ajudante de professora em uma escola particular de Educação Infantil. No ano seguinte, devido à carência de professor no município, e por possuir “certa experiência” de sala de aula, fui contratada pela Prefeitura Municipal para trabalhar como professora em uma escola da rede municipal de ensino, e nesse mesmo ano ingressei ao Curso de Magistério (Nível Médio). Durante os três anos de curso, o trabalho era intenso. Pela manhã, trabalhava na escola do município; à tarde em escola particular; e à noite, frequentava as aulas do Curso de Magistério. Depois das aulas à noite ainda planejava as aulas que iria ministrar no dia seguinte, sendo que esta quarta jornada, na maioria das vezes, estendia-se pela madrugada. Foram anos difíceis, de muito trabalho, sacrifício e financeiramente pouco compensador.

Em 1997, ingressei ao Curso de Pedagogia no município de Breves, oferecido em regime intensivo (intervalar)² pela Universidade Federal do Pará – UFPA/Campus do Marajó.

¹ Para abordar minha relação com o objeto de investigação desta pesquisa, farei uso da primeira pessoa do singular de modo a tornar o texto mais pessoal.

² Os cursos intensivos oferecidos pela Universidade Federal do Pará (UFPA) funcionam em dois turnos e as disciplinas são ministradas nos períodos de janeiro a fevereiro e de julho a agosto.

Em 1999, foi realizado em Oriximiná o primeiro concurso público para professor de 1ª a 4ª série. Nesta oportunidade, por meio da aprovação no concurso, passei a integrar o quadro efetivo dos servidores municipais e, com isso, afastei o fantasma do desemprego que se manifestava a cada eleição para prefeito.

Em Oriximiná, antes da realização do primeiro concurso público, as escolas eram verdadeiros redutos de interesses político-partidários. As nomeações de diretores, vice-diretores, secretários e supervisores eram feitas diretamente pelo prefeito, por serem considerados cargos de confiança. Os professores e demais funcionários não efetivos, eram informados sobre a sua permanência ou não no emprego, por meio de listas encaminhadas às escolas contendo apenas os nomes dos funcionários que iriam permanecer na função. As referidas listas eram afixadas na porta da diretoria ou nos murais informativos das escolas, causando constrangimentos, humilhação e sofrimento para muitos funcionários.

Situações como estas, entre tantas outras que vivenciei ao longo de minha experiência profissional, nutriram minha indignação e o desejo de lutar por respeito, dignidade e valorização do profissional docente.

Assim, em 2009, associei-me ao Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Oriximiná (SINDSMOR), o qual, na sua maioria, é composto por profissionais da educação, cujos integrantes participaram ativamente da elaboração da Lei N.º 7.315/10, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração (PCCR) do Magistério Público e dos Trabalhadores da Educação do município de Oriximiná.

A participação nos trabalhos de elaboração da Lei N.º 7.315/10 me despertou o interesse pelo estudo das leis que garantem o direito à carreira e à remuneração justa para o magistério público da educação básica (CF de 1988, Lei N.º 9.394/96, Lei N.º 11.494/07 e Lei N.º 11.738/08), assim como da Resolução CNE/CEB N.º 02/09 que fixou as novas Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração do Magistério Público nos estados, municípios e Distrito Federal.

No decorrer desse processo, surgiram algumas inquietações que me fizeram levantar as seguintes indagações: se as leis existem, o que impede seu cumprimento? Seria apenas a falta de vontade política dos gestores? Se a carreira docente precisa ser atrativa para que se possam recrutar bons profissionais, como explicar os entraves que a tornam cada vez mais desestimulante? Até que ponto a Lei de Responsabilidade Fiscal impede a remuneração justa aos profissionais do magistério, como justificam alguns gestores municipais? De onde vêm os recursos da educação? Eles são suficientes para oferecer aos docentes uma carreira atrativa? O

que seria uma carreira atrativa? O que o FUNDEB e o PSPN trazem como possibilidade de melhorias na carreira dos professores da Educação Básica? O município de Oriximiná tem condições financeiras de subsidiar a oferta de uma carreira que de fato valorize o professor?

Convém informar que tais inquietações se traduzem em indagações gerais que perpassam o estudo, no entanto, estas não constituem as questões específicas da investigação. Apesar disso, elas são importantes porque permitem ampliar as discussões e suscitam novas questões.

O ingresso, em 2013, no Curso de Mestrado em Educação da Universidade Federal do Pará (UFPA), na linha de Políticas Públicas Educacionais, permitiu-me integrar, na condição de bolsista, o Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN)³. Atualmente, este grupo desenvolve a pesquisa nacional intitulada “Remuneração de professores de escolas públicas de Educação Básica no contexto do FUNDEB e PSPN⁴”, o que favoreceu meu maior envolvimento nas discussões e, conseqüentemente, a definir a configuração⁵ da carreira do magistério público do município de Oriximiná como objeto de investigação.

Problematização

O termo “carreira”⁶, deriva da palavra latina *carraria*, que significa “*caminhos para carros*”. Ao longo do tempo o significado deste termo passou por diferentes transformações. Para Dutra (1996), a palavra carreira pode ser utilizada para se referir à modalidade ocupacional, como por exemplo, o caminho a ser trilhado por um executivo, ou carreira como profissão, a exemplo da carreira militar. Em ambos os casos, segundo o autor, carreira passa a ideia de um caminho estruturado e organizado no tempo e espaço que pode ser seguido por uma determinada pessoa.

A carreira do magistério público no Brasil, a partir da Constituição Federal de 1988, vem se apresentando como um dos principais elementos para a concretização do princípio

³ O Grupo de Estudos em Gestão e Financiamento da Educação (GEFIN) foi criado em 1998, está vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Educação do Instituto de Ciências da Educação (UFPA), e sob a coordenação da Professora Doutora Rosana Maria Gemaque Rolim.

⁴ A pesquisa tem como objetivo investigar impactos do FUNDEB e do PSPN na estrutura da remuneração dos professores de escolas públicas de educação básica em 12 (doze) estados brasileiros, e suas capitais, entre 2006 a 2013.

⁵ De acordo como o Novo Dicionário Aurélio (2009) “configuração” (do latim *configuratione*), significa a forma exterior de um corpo, conformação, aspecto, figura, feitio. Dessa forma, quando relacionamos a palavra configuração ao termo carreira, estamos nos referindo à forma como determinada carreira profissional está organizada, estruturada e desenhada.

⁶ Sobre a origem do termo *carreira* e seus diferentes significados ver Novo Dicionário Aurélio. 4ª ed. Curitiba: Ed. Positivo, 2009. p. 412.

constitucional da “valorização docente” e para a construção de uma educação pública de qualidade. A referida Constituição, ainda no seu texto original, introduziu a “Valorização dos Profissionais do Ensino” como um dos princípios, segundo os quais o ensino deve ser ministrado no país, garantindo ao magistério público plano de carreira, com piso salarial profissional e ingresso exclusivo por meio de concurso público de provas e títulos (inciso V do art. 206)⁷.

Para assegurar os recursos necessários à concretização deste princípio constitucional, foi aprovada, em 12 de setembro de 1996, a Emenda Constitucional N.º 14, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), criado para garantir uma subvinculação dos recursos constitucionalmente destinados à educação para o ensino fundamental.

Em 20 de dezembro deste mesmo ano, foi aprovada a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) – Lei N.º 9.394/96, que, no seu art. 67, atribui aos diferentes sistemas de ensino a responsabilidade de promover a valorização dos profissionais da educação assegurando-lhes, inclusive nos termos dos Estatutos e dos Planos de Carreira do Magistério Público, os principais mecanismos de valorização, a saber: ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aperfeiçoamento profissional continuado, piso salarial profissional, progressão funcional, período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluído na carga horária de trabalho e condições adequadas de trabalho.

Ainda em 1996, quatro dias após a aprovação da LDB N.º 9.394/96, o FUNDEF foi regulamentado por meio da Lei N.º 9.424/96. A Lei do FUNDEF, em consonância com o disposto no art. 5º da EC N.º 14/96, determinou no seu art. 7º que pelo menos 60% dos recursos do Fundo, deveria ser destinado à remuneração dos profissionais do magistério que atuavam no ensino fundamental público. No que concerne à elaboração de Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, a referida Lei, nos artigos 9º e 10, reforçou o disposto no art. 67 da LDB N.º 9.394/96, quanto à obrigatoriedade dos estados, Distrito Federal e municípios elaborarem novos Planos de Carreira para o magistério público.

Após a aprovação da LDB e regulamentação do FUNDEF, foi aprovada a Resolução CNE/CEB N.º 03/97, que estabeleceu as diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Esta Resolução ratifica a forma de ingresso na carreira, em consonância com o art. 67 da LDB N.º 9.394/96; estabelece a qualificação mínima para o exercício da docência nos diferentes níveis

⁷O inciso V do art. 206 da CF de 1988 foi modificado posteriormente pela EC N.º. 19/98 e pela EC N.º. 53/06.

de ensino; responsabiliza os sistemas de ensino pela implementação de programas de desenvolvimento profissional dos docentes em exercício; incentiva a dedicação exclusiva, o reconhecimento pelo desempenho no trabalho e pelo tempo de serviço na função docente; garante aos docentes em regência de classe 45 (quarenta e cinco) dias de férias; jornada de trabalho de até 40 (quarenta) horas com um percentual entre 20% (vinte por cento) e 25% (vinte e cinco por cento) do total da jornada reservado a horas de atividades extraclases e remuneração condizente com nível de titulação, sendo que a remuneração dos professores com diploma de licenciatura plena não devia ultrapassar 50% do que era pago aos formados em nível médio.

Com a proposta de traçar diretrizes e metas para a educação em nosso país, foi aprovado, em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) -Lei N.º 10.172/01. Conforme esta Lei, a melhoria da qualidade do ensino somente seria possível se fosse promovida, ao mesmo tempo, a valorização do magistério, considerando que “faz parte dessa valorização a garantia das condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, salário digno, com piso salarial e carreira de magistério” (BRASIL, 2001, p. 58).

Em 2006, foi aprovada a Emenda Constitucional N.º 53, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), que substituiu o FUNDEF. Este novo Fundo foi regulamentado no ano seguinte pela Lei N.º 11.494/07 e avançou em relação ao FUNDEF por passar a abarcar todas as etapas e modalidades da Educação Básica⁸ e por propor mecanismo de valorização não apenas do magistério, mas de todos os profissionais da educação. No seu art. 22, a Lei do FUNDEB determina que pelo menos 60% dos recursos anuais totais dos Fundos seja destinado ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica. Além disso, no seu art. 40, responsabiliza os estados, o Distrito Federal e os municípios pela implantação de Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a garantir sua remuneração condigna.

Em cumprimento aos dispositivos legais constantes na CF de 88, na EC N.º 53/06 e na Lei N.º 11.494/07, foi aprovada, em 2008, a Lei N.º 11.738, que criou o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica com formação em nível médio na modalidade Normal, correspondente a uma jornada de trabalho equivalente a 40h mensais, constituída por, no máximo, de 2/3 destinadas as atividades

⁸ Conforme o inciso I do art. 21 da LDB N.º 9394/96, a Educação Básica compreende as etapas da educação infantil, do ensino fundamental e do ensino médio.

de interação com alunos, reservando, assim, 1/3 da jornada as atividades de planejamento, avaliação e reuniões pedagógicas.

Para substituir a Resolução CNE/CEB N.º 03/97 e dar cumprimento à Lei N.º 11.494/07 e à Lei N.º 11.738/08, foi aprovada, em 2009, a Resolução CNE/CEB N.º 02. No que concerne aos critérios para remuneração dos profissionais do magistério, a referida Resolução, em seu art. 3º, reporta-se aos preceitos da Lei N.º 11.494/07 (FUNDEB) e da Lei N.º 11.738/08 (PSPN), no que tange à parcela da verba do Fundo (60%) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério. No art. 4º, a Resolução reafirma o dever dos entes federados, que oferecem alguma etapa da Educação Básica, de instituírem Planos de Carreira para todos os seus profissionais do magistério, e, eventualmente, aos demais profissionais da educação.

Esse breve histórico das sucessivas mudanças nas legislações educacionais nos permite compreender como a obrigatoriedade da organização da carreira do magistério público, por meio da elaboração de Planos de Carreira e Remuneração, foi sendo consolidada nos termos da Lei. No entanto, é sabido que o fato da legislação específica da educação garantir a organização da carreira docente por meio de Planos de Cargos de Carreira e Remuneração como um dos mecanismos de valorização docente, não significa a garantia de sua efetivação na prática.

Exemplo disso foi revelado no “Dossiê sobre Carreiras de Docentes da Educação Básica do Brasil: aportes de pesquisa”, publicado pela Revista Educação em Foco, no ano de 2012⁹. O referido Dossiê é parte integrante das reflexões da Pesquisa Nacional¹⁰ “Remuneração de professores de escolas públicas da Educação Básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas”, realizada em 12 (doze) estados da Federação, dentre estes, o estado do Pará.

No artigo intitulado “A configuração da carreira do magistério público do estado do Pará a partir do Estatuto do Magistério”¹¹, que compõe o Dossiê, os autores, após analisarem a carreira do magistério da rede pública estadual, a partir do Estatuto do Magistério Público Estadual do Pará (Lei N.º 5.351/1986), concluíram que do ponto de vista legal, a carreira, configurada pelo Estatuto, Leis complementares e Portarias, assegura direitos aos profissionais

⁹ Disponível em: <<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacaoemfoco/issue/view/18>>. Acesso em: 10 de jun. 2013.

¹⁰ Esta pesquisa compõe o Programa Observatório da Educação da CAPES e foi realizada com financiamento da CAPES/INEP/SECAD, junto ao Centro de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas de Educação (CEPPPE), da Faculdade de Educação da Universidade de São Paulo, tendo como coordenador nacional o Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo.

¹¹ O artigo tem como autores Rosana Gemaque, Fabrício Carvalho e Danielle Cristina, da Universidade Federal do Pará (UFPA).

do magistério público, mas que alguns aspectos não vêm sendo cumpridos pelos últimos três governos, como, por exemplo, a progressão vertical e a hora atividade.

Diante do exposto, ressaltamos a necessidade de ampliar as pesquisas sobre a carreira do magistério público da educação básica nos estados e municípios brasileiros, no intuito de saber o que da legislação educacional está sendo colocado em prática e, de modo especial, revelar como os municípios estão elaborando ou adequando os seus Planos de Carreira e Remuneração.

No município de Oriximiná, localizado na região Oeste do estado do Pará, o primeiro PCCR do magistério público municipal foi aprovado em 16 de novembro de 1998 – Lei N.º 6.087/98. Portanto, após a aprovação da LDB N.º 9.394/96, da Lei do FUNDEF e da Resolução CEB/CNE N.º 03/97. Isso indica que o movimento da gestão municipal nesta direção deu-se em virtude das determinações legais e não de sua vontade política.

De acordo com orientações do Ministério da Educação (MEC)¹², o Plano de Carreira e Remuneração nos municípios deveria

ser elaborado pela Prefeitura, com a coordenação da Secretaria Municipal de Educação (ou órgão equivalente). Devem participar desse trabalho os representantes dos órgãos responsáveis pelas finanças, planejamento e administração, além de assessores jurídicos e especialistas no assunto. Além disso, **para garantir que o processo seja democrático, recomenda-se o constante debate com representantes da sociedade, como a Câmara de Vereadores, Associação ou Sindicato de Professores, Associação de Pais e/ou Alunos e, onde houver Conselho Municipal de Educação** (MEC, 2004, p. 24, grifo nosso).

No entanto, cabe observar que essas orientações do MEC não foram plenamente consideradas no processo de elaboração do PCCR do magistério público do município em questão. A iniciativa de elaboração da referida Lei foi do Poder Executivo, porém, tal processo não foi democrático, uma vez que não houve participação da categoria dos professores nas discussões. O fato de não existir na época Associação ou Sindicato de Professores no município, dificultou qualquer articulação no sentido da categoria intervir nesse processo.

Pesquisa realizada por Silva (2010) sobre a política salarial dos professores da educação básica no contexto do FUNDEB, envolvendo os municípios de Oriximiná e Óbidos, revelou qual era a relação dos professores da rede municipal de ensino de Oriximiná e do presidente do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACCS) do FUNDEB, com a Lei N.º 6.087/98 (PCCR).

¹² Ver Manual do MEC sobre FUNDEF. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/manual.pdf>>. Acesso em: 16 mai. 2013.

De acordo com Silva (2010),

Os depoimentos dos professores, assim como o do presidente do CACS do FUNDEB, revelam que o Plano de Cargos e Salários, embora exista desde 1998, é desconhecido por aqueles que estão atuando na educação municipal. Informam, ainda, que desconhecem as discussões que estão acontecendo para elaboração do novo plano. Isso revela que alguns dos professores parecem desconhecer o documento regulatório que garante a valorização do profissional da educação. Assim, torna-se difícil a discussão e a cobrança da efetivação desses aspectos (SILVA, 2010, p. 105).

O fato do PCCR de 1998 ter sido elaborado sem a participação dos profissionais do magistério, certamente contribuiu para que muitos professores desconhecessem a Lei em questão. A esse respeito, importa destacar que a postura antidemocrática da Administração Municipal não se esgotou com a aprovação da Lei N.º 6.087/98. Isso porque, em 1999, foi elaborada e aprovada, novamente de forma antidemocrática, a Lei N.º 6.116/99 que dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais.

A insatisfação com a postura antidemocrática da Administração Municipal, levou um pequeno grupo de servidores públicos municipais a fundar, ainda em 1999, a Associação dos Servidores Públicos Municipais de Oriximiná (ASPMO), de onde iriam surgir, anos depois, as discussões que culminaram com a fundação do Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Público Municipal de Oriximiná (SINDSMOR)¹³.

Embora o primeiro PCCR do magistério público do município em questão não tenha sido elaborado de forma democrática, sendo inclusive desconhecido por muitos professores, o mesmo, pelo menos em seus objetivos, estava em consonância com os aspectos de valorização preconizados na LDB N.º 9.394/96 e na Lei N.º 9.424/96 (FUNDEF), uma vez que considerou os aspectos formação, salário condigno e condições de trabalho. Além disso, o referido Plano, em consonância com a CF de 88, Lei N.º 9.394/96 e Resolução CNE/CEB N.º 03/97, definiu como forma de ingresso na carreira do magistério público municipal a prévia aprovação em concurso público de provas e títulos. Assim, para dar cumprimento a esse dispositivo legal, o município realizou, em 1999, o primeiro concurso público para o cargo de professor.

Com isso, muitos funcionários que há anos foram obrigados a silenciar seus protestos e suas opiniões por medo de represálias passaram a manifestar suas inquietações. O concurso público veio dar aos funcionários estabilidade e confiança/segurança no sentido de expressarem o que sentiam e exigirem seus direitos e cumprimento de deveres por parte dos governantes e de seus representantes nas unidades escolares, os diretores.

¹³ O SINDSMOR foi fundado em 31 de outubro de 2009.

Todavia, alguns dispositivos previstos na Lei N.º 6.087/98, como por exemplo, a gratificação de 25% de Hora Atividade¹⁴ e o pagamento de 1/3 de férias calculado sobre os 45 dias¹⁵, que é de direito do professor, não foram garantidos na prática. Além disso, havia uma incoerência entre a Lei N.º 6.087/98 (PCCR) e a Lei N.º 6.116/99 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais), referente ao percentual de Gratificação de Nível Superior. A Lei N.º 6.087/98 (PCCR), fixou a referida gratificação em 30% (inciso III do art. 84) e a Lei N.º 6.116/99 determinou que “o adicional de escolaridade será devido ao titular do cargo, para cujo exercício a lei exija habilitação correspondente à conclusão de grau universitário, calculado no percentual de 80% (oitenta por cento) a incidir sobre o vencimento base da função” (art.75)¹⁶.

Ancorado nesta contradição das Leis, em 2000, um professor licenciado pleno em História¹⁷, de forma isolada, posto que a ASPMO ainda não havia conseguido atuar de forma efetiva, reivindicou à Administração Municipal, por meio de requerimento, a elevação do percentual de gratificação de nível superior para 80%, de forma a igualar a gratificação percebida aos demais profissionais com formação em nível superior. Também foi reivindicado o pagamento da gratificação de Hora Atividade e de 1/3 de férias calculado sobre 45 dias, e não sobre 30 dias como estava sendo feito no município. Todas estas reivindicações, após parecer favorável da Assessoria Jurídica da Prefeitura, foram acolhidas pela Administração Municipal e estendidas a todos os demais professores.

Apesar disso, os professores com formação em nível superior, assim como os demais servidores público com este mesmo nível de formação, no período de 2006 a 2009, não tiveram qualquer revisão anual em seus vencimentos. A insatisfação dos servidores públicos com esta situação desencadeou, no início de 2009, uma nova mobilização dos servidores públicos municipais, que iria repercutir significativamente na forma de organização da carreira do magistério público. Isso porque, neste mesmo período, havia sido aprovada em âmbito federal

¹⁴ O art. 89 da Lei N.º 6.087/98 estabeleceu que as Horas de Atividades correspondiam a um percentual de 25% (vinte e cinco por cento) do total da Jornada de Trabalho do professor. Apesar disso, o município, assim como ocorreu no estado do Pará, optou por pagá-la em forma de gratificação.

¹⁵ Em conformidade com as orientações da Resolução CNE/CEB N.º 03/97, foi assegurado aos professores, no art. 63 da Lei N.º 6.087/98, férias anuais de 45 dias, sendo que 30 (trinta) dias deveriam coincidir com o período de férias dos alunos e os 15 (quinze) dias complementares deveriam ser usufruídas no recesso escolar. Entretanto, as férias eram calculadas apenas sobre 30 dias, ou seja, deixava-se de pagar os demais 15 dias.

¹⁶ Uma observação importante sobre esse artigo é que ele possui o mesmo conteúdo do inciso III do art. 140 do Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Estado do Pará. Isso evidencia que esta lei serviu de referência para o município de Oriximiná, mesmo se tratando de contextos completamente diferentes.

¹⁷ Trata-se do professor Francisco Lima de Farias, servidor público municipal, que durante muitos anos foi cedido pelo município para atuar como Chefe de Cartório Eleitoral e que por ter contato com a Juíza que atuava no município, buscava sanar suas dúvidas e recebia orientações.

a Lei do FUNDEB, a Lei do Piso e a Resolução CNE/CEB N.º 02/09 que, como mencionado anteriormente, introduziram novas normatizações e orientações para a organização da carreira do magistério público da educação básica em todo o país.

Em virtude das determinações inscritas nas Leis mencionadas anteriormente, o gestor municipal de Oriximiná deu início ao processo de revisão da Lei N.º 6.087/98. Para o desenvolvimento desta tarefa, contratou um técnico da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/PA) e assim como fizera por ocasião da elaboração da Lei N.º 6.087/98, optou por não envolver os professores nesse processo. Entretanto, diferente do contexto anterior em que não havia Associação e/ou Sindicato que representasse esta categoria profissional, nesse momento da história do município os servidores públicos encontravam-se organizados e representados pelo SINDSMOR, sindicato fundado em 2009 e que desempenhou importante papel nos debates e nas negociações da Lei N.º 7.315/10.

Como é possível constatar, a Lei N.º 7.315/10 foi elaborada e implementada com a participação da categoria dos professores, representados pelo SINDSMOR; a partir da instituição do FUNDEB, que ampliou os recursos financeiros destinados à Educação Básica e determinou que pelo menos 60% dos recursos do Fundo deveriam ser destinados ao pagamento dos profissionais do magistério; e do PSPN, que definiu qual deveria ser o vencimento mínimo dos professores com formação em nível médio, para uma Jornada de Trabalho correspondente a 40h semanais, a ser garantido nos Planos de Carreira. Todavia, ainda não foi feita uma avaliação da Lei N.º 7.315/10 de modo a revelar se a configuração da carreira do magistério público de Oriximiná tornou-se mais atrativa a partir do novo Plano.

Questões norteadoras

Nessa perspectiva, esta pesquisa é norteada pelas seguintes questões:

- ✓ qual a configuração da carreira do magistério público da rede municipal de ensino de Oriximiná?
- ✓ a configuração da carreira do magistério público municipal, a partir da Lei N.º 7.315/10, é atrativa no que concerne à remuneração e à progressão na carreira?
- ✓ nesse novo contexto, houve aumento no vencimento e alterações nos componentes da remuneração dos professores?

- ✓ a progressão na carreira, prevista na Lei N.º 7.315/10, apresenta-se como estímulo para melhoria na remuneração e permanência na carreira do magistério?

Objetivos da Pesquisa

As discussões em resposta a esses questionamentos têm como **objetivo geral** analisar a carreira do magistério público da rede municipal de ensino de Oriximiná, na perspectiva de compreender sua configuração e atratividade, a partir da Lei N.º 7.315/10.

A busca do objetivo geral foi orientada pelos seguintes **objetivos específicos**:

- ✓ identificar e analisar qual a configuração da carreira do magistério público de Oriximiná;
- ✓ analisar a configuração da carreira do magistério público de Oriximiná considerando como principais elementos de atratividade a remuneração e a progressão funcional;
- ✓ verificar se a partir da Lei N.º 7.315/10, houve aumento no vencimento e alterações nos componentes da remuneração dos professores;
- ✓ avaliar se a progressão na carreira, prevista na Lei N.º 7.315/10, apresenta-se como estímulo para melhorar a remuneração dos professores e incentivar sua permanência na carreira.

Referencial teórico-metodológico

A pesquisa científica, segundo Viana (2003), busca explicar situações-problemas que estuda e analisa precisando apresentar, ao final do processo, inferências e conclusões. Para garantir o rigor desse processo, o pesquisador precisa abordar seu objeto de estudo aplicando recursos técnicos, seguindo um método e apoiando-se em fundamentos epistemológicos (SEVERINO, 2004). Assim, é por meio da fundamentação teórica que o pesquisador deverá sustentar e justificar todo o processo metodológico de sua investigação.

A orientação teórica, de acordo com Bogdan e Biklen (1994, p. 52), “é um modo de entendimento do mundo, das asserções que as pessoas têm sobre o que é importante e o que é que faz o mundo funcionar”. Partindo desse pressuposto, entendemos que toda investigação científica, de forma implícita ou explícita deve se basear em uma determinada fundamentação

teórica, por meio da qual o pesquisador irá desenhar o trajeto de sua investigação, definindo, por exemplo, de que forma irá fazer a coleta e análise de dados.

Dessa forma, no intuito de atingir os objetivos da pesquisa que nos propomos a realizar, conduzimos o trabalho investigativo tendo como orientação teórica a *pesquisa qualitativa*. Esta modalidade de pesquisa, de acordo com André (1995), surge em oposição à visão empiricista de ciência. Essa oposição se caracteriza, segundo a autora, pelo fato da pesquisa qualitativa buscar a interpretação, em lugar da mensuração, a descoberta, em lugar da constatação, valorizar a indução e reconhecer que fatos e valores estão relacionados de forma íntima, o que não permite ao investigador assumir uma postura de neutralidade.

Assim, desenvolver estudos sobre a carreira do magistério público, nessa perspectiva, significa que a interpretação dos documentos, por exemplo, vai se sobrepor à mensuração; a descoberta vai se sobrepor às constatações; significa, ainda, reconhecer que a configuração da carreira do magistério público no município de Oriximiná tem íntima relação com os valores apresentados pelos sujeitos envolvidos nesse processo.

Ao considerar o desenvolvimento de pesquisas qualitativas no campo educacional, Bogdan e Biklen (1994) afirmam que embora estas incidam sobre diferentes aspectos da vida educativa, os pesquisadores procuram questionar os sujeitos de investigação com o intuito de compreender aquilo que eles experimentam, o modo como eles interpretam as suas experiências e o modo como eles próprios estruturam o mundo social em quem vivem.

Para isso, torna-se indispensável a inserção do investigador no ambiente natural em que a pesquisa será realizada, a fim de compreender o fenômeno em estudo dentro de seu contexto e fazer a coleta de dados diretamente da fonte. Nessa interação do pesquisador com o campo de estudo foi possível, por exemplo, ter acesso a documentos importantes para a pesquisa, assim como entrar em contato com os sujeitos que participaram ativamente do processo de elaboração da Lei N.º 7.315/10 (novo PCCR).

Além disso, para compreensão do objeto de estudo desta pesquisa, fez-se necessária a descrição dos dados em forma de palavras, sendo que os números não foram descartados; ao contrário, o fato da pesquisa em questão ter como um dos objetivos verificar se, a partir da Lei N.º 7.315/10, houve aumento no vencimento e alterações nos componentes da remuneração dos professores, tornou a utilização de dados quantitativos indispensáveis para explicitar a dimensão qualitativa da pesquisa.

Sobre o uso de dados quantitativos na “pesquisa qualitativa”, André (1995) explica que quantidade e qualidade estão intimamente relacionadas e que, por isso, é perfeitamente

possível fazer uma pesquisa utilizando basicamente dados quantitativos, uma vez que no momento de análise desses dados estará sempre presente o quadro de referência do pesquisador, seus valores e, portanto, a dimensão qualitativa.

Para Stake (2009), tanto a pesquisa qualitativa quanto a quantitativa dependem da interpretação. Porém, explica o autor que na pesquisa de cunho quantitativo existe um esforço para limitar o papel da interpretação pessoal ao período entre o momento em que o plano de investigação é elaborado e o momento em que os dados são recolhidos e analisados estatisticamente; enquanto que na pesquisa qualitativa é exigida a presença do pesquisador no campo, para que este possa fazer observações e exercitar sua capacidade crítica.

Além disso, convém frisar que mesmo se tratando de uma pesquisa de cunho qualitativo que tem como uma de suas características maior o interesse pelo *processo* que pelos *resultados ou produtos*, nos propomos a ir além da simples descrição, ampliando a perspectiva crítica da abordagem qualitativa. Para tanto, analisaremos o objeto de investigação a partir do contexto político e econômico do país e das políticas públicas, buscando revelar os possíveis êxitos ou fracassos no que se refere à regulamentação da carreira dos professores e que sinalize para a concretização do princípio de valorização docente.

Segundo André (1995), existem vários tipos de pesquisa associados à abordagem qualitativa de investigação, como por exemplo: a pesquisa etnográfica, o estudo de caso, a pesquisa participante e a pesquisa-ação.

Para o desenvolvimento deste estudo, elegeu-se como estratégia de investigação o *Estudo de Caso*, a qual é abordada por diferentes autores, como Yin (2005), Stake (2009), Bogdan e Biklen (1994), André (1995), dentre outros. Para esses estudiosos, o *Estudo de Caso* consiste em uma observação minuciosa de um contexto, em que se leva em consideração suas especificidades e complexidades, para que circunstâncias importantes possam ser compreendidas.

Yin (2005) enfatiza que o *Estudo de Caso* inclui tanto estudos de caso único como de casos múltiplos, e seu método se caracteriza por privilegiar uma análise intensiva, com o objetivo de compreender de forma ampla o fenômeno a ser investigado, de modo a contemplar vários aspectos. Conforme André (1995), o estudo nesta perspectiva enfatiza o conhecimento do particular e o interesse do pesquisador, quando seleciona uma determinada unidade, de compreendê-la como uma unidade. Porém, isso não impede “que ele esteja atento ao seu contexto e às suas inter-relações como um todo orgânico, e à sua dinâmica como um processo, uma unidade em ação” (p. 31).

Desta forma, esta pesquisa se caracteriza como um *Estudo de Caso Único* por focalizar a configuração da carreira do magistério público de um único município. Par tanto, foi necessário analisar o contexto político em que esse processo aconteceu, assim como seu desenvolvimento histórico. Nesse processo, foi possível o surgimento de particularidades inerentes ao município de Oriximiná, o que nos permitiu distinguir seus significados e relevâncias. Importa frisar que esse estudo apoiou-se num pressuposto analítico-crítico, capaz de integrar objeto e sujeito de pesquisa em um tipo de investigação que sinalize para mudança.

A escolha do município de Oriximiná se justifica pelos seguintes critérios: (i) proximidade da pesquisadora com o *locus* da investigação, o que torna a pesquisa mais viável e factível; (ii) o fato do município ter implementado o novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do magistério público em 2010 e pagar o Piso Salarial Profissional Nacional desde 2011, o que sinaliza para possíveis alterações na configuração da carreira e na remuneração dos professores; (iii) e a observável capacidade financeira do município, com a intenção de verificar o nível de organização e autonomia do município na definição e financiamento das políticas educacionais.

Este estudo foi desenvolvido considerando a série histórica que compreende os anos de 2006 a 2013. A delimitação desse período se deve ao fato de 2006 ser o último ano do FUNDEF, 2007 o ano da regulamentação do FUNDEB, 2008 o ano de aprovação do PSPN, 2009 o ano de reelaboração do PCCR municipal, 2010 o ano de aprovação e implementação do novo PCCR e por 2011, 2012 e 2013 serem os três primeiros anos de vigência do novo PCCR. Este recorte temporal, correspondente a oito anos, nos permitiu fazer uma leitura da política educacional implementada no município nesse período, com foco nas ações voltadas para a organização da carreira do magistério público e sua articulação com o FUNDEB e o PSPN, o que nos possibilitou identificar possíveis contribuições dessas políticas para melhoria na atratividade da carreira do magistério público em Oriximiná.

Como primeiro passo a ser dado neste processo de investigação e como etapa fundamental para estruturação do trabalho, fizemos a revisão da literatura com a finalidade de colocar a pesquisadora em contato com o que se produziu e se registrou à respeito do tema e objeto de estudo da pesquisa. Para isso, foram consultadas diferentes fontes bibliográficas relacionadas ao estudo em questão com o objetivo de cercar o objeto da pesquisa, desde livros, artigos publicados em revistas impressas e/ou eletrônicas, teses e dissertações produzidas sobre o tema.

Em seguida, foi realizado o levantamento documental. O documento, segundo Pádua (2004, p. 26), “é toda base de conhecimento fixado materialmente e suscetível de ser utilizado para consulta, estudo ou prova”. Para Lüdke e André (1986), o levantamento de documentos para uma determinada pesquisa apresenta uma série de vantagens uma vez que estes se apresentam como uma fonte estável e rica de informações e que por persistirem ao longo dos anos, podem ser consultados diversas vezes de modo a oferecer mais estabilidade aos resultados obtidos.

Assim, por tratarem de normatizações mais específicas acerca da carreira (progressão funcional e evolução da remuneração), os dois PCCRs do magistério público de Oriximiná, o de 1998 e o de 2010, constituíram documentos indispensáveis de análise. O de 1998, por ter sido o primeiro PCCR municipal, elaborado no contexto do FUNDEF; e o segundo, por ter sido elaborado no contexto do FUNDEB e do PSPN. Os referidos documentos foram adquiridos junto ao SINDSMOR. A análise dos mesmos permitiu perceber qual o tratamento dado pelos gestores do município aos profissionais do magistério público da rede municipal de ensino, assim como identificar as diferenças na configuração da carreira do magistério público da rede municipal de ensino nos dois PCCRs.

Para além desses, outros documentos, tais como a receita total do município, receitas e despesas da função educação, despesas da educação por subfunção, receitas e despesas que compõem o orçamento do FUNDEB no município, foram imprescindíveis para a compreensão da capacidade financeira do município no desenvolvimento de suas políticas e dos gastos com o pagamento dos professores. Para ter acesso a estes dados recorreremos ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Público em Educação (SIOPE), disponível no *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

Para comparar os valores monetários ao longo da série histórica foi utilizado como deflator o Índice Nacional de Preços ao Consumidor (INPC), índice oficial do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) que mede a inflação no Brasil desde 1999. Para tanto, recorreu-se à “Calculadora do Cidadão”, disponível no *site* do Banco Central do Brasil. Foi considerado como “mês base”, o mês de dezembro de cada ano da série histórica e, como o “mês fim”, dezembro de 2013. Esse instrumento deflacionário permitiu analisar os dados financeiros do município, assim como identificar as contribuições do FUNDEB e do PSPN para a configuração de uma carreira mais atrativa.

As Tabelas de Vencimentos dos profissionais do magistério público, fornecidas pela Secretária Municipal de Administração, foram também consultadas na perspectiva de obter

informações sobre o vencimento destes profissionais no início e ao longo da carreira. As informações obtidas, a partir desses documentos, foram sistematizadas em quadros e tabelas para posterior análise.

Como instrumento de coleta de dados complementares, foi utilizada a entrevista. Para uma melhor compreensão a respeito do contexto em que foi implementada a Lei N.º 7.315/10 entrevistamos um dos fundadores da ASPMO e um dos membros fundadores do SINDSMOR. Para esclarecimentos de informações ausentes, incompletas ou duvidosas, contidas em alguns documentos consultados, entrevistamos a Secretária de Administração do município.

Após a coleta de dados nas etapas descritas anteriormente, foi realizada a *análise de dados*. Para Lüdke e André (1986), fazer a análise dos dados qualitativos requer que se trabalhe todo o material coletado no decorrer da pesquisa (a análise documental, as entrevistas e as outras informações disponíveis). Desta forma, para efeito de análise, os dados foram organizados a partir dos seguintes eixos temáticos: (i) configuração da carreira; e (ii) atratividade da carreira.

Os dados coletados por meio de documentos foram analisados à luz de suporte teórico que fundamenta a necessidade de elaboração de Planos de Carreira comprometidos com a valorização docente e com a melhoria da educação pública. Como pano de fundo para compreender a carreira do magistério público foram considerados os rebatimentos da Reforma do Estado na regulamentação da carreira do magistério público, assim como as Políticas Públicas de Valorização Docente que passaram a ser implementadas a partir dos anos 1990.

Organização da Dissertação

A Dissertação está organizada em três capítulos, a saber: O primeiro capítulo, intitulado “A Reforma do Estado Brasileiro e as Políticas Públicas Educacionais: repercussões na regulamentação da carreira do professor da educação básica”, apresenta considerações sobre a crise do capitalismo mundial nos anos de 1970 e 1980 e sua relação com a Reforma do Estado brasileiro e, conseqüentemente, com as políticas públicas educacionais implementadas a partir dos anos de 1990. O objetivo deste primeiro capítulo é revelar como se deu o desdobramento da Reforma do Estado brasileiro na área da educação por meio de Políticas Públicas, particularmente daquelas que afetaram diretamente a regulamentação da carreira do professor da Educação Básica.

O segundo capítulo, intitulado “A Configuração da Carreira do Magistério Público da rede municipal de ensino do município de Oriximiná - PA”, tem como objetivo descrever a configuração da carreira do magistério público a partir da Lei N.º 7.315/10, na perspectiva de

compreender como a mesma está organizada. Para situar as discussões sobre o objeto de investigação, fizemos uma descrição densa do município, *locus* da pesquisa, onde foram enfatizadas questões referentes aos seguintes aspectos: aos aspectos históricos, demográficos, políticos e socioeconômicos do município; às finanças gerais; à organização, estrutura e gestão da educação municipal; e às receitas e despesas da educação. Na descrição da configuração da carreira dos professores da rede municipal foram considerados os seguintes indicadores: o contexto de elaboração do novo Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do magistério público municipal; formas de ingressos; estrutura e progressão funcional; Jornada de Trabalho e sua composição; composição da remuneração (vencimento e vantagens); licenças e incentivos para o aprimoramento profissional.

O terceiro capítulo, intitulado “A carreira do magistério público da rede municipal de ensino de Oriximiná: atrativa ou falta de opção?”, tem como objetivo analisar o tipo de carreira que se configura em Oriximiná, na perspectiva de compreender possíveis contribuições da Lei N.º 7.315/10 na melhoria da atratividade da carreira. A referida análise será feita por meio do cotejamento das informações sobre a configuração da carreira do magistério público do município, apresentadas no segundo capítulo, com algumas teorias produzidas sobre o assunto e sistematizadas no primeiro capítulo. Para tanto, organizamos a discussão sobre a atratividade da carreira do magistério público do município de Oriximiná a partir dos seguintes eixos temáticos: (i) a configuração da carreira; e (ii) atratividade da carreira.

CAPÍTULO I

A REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS: REPERCUSSÕES NA REGULAMENTAÇÃO DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA

Atualmente, a carreira do magistério público da educação básica no Brasil é regulamentada por um conjunto de leis, aprovadas no âmbito federal, que devem ser consideradas pelos diferentes sistemas de ensino ao elaborarem os Planos de Carreira do Magistério Público da Educação Básica.

Essas leis foram aprovadas a partir da Reforma do Estado brasileiro, efetivada nos anos 1990, a qual trouxe em seu bojo a reforma do sistema educativo brasileiro. Por esse motivo, não é possível realizar estudos sobre a carreira do magistério público como um fenômeno isolado, desconsiderando o contexto em que esta foi pensada, planejada e regulamentada.

Desta forma, para situar a discussão sobre nosso objeto de investigação, faz-se necessário partir do contexto em que a Reforma do Estado foi efetivada, trazendo na esteira de tal discussão as políticas públicas implementadas na área da educação, por meio de leis que regulamentam a carreira do magistério público da educação básica em nosso país.

1.1 A Crise do Capitalismo mundial nos anos 1970 e 1980 e a Reforma do Estado Brasileiro, a partir dos anos 1990

O Estado brasileiro, na atual conjuntura, é produto de um longo processo de mudanças que se intensificaram principalmente, a partir da grande crise capitalista mundial dos anos 1970 e 1980 que atingiu tanto os países centrais como os periféricos.

Por volta dos anos 1970, a economia capitalista mundial, liderada pelos Estados Unidos, experimentou sua primeira recessão generalizada desde a Segunda Guerra Mundial. O excesso de produção; a queda da taxa de lucro; a saturação do modelo de produção taylorista/fordista, com as greves dos trabalhadores; a desvalorização do dólar americano, considerado o “padrão ouro” do capitalismo; a crise do “Estado de Bem-Estar Social”¹⁸ e a Crise do Petróleo,

¹⁸ O Estado de Bem-Estar Social, também conhecido como *Welfare State*, foi uma medida inspirada na teoria de John Maynard Keynes, voltada para a reestruturação da economia dos países mais atingidos pela Crise de 1929, que abalou o sistema capitalista. De acordo com a teoria keynesiana, o Estado deveria assumir o papel de protetor

constituíram um quadro crítico do modelo econômico do pós-guerra. Com isso, “todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação” (ANDERSON, 1998, p. 10).

De acordo com Fiori (2003), a crise mundial do capitalismo nos anos 1970 e 1980, independentemente da forma como se conceitue sua natureza, trouxe em seu bojo uma crítica radical ao Estado. O autor explica que depois da Crise de 1929 (queda da Bolsa de Nova Iorque), o Estado redefiniu-se como instrumento básico na prevenção e controle das crises, e depois de 1947 consolidou-se o consenso do Estado como organizador do pacto corporativo entre governo, sindicato e capital. Com isso, este assumiu a responsabilidade, em grande parte, “pelo surto do crescimento acompanhado de paz social que, nos anos 50/60, alimentou a utopia de uma sociedade estável de consumo de massa, com bem-estar e liberdade para todos” (p. 18). Contudo, a recessão, a inflação e o desemprego que se intensificaram em virtude da crise mundial do sistema capitalista de produção, principalmente nos anos 1970 e 1980, apresentaram-se como importantes indicadores de que o Estado não havia desempenhado com eficácia a responsabilidade por ele assumida.

Foi a partir desse momento que, segundo Anderson (1998), as ideias neoliberais passaram a ganhar força. O neoliberalismo, conforme explicação do autor, surgiu logo depois da Segunda Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo, sendo uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar.

Para os neoliberais, as raízes da crise mundial do capitalismo

estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre o salário e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais.

Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucros das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômica. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa “natural” de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar o sindicato. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos [...] (ANDERSON, 1998, p. 11).

e defensor social e, por isso, seria o principal responsável pelo suprimento das necessidades básicas da população, preocupando-se com as condições de saúde, trabalho, educação e assistência previdenciária.

Assim sendo, no receituário neoliberal fica evidente que o Estado deveria reduzir ao máximo seus gastos com o social e intervir o mínimo possível na economia, garantido o livre fluxo do capital, sempre priorizando a estabilidade monetária. Isso porque, para os neoliberais, a crise mundial do capitalismo era “resultado direto dos legados combinados de Keynes e de Beveridge, ou seja, a intervenção anticíclica e a redistribuição social, as quais haviam tão desastrosamente deformado o curso normal da acumulação e do livre mercado” (ANDERSON, 1998, p. 11).

Todavia, segundo Borón (1998), a “satanização” do Estado pelos neoliberais, como sendo o causador de todas as desgraças e infortúnios que, das mais diferentes formas, atingiram as sociedades capitalistas, não se sustenta, posto que há evidências empíricas de que o caminho neoliberal para o Primeiro Mundo não passa de um mito.

Como exemplo desta relação, o autor destaca que

na década de 60 as economias latino-americanas daquele momento, fulminadas agora por seu estatismo, cresceram a uma taxa de 5,7% e, na década seguinte, apesar dos problemas derivados da crise do petróleo e da recessão nos países industrializados, o fizeram a 5,6%. Nos neoconservadores anos 80, quando as políticas ortodoxas prevaleceram quase sem resistência, a taxa de crescimento foi de apenas 1,3%, que se transforma em negativa ao levar-se em conta o crescimento da população. [...]. Os resultados dessa política podem ser vistos com toda nitidez no caso dos Estados Unidos, onde a ortodoxia neoliberal de Regan operou o milagre de fazer com que em poucos anos a maior economia do mundo se transformasse de principal credor do planeta em primeiro devedor do universo! [...] (BORON, 1998, p.77).

Todavia, o receituário neoliberal para superação da crise econômica do período em questão se alastrou tanto nos países de capitalismo avançado como na periferia capitalista latino-americana. Em cada país, o receituário neoliberal foi sendo modelado de acordo com os objetivos de cada governo, mas a reestruturação do Estado sempre apresentava-se como principal preocupação.

Para entender as circunstâncias da crise mundial do capitalismo nos anos 1970 e 1980, na América Latina, e particularmente no Brasil, assim como a versão brasileira do neoliberalismo, faz-se necessário voltar ao contexto da crise do sistema capitalista de produção, que culminou com o estouro da Bolsa de Valores de Nova Iorque, em 1929, e que também contagiou todo o mundo capitalista, atingindo fortemente os países da América Latina.

Ao analisar as circunstâncias da “Crise de 1929” na América Latina, Cano (2009), explica que a base produtiva da economia dos países latino-americanos era, fundamentalmente, primária-exportadora com tímido grau de industrialização, sendo que na Argentina, Brasil e México esse setor apresentava maior destaque. Os países, com exceção da Argentina, que tinha

maior desenvolvimento urbano, eram predominantemente rurais, e em todos predominava o poder da oligarquia rural, sendo que o Estado raramente intervinha na política econômica. Com a Crise de 1929, ainda segundo análise de Cano (2009), o volume das exportações diminuiu consideravelmente, os preços caíram cerca de 60% em relação aos níveis de 1928 e as importações também foram drasticamente reduzidas. Tudo isso abalou fortemente as finanças públicas, visto que a base fiscal dos estados nacionais estava lastreada nos impostos sobre o comércio exterior. A reação do Brasil, Argentina, México, Chile e Colômbia a essa crise foi mais rápida em relação aos demais países da América Latina. Por meio de revoluções, golpes ou eleições, esses países fizeram profundas mudanças nas suas estruturas políticas e econômicas.

Entre as principais mudanças, Cano destaca:

[...] abandonaram o padrão-ouro e o livre câmbio; instituíram fortes controles de câmbio e de comércio exterior; elevaram tarifas; desvalorizaram o câmbio, praticaram moratórias na dívida externa, etc. Acima de tudo, deram início à construção de um estado intervencionista, de uma embrionária política de desenvolvimento, da formação de quadros técnicos na burocracia estatal e do sistema de planejamento [...] (CANO, 2009, p. 605).

Todas estas mudanças, destacadas pelo autor, desencadearam importantes avanços na industrialização e urbanização dos países latino-americanos. No Brasil, entre 1930 e 1980, desenvolveu-se o modelo nacional-desenvolvimentista que possibilitou a transição da economia agroexportadora para a ordem urbano-industrial. Esse período foi marcado pelo desenvolvimento da indústria e por altas taxas de crescimento econômico.

No entanto, importa frisar que os avanços na industrialização dos países periféricos, incluindo o Brasil, foram em grande medida financiados pelo capital internacional ofertado a juros baixos (SADER, 1998; CANO, 2009). O endividamento desses países aumentou quando, no final de 1979, os EUA elevaram a taxa de juros dos empréstimos causando a quebra financeira dos países subdesenvolvidos. Esse “golpe de mestre” dado pelos EUA, segundo Cano (2009), desencadeou a “Crise da Dívida” no início dos anos 1980, marcada pela alta inflação e estagnação produtiva e tecnológica.

A “Crise da Dívida” não poupou o Brasil que, ao longo dos anos 1980, apresentava alta concentração de renda, altos índices de inflação, forte endividamento externo, recessão e desemprego. Nesse período, de acordo com Diniz (2011), entra em declínio o modelo nacional-desenvolvimentista e, paralelo a isso, observa-se o movimento pela restauração da democracia no país.

Porém, apesar do êxito na consolidação do regime democrático, o Brasil teve dificuldades para controlar a inflação e equacionar o problema da dívida externa. Essas dificuldades, segundo análise feita por Diniz (1997), tiveram como principais motivos: a tentativa de conter a inflação, o que privilegiou as estratégias coercitivas, com sérias consequências para o aprimoramento das instituições democráticas; as principais decisões associadas à execução das reformas liberalizantes foram confinadas aos círculos técnicos no interior da burocracia, reiterando a tendência ao alijamento do Legislativo; a busca de maior eficácia e rapidez na administração da crise foi recorrentemente interpretada mediante o recurso ao estilo tecnocrático de gestão e ao enclausuramento burocrático das decisões, reforçando a centralização regulatória do Estado e acentuando o divórcio entre o Executivo e o sistema de representação.

Todas essas dificuldades, segundo a autora, revelaram que apesar das críticas aos governos militares, os governos da recém-instituída democracia não conseguiram romper com o antigo círculo vicioso instalado no país, qual seja: a concentração do poder de decisão no Estado central.

Fiori (2003), ao analisar a crise do Estado e do desenvolvimento brasileiro de 1914 a 1980, afirma que o Estado brasileiro, diante das crises que marcaram todo esse período, sempre adotou a estratégia da “fuga para frente” como única forma de garantir centralização estatizante e a industrialização. Esta estratégia, segundo Diniz (1997), consistia em sofisticadas técnicas administrativas adotadas pelo Estado central com o objetivo de priorizar, a qualquer custo, os programas que visavam à estabilidade econômica, deixando para segundo plano os programas sociais.

Assim, decidido a resolver os problemas econômicos do país, o governo brasileiro, no início dos anos 1990, seguindo orientações dos países desenvolvidos e de instituições financeiras internacionais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional), passa a executar “uma drástica redefinição da agenda pública, atribuindo prioridade absoluta ao binômio estabilização econômica e reformas estruturais” (DINIZ, 2011, p. 498). Foi neste contexto que o governo brasileiro rendeu-se à estratégia neoliberal por meio da qual se pretendia tirar o Brasil da crise econômico-financeira e elevá-lo aos patamares dos países do primeiro mundo.

Para conduzir o processo de reforma neoliberal do Estado em nosso país, foi criado, no governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), o extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), tendo como ministro, no período de 1995 a 1998, Luiz Carlos Bresser Pereira, o qual foi elaborador do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995). Na apresentação do referido documento, o então presidente Fernando Henrique Car

doso, explica que a crise pela qual o Brasil passava era também uma crise do Estado. Responsabiliza o modelo de desenvolvimento adotado pelos governos anteriores, os quais haviam desviado o Estado de suas funções básicas para ampliar sua presença no setor produtivo, ocasionando a gradual deterioração dos serviços públicos, o agravamento da crise fiscal e, por consequência, a inflação. Para resolver o problema da crise brasileira, a reforma do Estado passou a ser o instrumento indispensável, na concepção de FHC, para consolidar a estabilização e assegurar o crescimento sustentado da economia. Fernando Henrique defendia que esse era o caminho para promover a correção das desigualdades sociais e regionais.

Bresser-Pereira (1995) ressalta que a Reforma do Estado deve ser compreendida “dentro do contexto da redefinição do papel do Estado, que deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via de produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (p.12).

Nessa perspectiva, o Estado reduz seu papel de prestador direto de serviços, mas se mantém como regulador e promotor, principalmente dos serviços sociais como educação e saúde. Para exercer esse novo papel era preciso investir, especialmente a nível federal, na progressiva “descentralização vertical”, ou seja, transferir para as esferas estaduais e municipais as funções executivas no campo da execução de serviços e também de infraestrutura. Além disso, para reforçar a capacidade de governo do Estado, era preciso, segundo Bresser-Pereira (1995), promover a transição programada da administração pública burocrática, adotada até então pelo Estado brasileiro, para uma administração pública gerencial.

O autor explica que a administração pública burocrática prima por controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento às demandas. Com isso, o Estado volta-se para si mesmo e perde a noção de sua missão básica, que é servir à sociedade. Em consequência disso, torna-se ineficiente. A administração pública gerencial, por sua vez, conserva alguns princípios da administração pública burocrática, como por exemplo, a admissão segundo rígidos critérios de mérito, a existência de um sistema estruturado e universal de remuneração, as carreiras, a avaliação de desempenho e o treinamento sistemático, contudo, é mais flexível. A principal diferença entre essas duas formas de administração reside na forma de controle, “que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.15).

Por defender a eficiência da administração pública gerencial, Bresser-Pereira (1995) propõe uma ampla reforma administrativa que iria exigir mudanças na legislação brasileira. A Constituição Federal de 1988 e todo o sistema de Direito Administrativo, na avaliação do autor,

por privilegiarem o modelo burocrático tradicional, baseiam-se no formalismo, no excesso de normas e na rigidez de procedimentos. Ao primar pela impessoalidade, dificultam a transparência administrativa e, com isso, inibem o controle social.

No que concerne aos servidores públicos, Bresser-Pereira ressalta que

A rigidez da estabilidade assegurada aos servidores públicos civis impede a adequação dos quadros de funcionários às reais necessidades de serviços, e dificulta a cobrança de trabalho. Da mesma forma, a transformação do concurso público – cuja exigência generalizada na administração pública representou o grande avanço da Constituição de 1988 - em uma espécie de tabu que dificulta as transferências de funcionários entre cargos de natureza semelhante [...] (BRESSER-PEREIRA, 1995, p. 26).

Além disso, o autor destaca como “equivocos” da CF de 1988 no campo da Administração dos Recursos Humanos: (i) a institucionalização do Regime Jurídico Único para todos os servidores da administração direta e indireta; (ii) o ingresso no serviço público exclusivamente por meio de concurso público e; (iii) a extensão do regime estatutário para todos os servidores civis.

Essas determinações, ainda para o mesmo autor, impedem que sejam utilizadas outras formas de recrutamento de pessoal como, por exemplo, o processo seletivo público para funcionários celetistas, que não façam parte das carreiras exclusivas de Estado. Além disso, ao se estender o regime estatutário para todos os servidores civis, ampliou-se o número de servidores estáveis, o que encareceu enormemente os custos da máquina administrativa. Com isso, muitos servidores públicos passaram a não valorizar seu cargo, uma vez que a distinção entre eficiência e ineficiência perdeu relevância.

Assim, a CF de 1988 e o Regime Jurídico Único, ainda de acordo com Bresser-Pereira,

[...] contribuíram para restringir a capacidade operacional do governo, ao dificultar a adoção de mecanismo de gestão de recursos humanos que sejam baseados em princípios de valorização pelo efetivo desempenho profissional e também eficaz na busca da melhoria dos resultados das organizações e da qualidade dos serviços prestados (Ibid., p. 30).

Outro problema que deveria ser enfrentado para equacionar a crise fiscal que atingia o país estava relacionado a evolução proporcionalmente maior dos gastos da União com os servidores públicos inativos, em relação aos servidores públicos em atividade. Essa situação, segundo Bresser-Pereira (1995), tornar-se-ia insustentável, visto que a União incorreria em *déficits* crescentes, ou precisaria comprimir ainda mais os gastos com o pagamento de servidores públicos em atividade e as despesas com consumo e investimento para garantir o

pagamento das aposentadorias. Para resolver essa questão, ele propõe a reforma do sistema previdenciário do servidor público, considerado “injusto e desequilibrado, na medida em que aposenta o servidor quando ele ainda possui plena capacidade para trabalhar e paga uma aposentadoria ao funcionário muito acima do setor privado, que não guarda correspondência com sua contribuição” (Ibid., p. 32).

A remuneração e a carreira dos servidores públicos também foram problematizadas no Plano Diretor da Reforma do Estado. Ao analisar esses aspectos, Bresser-Pereira (1995) ressalta a importância de se repensar o sistema de motivação dos servidores públicos brasileiros. A profissionalização do servidor público, não apenas por meio de realização de concursos e processos seletivos, mas, sobretudo, por meio de um sistema de promoções na carreira em função do mérito, acompanhadas por remuneração correspondentemente maior, foi uma das propostas apresentadas. Além dessa, também se pensou em uma espécie de “motivação negativa”, que consistiria na demissão do servidor público por insuficiência de desempenho. Sem essa “motivação negativa”, no entendimento do autor, seria impossível levar o funcionário comum a valorizar seu emprego.

Todas as propostas para solucionar os problemas envolvendo o servidor público, conforme análise apresentada no Plano Diretor da Reforma do Estado, demandariam alterações na Constituição ou mudanças na legislação infraconstitucional¹⁹.

Assim, foi com base nestes argumentos que o governo de Fernando Henrique Cardoso, ainda no seu primeiro mandato, aprovou duas importantes Emendas Constitucionais que atingiram diretamente os Servidores Públicos, incluindo os professores, quais sejam: a EC N.º 19/98 (que modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal) e a EC N.º 20/98 (que modifica o sistema de previdência social e estabelece normas de transição).

A EC N.º 19/98 introduziu o regime de subsídio como sistema de remuneração de alguns servidores públicos; aumentou o período de estágio probatório de dois para três anos; modificou o conceito de estabilidade do servidor, introduzindo no texto da Constituição a possibilidade de perda de cargo pelo servidor estável, o que se deu com o objetivo de reduzir as despesas, em virtude de insuficiência de desempenho, e ainda abriu a possibilidade do servidor estável perder o cargo, quando houvesse necessidade de diminuir as despesas com o

¹⁹ De acordo com o dicionário jurídico, legislação infraconstitucional é a norma, preceito, regimento, regulamento e lei que estão hierarquicamente abaixo da Constituição Federal. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/dicionario/exibir/931/Infraconstitucional>>. Acesso em: 13 nov. 2014.

pagamento de pessoal ativo e inativo que ultrapassasse os limites fixados na Lei Complementar N.º 96/99²⁰.

A EC N.º 20/98, por sua vez, modificou as regras de aposentadoria, até então vigentes, passando a vincular tempo de contribuição à idade mínima para aposentadoria. No caso dos servidores públicos abrangidos pelo Regime Geral de Previdência, a aposentadoria passou a ser assegurada desde que seja comprovado sessenta anos de idade e trinta e cinco anos de contribuição, se homem, e cinquenta e cinco anos de idade e trinta anos de contribuição, se mulher²¹. Contudo, a Emenda Constitucional em questão manteve a aposentadoria especial para os professores da educação básica, garantido a redução de cinco anos, em relação aos demais trabalhadores, do tempo de contribuição e de idade.

Como é possível observar, estas Emendas Constitucionais estão voltadas para a contenção dos gastos com o pagamento do pessoal ativo e inativo. Além das Emendas Constitucionais, a execução do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995), demandou ainda a implementação de diferentes políticas públicas, inclusive na área educacional, cujo lado perverso seria revelado pela própria realidade nos anos seguintes. É o que passaremos a analisar a seguir.

1.2 As Políticas Públicas Educacionais no contexto da Reforma do Estado

Com a Reforma do Estado, o governo firma seu comprometimento com os interesses da reprodução capitalista e passa a condicionar suas políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal²² e ao equilíbrio orçamentário entre receitas e despesas, a fim de garantir a mínima intervenção do Estado na economia e menor gasto com as políticas públicas sociais.

Mas, afinal, o que são políticas públicas?

Na literatura que trata do assunto, observa-se que não há um único conceito de políticas públicas, muito menos uma única forma de analisá-las. Muller e Surel (2002) reconhecem que o caráter polissêmico do termo “política” dificulta a análise de “políticas públicas”, mas apoiam-se na versão da língua inglesa na qual “este termo cobre, ao mesmo tempo, a esfera da

²⁰ De acordo com Dutra Júnior. et al. (2000), a LC N.º 96/99 estabelece que as despesas com o pessoal ativo, inativo e pensionista dos municípios deverão observar o limite de 60% da receita líquida, devendo ajustar-se a esse limite, quando em excesso, em até 24 meses, a contar da data de vigência da lei em questão.

²¹ Ver art. 40 da CF de 1988.

²² Nome dado ao conjunto de medidas adotadas pelo Governo Federal visando gastar menos recursos do que os arrecadados.

política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*)” (MULLER; SUREL, 2002, p. 11).

Sobre o significado desses três termos os autores explicam:

A primeira faz distinção entre o mundo da política e a sociedade civil, podendo a fronteira entre os dois, sempre fluida, variar segundo os lugares e as épocas; a segunda designa a atividade política em geral (a competição pela obtenção dos cargos políticos, o debate partidário, as diversas formas de mobilização...); a terceira acepção, enfim, designa o processo pelo qual são elaborados e implementados programas de ação pública, isto é, dispositivos políticos-administrativos coordenados em princípio em torno de objetivos explícitos (MULLER; SUREL, 2002, p. 11).

A explicação dos autores para os diferentes significados do termo política nos remete para a terceira acepção, visto que nosso objetivo é analisar a ação pública do Estado na área educacional a partir dos anos 1990. Porém, isso não significa que as demais acepções devam ser descartadas. Ao contrário, segundo Muller e Surel (2002), a análise das políticas públicas deve considerar a ação pública do Estado em seu conjunto, sendo necessário, portanto, ir para além da compreensão dos resultados de decisões do Estado.

Diante da dificuldade de definir o que seja uma política pública e considerando as limitações de algumas definições, os mesmos autores, baseados em alguns elementos apontados por outros autores, afirmam que “uma política pública constitui um quadro normativo de ação; ela combina elementos de força pública e elementos de competência [*expertise*]; ela tende a constituir uma ordem local” (MULLER; SUREL, 2002, p. 14).

Essas três características apontadas por Muller e Surel (2002) revelam que uma política pública é ao mesmo tempo *um quadro normativo de ação*, na medida em que é formada por um conjunto de medidas concretas, denominado pelos autores de “substância visível da política”, que por sua vez é constituída por recursos (financeiros, intelectuais, reguladores e materiais) e por aquilo que chamam de “produtos”, que são os reguladores (normativos), financeiros e físicos. É também a *expressão do poder público* pelo fato de ser decidida ou de alocar recursos de forma mais ou menos autoritária ou coercitiva. E, por último, uma política pública constitui uma *ordem local* por regular os conflitos entre os diferentes grupos de interesses, a fim de assegurar a articulação e a harmonização entre estes.

De acordo com Souza (2007), as diferentes definições de políticas públicas nos conduzem para o *locus* em que os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, qual seja, os governos. Além disso, as políticas públicas “repercutem na

economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (p. 69).

Ao considerar esses pressupostos, a autora define políticas públicas como:

campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou no curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2007, p. 69).

A definição de Souza (2007) deixa clara a importância da análise das políticas públicas tanto para subsidiar a ação do governo, como para avaliar suas ações. Para isso, as mesmas precisam ser analisadas a partir do contexto em que são elaboradas e implementadas, sem deixar de lado, evidentemente, suas repercussões no campo político, econômico e social. Todavia, o processo de definição das políticas públicas por determinado governo também precisa ser considerado na análise destas, pelo fato de se constituir como uma arena de conflitos de interesses em que pesa a influência dos diferentes grupos envolvidos na disputa.

Após estudar diferentes definições e modelos sobre políticas públicas, Souza (2007) fez uma síntese de seus principais elementos que julgamos importante destacar. São eles:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subsequentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.
- Estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas consequências e nos resultados da política (SOUZA, 2007, p. 80).

Dessa forma, a partir das contribuições de Muller e Surel (2002) e de Souza (2007), compreendemos políticas públicas como sendo as diferentes ações do governo, definidas em meio aos conflitos de interesses dos diferentes grupos envolvidos no debate. Estes grupos interagem, influenciam-se e pesam na definição das políticas públicas, no entanto, não anulam o protagonismo do governo que sempre tem objetivos a atingir, mesmo que muitas vezes estes não estejam muito claros.

No Estado capitalista²³, segundo Borón (1994), os gerentes estatais (governos) contribuem com suas políticas para a reprodução do capitalismo devido à operação de dois fatores:

a intensidade da luta de classes, que os obriga, a longo prazo, a racionalizar a exploração capitalista e, por outro lado, a necessidade de manter um nível mínimo de ‘confiança empresarial’ – essa paradigmática ‘atmosfera favorável aos investidores’ – que estimula as atividades econômicas. Sem a ‘benevolência’ do capital não há estabilidade política do estado e, por isso, os gerentes republicanos se preservam muito bem de ameaçar ou atacar os capitalistas (BORON, 1994, p. 260).

Esta afirmativa do autor nos faz compreender o porquê do Estado capitalista, mesmo tendo como prioridade os interesses da classe capitalistas, não desprezar as reivindicações dos demais grupos sociais. Nesse ponto, abrem-se fissuras para aqueles que defendem a perspectiva teórica da “autonomia relativa do Estado”, pois somente por meio desta, o Estado pode implementar políticas públicas que não estejam diretamente a serviço dos interesses do capital, mas voltadas ao atendimento das reivindicações da sociedade.

As políticas públicas implementadas na área social são, portanto, oriundas dessa necessidade de “racionalizar a exploração capitalista”, mas considerando que não existe “capitalismo virtuoso”, é importante ficar alerta para o que está por detrás das políticas sociais.

Dito isso, iremos nos voltar para as políticas públicas implementadas na área da educação a partir dos anos 1990, com intuito de compreendê-las como parte das ações do governo, desenvolvidas no contexto da Reforma do Estado brasileiro.

Como mencionamos anteriormente, a Reforma do Estado brasileiro estava voltada para a realização de uma política de ajuste fiscal e da estabilidade econômica. Essa era a essência de todo o processo de reforma do Estado e, conseqüentemente, da reforma educacional brasileira, uma vez que na lógica neoliberal, a educação cumpre um papel estratégico no desenvolvimento da economia, por meio da produção do “Capital Humano”²⁴.

De acordo com Neves (2002), o projeto neoliberal de educação executado a partir dos anos 1990 no Brasil, “propôs como objetivo e vem executando, com relativo sucesso, o alargamento na base do sistema educacional brasileiro, mais precisamente do ensino fundamental” (p.163). A prioridade dada ao ensino fundamental em detrimento das demais etapas da Educação Básica revelou o caráter antipopular da política educacional neoliberal, que

²³ Para Boron (1994), um Estado é considerado capitalista quando é possível identificar de forma concreta indicadores que demonstrem a relação do Estado com a reprodução dos interesses capitalistas.

²⁴ Nesse contexto, de acordo com Frigotto (1993), a educação passa a ser definida pelos critérios de mercado, cujo objetivo é averiguar qual é a contribuição do “capital humano”, fruto do investimento realizado, para a produção econômica. Assim como na sociedade capitalista os produtos do trabalho humano são produzidos não em função de sua “utilidade”, mas em função da troca, o que interessa, do ponto de vista do mercado.

no entendimento de Neves (2002) pode ser apreendido por meio de quatro características: *privatização, focalização, descentralização e participação*.

A escola, na explicação da autora, passa a ser vista como uma empresa de prestação de serviços, disputando espaço no mercado educacional. A *privatização* do ensino é vista pelo governo como saída para reduzir os gastos com a educação e como uma excelente estratégia para beneficiar “a nova burguesia de serviço” que passou a investir pesado na expansão de suas “empresas de ensino”.

Ao *focalizar*, pelo menos no primeiro momento, o ensino fundamental, a política neoliberal de educação fechou caminhos para a universalização da educação e seguiu orientações dos organismos internacionais de financiamento da educação (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) que defendem a ideia de que os governos devem priorizar a oferta de um patamar mínimo de escolaridade, complementada por cursos profissionalizantes de curta duração.

A *descentralização* dos encargos com a educação escolar, outra característica da política neoliberal de educação apontada pela autora, acontece quando as ações educacionais que não são foco dessa política passam a ser executadas de forma fragmentária e descentralizadamente por organizações sociais e/ou pela nova burguesia de serviços educacionais.

Tal descentralização dos encargos com a educação escolar

corresponde à desobrigação da ação direta do Estado para com as questões educacionais fora do seu foco e a desconcentração da execução da política educacional, da esfera do executivo central para a esfera dos executivos estaduais e municipais, nas áreas mais decisivas para o projeto neoliberal, em especial, a universalização do ensino fundamental e o aumento de vagas no ensino médio de natureza profissionalizante (NEVES, 2002, p. 169).

Como exemplo dessa política de desconcentração dos encargos educacionais entre as esferas administrativas de poder, a autora cita a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF), criado em 1996 e substituído, em 2007, pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)²⁵.

Com o FUNDEF o governo federal estimulou a municipalização do ensino fundamental com a promessa de mais recursos para a educação no âmbito dos municípios.

²⁵ A substituição do FUNDEF pelo FUNDEB, importa frisar, representou um importante avanço rumo a universalização da educação em nosso país, visto que o foco de investimento deixou de ser apenas no ensino fundamental e passou a ser estendido a todos os níveis da educação básica e a valorização passou a priorizar não apenas os docentes, mas os profissionais da educação.

Assim, muitos prefeitos aderiram à proposta de municipalização do ensino fundamental, mas não demorou muito para constatarem que a municipalização, segundo Neves (2002), restringia-se à mera operacionalização dos programas elaborados de forma centralizadora pela União.

Importa frisar que, ao longo dos anos, o Executivo central vem persistindo na formulação de políticas sem a devida *participação* daqueles que serão os principais responsáveis por sua implementação. Além disso, também vem aperfeiçoando os mecanismos de controle dessas políticas por meio de avaliação dos resultados da aprendizagem, avaliação institucional e de desempenho docente.

O apelo constante à participação da sociedade na gestão da escola é, na concepção de Neves (2002), o ponto mais intrigante da política educacional liberal. O estímulo à Gestão Democrática da escola; à elaboração, de forma participativa, do Projeto Político Pedagógico de cada escola; o Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE); os Conselhos Escolares; o Conselho da Merenda Escolar; Conselho do FUNDEF/FUNDEB, entre outros, demonstram claramente o “interesse” pela participação da comunidade na definição do destino da escola. Porém, alerta a mesma autora, esse apelo se contradiz aos limites impostos pelo Governo Federal a essa participação.

A escola não tem participação na elaboração da política oficial, cabe a esta apenas a execução das diretrizes educacionais concebidas pelo Executivo central. Por consequência, não se pode falar em autonomia da escola, visto que “os dirigentes educacionais vêm se transformando, paulatinamente, em gerentes educacionais e as comunidades local e escolar vêm se inscrevendo nos diversos órgãos colegiados prescritos na legislação federal” (NEVES, 2002, p. 171).

Com isso, fica evidente que o Estado neoliberal brasileiro age com o intuito de submeter a escola aos interesses capitalistas, limitando cada vez mais a autonomia desta e dos que nela estudam e trabalham. A escola pública, gratuita, universal e de qualidade, responsável pela formação do cidadão, tão reivindicada nos anos 1980, vem sendo drasticamente atropelada pela lógica neoliberal do sistema capitalista, centrado no mercado e na obtenção do lucro.

É pertinente destacar que, após o governo de Fernando Henrique Cardoso, assume o poder Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores (PT), partido político que “ideologicamente, é identificado com partidos socialistas e socialdemocratas, porém, critica a ambos por não apresentarem alternativas para a superação do neoliberalismo, sua principal meta” (VIEIRA, 2012, p. 65).

Apesar das críticas às políticas neoliberais implementadas no governo de FHC, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, eleito para governar de 2003 a 2006 e reeleito para o pleito

de 2007 a 2010, manteve algumas políticas do governo anterior como, por exemplo, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) e o Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM).

Em documento intitulado “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos”, o Banco Mundial fez a seguinte avaliação sobre as políticas implementadas por FHC e que foram mantidas no Governo Lula:

[...] as reformas e políticas que sucederam este período (se referindo ao Governo FHC) foram extremamente importantes. A administração do governo Lula, iniciada em 2002, não só manteve estas políticas centrais, como também as ampliou e fortaleceu. A equalização de financiamento do FUNDEF foi estendida ao ensino médio e à pré-escola e foi re-batizado de FUNDEB. O Bolsa Escola foi consolidado com outros programas de transferência de renda e virou o Bolsa Família, e a cobertura aumentou de 4,9 milhões de famílias em 2002 a 12 milhões em 2009, com as transferências aumentando de 3,4 a 11,9 bilhões de reais (em preços de 2009). Os testes do SAEB de uma pequena amostra nacional de estudantes a cada 2 anos foram estendidos para um teste nacional de matemática e português, e, chamado de Prova Brasil e aplicado a todo os estudantes de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, continuando o SAEB para o 3º ano do ensino médio. Combinando dados sobre o fluxo escolar e as médias nos testes padronizados (Prova Brasil/SAEB), o MEC/INEP desenvolveu um índice de desempenho escolar chamado IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica). Com uma nota do IDEB para praticamente todas as escolas, aproximadamente 5.000 sistemas escolares municipais, 26 sistemas estaduais e o Distrito Federal, cada segmento do sistema de educação brasileira tem um ponto de referência para medir quão bem seus estudantes estão aprendendo e quão eficientemente sua escola ou sistema escolar está se desempenhando. Nenhum outro grande país com regime federativo no mundo conseguiu este feito (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 1).

Como é possível observar, o Banco Mundial aprovou a forma como o Governo Lula conduziu a “ampliação” e o “fortalecimento” das políticas centrais implementadas no período anterior. Apesar disso, segundo Vieira (2012), o governo Lula, conseguiu avançar em muitas políticas públicas de educação, a exemplo do FUNDEB e do PSPN.

A autora explica, fundamentada em estudos realizados por Sader (2010), que a manutenção de alguns elementos da política neoliberal no Governo Lula deve-se à difícil situação econômica do país que forçou o governo a se manter na linha de um rígido ajuste fiscal. E ao que tudo indica vem se mantendo no Governo da Presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), também do PT.

Para Sader (1998), a sobrevivência do neoliberalismo a si mesmo se explica pela incapacidade de seus opositores

em construir formas hegemônicas alternativas para sua superação. Que articulem a crise fiscal do Estado com um projeto de socialização do poder, que desarticule ao mesmo tempo as bases de legitimação do neoliberalismo, entre as quais se situa, prioritariamente, a passividade, a despolitização, a desagregação social (SADER, 1998, p. 37).

Esse é o pano de fundo que nos ajuda a analisar as políticas públicas implementadas na área da educação a partir da Reforma do Estado, despidos de qualquer traço de ingenuidade. Além disso, para analisar a regulação da Carreira do Magistério Público da Educação Básica no contexto das políticas neoliberais, faz-se necessário, mesmo que brevemente, adentrarmos na forma de organização do Estado brasileiro (Federalismo) e na estrutura do financiamento da educação no Brasil a partir da Constituição Federal de 1988.

1.3 O Estado Federativo brasileiro e o Financiamento da Educação Básica no Brasil

De acordo com Gemaque (2013), a discussão sobre Federalismo se faz necessária por ajudar a “compreender a forma de organização dos entes federados e seus respectivos poderes decorrentes da autonomia financeira, da capacidade de legislar e definição de políticas públicas, dentre elas a política de remuneração do servidor” (p.6). Além disso, a regulamentação da Carreira do Magistério Público, por abarcar um conjunto de elementos indissociáveis como vencimento, remuneração, jornada de trabalho e formação, faz com que esse tema tenha vinculação direta com o financiamento da educação.

1.3.1 O modelo de federalismo introduzido pela Constituição Federal de 1988

Com a Proclamação da República, em 1889, e com a nova Constituição de 1891, o Brasil deixou de ser um Estado Unitário²⁶ e tornou-se um Estado Federativo. Desde então, o Estado brasileiro passou por diferentes modelos de federalismo, sendo que o modelo em vigor foi instituído pela CF de 1988.

Uma federação, de acordo com Cury (2010, p. 152) “é a união de membros federados que formam uma só entidade soberana: o Estado Nacional”. O autor explica que no federalismo, só há um Estado Soberano cujas unidades federadas subnacionais gozam de autonomia, mas dentro de limites jurisdicionais atribuídos e especificados.

Para Abrucio (2010), são duas condições que levam à adoção do Federalismo como forma de organização político-territorial do Estado: 1) a existência de uma heterogeneidade que divide uma nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica) e; 2) a necessidade de uma ideologia nacional que garanta uma unidade de nação. Assim sendo, a opção pelo Federalismo

²⁶ No Estado Unitário as competências do Estado estão concentradas no poder central e não há unidades autônomas de nível inferior. Pode até existir subdivisões territoriais, mas somente para efeitos administrativos. O Brasil Império foi um exemplo desse tipo de Estado.

como regime político de uma nação tem como objetivo principal buscar o equilíbrio entre unidade e diversidade; assim como entre autonomia e interdependência (CAVALCANTE, 2012).

Entretanto, Abrucio (2010) adverte que assim como o Federalismo pode potencializar a democracia por possibilitar a aproximação dos governos com suas comunidades por meio da descentralização do poder; possibilitar o respeito às peculiaridades regionais de uma nação marcada pela diversidade e favorecer a adoção do princípio de barganha e da negociação como balizadores do processo político; pode também trazer problemas tais como dificuldades em conciliar os interesses locais com os gerais e a necessidade de coordenar diferentes esforços intergovernamentais para atuar numa mesma política, constituindo assim uma espécie de disputa contrária ao princípio de cooperação característico do sistema Federalista.

Segundo o autor citado, o novo modelo de federalismo introduzido pela CF de 1988, tinha como principal objetivo a “descentralização”. Esse processo não se restringia apenas ao repasse de mais recursos e poder para as esferas subnacionais, mas, sobretudo, “tinha como principal palavra de ordem a municipalização” (ABRUCIO, 2010, p.46). Não foi então por acaso que a CF de 1988 concedeu pela primeira vez aos municípios o *status* de entes da Federação.

Contudo, embora o federalismo no molde brasileiro vise à “descentralização”, observa-se “diferenciação acentuada na distribuição das receitas fiscais, no padrão das políticas públicas e, no caso da educação, grande diversidade na forma e nos meios de provimento desse direito” (OLIVEIRA; SOUSA, 2010, p. 9). Essa “descentralização”, combinada com a fragilidade das bases tributárias subnacionais, compromete a autonomia e a soberania das mesmas frente ao poder central, na medida em que o desenvolvimento de políticas e ações em prol do bem estar da população pelos entes federados, tem relação direta com sua capacidade financeira. Para impedir que a “descentralização” acentue ainda mais as desigualdades socioeconômicas, tão marcantes em nosso país, faz-se necessário que “o centro exerça um contrapeso no sentido de implementar ações supletivas” (Ibid., p. 14).

Ao exercer esse papel, o governo central, em virtude de sua maior capacidade financeira, passa a ser o principal regulador das políticas públicas, restringindo dessa forma a autonomia dos entes federados por meio de transferências condicionadas e de regulação da arrecadação (CRUZ, 2011).

Na estrutura do financiamento da educação no Brasil, portanto, é possível observar esse movimento de descentralização e centralização no âmbito das relações federativas, assim

como sua repercussão nas políticas públicas voltadas para a valorização dos profissionais do magistério.

1.3.2 De onde vêm os recursos para financiar a Educação Básica no Brasil?

A inserção dos municípios como entes federados a partir da CF de 1988 demandou novos arranjos político-administrativos com rebatimentos na gestão e no financiamento das políticas públicas sociais. Na área da educação, por exemplo, foi necessário definir as competências de cada ente federado na oferta da educação pública; estabelecer as fontes dos recursos financeiros destinados ao financiamento da educação; normatizar o sistema de redistribuição de recursos; dispor sobre remuneração e organização da carreira do magistério público, entre outros.

Como sabemos, a CF de 1988 garantiu o direito à educação e atribuiu ao Estado e à família o dever de assegurá-la. Além disso, a valorização dos profissionais da educação escolar aparece como um dos princípios da educação, ao lado de outros, voltados para o direito à educação de qualidade. Dessa forma, ficou estabelecido que a educação, por ser dever do Estado, deveria ser financiada com recursos públicos arrecadados da população.

Nos artigos 211 e 212 da CF de 1988, alterados pela EC Nº. 14/96 e depois pela EC Nº. 53/06, estão definidas as estratégias para otimizar os recursos destinados ao financiamento das políticas públicas de educação, com o intuito de garantir a oferta de educação gratuita, igualitária, universal e de qualidade a todos os cidadãos brasileiros.

No art. 211, a Constituição determina que a União, estados, o Distrito Federal e os municípios organizem seus sistemas de ensino em regime de colaboração. Além disso, neste mesmo artigo, define as responsabilidades de cada ente federado na oferta dos serviços educacionais.

Diz o texto constitucional:

Art. 211[...]

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

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

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio (BRASIL, 1988).

De acordo com Castro (2010), o fato do art. 211 ter referendado uma estrutura federativa de cooperação, fez com que se abrisse margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, pelo fato de não ter ficado claro a competência de cada um dos entes federados. Sobre esse problema, Abrucio (2010) explica que isso acontece em virtude da própria dinâmica federativa que “muitas vezes pode ser marcada pela falta de clareza sobre a responsabilidade dos entes; em outras, pela competição desmedida entre os níveis de governo” (p.42).

De toda forma, foi somente com a promulgação da LDB N.º 9.394/96, que foram atribuídas, a cada nível de governo, as competências e responsabilidades específicas para os diferentes níveis de ensino (arts. 9º, 10 e 11), mas com o cuidado de manter o regime de colaboração entre os respectivos sistemas de ensino e a função redistributiva e supletiva da União em relação às demais instâncias educacionais.

QUADRO 01 – Distribuição de responsabilidades entre os entes federados

UNIÃO	ESTADOS	MUNICÍPIOS
<p>Coordenar a Política Nacional de Educação;</p> <p>Exercer função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais;</p> <p>Elaborar Plano Nacional de Educação;</p> <p>Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e dos territórios;</p> <p>Elaborar as diretrizes curriculares para a educação básica;</p> <p>Coletar, analisar e disseminar informação sobre a educação;</p> <p>Avaliar a educação nacional em todos os níveis;</p> <p>Normatizar os cursos de graduação e pós-graduação;</p> <p>Avaliar as instituições de ensino superior;</p> <p>Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos de ensino.</p>	<p>Organizar, manter e desenvolver órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;</p> <p>Definir, com os municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental;</p> <p>Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes e planos nacionais de educação;</p> <p>Autorizar, reconhecer, credenciar, supervisionar e avaliar, os cursos das instituições de educação superior e os estabelecimentos do seu sistema de ensino;</p> <p>Baixar normas suplementares para o seu sistema de ensino;</p> <p>Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio.</p>	<p>Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino;</p> <p>Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;</p> <p>Baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;</p> <p>Autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;</p> <p>Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental.</p>

Fonte: Elaborado pelo MEC com base na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei N.º 9.394/96.

No art. 212, a CF determinou uma vinculação mínima de recursos financeiros oriundos da arrecadação de impostos²⁷, que obrigatoriamente deveriam ser aplicados em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)²⁸. Esta vinculação deve ser calculada com base no conjunto de impostos arrecadados pela União, pelos estados, Distrito Federal e municípios, de acordo com o percentual estabelecido no art. 212:

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).

Ao estabelecer somente os percentuais mínimos a serem aplicados em MDE (União, 18%; estados, Distrito Federal e municípios, 25%), a CF de 1988 facultou aos estados, Distrito Federal e municípios brasileiros a possibilidade de estabelecer em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, percentuais acima do mínimo de 25%.

Ao percentual mínimo de impostos arrecadados no âmbito dos estados, Distrito Federal e municípios deverão ser acrescidos aqueles impostos provenientes de transferências. Isso porque o § 1º do art. 212 determina que parte dos impostos arrecadados pela União deva ser transferida aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios; assim como parte dos impostos arrecadados pelos estados deve ser transferida aos seus respectivos municípios.

Os impostos que devem ser arrecadados por cada ente federado e os percentuais de transferências estão definidos na CF de 1988, nos arts. 157 a 161. O Quadro 02, a seguir, mostra quais são os impostos arrecadados da sociedade brasileira pela União e os percentuais transferidos aos estados, Distrito Federal e municípios.

²⁷O *imposto*, assim como a *taxa* e a *contribuição*, é um tipo de tributo que, por sua vez, são valores pagos pela população ao governo para que este possa financiar as políticas públicas. Segundo Ednir e Bassi (2009), o imposto é a categoria mais importante de tributo, pois representa mais de 90% dos orçamentos dos governos estaduais e municipais. Portanto, são os impostos que custeiam a maioria dos serviços públicos e a própria manutenção administrativa.

²⁸A LDB N.º 9.394/96, nos arts. 70 e 71, define as despesas que podem ser consideradas como sendo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e aquelas que não se enquadram neste tipo de despesa.

QUADRO 02: Impostos arrecadados e transferidos pela União aos estados e municípios

Impostos arrecadados pela União	Transferências para os estados	Transferências para os municípios
Imposto sobre Importação (II)	-	-
Imposto sobre Exportação (IE)	-	-
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	21,5% do IPI 10% sobre o IPI cobrado sobre as Exportações	22,5%
Imposto sobre Rendas (IR)	21,5% do IR, após retirar o IR descontado na fonte pelos estados, Distrito Federal e municípios dos servidores públicos. 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos estados e do Distrito Federal.	23,5% após retirar o IR descontado na fonte pelos Estados, Distrito Federal e municípios dos servidores públicos. 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos municípios.
Imposto sobre Operações Financeiras (IOF)	30% do IOF das operações com Ouro	70% do IOF das operações com Ouro
Imposto Territorial Rural (ITR)	-	50%

Fonte: Elaborado por Amaral (2012), adaptado pela autora.

Cabe esclarecer que a soma do IPI com o IR repassados aos estados e ao Distrito Federal constituem o Fundo de Participação dos Estados (FPE), assim como a soma do IPI e IR repassados aos municípios constituem o Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Após repassar os impostos devidos aos estados, Distrito Federal e municípios, a União tem a sua disposição para aplicar na manutenção do sistema federal de ensino e no desenvolvimento de programas próprios (financiados com recursos do FNDE) os seguintes impostos: o total arrecadado do II e do IE; 56% do montante total do IPI, subtraindo-se, ainda, 10% do IPI sobre exportações, que é repassado aos estados e DF; 50% do ITR; 55% do valor do IR, após subtrair do IR descontado na fonte dos servidores estaduais, do DF e dos municípios. Do montante de recursos dos impostos que ficam com a União, 18% devem ser vinculados à educação.

Os impostos arrecadados pelos estados e os percentuais de transferências aos municípios estão sistematizados no Quadro 03.

QUADRO 03: Impostos e percentuais de transferências dos estados aos municípios

Impostos arrecadados pelos estados	Transferência para os municípios
Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS)	25%
Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD)	-
Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA)	50%

Fonte: Elaborado por Amaral (2012), adaptado pela autora.

Desta forma, os recursos que ficam nos estados para que estes possam manter e expandir seus sistemas de ensino são: 75% do ICMS; 100% do ITCD; 50% do IPVA; FPE (construído de 21,5% do IPI, somado aos 21,5% do IR); IPI sobre exportação, transferido pela União; 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos estados; IOF sobre o ouro, repassados pela União; Repasse devido à desoneração do ICMS, LC 87/96, correspondente a parte dos estados. Do total desses recursos, 25% obrigatoriamente os estados devem aplicar em educação.

Os municípios, por constituírem a menor célula da estrutura da federação, não fazem transferências. Arrecadam da sociedade o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial (IPTU), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis entre pessoas (ITBI) e o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN). A estes são adicionados os impostos transferidos pela União e pelos estados conforme apresentado nos Quadros 03 e 04. Do total desses recursos, o município obrigatoriamente deve aplicar 25% em MDE.

Além dos recursos oriundos dos impostos, engrossam os recursos destinados à Educação Básica a contribuição social do salário-educação. De acordo com Amaral (2012), a contribuição social do salário-educação foi estabelecida inicialmente em 1964, por meio da Lei N.º 4.440/64. Todavia, ela só se tornou constitucional em 1988, ficando definida como uma fonte de recursos financeiros destinada exclusivamente ao ensino fundamental, o que foi alterado posteriormente pela EC N.º 53/06, passando a ser destinada a toda Educação Básica.

De acordo com o Decreto N.º 6.003/06²⁹, a contribuição social do salário educação é calculada

com base na alíquota de dois inteiros e cinco décimos por cento, incidente sobre o total da remuneração paga ou creditada, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e será arrecadada, fiscalizada e cobrada pela Secretaria da Receita Previdenciária (BRASIL/DECRETO 6.003, 2006, art. 1º, parágrafo 1º).

Do montante dos recursos arrecadados, a Secretaria da Receita Previdenciária deduz 1% (um por cento) a título de taxa de administração e destina os recursos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), órgão oficial do governo federal responsável pela administração dos recursos provenientes da contribuição social do salário-educação.

O FNDE, por sua vez, desconta 10% e distribui os 90% conforme regulamentado no art. 9º do Decreto N.º 6.003/06:

²⁹ Decreto que regulamenta a arrecadação, a fiscalização e a cobrança da contribuição social do salário-educação.

Art. 9º O montante recebido na forma do art. 8º será distribuído pelo FNDE, observada, em noventa por cento de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em cotas da seguinte forma:

I- quota federal, correspondente a um terço do montante dos recursos, será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização da educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados Distrito Federal e regiões brasileiras;

II- quota estadual e municipal da contribuição social, corresponde a dois terços do montante dos recursos, será creditada mensalmente e automaticamente em favor das secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e em favor dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica (BRASIL/DECRETO N.º 6.003/06).

A cota federal do salário educação e os dez por cento inicialmente descontados são aplicados pelo FNDE no financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a universalização da educação básica. Além disso, o FNDE também conta com recursos de outras contribuições sociais, das loterias e concursos de prognósticos para financiar seus inúmeros programas. A cota estadual e municipal é redistribuída automaticamente entre o estado e seus municípios de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica das respectivas redes de ensino. O Ministério da Educação, por meio do Censo Escolar, faz o recenseamento anual do número de alunos em todo o País. É com base nos dados apurados no ano anterior ao exercício da redistribuição que se calculam os valores destinados aos estados e municípios.

Estudos realizados por Bremaeker (2013) mostram que, em 2011, as receitas arrecadadas pelas três esferas de governos somaram R\$ 1.908,9 bilhões, sendo que após a divisão dos recursos transferidos, de acordo com o disposto na Constituição Federal, e de forma voluntária por meio de convênios, a União ficou com 54,64% do montante de recursos arrecadados, os estados com 27,49% e os municípios com 17,87%.

Essa distribuição da carga tributária disponível no país, por esfera de governos, mostra que os municípios são os que menos dispõem de recursos para implementar políticas públicas na área social. Por esse motivo, são os que mais dependem das transferências de recursos da União e dos estados. Porém, importa lembrar que são nos municípios que as políticas públicas de todas as esferas de governo se desenvolvem na prática. Mas mesmo tendo boa vontade, um gestor municipal não terá condições financeiras de subsidiar todos os serviços públicos, em virtude das limitações de recursos.

Na área da educação essa divisão dos recursos, segundo Farenzena (2014), se contrapõe à repartição de matrículas entre as redes públicas que oferecem a educação básica,

visto que são os estados e municípios que atuam diretamente nesse nível da educação, mas contraditoriamente são os entes federados com menor apropriação da carga tributária.

É em torno dessa divisão de recursos para o financiamento da educação básica no regime federalista brasileiro que estão situados os debates e conflitos entre os entes federados. A desigualdade socioeconômica presente no Brasil faz com que as receitas públicas sejam diferenciadas entre os entes federados. Esta desigualdade gera dificuldades para a oferta de educação com qualidade. Como vimos anteriormente, à União cabe a responsabilidade de desenvolver políticas de assistência financeira voltada à educação básica, com vistas a promover a equalização das oportunidades educacionais nas diferentes regiões do país. Todavia, “a maior parte dos recursos federais para a Educação é direcionada para a sua própria rede de atendimento, sobremaneira no que tange ao ensino superior, porque no que diz respeito à educação básica, a participação do governo federal é irrisória” (CRUZ, 2014).

Esse posicionamento estratégico da União, no que diz respeito ao financiamento da educação básica, tem rebatimento direto na organização da carreira do magistério público, pois como mencionado anteriormente, neste processo estão incluídos elementos indissociáveis como vencimento, remuneração, jornada de trabalho e formação, que demandam recursos financeiros sem os quais não é possível assegurar a pretensa valorização dos profissionais do magistério público da educação básica.

Dessa forma, para compreender como o Estado vem conduzindo a regulamentação da carreira do magistério público a partir da Reforma do Estado, faz-se necessário adentrar nos marcos regulatórios acerca da carreira dos profissionais do magistério público da educação básica presentes na legislação nacional.

1.4 A regulamentação da carreira do magistério público da educação básica: determinações legais

Ao refletir sobre Carreiras, Incentivos e Estruturas Salariais Docentes, Morduchowicz (2003) observa que a crise fiscal dos anos 1980 levou muitos países da América Latina a introduzir reformas em seus sistemas de ensino, a partir dos anos 1990. Estas reformas, de modo geral, descentralizaram a administração da educação transferindo às instâncias regionais ou locais a responsabilidade pelos processos de seleção, nomeação, avaliação e controle do pessoal docente.

Essa medida, ainda segundo Morduchowicz (2003), foi incentivada por pesquisas econômicas voltadas para a área da educação, desenvolvidas no contexto da crise fiscal dos

anos 1980. Tais pesquisas, entre outros objetivos, buscavam identificar a influência do gasto educativo e do salário docente sobre os resultados que estes produziam na aprendizagem dos alunos. Os resultados dos estudos revelaram, por exemplo, que não havia vinculação entre maiores salários e melhores resultados no aprendizado, e vice-versa. Com base nesse argumento, passou-se a defender menor intervenção estatal no setor ou, na melhor das hipóteses, a manutenção dos níveis de recursos a ele destinados.

No caso do Brasil, vimos que as reformas educacionais empreendidas a partir dos anos 1990 estavam inseridas em um projeto mais amplo de reforma do Estado com objetivos alinhados à lógica neoliberal e fortemente influenciada por Organismos Internacionais, como o Banco Mundial (BM), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), os quais buscavam a reorganização do capital no contexto mundial.

Com efeito, para execução de seu Plano de Reforma na área da educação, o governo federal focou sua atuação na regulação financeira, por meio da qual passou a operacionalizar um conjunto de planos setoriais, legislação e financiamento, por meio de Fundos. De acordo com Espíndola (2002), o ato normativo (promulgação de leis, decretos e resoluções) é o instrumento, por excelência, de regulação do Estado e é por meio do qual, por exemplo, se define carreira docente e sua estrutura salarial.

Assim sendo, para compreender os marcos regulatórios da carreira do magistério público da educação básica no Brasil iremos partir da CF de 1988 e adentrar ao conjunto das leis e resoluções que definem as diretrizes da carreira do magistério público em nosso país.

Cabe observar que a CF de 1988, em virtude do intenso processo de mobilização da sociedade pela garantia de diversos direitos, trouxe um extenso capítulo destinado à educação. A valorização dos profissionais do ensino, como um dos princípios constitucionais, está inscrita no inciso V do art. 206.

Diz o texto constitucional antes das alterações introduzidas pela Emenda Constitucional N.º 53/2006:

- Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: I
– igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
II – liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
II – pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
IV- gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
V- valorização dos profissionais do ensino, garantindo, 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, assegurando regime jurídico único para todas as instituições mantidas pela União;
VI- gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

VII - Garantia de padrão de qualidade (BRASIL, 1988, grifos nossos).

A inserção da “valorização dos profissionais do ensino” como princípio constitucional, na concepção de Dutra Júnior et al. (2000), significou o reconhecimento, por parte dos amplos setores da sociedade brasileira, da baixa qualidade da escola pública e da desvalorização profissional vivenciada pelos professores. Neste aspecto, segundo Vieira (2013), a CF de 1988 avança por ser a primeira a propor piso salarial profissional como uma das condições para promover a valorização dos profissionais do ensino. Apesar desse importante avanço, todas as condições necessárias para a garantia do princípio de valorização, inscritas no inciso V do art. 206, ficaram na dependência de legislação reguladora.

Com a emergência das políticas de orientação neoliberal, no governo de Fernando Henrique Cardoso, deu-se início a uma série de reformas no setor educacional. Como parte desta reforma, é aprovada a EC N.º 14/96, proposta pelo então presidente FHC, juntamente com seu Ministro da Educação, Paulo Renato de Souza, que criou o FUNDEF para vigorar por um período de dez anos. O FUNDEF era um Fundo de natureza contábil³⁰, constituído no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, para canalizar recursos exclusivamente para o ensino fundamental público e para valorização dos profissionais do magistério que atuavam nesta etapa da educação básica

Antes da regulamentação do FUNDEF, foi ainda aprovada a LDB N.º 9.394/96, que deixou sob a responsabilidade dos diferentes sistemas de ensino a elaboração de políticas de valorização do magistério.

Eis o artigo da referida lei que versa sobre essa responsabilidade:

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

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

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

III - piso salarial profissional;

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

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

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

³⁰ Não possui órgão administrador.

Isto posto, fica evidente que os mecanismos de valorização dos profissionais da educação, inscritos nos incisos do art. 67 da LDB N.º 9.394/96, devem ser assegurados nos **Estatutos e Planos de Carreira** do magistério público.

Todavia, Dutra Júnior et al. (2000) chamam atenção para a confusão que se costuma fazer entre o conteúdo destas duas leis e, para estabelecer a diferença entre as mesmas, apresentam as seguintes definições:

O estatuto corresponde ao conjunto de normas que regulam a relação funcional dos servidores com a administração pública, e dispõe, 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, e estabelece a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração (DUTRA JÚNIOR et al., 2000, p. 36).

A partir destas definições, entende-se que o Estatuto seria uma espécie de lei mais ampla, que deveria dispor sobre investidura na carreira, direitos e deveres do profissional, responsabilidades, dentre outros. O Plano de Carreira, por sua vez, trataria de normatizações mais específicas acerca da carreira profissional, como por exemplo, a progressão funcional e a evolução da remuneração. De toda forma, em virtude das determinações da LDB N.º 9.394/96, o que deveria ser revisto imediatamente pelos estados, Distrito Federal e municípios era o Plano de Carreira e não o Estatuto. Este último poderia ser alterado, mas como decorrência da reforma administrativa, introduzida pela EC N.º 19/98 (DUTRA JÚNIOR et al, 2000).

Alguns dias depois da aprovação da LDB N.º 9.394/96, o FUNDEF foi regulamentado pela Lei N.º 9.424/96. Sua finalidade, de acordo com Gemaque (2013, p. 7), era “estimular a municipalização do ensino, uma vez que redistribuía recursos, no âmbito dos Estados, de acordo com o número de alunos matriculados no ensino fundamental, a partir da razão entre o valor mínimo por aluno-ano e a receita do Fundo”. O valor a ser aplicado por aluno era definido e divulgado anualmente pelo governo federal e naqueles casos em que o estado não alcançasse tal valor, o governo federal obrigava-se a fazer a complementação dos recursos de modo a garantir o valor mínimo definido nacionalmente.

No que tange aos professores, a Lei N.º 9.424/96 (FUNDEF), estabeleceu que pelo menos 60% dos recursos do Fundo deveriam ser aplicados no pagamento dos profissionais do magistério efetivamente em exercício, sendo permitida a aplicação de parte desse recurso na capacitação de professores leigos. Todavia, a referida lei não dispôs especificamente sobre o valor da remuneração que deveria ser paga aos professores, limitou-se a tratar dessa questão de forma subjetiva quando no art. 9º assegurou aos professores “remuneração condigna”; deixando

para os estados e municípios a responsabilidade de definir a remuneração dos professores nos Planos de Carreira e Remuneração do Magistério.

Com isso, em vez de estabelecer o Piso Salarial Profissional, o que forçaria o governo federal a direcionar mais recursos para o Fundo, garantiu-se aos professores, segundo Gemaque (2013), um salário médio potencial, à época, de R\$ 300,00, caso a média por professor fosse de 25 alunos em cada rede de ensino. Todavia, destaca a autora, “o governo federal, por meio da mídia divulgou aos ‘quatro cantos’ do país que nenhum professor receberia remuneração inferior. Por outro lado, isso continuou sendo tarefa dos Estados e dos municípios e se não a cumprissem não seria problema da União” (GEMAQUE, 2013, p. 9).

Sobre essa questão, Arelaro (2007), ao avaliar os dez anos da implementação do FUNDEF, destaca que apesar de 60% dos recursos do FUNDEF serem destinados ao pagamento de salários e para a redução da indignidade salarial vigente do magistério, pesquisa realizada em 12 (doze) Estados brasileiros, revelou que nos municípios onde era pago aos professores menos de um salário mínimo fez-se a correção dessa injustiça, todavia, nos grandes municípios e nos que possuíam redes tradicionais de ensino, com Estatutos de Magistério e/ou Planos de Carreira em desenvolvimento, constatou-se que, depois do FUNDEF, poucos foram os ganhos salariais.

No estado do Pará, por exemplo, de acordo com estudos realizados por Gemaque (2004), a implementação do FUNDEF induziu o processo de municipalização do ensino fundamental. Inicialmente, foi feito um acordo entre prefeitos e governo do estado por meio do qual foram repassadas aos municípios as matrículas do ensino fundamental, funcionários e prédios escolares. Nos termos desse acordo, foram assegurados aos professores do Estado, naqueles municípios que eventualmente pagassem salário inferior aos pagos pelo governo estadual, a não redução da jornada de trabalho e dos salários. Todavia, no que se refere aos salários o acordo não foi cumprido. Isso fez com que os professores ficassem à deriva, sem saber a quem reivindicar seus direitos e denunciar as arbitrariedades, visto que os prefeitos argumentavam que o governador não repassava os recursos financeiros para complementar os vencimentos dos professores; e o governador, por sua vez, alegava que se tratava de um problema de competência dos prefeitos.

Em meio às inúmeras críticas ao FUNDEF, destacamos ainda as considerações de Saviani (2011)

[...] essas medidas (implementadas pelo FUNDEF) tinham o objetivo meritório de distribuir melhor os recursos tendo em vista o financiamento do ensino fundamental, elas se limitaram, no entanto, a regular a aplicação de recursos e, além disso,

reduzindo a participação financeira da União através da Emenda ao artigo 60 das Disposições Constitucionais Transitórias. Como resultado, o custo mínimo por aluno foi fixado em R\$ 300,00 (trezentos reais), cifra irrisória comparada com os valores praticados pelos países que lograram generalizar o acesso e a permanência no ensino fundamental. Trata-se, assim, de um patamar que consagra o estado de miséria da educação nacional, evidenciando a precária vontade política do governo no enfrentamento dessa questão (SAVIANI, 2011, p. 36).

Assim, os problemas identificados no FUNDEF fizeram com que, ainda nos anos 1990, surgisse a proposta de constituição de um novo Fundo destinado a financiar todas as etapas e modalidades da educação básica. A tramitação desta proposta, segundo Oliveira (2007), foi lenta, em virtude da oposição do governo FHC à sua concepção, e da oposição da área econômica, durante o primeiro mandato do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, adepta dos princípios neoliberais de racionalização do gasto social. Contudo, diante de forte pressão e da necessidade de alterar o FUNDEF, devido à aproximação do fim da vigência deste Fundo, foi aprovada a EC N.º 53/06.

Esta Emenda Constitucional alterou o art. 206 da CF de 88, reformulando a redação do inciso V e incluindo o inciso VIII no mesmo artigo.

Diz o texto constitucional após as alterações:

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

[...]

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, 1988, grifos nossos).

Além disso, a EC N.º 53/06 alterou outros artigos que tratam da educação (art. 7º, 23, 30, 211 e 212), o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, criando, finalmente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), em substituição FUNDEF, e determinou que tanto o FUNDEB como o Piso Salarial Profissional Nacional para os profissionais do magistério público da educação básica deveriam ser regulamentados em leis federais específicas.

Regulamentado pela Lei N.º 11.494/07, para vigorar até 2020, o FUNDEB mantém a mesma estratégia de redistribuição de recursos do FUNDEF. No entanto, trouxe importantes avanços em seu desenho, quais sejam: extensão a todas as matrículas da educação básica; como consequência, também aumentou os recursos financeiros que o compõem, ampliando gradativamente o percentual de vinculação dos impostos de 15% para 20%, incluindo mais dois

impostos em sua composição, o IPVA e o ITCD; ampliação da complementação da União para 10% da receita total dos fundos; implantação do PSPN, a partir dos recursos do FUNDEB, de outros impostos (IR, IPTU, ISSQN e ITBI) e de auxílio emergencial do MEC ao ente federado que comprovasse sua incapacidade financeira para o pagamento do piso.

Em relação à remuneração dos profissionais do magistério, a Lei do FUNDEB, no art. 22, estabelece que:

Art. 22 - Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos **serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública** (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Como é possível constatar, o FUNDEB mantém a destinação de, pelo menos, 60% dos recursos do Fundo para o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício, contemplando não apenas os que atuavam no ensino fundamental, como acontecia no FUNDEF, mas também os que atuavam em todas as etapas da Educação Básica.

Importa ainda frisar que no Parágrafo Único do art. 22, a referida lei explica o que deve ser entendido por “*remuneração*”, “*profissional do magistério da educação básica*” e “*efetivo exercício*”:

I - **remuneração**: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - **profissionais do magistério da educação**: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - **efetivo exercício**: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente (BRASIL, 2007, grifo nosso).

No que tange à implementação de Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais da Educação Básica, a Lei do FUNDEB determina:

Art. 40. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão implantar Planos de Carreira e remuneração dos profissionais da educação básica, de modo a assegurar:

I - **a remuneração condigna** dos profissionais na educação básica da rede pública;

II - integração entre o trabalho individual e a proposta pedagógica da escola;

III - a melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem (BRASIL, 2007, grifo nosso).

Com relação a este artigo, a Lei do FUNDEB mantém a expressão “remuneração condigna”, mas assim como no FUNDEF, a mesma permanece sem definição, cabendo aos estados, Distrito Federal e municípios a tarefa de interpretá-la nos Planos de Carreira e Remuneração.

Todavia, a Lei do FUNDEB trouxe um aspecto de grande relevância para a melhoria da remuneração dos professores, ao estabelecer no seu art. 41, a obrigatoriedade do poder público de fixar, em lei específica, o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os profissionais do magistério público da Educação Básica, inclusive determinado prazo (até 31 de agosto de 2007).

Para dar cumprimento aos dispositivos legais constantes na CF de 88, na EC N.º 53/06 e na Lei N.º 11.494/07, foi aprovada, em 16 de julho de 2008, a Lei N.º 11.738, que dispôs sobre o Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para os Profissionais do Magistério Público da Educação Básica.

A referida Lei, constituída por apenas oito artigos, fixa, no art. 2º, o piso salarial nacional para os professores com formação em nível médio, na modalidade normal. Neste mesmo artigo, no parágrafo 1º, fica definido que o piso salarial profissional é o valor abaixo do qual a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios não poderão fixar o vencimento das Carreiras do Magistério Público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. O parágrafo 2º define quem são os profissionais do magistério da educação básica. No 3º parágrafo, esclarece que os vencimentos iniciais referentes às demais jornadas de trabalho deverão, no mínimo, ser proporcionais ao valor do piso para 40 horas semanais e, no 4º parágrafo, estabelece o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária do professor para atividades com os alunos, reservando-se assim 1/3 (um terço) dessa carga horária para atividades extraclasse.

Para garantir o pagamento do piso, nos casos em que o ente federativo não tenha disponibilidade orçamentária para o seu cumprimento, a lei responsabiliza a União pela complementação dos recursos necessários (art. 4º). A referida lei estabelece ainda que o valor do piso deve ser atualizado anualmente (art. 5º) e determinou o prazo até 31 de dezembro de 2009 para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborarem ou adequarem seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério (art. 6º).

Segundo Vieira (2013), o estabelecimento de um piso salarial nacional para remunerar equitativamente os educadores brasileiros, era uma reivindicação antiga dos trabalhadores da educação, que se manteve presente no debate educacional em diferentes momentos da história do nosso país, ora como preocupação, ora como esboço de política pública. Contudo, foi

somente na CF de 88 que pela primeira vez foi introduzida a ideia de “piso”. A redação do art. 206 da referida Constituição previa “piso salarial profissional” vinculado aos planos de carreira, deixando dessa forma a definição do piso a critério dos estados, Distrito Federal e municípios, visto que estes têm autonomia para organizar a carreira dos profissionais da educação básica pública. O termo “Nacional” foi introduzido pela primeira vez na educação básica pública com a EC N.º 53/06, que alterou o art. 206 da Constituição estabelecendo, finalmente, a fixação do PSPN em lei federal.

A regulamentação do PSPN, na concepção de Vieira (2013), representou um significativo avanço rumo à valorização dos profissionais do magistério público, haja vista que até então “não havia legislação nacional definidora de igualdade salarial para os profissionais da educação pública no Brasil. Cada ente federado – União, estados, municípios e DF – obedecia à sua legislação e às suas regras” (p. 113). A autora explica que o intenso diálogo entre os partidos políticos e movimento social no processo de tramitação do Projeto de Lei N.º 619/07³¹, possibilitou importantes avanços em relação à proposta inicial, quais sejam: o conceito de PSPN e sua vinculação à formação e à carreira, a definição da jornada de trabalho e sua composição em dois terços dedicados à interação com alunos, reservando assim um terço para outras atividades inerentes ao exercício da docência.

Isso foi possível em virtude de

[...] Vários dos parlamentares que apresentaram emendas são oriundos do movimento sindical dos trabalhadores da educação, alguns, inclusive, ex-dirigentes da CNTE. Eles, particularmente, participaram de lutas pregressas pela conquista do piso e da retomada da mobilização, durante o Governo Lula. Assim, tinham alto grau de convergência quanto ao conteúdo da proposição do movimento e familiaridade em relação ao conceito de PSPN (VIEIRA, 2013, p. 166).

No entanto, o fato do PL que instituiu o PSPN ter sido aprovado por unanimidade no parlamento brasileiro, não impediu que a Lei N.º 11.738/08 (PSPN) encontrasse entrave na sua materialização. O primeiro está relacionado a decisão de cinco governadores (Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina, Rio Grande do Sul e Ceará) de ingressar com uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) contra a Lei do Piso no Supremo Tribunal Federal (STF). Os governadores argumentavam que ao fixar regime de trabalho de servidores estaduais e municipais, a União estaria violando o pacto federativo; além do que os custos gerados pela

³¹ Enviado pelo governo federal ao Congresso Nacional para regulamentar o art. 60, inciso III, alínea "e", do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

implementação da Lei do Piso constituía uma ameaça às finanças dos entes subnacionais, pois a Lei não havia considerado suas bases orçamentárias (XIMENES, 2011).

Em 2011, no julgamento final da ADIn, o STF considerou a Lei N.º 11.738/08 constitucional na íntegra por entender que cabe à União a responsabilidade de estabelecer normas gerais sobre educação e padrão mínimo de qualidade do ensino. Além disso, os ministros argumentaram que não viram problemas do ponto de vista orçamentário, visto que a própria Lei do Piso previa a complementação da União nos casos dos entes subnacionais não terem condições de arcar com as despesas originadas pela implementação da lei em questão. O julgamento final da ADIn equacionou o primeiro impasse, mas, segundo Vieira (2013) foi objeto de novas ações no STF pelos estados de Goiás, Mato Grosso do Sul, Piauí, Roraima, Rio Grande do Sul e Santa Catarina, que questionam o critério de reajustes do PSPN. De outra forma, apesar do PSPN ter se transformado em política pública, observa-se por parte de alguns estados e municípios certa resistência na sua implementação.

Para Gouveia e Souza (2014), os debates em torno do PSPN revelam a dependência das condições de qualidade com relação ao modelo do federalismo na educação brasileira, na medida em que a implementação desta lei,

[...] depende do movimento de estados e municípios na redefinição das condições de remuneração dos professores em cada uma das redes e, também, as diferentes redes precisam adequar a jornada e o número de profissionais para garantir a hora-atividade, o que tem implicações nas formas de expansão dos empregos via concurso ou contrato temporários (GOUVEIA; SOUSA, 2014, p.34).

A implementação do PSPN, portanto, requer um esforço coletivo dos entes federados para o cumprimento da lei. Se a escassez de recursos é um impedimento para o cumprimento do valor do piso, os governantes têm a seu favor o art. 4º da Lei do Piso que assegura a complementação da União nos casos em que for comprovada a incapacidade orçamentária do ente federado. Quando os governantes deixam de cumprir com o seu papel na perspectiva de garantir uma política salarial que caminhe na direção da valorização do magistério e do direito à educação com qualidade, revelam a falta de prioridade para com a educação e, consequentemente, para com o educador. Essa postura enfraquece o pacto federativo e retarda a conquista da Educação Básica de qualidade.

Outro aspecto importante da Lei N.º 11.738/08 (PSPN), o qual está diretamente relacionado ao objeto de investigação desta pesquisa, está inscrito no art. 6º:

Art. 6º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar ou adequar seus Planos de Carreira e Remuneração do Magistério até 31 de dezembro de

2009, tendo em vista o cumprimento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica, conforme disposto no parágrafo único do art. 206 da Constituição Federal (BRASIL, 2008).

Como é possível observar, a partir do artigo citado, os entes federados ao elaborarem ou adequarem seus Planos de Carreira e Remuneração deverão assegurar o pagamento do piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

Além disso, os Planos devem dispor sobre as atribuições ou funções do cargo, formação exigida para o ingresso, normas para o concurso público e avaliação especial de desempenho no estágio probatório, duração e cumprimento da jornada de trabalho, vencimentos e vantagens (gratificações, adicionais e indenizações), direitos e deveres do servidor, as posições na carreira, as condições e fatores para evolução nessas posições e os correspondentes acréscimos aos vencimentos (ABREU, 2011).

Para orientar a elaboração e implantação desses planos de carreira, conforme determinação da CF de 1988, LDB N.º 9.394/96, Lei do FUNDEB e da Lei do Piso, foi estabelecida a Resolução N.º 02/09, do Conselho Nacional de Educação/Câmara da Educação Básica, que dispõe sobre as Novas Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública.

A referida Resolução destina-se aos profissionais do magistério público (conforme previsto no § 2º, art. 2º da Lei N.º 11.738/08), mas estende seus dispositivos aos demais profissionais da educação. No caso dos entes federados que julgarem necessário aplicá-los em planos de carreira unificados ou próprios, poderão fazê-lo, desde que isso não venha causar prejuízo aos profissionais do magistério (§ 1º, do art. 2º).

No que se refere aos critérios para remuneração dos profissionais do magistério, o art. 3º da Resolução N.º 02/09, incorpora os preceitos da Lei N.º 11.494/07 (FUNDEB) e da Lei N.º 11.738/08 (PSPN), no que tange à parcela da verba do Fundo (60%) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério, assim como o disposto no art. 69 da Lei N.º 9.394/96 (LDB), que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na educação (União 18% - Distrito Federal, estados e municípios, 25%).

No que concerne à remuneração dos profissionais do magistério, a Resolução N.º 02/09 estabelece que:

Art. 3º Os critérios para a remuneração dos profissionais do magistério devem pautar-se nos preceitos da Lei N.º 11.738/2008, que estabelece o Piso Salarial Profissional Nacional, e no artigo 22 da Lei N.º 11.494/2007, que dispõe sobre a parcela da verba do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do

Magistério (FUNDEB) destinada ao pagamento dos profissionais do magistério, bem como no artigo 69 da Lei N.º 9.394/96, que define os percentuais mínimos de investimento dos entes federados na educação.

Parágrafo único. As fontes de recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério são aquelas descritas no artigo 212 da Constituição Federal e no artigo 60 do seu Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, além de recursos provenientes de outras fontes vinculadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino (BRASIL, 2009).

Como é possível observar no artigo e parágrafo único citados acima, os recursos destinados ao pagamento do PSPN estão vinculados aos recursos do FUNDEB e aos recursos que não compõem esse Fundo, isto é, aos 25% oriundos da receita de todos os impostos. Isso significa que a complementação da União para assegurar o pagamento do piso naqueles estados e municípios que comprovarem insuficiência de recursos financeiros é parte integrante da complementação do FUNDEB, o que não extrapola o limite de 10% do total de recursos dos Fundos que a União deve disponibilizar como complementação. Segundo explicação de Amaral (2012), isso ocorre porque parte dos recursos da complementação da União podem ser destinados para implementar programas que tenham como objetivo a melhoria da educação básica, a serem definidas pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade³², conforme disposto no art. 13 da Lei N.º 11.494/07.

A Resolução N.º 02/09, no art. 4º, também reafirma o dever dos entes federados, de instituírem planos de carreira para todos os profissionais do magistério que atuam nas diferentes etapas da educação Básica, e, eventualmente, aos demais profissionais da educação, de acordo com alguns princípios, entre estes:

Art. 4º [...]

II- acesso à carreira por concurso público de provas e títulos e orientado para assegurar a qualidade da ação educativa;

III- remuneração condigna para todos e, no caso dos profissionais do magistério, com vencimento ou salário inicial nunca inferior aos valores correspondentes ao Piso Salarial Profissional Nacional, nos termos da Lei nº 11.738/2008.

IV- reconhecimento da importância da carreira dos profissionais do magistério público e desenvolvimento de ações que visem à equiparação salarial com outras carreiras profissionais de forma semelhante;

V- progressão salarial na carreira, por incentivos que contemplem titulação, experiência, desempenho, atualização e aperfeiçoamento profissional;

VI- valorização do tempo de serviço prestado pelo servidor ao ente federado, que será utilizado como componente evolutivo;

VII- jornada de trabalho preferencialmente em tempo integral de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais;

VIII- incentivo à dedicação exclusiva em uma única unidade escolar (BRASIL, 2009).

³² A referida comissão é composta pelos seguintes membros: um representante do MEC, um representante dos secretários de educação de cada uma das cinco regiões do Brasil e um representante dos secretários municipais de educação de cada uma das cinco regiões do Brasil.

No art. 5º, a Resolução apresenta as diretrizes para a adequação dos planos de carreira aos dispositivos da Lei N.º 11.494/2007 (FUNDEB) e da Lei N.º 11.738/2008 (PSPN), a saber:

Art. 5º [...]

VI- diferenciar os vencimentos ou salários iniciais da carreira dos profissionais da educação escolar básica por titulação, entre os habilitados em nível médio e os habilitados em nível superior e pós-graduando *lato sensu*, e percentual compatível entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado;

VI- assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais de modo a preservar o poder aquisitivo dos educadores, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal (BRASIL, 2009).

Observa-se que a Resolução N.º 02/06, orienta que deve haver diferenciação entre os vencimentos dos professores de acordo com o nível de formação, embora não estabeleça qual deve ser o percentual, diferentemente da Resolução N.º 03/96, deixando essa tarefa para os entes federados. Além disso, assim como inscrito no art. 37 da CF de 1988, frisa a necessidade de se fazer a revisão anual dos vencimentos para evitar sua defasagem.

Importa ainda destacar que, para garantir o pagamento do PSPN pelos entes federados, o MEC instituiu, a partir dos trabalhos da Comissão Intergovernamental de Financiamento para a Educação Básica de Qualidade, a Portaria N.º 213, de 2 de março de 2011, que aprova a Resolução N.º 05/11.

Nesta Resolução constam, nos incisos do art. 3º, as condições a serem cumpridas, de forma cumulativa, caso não haja recursos disponíveis para o pagamento do piso:

I. apliquem pelo menos 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante de impostos, compreendidas as transferências constitucionais, na manutenção e no desenvolvimento do ensino;

II. preencham completamente as informações requeridas pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE;

III. cumpram o regime de gestão plena dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, na forma do §5º do art. 69 da Lei N.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e

IV. disponham de planos de carreira para o magistério em lei específica;

V. apresentem planilha de custo detalhada, demonstrando a necessidade e a incapacidade para o cumprimento do valor do piso;

VI. apresentem demonstração cabal do impacto da Lei N.º 11.738, de 16 de julho de 2008 nas finanças do solicitante, conforme parágrafo único do art. 1º desta Resolução (BRASIL/PORTARIA213/2011).

Além de serem consideradas as condições constantes no artigo 3º, a Resolução N.º 05/11, no art. 4º, determina que a incapacidade financeira para o pagamento do PSPN seja também avaliada a partir dos seguintes parâmetros:

- I. relação professor/aluno por etapa, modalidade e por tipo de estabelecimento de ensino (urbana e rural), face à média nacional e face à média histórica do solicitante;
- II. comprometimento dos recursos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino com o pagamento dos profissionais do magistério em efetivo exercício;
- III. perfil da dispersão da remuneração na carreira do magistério;
- IV. aplicação em educação para além do mínimo determinado constitucionalmente (BRASIL/PORTARIA 213/2011).

Diante desses artigos da Resolução N.º 05/11, anexa à Portaria N.º 2013/2011, observa-se que a existência de Planos de Carreira para o Magistério Público é uma das condições para que estados e municípios façam jus à complementação da União e, com isso, assegurem o pagamento do piso aos professores. Cabe observar que as condições estabelecidas pelo MEC é, na concepção de Gemaque (2013), mais um exemplo que demonstra como a União toma as decisões sobre a política educacional, neste caso, especificamente, voltadas para a política salarial a ser implementada pelos demais entes federados. Ressalta ainda que ao mesmo tempo que a União abre possibilidades de ajuda financeira para o cumprimento da Lei do Piso, cria obstáculos e restrições na medida que restringe o valor de sua complementação ao FUNDEB a 10% e garante a complementação para pagamento do Piso somente aos estados e municípios que recebem complementação via FUNDEB.

Desta forma, ainda que represente avanços em relação ao FUNDEF, as medidas introduzidas pelo FUNDEB e pelo PSPN não conseguem equacionar dois grandes problemas da educação, quais sejam: a insuficiência de recursos financeiros destinados à educação básica e a pífia participação da União na redução da desigualdade entre estados e municípios.

Em palestra³³ proferida pelo secretário Arnóbio Marques de Almeida Júnior, da Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino (SASE)/MEC, sobre *Regulação da carreira docente em contexto federativo: desafios para políticas e participação social*, foram apresentados dados interessantes, apresentados nas figuras abaixo, que nos permitem saber como estão se desenvolvendo a elaboração dos Planos de Cargos, Carreira e Remuneração nos estados e municípios brasileiros.

³³ A referida palestra foi proferida no VII Encontro Brasileiro da Rede Estrado, realizado nos dias 20, 21 e 23 de novembro de 2013, na Universidade Federal do Espírito Santo (UFES) – VITÓRIA/ES.

**FIGURA 1**

Fonte: SIMEC/PAR 2012

**FIGURA 2**

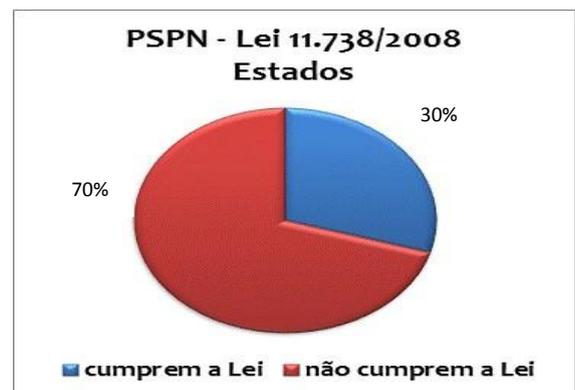
Fonte: SIMEC/PAR 2012

A Figura 1 mostra que a maioria dos municípios (66,3%) informou ao MEC que seus Planos de Cargos e Remuneração atendem às novas determinações da legislação. No entanto, 26,9% declararam não ter plano adequado, 4,1% afirmaram não possuir planos e 2,7% não forneceram nenhuma informação a esse respeito. A Figura 2, referente aos estados, mostra que todos os estados possuem planos, mas somente 63% declaram ter feito às adequações.

As figuras 3 e 4 apresentam informações sobre o cumprimento da Lei N.º 11.738/08 (PSPN) nos municípios e estados brasileiros.

**FIGURA 3**

Fontes: SIMEC/PAR 2012 e SASE/MEC 2013

**FIGURA 4**

Fontes: SIMEC/PAR 2012 e SASE/MEC 2013

Na Figura 3 podemos observar que 63% dos municípios brasileiros declararam que não cumprem a Lei do Piso, 37% cumprem e apenas 1% não forneceu informações sobre o assunto. Em relação aos estados, observa-se que apenas 30% cumprem, sendo que 70% não cumprem a Lei Federal.

No estado do Pará, ainda de acordo com levantamento realizado pela SASE/MEC por meio de consulta ao SIMEC/PAR, em novembro de 2013, é possível saber como se encontra a organização dos Planos de Carreira para o magistério público e profissionais de serviço e apoio escolar nos 144 municípios paraenses.

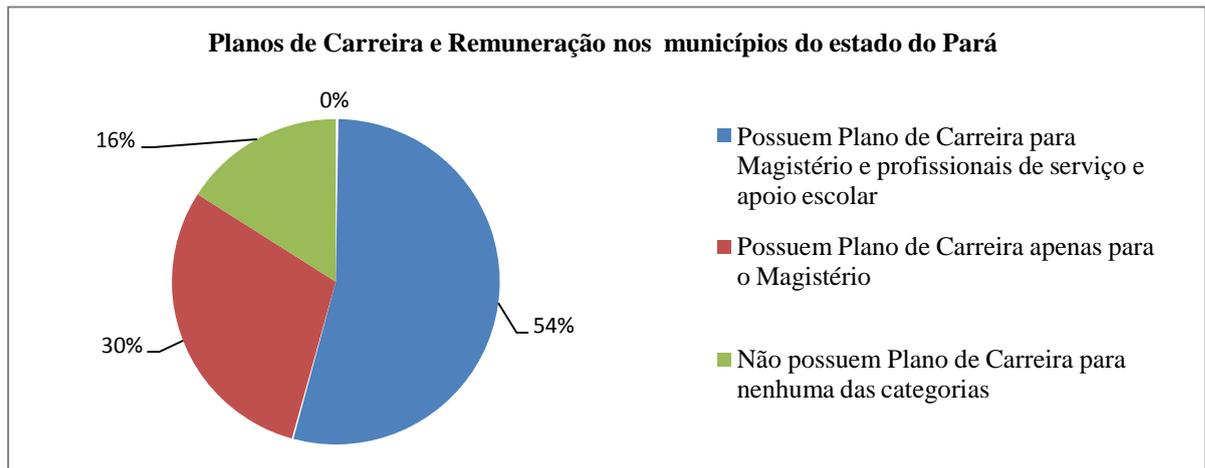


FIGURA 5

Fontes: SIMEC/PAR 2012 e SASE/MEC 2013

Os dados da Figura 5 mostram que 54% (78) dos municípios paraenses possuem Plano de Carreira para o magistério e profissionais de serviço e apoio escolar, 30% afirmaram possuir Plano de Carreira somente para o magistério e 16% declararam não possuir Plano de Carreira para nenhuma dessas categorias.

Sobre o cumprimento da Lei N.º 11.738/08 temos as seguintes informações:

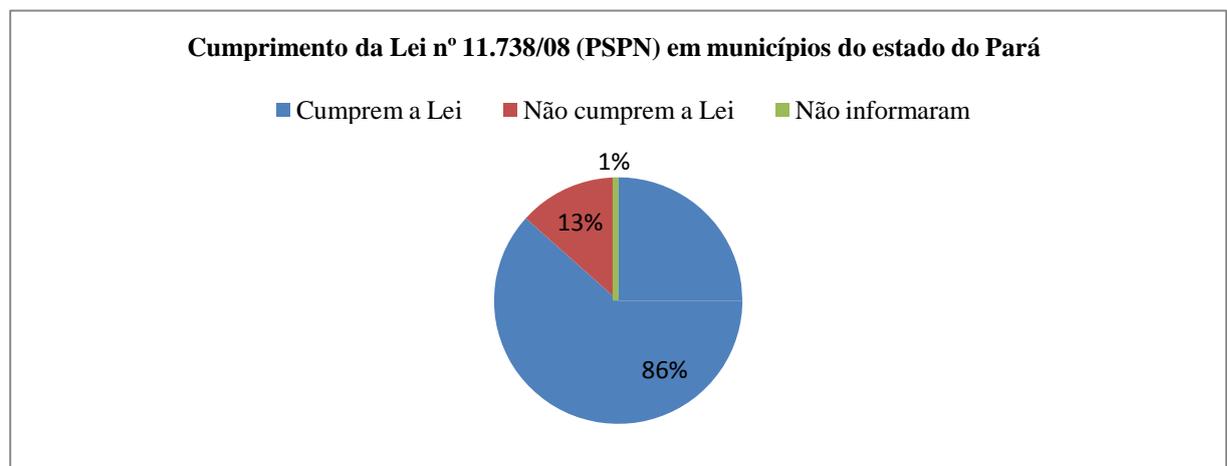


FIGURA 6

Fontes: SIMEC/PAR 2012 e SASE/MEC 2013

Na Figura 6 é possível observar que 86% dos municípios paraenses declararam que estão cumprindo a Lei do Piso e somente 13% dos municípios informaram que não pagam o piso salarial para os professores conforme previsto na referida Lei.

A partir desses dados, cabe-nos perguntar: O que impede os estados e municípios de elaborarem e implementarem Planos de Cargos, Carreira e Remuneração e a cumprirem o que determina a Lei do Piso? Certamente a resposta a este questionamento remete à necessidade de pesquisas no âmbito de cada estado e município. Contudo, podemos afirmar que os escassos recursos destinados pela União à educação básica e a ausência de ações mais decididas deste ente da federação na redução da desigualdade entre os demais entes federados, apresenta-se como um dos principais obstáculos para o desenvolvimento de políticas públicas comprometidas com a valorização dos profissionais do magistério.

É a partir dessa discussão teórica em que foram elucidados elementos que nos ajudam a compreender a regulamentação da carreira do magistério público da educação básica no contexto nacional, que nos propomos a descrever e analisar a configuração da carreira do magistério público do município de Oriximiná, na perspectiva de compreender sua atratividade.

CAPÍTULO II

A CONFIGURAÇÃO DA CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ-PA

2.1 O município de Oriximiná: Contexto Histórico, Demográfico, Político e Socioeconômico

A origem da cidade de Oriximiná é relatada por diferentes autores, como Figueira (1994), Tavares (2006) e Cândia (2014). De acordo com estes estudiosos, Oriximiná nasceu em virtude do processo de desbravamento das terras firmes localizadas à margem esquerda do rio Trombetas. No ano de 1877, de acordo com Figueira (1994) e Tavares (2006), o padre José Nicolino de Souza³⁴, motivado pela missão catequizadora e com o propósito de concentrar as populações que habitavam nas localidades que faziam parte do roteiro de sua peregrinação evangelizadora, fundou uma povoação, denominando-a de Santo Antônio de *Uruã-Tapera* ou *Mura-Tapera*³⁵.

Todavia, os estudos de Cândia (2014), revelam que além da motivação religiosa, Pe. José Nicolino de Souza, ao organizar expedições para desbravar esta região, tinha a pretensão de chegar ao cobiçado “Campos Gerais”, terras onde provavelmente os mocambos exploravam o ouro que comercializavam na cidade de Óbidos. Esta versão da história de Oriximiná, segundo o autor, é desconhecida por muitos oriximinaenses.

Anos depois da fundação do pequeno povoado, por meio da Lei N.º 1.288/1886, o presidente da Província do Pará, Dr. Joaquim da Costa Barrada, determinou que esse povoado fosse elevado à categoria de Freguesia, com o nome de “Freguesia de Santo Antônio do Uruá-Tapera”. O lugarejo se desenvolveu, sua população cresceu, se organizou e, em pouco tempo,

³⁴Segundo Figueira (1994), José Nicolino de Souza era um índio da tribo *Uaboys* que foi adotado pela família Queiroz de Souza, moradora da cidade de Faro. Seus pais adotivos investiram em sua educação encaminhando-o para estudar em Manaus. Ao terminar os estudos primários, o jovem estudante apresentou interesse pela vida religiosa, e assim ingressou no curso secundário, seguindo posteriormente para um Convento na França. Na condição de padre, José Nicolino de Souza, voltou ao Brasil servindo à religião em vários lugares, como na cidade de Faro e Oriximiná.

³⁵Figueira (1994) explica que *Uruá-Tapera* etimologicamente significa: *Uruá* – molusco gastrópode da família dos *ampularídeos*, espécie de caramujo (levando em conta a facilidade com que esses moluscos são apanhados); *Tapera* – aldeia indígena abandonada, habitação em ruínas (do Tupi *taba* + *puera* – “que foi”). Com base nesses significados, *Uruá* significa tolo, ingênuo, podendo ser associado a matuto; *Tapera* significando aldeia abandonada, que foi uma taba. Assim, *Uruá-Tapera* significa um lugar outrora habitado, que antes havia sido uma taba. A denominação de *Santo Antônio de Uruã-Tapera* ou *Mura-Tapera*, ainda segundo Figueira (1994), deve-se ao fato do povoado ter sido fundado em 13 de junho, dia onomástico de Santo Antônio de Lisboa.

alcançou notoriedade no cenário político estadual. Isso fez com que, em 9 de junho de 1894, o governador Lauro Sodré elevasse essa Freguesia à categoria de Vila, passando a denominá-la Oriximiná. Neste mesmo ano, o referido governador decretou a transformação da Vila em Município, que foi instalado em 5 de dezembro de 1894, também com o nome de Oriximiná.

Porém, em 3 de abril de 1900, por motivos políticos, o governador do estado do Pará, Sr. Paes de Carvalho, por meio da Lei N.º 729, extinguiu o município de Oriximiná, sendo que seu território foi dividido e anexado aos municípios de Óbidos e Faro. O município só foi restabelecido em 24 de dezembro de 1934, por meio do Decreto N.º 1442.

O nome Oriximiná é de origem indígena. De acordo com Figueira (1994), há duas versões para o significado deste nome. Poder-se-á deduzir de *URUÇUI-ARICI-ORIX* = abelha (uma das espécies), e *MINÁ* (marido, macho), significando então “o macho da abelha”, o zangão. Outra versão, ainda segundo Figueira, é defendida por Frei Protásio Frinckel, que serviu à comunidade por muitos anos como pároco, e foi conhecedor profundo da região, de seus diversos núcleos de habitantes primitivos, inclinava-se pela derivação de *Eruzu-M'Na* que significa “muitas praias” ou “minas de praia”.

A cidade de Oriximiná está localizada ao extremo oeste do estado do Pará, à margem esquerda do rio Trombetas, no seio da Amazônia Legal. O referido município pertence à mesorregião do Baixo Amazonas e à microrregião de Óbidos. Limita-se, ao Norte, com Guiana Francesa e Suriname; a Leste, com o município de Óbidos; ao Sul, com o município de Juruti e Terra Santa; e a Oeste, com o município de Faro e com o estado de Roraima. A cidade está localizada a uma latitude 01°45'56" Sul e a uma longitude 55°51'58" Oeste, estando a uma altitude de 46 metros. Sua distância de Belém (capital do estado) é de aproximadamente, 818,5 km.



FIGURA 07 - Localização do município de Oriximiná – Pará
Fonte: <http://www.proex.uff.br/oriximina/?pg=8>

De acordo com o último Censo Demográfico realizado em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Oriximiná é o 22º (vigésimo segundo) município mais populoso do Pará, com 62.794 (sessenta e dois mil, setecentos e noventa e quatro) habitantes, que corresponde, em média, a 0,82% da população estadual (7.581.051 habitantes). A população deste município é etnicamente formada por remanescentes indígenas (Konduris, WaiWai, Tiriós), africana (remanescentes de quilombos) e europeia (portugueses e italianos).

Do total de habitantes do município, 36% residem na área rural e 64% na área urbana. Oriximiná é o segundo maior município do estado do Pará em extensão territorial, possui uma área de 107.604,4 km², só superado pelo município de Altamira (161.445,91 km²). Trata-se, de acordo com Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), de um município de médio porte, por concentrar uma população entre 50.001 a 100.000 habitantes.

Na Tabela 01, pode-se verificar a evolução da população do município, a variação de crescimento anual, taxa de urbanização, assim como a média da população municipal em relação à população estadual.

TABELA 01 - ORIXIMINÁ - Evolução do Continente Populacional (2006-2013)

ANO	ORIXIMINÁ					
	População	Nº Índice 2006=100	Var. Anual %	Taxa de Urbanização	População estadual	% sobre a população estadual
2006	53.999	100	*	*	7.157.305	0,75
2007	55.034	101,9	1,9	61,96	7.281.011	0,75
2008	57.765	106,9	5	*	7.402.515	0,78
2009	58.684	108,6	1,7	*	7.521.656	0,78
2010	62.794	116,2	7,6	63,93	7.581.015	0,82
2011	63.905	118,3	2,1	*	7.751.993	0,82
2012	64.978	120,3	2	*	7.862.333	0,82
2013	66.821	123,7	3,4	*	7.969.654	0,83

Fonte: IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros.

Nota: * Não foram encontrados dados referentes a estes anos.

Os dados apresentados na Tabela 01 revelam que o crescimento populacional de Oriximiná, de 2006 a 2013, foi de 23,7 %, apresentando diferentes variações, sendo que a maior foi a de 2009 para 2010, correspondente a 7,6%. Todavia, importa lembrar que, em 2010, o IBGE realizou a contagem da população, sendo que os dados dos demais anos são estimativas feitas por este Instituto. Em termos de urbanização nota-se que houve aumento do número de pessoas que vivem na área urbana, passando de 61,96 %, em 2007, para 63,93%, em 2010.

O crescimento da população de Oriximiná a cada ano, assim como o aumento da taxa de urbanização, revela que as pessoas buscam concentrar-se na sede do município, possivelmente em busca de emprego e melhores condições de vida. Esse fenômeno sinaliza para um provável aumento nas demandas por atendimento educacional e, em consequência disso, para a necessidade de se recrutar mais professores.

Segundo informações contidas no Relatório Técnico do Plano Diretor de Oriximiná³⁶, o processo de ocupação da área urbana do município se intensificou a partir da década de 70, quando iniciaram as obras de implantação do empreendimento de exploração de bauxita no distrito de Porto Trombetas / Oriximiná, pela empresa Mineração Rio do Norte S/A.

A instalação desta empresa no município desencadeou um processo migratório de pessoas da zona rural e até mesmo de outros municípios que se dirigiram para Oriximiná em busca de oportunidades de emprego. Além disso, de 1997 a 2004, o município investiu em obras de infraestrutura na área urbana e na área rural. Neste período, houve pavimentação de ruas, construções de praças, postos de saúde, escolas, quadras poliesportivas e implantação de um microsistema de abastecimento de água, o que novamente incentivou a migração de pessoas para o município e, conseqüentemente, o crescimento da população urbana.

No entanto, apesar do município de Oriximiná ter elaborado e instituído, por meio da Lei Complementar N.º 6924/06, o Plano Diretor Municipal como sistema e processo de planejamento municipal e gestão do desenvolvimento urbano, estudos realizados por Paulino e Justina (2013) revelaram que o município enfrenta vários problemas oriundo da ocupação desordenada.

Segundo os autores, o município de Oriximiná

[...] é um importante exemplo da realidade pela qual atravessa um grande número de outros municípios amazônicos, e se enquadra numa espécie de padrão urbano amazônico caracterizado pela desigualdade territorial e pela crescente degradação socioambiental urbana e rural, marcada pelo acúmulo de lixo, poluição sonora-áudio-visual, poluição atmosférica, ocupação em áreas alagadas, desmatamento etc., e pelo aumento da criminalidade, sem discorrer detalhadamente no crescimento da demanda por saúde, educação, transporte, lazer, moradia que surgem com o adensamento populacional (PAULINO; JUSTINA, 2013, p. 2).

Assim, após analisarem o disposto na referida Lei e o que de fato foi implementado na prática, verificou-se o não cumprimento dos objetivos, diretrizes e princípios fundamentais

³⁶ De acordo com Constituição Federal (§ 1º do art. 182), o Plano Diretor deve ser objeto de lei, sendo obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

abordados pelo Plano Diretor. Trata-se, de acordo com os autores, de mais uma lei inócua, pelo fato de o poder público local não utilizá-lo como instrumento indispensável no processo de Gestão e Planejamento do município.

No que concerne ao contexto político do período correspondente à série histórica deste estudo, Oriximiná teve em sua administração, dois prefeitos: Argemiro José Wanderley Picanço Diniz (2005-2008) e Luiz Gonzaga Viana Filho (2009-2012), este último reeleito, em 2012, para governar de 2013-2016. O primeiro, do Partido Social Democracia Brasileira (PSDB), foi eleito, em 2004, com 52,63%, dos votos válidos e o segundo, do Partido Verde (PV), foi eleito, em 2008, com 72,8 % dos votos válidos e reeleito, em 2012, com 53,76 % dos votos válidos³⁷.

Como é possível observar, apesar de ter conseguido se reeleger, o resultado da eleição de 2012 revela uma queda na popularidade de Luiz Gonzaga Viana Filho. Além desses dois mandatos, Luiz Gonzaga Viana Filho foi vice-prefeito de 1989 a 1992, Prefeito Municipal de 1997-2000 e de 2001-2004, totalizando assim, ao final de 2016, 20 anos de governo.

Em seu Programa de Governo (2009-2012)³⁸, o então candidato a prefeito, Luiz Gonzaga Viana Filho e seu vice- prefeito, Fernando Diógenes Calderaro Andrade, firmaram compromisso com a política educacional com foco no fortalecimento do Ensino Fundamental.

Todavia, também se comprometeram com o desenvolvimento de outras ações consideradas por estes igualmente importantes, a saber: capacitação dos professores da educação; manutenção do calendário diferenciado dos dias letivos nas escolas da zona rural; celebração de convênios com órgãos Federais para a continuidade dos programas de transporte escolar e de dinheiro direto na escola; apoio ao Ensino Superior com a UFPA e outras universidades particulares e a ampliação do Núcleo Universitário de Oriximiná; distribuição regular de livros, outros materiais didáticos e merenda escolar em todas as escolas da rede municipal; apoio aos Conselhos Municipais ligados à área da Educação; elaboração do novo Plano Municipal de Educação; realização da chamada escolar, visando o atendimento de uma clientela aproximada dos 25 mil alunos, nos quatro anos de governo; apoio à Educação Escolar Indígena com a mesma atenção dispensada às escolas da rede municipal; melhoria da rede física escolar com a recuperação das unidades existentes e construção de outras, tanto na cidade

³⁷ Informações disponíveis em: <<http://www.tre-pa.jus.br>>. Acesso em: 20 mai. 2014.

³⁸ Segundo informações do Sr. João Valter Tavares, Assessor Especial do Governo e um dos coordenadores de campanha para reeleição do atual prefeito de Oriximiná, não houve alteração de propostas na área educacional para o pleito de 2013-2016. A intenção era dar continuidade aos compromissos firmados no Programa de Governo do mandato anterior.

como no interior; atualização do Estatuto do Magistério e revisão do Plano de Cargos e Carreira dos trabalhadores da educação do município.

A economia do município de Oriximiná, segundo dados apresentados pela Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Finanças (SEPOF)³⁹, assenta-se na agricultura, na pecuária, nos produtos de origem animal e no extrativismo vegetal.

Na agricultura, destaca-se o cultivo da mandioca e da banana. A agricultura praticada no município é predominantemente do tipo familiar, sendo que a utilização de tecnologias ou de outro tipo de mecanização é pouco expressiva. Na pecuária, destaca-se o rebanho de bovinos. Entre os produtos de origem animal, destacam-se a produção de leite de vaca, de ovos de galinha e de mel de abelha.

Os produtos oriundos da extração vegetal estão organizados, nas tabelas apresentadas pela SEPOF, em três categorias: alimentícios, madeiras e oleaginosos. Na categoria dos produtos alimentícios destaca-se a castanha do Pará, seguida do fruto do açaí. Na categoria madeiras, destaca-se a lenha, seguido da madeira de tora e do carvão vegetal. Entre os produtos oleaginosos, destaca-se a extração do óleo de copaíba e da amêndoa do Cumaru.

O mercado de trabalho no município de Oriximiná, ainda com base nos dados da Estatística Municipal apresentada pela SEPOF, está servido dos seguintes setores de atividades econômicas: extrativa mineral, indústria de transformação, serviços industriais de utilidade pública, construção civil, comércio, serviços, administração pública e agropecuária. Dentre estes setores, o que mais emprega é a administração pública (2.584 servidores, em 2012), seguido do setor extrativo mineral (1.399 empregados, em 2012); e da indústria de transformação (1.098 empregados, em 2012).

Importa ressaltar que em Oriximiná, no distrito de Porto Trombetas, está instalada a indústria extrativa mineral de bauxita da Mineração Rio do Norte S.A. (MRN)⁴⁰. As atividades desta empresa consistem na extração, no beneficiamento e na venda de minério de bauxita. Por explorar as jazidas de bauxita localizadas no território de Oriximiná, a MRN é obrigada a pagar ao município compensação financeira, conforme previsto no § 1º art. 20 da CF de 1988. A

³⁹ As informações sobre as atividades econômicas estão fundamentadas na Estatística Municipal de Oriximiná/2013, elaborada pela SEPOF e disponibilizada no *site*: <http://www.sepof.pa.gov.br>. Neste documento os dados são apresentados em diferentes séries históricas, no entanto, foram considerados em nosso estudo, somente os dados referentes ao ano de 2011, por ser o último ano em que a SEPOF realizou a atualização dos dados.

⁴⁰ A Mineração Rio do Norte S.A. (MRN ou Sociedade) é uma Sociedade Anônima (S.A.) de capital fechado, que tem como acionistas: a Vale S.A., Alcan Alumina Ltda., BHP Billiton Metais S.A., Companhia Brasileira de Alumínio, Alcoa Alumínio S.A., NorskHydro Brasil Ltda., Alcoa World Alumina LLC e Alcoa World Alumina Brasil Ltda. Informações disponíveis em: <<http://www.mrn.com.br/Informaes%20Financeiras/24x27cm-DOE-2013.pdf>>. Acesso em: jun. 2014.

Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM), para fins de aproveitamento econômico, foi instituída pela Lei Federal N.º 7.990/89, que em seu art. 6º, determina que a mesma seja de até 3% (três por cento) sobre o valor do faturamento líquido resultante da venda do produto mineral, obtido após a última etapa do processo de beneficiamento adotado e antes de sua transformação industrial.

Estas informações são importantes para explicar que a CFEM, conhecida como *Royalties*⁴¹, não é tributo; mas sim, segundo parecer jurisprudencial⁴², uma forma de ressarcimento financeiro aos estados, Distrito Federal e aos municípios pela exploração de seus bens. Por esse motivo, a CFEM não se configura como receita tributária.

Além disso, vale ressaltar, que a Lei N.º 7.990/89, no art. 8º, proíbe o uso dos recursos da CFEM para pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. No inciso II do art. 8º, a Lei N.º 7.990/89 veta a aplicação da CFEM no custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória aos profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública.

Todavia, apesar da CFEM não poder ser aplicada no pagamento de pessoal, ela é uma importante fonte de recursos que podem ser utilizados pelo gestor para financiar projetos que visem à melhoria da infraestrutura, da qualidade ambiental, da saúde e da educação. Convém ainda informar que a CFEM não está incluída na Receita Própria do município. Os recursos provenientes da mesma fazem parte das Transferências da União, compondo assim a Receita Total do município.

A Tabela 02 apresenta um panorama acerca da receita orçamentária do município de Oriximiná no período de 2006 a 2013. Na perspectiva de analisar a importância da CFEM na composição da Receita Total do município de Oriximiná e compará-la em relação à Receita Própria, inserimos na referida tabela os valores desta compensação financeira repassados ao município de Oriximiná neste mesmo período.

⁴¹ *Royalty* é a denominação genérica que é dada aos encargos que incidem especificamente sobre a mineração. Ver: <http://www.mme.gov.br/sgm/galerias/arquivos/plano_duo_decenal/estudos_economia_setor_mineral/P03_RT09_Analise_Comparativa_de_Royalties.pdf> Acesso em: mai. 2014.

⁴² TRF 1ª Região. Apelação Cível nº 950121675-6. 19/11/99. Ver <<http://jus.com.br/artigos/2978/compensacao-financeira-por-exploracao-mineral>>. Acesso em: 18 mai. 2014.

TABELA 02 - ORIXIMINÁ - Receita Orçamentária Realizada, por fonte (em R\$) (2006-2013)

Ano	Receita Total (A)	Nº Índice 2006=100	Receita Própria (B)	Nº Índice 2006=100	B:A %	Receita de Outras Fontes (C)	Nº Índice 2006=100	C:A %	CFEM (D)	Nº Índice 2006=100	D:A %	D:B %
2006	122.397.240	100	19.159.011	100	15,7	110.627.088	100	90,4	26.305.715	100	21,5	137,3
2007	127.945.854	104,5	15.987.011	83,4	13,1	120.289.167	108,7	94,0	27.462.615	104,4	21,5	171,8
2008	128.885.755	105,3	16.452.461	85,9	12,8	122.751.726	111,0	95,2	22.427.453	85,3	17,4	136,3
2009	132.146.171	108,0	15.822.064	82,6	12,0	126.075.051	114,0	95,4	23.604.262	89,7	17,9	149,2
2010	136.373.755	111,4	23.254.174	121,4	17,1	124.062.671	112,1	91,0	14.979.100	56,9	11,0	64,4
2011	160.405.144	131,1	34.595.625	180,6	21,6	136.932.554	123,8	85,4	14.983.791	57,0	9,3	43,3
2012	161.675.145	132,1	36.399.871	190,0	22,5	133.738.706	120,9	82,7	13.569.578	51,6	8,4	37,3
2013	143.549.713	117,3	30.362.888	158,5	21,2	123.426.893	111,6	86,0	9.932.387	37,8	6,9	32,7

Fonte: Oriximiná. Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO, exercícios financeiros de 2006 a 2013.

Disponíveis em: <<https://www.fnpe.gov.br/siope/dadosInformadosMunicipio.do>>. Acesso em: 10 ago. 2014.

Nota: Valores corrigidos a dezembro de 2013, INPC/IBGE.

Receita Própria: Rec. Tributária+ Rec. de Contribuições + Rec. Patrimonial + Rec. Serviços + Outras Receitas Correntes.

Receita de Outras Fontes: Transferências Intergovernamentais (inclui a complementação do FUNDEF/FUNDEB + Transferências de Convênios).

No que concerne à Receita Total do município de Oriximiná, observamos que houve crescimento de 17,3%, ou seja, houve aumento real da receita orçamentária, durante o período de 2006 a 2013. Verificamos que o crescimento da receita mobilizada pelo município de Oriximiná decorreu em parte do aumento da Receita Própria, 58,5%. No que concerne ao crescimento da Receita de Outras Fontes, constatamos que este foi de 11,6%, ou seja, não acompanhou o mesmo padrão de crescimento das demais receitas do município.

Constatamos que há um cenário positivo em relação à receita do município de Oriximiná, pois houve crescimento no índice percentual de participação das Receitas Próprias, que de 15,7%, em 2006, passou para 21,2%, em 2013. Sobre a Receita de Outras Fontes, verificamos que houve um decréscimo em relação à Receita Total do município, pois em 2006 o índice percentual correspondeu a 90,4% e em 2013 decaiu para 86,0%.

Estes dados nos permitem dizer que Oriximiná, apesar de ter apresentado, no período descrito acima, um crescimento na Receita Própria é um município que sobrevive de transferências de recursos de outras esferas de governo. Essa condição do município é preocupante visto que quanto mais dependente for das transferências de outras esferas de governo, menos chance terá de exercer sua autonomia política, financeira e pedagógica.

Contudo, de acordo com o Relatório de Pesquisa “Financiamento da Educação Básica: Atendimento às Matrículas da Educação Básica e Capacidade de Financiamento de Municípios do Estado do Pará”⁴³, elaborado por GEMAQUE (2007), o percentual de participação da Receita Própria em relação à Receita Total, no caso de Oriximiná, é elevado para o contexto paraense, formado majoritariamente por municípios pequenos e, em geral, pobres financeiramente, cuja participação da receita própria geralmente não ultrapassa de 5%.

Em relação à CFEM é possível observar que, em 2006, representava 21,5% da Receita Total do município. Quando comparada à Receita Própria, representava 137,3%, sendo, portanto, maior que esta. No entanto, a CFEM, a partir de 2010, começa a apresentar um significativo decréscimo em virtude da empresa Mineração Rio do Norte ter iniciado a extração de bauxita em novas minas localizadas no município de Terra Santa⁴⁴. Em 2013, último ano da

⁴³ O referido Relatório apresenta os resultados da pesquisa, coordenada pela Profa. Dra. Rosana Gemaque, em 13 municípios paraenses que municipalizaram o ensino fundamental. O objetivo principal da pesquisa foi analisar a relação entre o atendimento às matrículas da Educação Básica, efetivadas no período de 1996 a 2004, e a capacidade financeira/técnica-pedagógica existentes nos municípios pesquisados, visando avaliar a política de municipalização do ensino no estado do Pará.

⁴⁴ Inicialmente, por não haver definição, em campo, dos limites entre os municípios de Oriximiná e Terra Santa, os valores referentes à CFEM foram depositados judicialmente pela MRN. A linha demarcatória parcial entre os dois municípios foi oficializada em 2013, por meio de Decreto assinado pelo governador em exercício Helenilson Pontes.

série histórica em análise, a CFEM apresentou um decréscimo de 62,2 % em relação a 2006. Com isso, a participação da CFEM na Receita Total, no mesmo ano, caiu para 6,9% e, em relação à Receita Própria, sua representação ficou na ordem de 32,7%. Isso significa que o município passou a ter menos recursos para investir em melhorias voltadas para a comunidade local e isso inclui, por exemplo, construção e reformas de escolas.

O Produto Interno Bruto (PIB) do município de Oriximiná, no período de 2006 a 2012 (não encontramos informação sobre o ano de 2013), foi pouco expressivo em relação ao PIB estadual, não ultrapassando 2% (maior participação), como podemos observar na Tabela 04.

TABELA 03 - ORIXIMINÁ - Produto Interno Bruto – PIB e PIB Per Capita

Ano	PIB			PIB PER CAPITA	
	Valor (R\$ Mil)	Participação no Estado	Ranking no Estado	Valor (\$)	Ranking no Estado
2006	631.717	1,42	10	11.698	11
2007	654.261	1,32	11	11.928	11
2008	1.170.263	2	9	20.259	5
2009	852.133	1,46	10	14.521	6
2010	1.212.213	1,56	11	19.305	5
2011	1.332.624	1,51	10	20.853	6
2012	1.174.342	1,29	12	18.073	8
2013	*	*	*	*	*

Fonte: Ministério da Saúde – DATASUS/Dados demográficos e socioeconômicos. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br>> Acesso em: 02 jul. 2013.

Nota: * Não foram encontrados dados referentes ao ano de 2013.

Os dados da Tabela 03 revelam ainda que o PIB de Oriximiná de 2006 a 2012 apresentou diferentes variações. De 2006 para 2007, o crescimento do PIB foi de apenas 3,6%. Em 2008, houve um salto significativo do PIB em relação a 2007, na ordem de 78,9 %. No ano seguinte, observa-se que houve um decréscimo de 27,2%, em relação a 2008. Em 2010, o PIB voltou a crescer, ficando na ordem de 42,3% em relação a 2009. Em 2011, o PIB apresentou o maior crescimento da série histórica em análise, 111% em relação a 2006, mas não se manteve em 2011, ano em que o decréscimo ficou na ordem de 11,9 % em relação a 2011.

O PIB *Per Capita* de Oriximiná, atingiu, em 2011, o maior valor, correspondente a R\$ 20.853. Quando comparado com o PIB *Per Capita* dos demais municípios do estado do Pará, verifica-se que Oriximiná, em 2012, passou a ocupar o oitavo lugar no ranking estadual o que, por sua vez, poderá ter rebatimento negativos na qualidade de vida da população. Contudo, é interessante destacar que o PIB *Per Capita* de Oriximiná em 2012, foi bem superior ao PIB *Per Capita* do estado do Pará, que foi de R\$ 11.678.

Para analisar a situação social da população de Oriximiná iremos considerar o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM)⁴⁵, a taxa de analfabetos (acima de 15 anos), a taxa de mortalidade infantil e a renda *per capita* média anual da população.

TABELA 04 - ORIXIMINÁ - Indicadores Sociais – 2000/2010

Unidade Administrativa	Ano*	IDHM	Taxa de Analfabetismo (acima de 15 anos)**	Taxa de Mortalidade Infantil	Renda Per Capita Média Anual da População (R\$)
Oriximiná	2000	0,517	13,9	30,9 p/mil	264,69
	2010	0,623	10,9	22,1 p/mil	332,29
Pará	2000	0,518	15,9	29,03 p/mil	335,76
	2010	0,646	11,6	20,3 p/mil	446,76
Brasil	2000	0,757	13,6	29,68 p/mil	*
	2010	0,699	9,6	16,7 p/mil	*

Fonte: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_print/oriximina_pa

*Os anos selecionados correspondem aos dois últimos Censos Demográficos do Brasil.

** <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0206>

De acordo com os dados da Tabela 04, o IDHM de Oriximiná passou de 0,517 em 2000, para 0,623 em 2010. Neste período, segundo informações apresentadas pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNEUD)⁴⁶, a dimensão que apresentou maior crescimento em termos absolutos foi Educação (com crescimento de 0,185), seguida por Longevidade e por Renda. Oriximiná, nas últimas duas décadas, teve incremento no seu IDHM de 59,74%, acima da média de crescimento nacional (47%) e acima da média de crescimento estadual (56%).

Em 2010, Oriximiná ocupava a 3631^a posição, em relação aos 5.565 municípios do Brasil, sendo que 3.630 (65,23%) municípios estão em situação melhor e 1.935 (34,77%) municípios estão em situação igual ou pior. Em relação aos 143⁴⁷ outros municípios do Pará, Oriximiná ocupa a 31^a posição, sendo que 30 (20,98%) municípios estão em situação melhor e 113 (79,02%) municípios estão em situação pior ou igual.

⁴⁵ O IDHM é, assim como o IDH, um índice que mede o desenvolvimento humano de uma unidade geográfica. Como o IDH foi concebido para ser aplicado no nível de países e grandes regiões, sua aplicação no nível municipal tornou necessárias algumas adaptações metodológicas e conceituais para melhor corresponder à realidade brasileira. O IDHM é divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNEUD). Esse índice leva em conta dados dos censos demográficos do IBGE em três dimensões: educação, longevidade (expectativa de vida) e renda. A escala varia de 0 a 1 (quanto mais próximo do 1, mais desenvolvido) e está dividida em cinco faixas (de muito baixo a muito alto desenvolvimento).

⁴⁶ Ver Atlas do Desenvolvimento Humano 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_print/oriximina_pa>. Acesso em: 10 jun. 2014.

⁴⁷ Atualmente o estado do Pará possui 144 municípios, em virtude de Mojuí dos Campos, ter ascendido à categoria de município com a posse de seu primeiro prefeito em 1º de janeiro de 2013.

A taxa de analfabetismo da população na faixa etária acima de 15 anos, que em 2000 era de 13,9%, diminuiu para 10,9%, em 2010. Quando comparamos com o estado do Pará, observamos que Oriximiná, está abaixo da média do estado, tanto em 2000 (15,9%), como em 2010 (11,6%). Em relação à taxa de analfabetismo do Brasil, Oriximiná ficou acima, tanto em 2000 (13,6), como em 2010 (9,6).

A mortalidade infantil⁴⁸ em Oriximiná diminuiu de 30,9 % por mil nascidos vivos em 2000, para 22,1 % por mil nascidos vivos em 2010. A taxa de mortalidade infantil do estado do Pará em 2010 era de 20,3% por mil nascidos vivos e do Brasil 16,7% por mil nascidos vivos. Esses dados revelam que Oriximiná, apesar de ter reduzido a mortalidade infantil em 8,8 %, ainda está, de acordo com os dados de 2010, acima da média do estado do Pará e do Brasil.

Em relação à renda *per capita* média anual da população, observa-se um crescimento correspondente a 2,30 % no período de 2000 a 2010. No entanto, segundo informações contidas no Atlas do Desenvolvimento Humano/2013 – PNUD, houve aumento na diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. A desigualdade que era de 0,61 em 2000, passou para 0,64 em 2010. Quando consideramos a renda *per capita* média anual de Oriximiná em relação a do estado do Pará, observamos que em Oriximiná as pessoas vivem com uma renda inferior à média do estado.

2.2 A EDUCAÇÃO BÁSICA NO MUNICÍPIO DE ORIXIMINÁ

2.2.1 Organização, estrutura e gestão da Educação Básica no município de Oriximiná

A organização da educação nacional está definida na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB N.º 9.394/96. De acordo com o art. 211 da CF de 1988, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração, sendo que os municípios, após alteração introduzida pela EC N.º 14/96, deverão atuar prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. A LDB N.º 9.394/96, nos arts. 8º, 9º, 10 e 11, define o território e os parâmetros de organização dos sistemas de ensino por ente federado, resguardando a autonomia de cada um.

Vejamos quais as áreas de competência atribuída aos municípios pela LDB N.º 9.394/96:

⁴⁸Frequência com que ocorrem os óbitos infantis (menores de um ano) em uma população, em relação ao número de nascidos vivos em determinado ano civil.

Art. 11- Os Municípios incumbir-se-ão de:

- I - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; II - exercer ação redistributiva em relação às suas escolas;
- III - baixar normas complementares para o seu sistema de ensino;
- IV - autorizar, credenciar e supervisionar os estabelecimentos do seu sistema de ensino;
- V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.
- VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica (BRASIL, 1996).

Para Carneiro (2014), o artigo em questão é importante porque ao definir áreas de competência da educação para os municípios, resgata a possibilidade de aproximação do Estado com a sociedade. Sabe-se que é no território dos municípios que as pessoas vivem e a aproximação do poder local com a comunidade pode criar um canal de comunicação para se discutir as demandas locais e a partir daí transformá-las em direitos dos cidadãos.

Mas, para isso, segundo o autor, é de fundamental importância que os gestores municipais construam um espaço permanente de interlocução com a sociedade civil organizada, para que as leis elaboradas e aprovadas no âmbito municipal estejam alicerçadas no princípio da gestão democrática. Caso contrário, não passarão de letras mortas, condenadas ao esquecimento.

A Lei Orgânica do Município de Oriximiná, promulgada em 25 de junho de 2003, na Seção I, do Capítulo III, trata dos aspectos relacionados à Educação. No art. 173, atribui ao município a responsabilidade pela elaboração do Plano Municipal de Educação de acordo com as diretrizes e normas gerais previstas nos Planos Nacional e Estadual de Educação, com estabelecimento de prioridades e metas para a educação municipal. O art. 174 define o ensino fundamental e a pré-escola como etapas de ensino de atuação prioritária do município. No art. 175 é garantida a vinculação anual de nunca menos de 25% (vinte e cinco por cento) da receita resultante dos impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Os princípios que regem a Educação em Oriximiná estão inscritos na Lei Orgânica deste município da seguinte forma:

Art. 176 [...]

- I. Igualdade para acesso e permanência na escola.
- II. Garantia de pleno exercício dos direitos culturais, com acesso às fontes de culturas regionais e apoio à difusão e às manifestações culturais.

- III. Gratuidade do ensino público nos estabelecimentos mantidos pelo Poder Público Municipal, com isenção de taxas e contribuições de qualquer natureza.
- IV. Liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a realidade social, a arte e o saber.
- V. Valorização dos profissionais do ensino.**
- VI. Garantia de padrão de qualidade do ensino.
- VII. Pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas e coexistência de instruções públicas e privadas de ensino.
- VIII. Gestão democrática e colegiada das instituições de ensino e pesquisas, na forma da lei.
- IX. Atendimento ao educando, no ensino pré-escolar e fundamental, mediante programas suplementares de material didático escolar, de alimentação e de saúde.
- X. Erradicação do Analfabetismo, incluindo programa especial de alfabetização do idoso.
- XI. Formação para o trabalho.
- XII. Atendimento, em creche e pré-escola das crianças de 0 a 6 anos de idade, inclusive dos portadores de deficiência.
- XIII. Atendimento educacional especializado aos portadores de excepcionalidades, preferencialmente na rede regular de ensino, ou em escolas especiais, ou ainda em escolas particulares com apoio do município.
- XIV. Oferta de ensino noturno, regular e supletivo, adequado as condições do educando.
- XV. Ampliação de oferta do ensino supletivo para todos os que não possam ingressar no ensino regular, na idade apropriada.
- XVI. Informação sobre as condições do meio ambiente, visando à preservação dos recursos naturais (ORIXIMINÁ, 2003, grifo nosso).

Percebe-se, a partir dos artigos que compõe a Seção I “Da Educação”, a sintonia da Lei Orgânica do Município de Oriximiná com as legislações e diretrizes nacionais. Todavia, as condições objetivas para a concretização, por exemplo, dos princípios estabelecidos no art. 176, ficaram na pendência de legislações reguladoras de iniciativa do poder municipal.

Para dar cumprimento ao disposto na CF de 1988 (art. 211) e na LDB N.º 9.394/96 (art. 11), o município de Oriximiná criou seu Sistema Municipal de Ensino por meio da Lei N.º 6.955, aprovada em 21 de dezembro de 2006. Ao constituir seu próprio sistema de ensino, Oriximiná se desprende do sistema estadual de ensino e passa a ter autonomia para organizar, pôr em funcionamento, acompanhar e avaliar seus órgãos de educação e sua rede de escolas.

Com base nos princípios e fins da educação nacional, a Lei N.º 6.955/06 apresenta, nos incisos do art. 3º, os objetivos da Educação municipal:

Art. 3º[...]

- I - Formar cidadãos participativos e capazes de compreender criticamente a realidade social, conscientes de seus direitos e de responsabilidades, fomentando a autonomia intelectual e a atitude crítico-propositiva.
- II - Garantir a Educação como fundamento de cidadania para a inclusão social.
- III - Garantir aos educandos igualdade de condições de acesso, reingresso, permanência e sucesso na escola.
- IV - Valorizar os trabalhadores da educação municipal.**
- V - Assegurar padrão de qualidade na oferta da educação escolar.
- VI - Promover a autonomia pedagógica, administrativa e financeira da escola, a participação comunitária na gestão do Sistema Municipal de Ensino.

- VII - Favorecer a inovação do processo educativo, valorizando novas ideias e concepções pedagógicas.
- VIII - Assegurar o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas, e o apreço a diversidade cultural, étnica, racial, religiosa, etária, sexual e política.
- IX - Valorizar a experiência extraescolar mediante processos diagnósticos e construtivos de avaliação.
- X - Promover a educação ambiental como eixo norteador e como prática socioeducativa.
- XI - Fomentar o conhecimento enquanto construtor histórico e social de usufruto de todos (ORIXIMINÁ, 2006, grifo nosso).

Como podemos observar, a valorização dos trabalhadores da educação municipal é um dos objetivos expressos nos incisos do artigo citado. Com isso, o município reafirma seu compromisso com o desenvolvimento de políticas que visam a valorização desses profissionais, em harmonia com o inciso V do art. 176 da Lei Orgânica do Município de Oriximiná.

O capítulo V da Lei N.º 6.955/06, é reservado aos Profissionais da Educação. A Seção II trata especificamente “Da Valorização” dos profissionais do magistério. O art. 75 responsabiliza o Poder Público Municipal pelos investimentos na valorização dos profissionais da educação da rede pública municipal de ensino e recomenda à conjugação de esforços para atendimento aos servidores da rede privada. O art. 76 determina que a valorização dos profissionais da educação pública seja assegurada em Plano de Carreira, Cargos e Remuneração do Magistério, cabendo ao Poder Público Municipal cumpri-lo na íntegra.

No artigo 77, é assegurado aos profissionais da educação:

Art. 77 [...]

- I - Ingresso exclusivamente por Concurso Público de provas teóricas e de títulos. II - Aperfeiçoamento profissional continuado, inclusive com licenciamento periódico extensivo a pós-graduação, sem prejuízos de vencimentos.
- II - Progressão funcional baseada na habilitação ou titulação, em conformidade com a Lei Municipal nº. 6.087, de 16/11/1998.
- III - Período reservado a estudos, planejando e avaliação, incluído na carga horária de trabalho, com percentual especificado no art. 89 da Lei Municipal nº. 6.087, 16/11/1998.
- IV - Condições adequadas de trabalho ao exercício profissional nas unidades educacionais do sistema de ensino e atualização constante quanto à associação teoria/prática em estudos e pesquisas.
- V - Piso Salarial Profissional.
- VI - Gratificação ao profissional da educação com certificação em cursos a partir de 360 horas, nos termos do Plano de Cargos e Carreira do Magistério (ORIXIMINÁ, 2006).

Este artigo está em consonância com o art. 67 da LDB N.º 9.394/96 e expressa os meios pelos quais pode se concretizar as condições objetivas de valorização dos profissionais da educação. Todos esses dispositivos devem fazer parte do Plano de Carreira e serão retomados quando analisarmos o PCCR em vigor no município.

No que concerne à organização do Sistema Municipal de Ensino vejamos o que está expresso no art. 9º da Lei N.º 6.955/06:

Art. 9º O Sistema Municipal de Ensino de Oriximiná compreende:

I – As Instituições de Ensino Fundamental e de Educação Infantil, mantidas pelo Poder Público Municipal.

II – As Instituições de Educação Básica, criadas e mantidas pela iniciativa privada.

III – A Secretaria Municipal de Educação.

IV – O Conselho Municipal de Educação;

V – As Instituições Educacionais da Rede Pública de outras esferas administrativas e de organizações não-governamentais que, por força de convênios, contratos e outros, lhes sejam incorporadas.

VI – O conjunto de normas complementares.

Parágrafo Único. O Município, por meio do Conselho Municipal de Educação estabelecerá normas complementares às nacionais que garantam organicidade, unidade e identidade ao Sistema de Ensino (ORIXIMINÁ, 2006).

Como podemos observar nos incisos I e II do artigo citado, integram o Sistema Municipal de Ensino as Instituições Públicas de Educação Infantil e Ensino Fundamental, mantidas pelo poder público municipal e as Instituições Particulares de Educação Básica.

A Tabela 05 apresenta o quantitativo de escolas situadas em área urbana e rural do município de acordo com as unidades administrativas.

TABELA 05 - ORIXIMINÁ – Número de Escolas da Educação Básica no Município (2013)

Unidade Administrativa	Número de escolas no Município		Total
	Escolas Urbanas	Escolas Rurais	
Rede Estadual	02	-	02
Rede Municipal	21	70	91
Rede Particular	05	01	06
TOTAL	28	71	99

Fonte: ORIXIMINÁ: SEMED, 2013.

Os dados apresentados na Tabela 05 revelam que integram o Sistema Municipal de Ensino 97 (noventa e sete) escolas. Dentre estas, 91 (noventa e um) são mantidas pelo poder público municipal e 06 (seis) são particulares. Do total de escolas públicas municipais, 70 (setenta) estão situadas em área rural, sendo que apenas 21 (vinte e um) funcionam na sede do município. Contudo, as escolas da área urbana, em 2013, atenderam 11.533 (onze mil, quinhentos e trinta e três) alunos e as escolas da área rural a um total de 6.418 (seis mil, quatrocentos e dezoito) alunos. Essa contradição entre maior número de escolas localizadas na área rural e menor número de alunos matriculados deve-se às longas distâncias entre as escolas localizadas na área rural e a existência de pequenas comunidades com número reduzido de crianças necessitando de atendimento escolar.

Em relação às escolas particulares, apenas uma está situada em área rural. Trata-se da Escola Professor Jonathas Pontes Athias, situada no Distrito de Porto Trombetas e administrada pela Fundação Vale do Trombetas (FVT). Esta escola atende aos filhos de empregados da Mineração Rio do Norte, de empresas e instituições que prestam serviço em Porto Trombetas, além de crianças e jovens das comunidades ribeirinhas mais próximas⁴⁹.

Importa destacar que as 02 (duas) escolas que pertencem a Rede Estadual, não integram o Sistema Municipal de Ensino, conforme disposto no art. 9º da Lei N.º 6.955/06. Desde 2000, devido ao processo de municipalização do ensino, as escolas estaduais atendem exclusivamente aos alunos do Ensino Médio, sendo que uma oferta o Ensino Médio Regular e a outra além deste, oferta o Ensino Médio na modalidade EJA.

Para analisar o tipo de atendimento ofertado pelas Escolas que integram o Sistema Municipal de Ensino, elaboramos a Tabela 06.

TABELA 06 – ORIXIMINÁ - Número de Escolas da Rede Municipal, por etapas de ensino

Etapas de Ensino	Área Urbana	Área Rural	Total
Educação Infantil	8	45	53
Anos iniciais do Ens. Fundamental	10	70	80
Anos finais do Ens. Fundamental	06	34	40
Educação de Jovens e Adultos	06	09	15

Fonte: ORIXIMINÁ: SEMED, 2013.

Sobre os dados apresentados na Tabela 06, é importante esclarecer que muitas escolas oferecem mais de uma etapa de ensino; por isso, o total de escolas não corresponde aos números apresentados na Tabela 05. Na área urbana as turmas são seriadas e as escolas prestam atendimento por etapa de ensino, com algumas exceções. Entre as escolas que oferecem Educação Infantil, apenas uma atende alunos matriculados nos anos iniciais do Ensino Fundamental. Dentre as 16 (dezesesseis) escolas de Ensino Fundamental, 6 (seis) oferecem o ensino fundamental na modalidade EJA. Na área rural, dentre as 70 (setenta) escolas públicas municipais, 45 atendem alunos da Educação Infantil, todas atendem alunos dos anos iniciais do Ensino Fundamental, 34 (trinta e quatro) possuem alunos que cursam os anos finais do Ensino

⁴⁹ Informações disponíveis em: <<http://www.mrn.com.br/pt-BR/Sobre-MRN/Porto-Trombetas/Paginas/Escola.aspx>>. Acesso em: 10 jul. 2014.

Fundamental e apenas 9 (nove) atendem alunos na modalidade EJA. Na área rural, as turmas dos anos iniciais do ensino fundamental são multicicladas⁵⁰.

Para analisar a evolução das matrículas na Educação Básica em Oriximiná, organizamos a Tabela 07.

TABELA 07 - ORIXIMINÁ - Matrícula da Educação Básica por Dependência Administrativa (2006-2013)

Ano	Dependência Administrativa						Total	Nº Índice 2006=100
	Estadual	Nº Índice 2006=100	Municipal	Nº Índice 2006=100	Privada	Nº Índice 2006=100		
2006	2.844	100	20.408	100	951	100	24.203	100
2007	3.042	107,0	19.890	97,5	990	104,1	23.922	98,8
2008	2.950	103,7	19.506	95,6	1.215	127,8	23.671	97,8
2009	3.165	111,3	19.386	95,0	1.146	120,5	23.697	97,9
2010	3.483	122,5	18.674	91,5	1.179	124,0	23.336	96,4
2011	3.261	114,7	18.256	89,5	1.085	114,1	22.602	93,4
2012	3.203	112,6	18.137	88,9	927	97,5	22.267	92,0
2013	2.935	103,2	17.964	88,0	1.199	126,1	22.098	91,3

Fonte: INEP, 2013. Disponível em: <<http://edudatabrasil.inep.gov.br>> Acesso em: 10 jun. 2014.

De acordo com os dados da Tabela 07, a Educação Básica no município de Oriximiná é oferecida pelas redes estadual, municipal e privada. Se considerarmos, no período em análise, o total de matrículas do município em relação às matrículas efetivadas por dependência administrativa, veremos que a rede estadual foi responsável por 13,4% das matrículas, a rede municipal por 81,9% e a rede particular, por apenas 4,7%. Esses percentuais revelam que a rede municipal é a principal responsável pela oferta da Educação Básica no município.

Sobre essa situação, Gemaque (2007) explica que o município de Oriximiná, após aderir à política de municipalização do ensino, em 2000, passou a assumir a responsabilidade pela oferta da Educação Infantil, Ensino Fundamental, Educação Especial e Educação de Jovens e Adultos. Desde então, a maior responsabilidade pela oferta da Educação Básica passou a recair sobre o município, visto que o estado ficou apenas responsável pela oferta do Ensino Médio. Em 1996, segundo dados apresentados pela mesma autora, Oriximiná tinha 48,6% de suas matrículas a cargo da rede municipal, 42,6% pertenciam à rede estadual e 8,8% à rede privada. Com a municipalização, em 2000, a rede municipal passou a assumir 83,1% das

⁵⁰ Multiciclada é a denominação que se usa quando em uma mesma turma são atendidos alunos de ciclos de aprendizagem diferentes. No caso da área rural de Oriximiná, essa forma de organização acontece somente nos anos iniciais do ensino fundamental por meio do agrupamento de alunos do 1º ciclo (1º, 2º e 3º ano) com alunos do 2º ciclo (4º e 5º ano) em uma mesma turma.

matrículas referentes à Educação Básica, a rede estadual ficou com apenas 9,4% das matrículas e a rede privada com 7,5%.

No entanto, como pode ser observado, nos dados da Tabela 07, no período de 2006 a 2013, houve um decréscimo de 8,7% nas matrículas do município. Tal decréscimo é decorrente, principalmente, da redução das matrículas na rede municipal, que foi de 12%.

A Tabela 08 mostra em que etapa da Educação Básica, sob responsabilidade do município, houve redução das matrículas.

TABELA 08 - ORIXIMINÁ -Matrícula da Rede Municipal por etapa da Educação Básica (2006-2013)

Ano	Educação Infantil	Ensino Fundamental
2006	3.411	15.056
2007	3.226	14.866
2008	3.210	14.722
2009	2.914	14.012
2010	2.236	14.711
2011	2.541	14.242
2012	2.636	14.199
2013	2.765	14.215
%	-18,9	-5,6

Fonte: INEP, 2013. Disponível em: <<http://edudatabrasil.inep.gov.br>> Acesso em: 10 jun. 2014.

Os dados da Tabela 08 mostram que as matrículas na Educação Infantil, no período de 2006 a 2013, reduziram em média, 18,9% e no Ensino Fundamental, 5,6%. Quando se analisa especificamente as matrículas na Educação Infantil, nota-se que o atendimento nas Creches cresceu 108%, mas na Pré-escola o movimento foi inverso, decresceu 26%. No Ensino Fundamental, a matrícula diminuiu 17,2% nos anos iniciais, mas cresceu 15,6% nos anos finais.

No município, de acordo com dados de 2013 fornecidos pelo Setor de Estatística da SEMED, não há Creches mantidas pela rede municipal. O que existe são escolas de Educação Infantil (seis no total) que atendem crianças de três anos (trezentos e sessenta e seis no total).

Para atender às demandas educacionais, o município de Oriximiná, em 2013, contava com 872 (oitocentos e setenta e dois) professores. Na Tabela 09 apresentamos o quantitativo de professores de acordo com o nível de formação com a intenção de identificar, no período em análise, possíveis avanços na formação dos professores que atuam na rede municipal de ensino.

TABELA 09 – ORIXIMINÁ - Número de professores da rede municipal por Nível de Formação (2006-2013)

Nível de Formação	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Fundamental Incompleto	14	23	23	03	07	05	10	09
Fundamental Completo	44	43	43	04	35	32	32	02
Ensino Médio (outros cursos)	15	25	25	40	61	46	40	26
Ensino Médio (magistério)	681	554	554	508	393	325	432	429
Nível Superior	138	218	228	275	310	371	400	406
TOTAL	892	863	873	830	806	779	914	872

Fonte: Setor de Informação e Estatística/SEMED, 2013.

De acordo com os dados apresentados na Tabela 09, o quantitativo de professores, de 2006 a 2013, foi reduzido em 2,2%. No entanto, nota-se uma redução de 35,7% entre os professores que possuem apenas o Ensino Fundamental Incompleto e no grupo daqueles professores que possuem Fundamental Completo, a redução ficou na ordem de 95,4%. No sentido inverso, observa-se que houve crescimento de 73,3% entre os professores que cursaram o Ensino Médio em cursos diferentes do Magistério. No grupo dos professores com Ensino Médio em Magistério houve uma redução de 37,0%.

Todos estes professores foram enquadrados pela Lei N.º 7.315/10 (PCCR) no Quadro Suplementar Especial que está em extinção em virtude da LBD N.º 9.394/96, no art. 62, ter determinado que a formação de docentes para atuar na educação básica deverá ser em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitindo como formação mínima a de nível médio, na modalidade Normal, para o exercício do magistério na educação infantil e no primeiro segmento do ensino fundamental. E ainda ter recomendado, nas disposições transitórias da lei, que em dez anos os professores deveriam estar formados em nível superior. Contudo, esta determinação legal foi modificada pela Lei N.º 12.796/13, que reativou, por tempo indeterminado, a possibilidade de professores com formação em nível médio atuarem na educação infantil e nos cinco primeiros anos do ensino fundamental.

No que concerne aos professores com formação em nível superior, observa-se um crescimento significativo na ordem de 194,2%. Esse aumento é considerado positivo porque reflete efeitos da política de formação de professores no município. Todavia, quando analisamos a composição do quadro de professores do município em 2013 verificamos que 49,2% pertencem ao grupo que possui o Ensino Médio em Magistério e 46,5 % estão entre os que possuem curso de licenciatura. Isso demonstra a necessidade do município continuar investindo na formação de seus professores.

É importante destacar que em Oriximiná funciona o Campus da Universidade Federal do Oeste do Pará (UFOPA). Em 2013, segundo informações da Secretaria do Campus, há 12 (doze) turmas do Plano Nacional de Formação de Professores da Educação Básica (PARFOR)⁵¹, sendo 4 (quatro) de Pedagogia; 3 (três) de Licenciatura Plena em Letras Português e Inglês; 2 (duas) de Licenciatura Integrada História e Geografia; 2 (duas) de Licenciatura Integrada em Matemática e Física; 1 (um) de Licenciatura Integrada em Biologia e Química. Desse total, 4 (quatro) turmas irão concluir em 2014, formando assim mais 166 (cento e sessenta e seis) professores da rede municipal de ensino.

Além das Instituições de Ensino, conforme inscrito no inciso III do art. 9º da Lei N.º 6955/06, integra o Sistema Municipal de Ensino de Oriximiná a Secretaria Municipal de Educação – SEMED. De acordo com o art. 15 da Lei N.º 6955/06, a SEMED é o órgão executivo responsável pelo Sistema Municipal de Ensino por integrar política e administrativamente o Poder Público Municipal.



FIGURA 08 - Prédio da Secretaria Municipal de Educação de Oriximiná
Fonte: Arquivo da Pesquisa, 2013.

As finalidades desta Secretaria estão assim definidas nos incisos do art. 15 da Lei N.º 6.955/06:

Art. 15 [...]

- I – Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema Municipal de Ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e do Estado.
- II – Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas.
- III – Oferecer prioritariamente o Ensino fundamental e a Educação Infantil, permitida a atuação em outros níveis de ensino, quando estiverem plenamente atendidas as

⁵¹ O PARFOR é um Programa emergencial instituído pelo governo federal para atender o disposto no artigo 11, inciso III do Decreto N.º 6.755, de 29 de janeiro de 2009, e implantado em regime de colaboração entre a Capes, os estados, municípios o Distrito Federal e as Instituições de Educação Superior – IES. Tem como objetivo induzir e fomentar a oferta de educação superior, gratuita e de qualidade, para professores em exercício na rede pública de educação básica, para que estes profissionais possam obter a formação exigida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB.

necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino.

IV – Elaborar e executar políticas e planos educacionais, em consonância com as diretrizes, objetivos e metas do Plano Nacional de Educação.

V – Supervisionar os estabelecimentos do Sistema Municipal de Ensino, de acordo com as normas complementares, em processo sistemático e progressivo.

VI – Oferecer educação profissional de nível médio, desde que atendidos os níveis do ensino prioritários citados no inciso III deste Artigo.

VII – Propor políticas e diretrizes educacionais no Município para as instituições que constituem o Sistema de Ensino.

VIII – Integrar a definição, execução e avaliação de políticas públicas sociais concorrentes na educação no Município.

IX – Coordenar, de forma participativa a política educacional do município.

X – Cumprir e fazer cumprir as diretrizes definidas consoante às políticas públicas para a educação, considerando a Legislação vigente.

XI – Supervisionar e avaliar os resultados obtidos quanto ao acesso e a permanência com qualidade nas instituições educacionais do Sistema Municipal de Educação.

XII – Promover a articulação e parcerias com os outros órgãos da administração municipal e de outras esferas administrativas, bem como da iniciativa privada, para melhor desempenho e resultado de suas competências.

XIII – Aplicar de forma adequada os recursos públicos, incluindo verbas de fundos federais, estaduais e municipais e outros recursos oriundos de convênios, doações e outros destinados aos setores públicos e/ou privados da educação, nos termos da lei.

XIV – Zelar pela valorização dos trabalhadores da educação, assegurando o cumprimento da legislação pertinente, e proporcionando condições de trabalho, qualificação, aperfeiçoamento e formação continuada.

XV – Propor normas, medidas, atos e outros ao Poder Executivo relativos ao desenvolvimento da educação no Município.

Parágrafo Único. As proposições e as ações oriundas das finalidades da Secretaria Municipal de Educação estarão em constante articulação com as normas gerais emanadas pelo Conselho Municipal de Educação (ORIXIMINÁ, 2006, grifo nosso).

Dentre as finalidades da Secretaria Municipal de Educação, destacamos as inscritas nos incisos XIII e XIV do artigo em questão, por estarem diretamente relacionadas ao nosso objeto de estudo. De acordo com o inciso XIII, a SEMED é o órgão responsável pela administração dos recursos públicos destinados aos setores públicos e/ou privados da educação municipal. Entretanto, isso não se efetiva na prática. O pagamento dos servidores públicos municipais que atuam na educação é de responsabilidade do Setor de Recursos Humanos da Prefeitura e a prestação de contas do Setor de Contabilidade.

A valorização dos trabalhadores da educação é apresentada no inciso XIV do art. 15 da Lei Municipal N.º 6.955/06, como uma das finalidades da SEMED. Cabe a esta secretaria, por ser o órgão executivo do Sistema Municipal de Ensino, “zelar pela valorização dos trabalhadores da educação, assegurando o cumprimento da legislação pertinente, e proporcionando condições de trabalho, qualificação, aperfeiçoamento e formação continuada” (ORIXIMINÁ, 2006).

O Conselho Municipal de Educação de Oriximiná (COMEIO), outro integrante do Sistema Municipal de Ensino, conforme disposto no inciso IV do art. 9º da Lei N.º 6.955/06, foi criado em 1997 por meio da Lei Municipal N.º 6.072. Esta lei foi modificada no ano seguinte pela Lei N.º 6.089/98, e reestruturada em 2007, em virtude da aprovação da Lei do Sistema Municipal de Ensino – Lei N.º 6.955/06.

Em entrevista, a primeira Presidente do COMEIO, relatou que inicialmente o referido Conselho era apenas consultivo, havia uma secretária e que uma vez ou outra os conselheiros se reuniam para verificar em que se poderia avançar na organização do COMEIO, pois não havia conhecimento suficiente para avançar nos trabalhos e que se dependia de pessoas vindas de Belém para dar orientações. Os conselheiros se limitavam em fornecer algumas informações básicas às escolas sobre seu funcionamento e sobre a Educação como um todo. Todavia, a partir da aprovação da Lei do Sistema Municipal de Ensino, o COMEIO deixou de ser apenas consultivo, foi garantido a este Conselho instalações próprias, fornecimento permanentemente de pessoal, infraestrutura, meios físicos e financeiros necessários ao seu funcionamento.



FIGURA 09 - Prédio do Conselho Municipal de Oriximiná
Fonte: Arquivo da Pesquisa, 2013.

De acordo com o art. 20 da Lei N.º 6.955/06, o Conselho Municipal de Educação é o órgão de Estado, de natureza colegiada com autonomia administrativa para o desempenho das funções fiscalizadora, consultiva, deliberativa, normativa, propositiva, mobilizadora, e de controle social, de forma a assegurar a participação da sociedade na gestão da educação do Município como mediador entre as mesmas e o Poder Público.

O COMEIO, a partir da promulgação da Lei N.º 6.955/06, passou a ter a seguinte composição: Secretário ou Secretária Municipal de Educação, como membro nato; 06 (seis)

Conselheiros indicados pelo Executivo Municipal; 02 (dois) Conselheiros eleitos pelo colegiado representativo dos pais de alunos municipal de ensino; 02 (dois) conselheiros eleitos pelo colegiado representativo dos profissionais de educação municipais integrantes dos conselhos escolares e associações de pais e mestres de escolas da rede municipal de ensino; 02 (dois) conselheiros eleitos entre os gestores de escolas públicas da rede municipal de ensino; 02 (dois) conselheiros eleitos pelas instituições privadas de educação básica da rede municipal de ensino; 02 (dois) conselheiros professores indicados pelas comunidades indígenas para representar a Educação Indígena; 02 (dois) conselheiros professores indicados pelas comunidades quilombolas para representar a Educação dos Quilombos.

Dentre as funções do COMEO, previstas na Lei N.º 6.955/06 e no seu Regimento Interno⁵², consta a manifestação deste em relação à proposta de alteração do Estatuto do Magistério. Sobre a participação do COMEO e da SEMED no processo de reelaboração do PCCR do Magistério Público de Oriximiná, a coordenadora do SINDSMOR, ao responder à entrevista desta investigação, declarou:

O Conselho, ele não participou quase. [...]. A Secretária sim, o professor Nonato (Diretor Administrativo da SEMED). A secretária muito pouco. Ela esteve nas audiências. Assim, participação efetiva na feitura do Plano ela teve pouca participação. Quem participou mais foi o professor Nonato, que participou das discussões na Prefeitura. Ela participou de poucas. Agora, a importância dela foi nas audiências, porque todo tempo ela se colocava a favor do Sindicato. Ela não entrava em choque conosco. (COORDENADORA DO SINDSMOR, Oriximiná, 2014)

Além do COMEO, conforme consta no organograma da SEMED, estão vinculados a esta secretaria o Conselho Municipal da Alimentação Escolar (CAE)⁵³ e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (CACS)⁵⁴. O CAE é o órgão deliberativo, fiscalizador e de assessoramento para a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE. É constituído por representantes de entidades civis organizadas, dos trabalhadores da educação, dos discentes, dos pais de alunos e representantes do poder Executivo. O CACS é um colegiado, cuja atribuição principal, previsto no art. 24 da Lei N.º 11.494/07, é fazer o acompanhamento e controle social da distribuição, transferência e aplicação dos recursos do FUNDEB, no âmbito de cada esfera municipal, estadual ou federal.

A SEMED, em 2008, deu início ao processo de construção do Plano Municipal de Educação para o decênio 2009-2019. A construção deste Plano pelos municípios não está

⁵² O Regimento Interno do Conselho Municipal de Educação de Oriximiná foi aprovado pelo Prefeito Luiz Gonzaga Viana Filho por meio do Decreto N.º 204/2009.

⁵³ Criado pela Lei N.º 6067/1997, modificada pela Lei N.º 6156/2000.

⁵⁴ Criado pelo Decreto N.º 028/2007.

determinada na LDB N.º 9.394/96, esta lei trata apenas de Planos Nacionais e Planos Estaduais de Educação. Porém, essa lacuna da LDB foi corrigida na Lei N.º 10.172/01, que estabeleceu o Plano Nacional de Educação. Em seu art. 2º, a referida lei determinou que os estados, o Distrito Federal e os municípios elaborassem, em consonância com o Plano Nacional, seus respectivos planos estaduais e municipais.

Além destas determinações legais, o governo federal, em 2007, instituiu por meio do Decreto N.º 6.094/07, o Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, com o objetivo de mobilizar a sociedade em defesa da qualidade da educação. Nos incisos do art. 2º do referido Decreto, constam 28 diretrizes pautadas em resultados de avaliação de qualidade e de rendimento dos estudantes, que precisariam ser seguidas pelos estados e municípios que aderissem voluntariamente ao Compromisso. Elaborar Plano de Educação e instalar Conselho de Educação, quando inexistentes, é uma dessas diretrizes (inciso XXIII). A adesão ao Compromisso garantiria apoio suplementar e voluntário da União às redes públicas de educação básica dos Municípios, Distrito Federal e Estados por meio de assistência técnica ou financeira (§ 1º do art. 8º). Assim, diante da possibilidade de garantir o apoio técnico e financeiro da União, Oriximiná fez a adesão ao Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação.

Participaram da construção do Plano Municipal de Educação de Oriximiná, conforme descrito na apresentação deste documento, a Equipe Técnica da SEMED, o Conselho Municipal de Educação, Educadores, Comunidade Escolar e os diversos seguimentos que compõem a sociedade oriximinaense. Os debates sobre os problemas, obstáculos e desafios da educação municipal foram fomentados durante a realização da I Conferência Municipal de Educação, em 2007, e do I Fórum Municipal de Educação, em 2008; ocasião em que foram elaborados os objetivos e metas que passaram a integrar o PME.

No que tange à formação e valorização dos profissionais da educação, o Plano Municipal de Educação estabelece os seguintes objetivos e metas:

1. Promover programas de assistência ao trabalhador efetivo da educação do município, com foco em moradia e saúde, a partir do primeiro ano da efetivação desta Lei;
2. Assegurar no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal o percentual de 25% de horas-atividades sobre a carga horária dos professores em efetivo exercício, a partir do primeiro ano desta Lei;
3. Assegurar a lotação remunerada de professores em turmas de reforço de aprendizagem, que deverão funcionar no contra turno, com o objetivo de melhorar o rendimento escolar dos discentes e a qualidade do trabalho docente, a partir do segundo ano de vigência desta Lei.
4. Assegurar, a partir da vigência desta Lei, formação inicial e continuada aos docentes da educação municipal, observando suas modalidades de ensino e as especificidades do trabalho pedagógico;

5. Promover e incentivar, a partir do primeiro ano de vigência desta Lei, programas destinados a formação de professores na área de informática aplicada à educação.
6. Garantir, no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal, a progressão funcional baseada na titulação e na avaliação do desempenho dos profissionais da Educação, atendendo ao que dispõe inciso IV do Art. 67 da LDB;
7. Assegurar no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal licença para qualificação profissional aos docentes do quadro efetivo da rede municipal de ensino;
8. Adequar, a partir do primeiro ano de vigência desta Lei, o Plano de Carreira e Remuneração para o Magistério Público Municipal de Oriximiná, em observância às leis vigentes, assegurando a participação dos profissionais da educação nesse processo, assim como dos demais segmentos da sociedade.
9. Garantir, em um período de até cinco anos, que o padrão arquitetônico e estrutural das unidades de ensino da rede municipal sejam adequados, possibilitando melhores espaços e condições de trabalho, tanto aos servidores quanto aos alunos, observando as condições de acesso ao discente com necessidades educacionais especiais, de acordo com o que dispõe o inciso III do Art. 70 do Plano Diretor Municipal;
10. Garantir no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal o ingresso do profissional do magistério exclusivamente por concurso público de provas e títulos, lotando-o, prioritariamente, com a carga horária máxima permitida quando houver disponibilidade;
11. Garantir piso salarial profissional, em conformidade com leis vigentes, sem perdas dos direitos das gratificações concedidas pelo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal;
12. Garantir a gratificação de titulação aos profissionais da educação municipal que obtiverem certificação em cursos com carga horária mínima de 360 horas, nos termos do Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal;
13. Garantir no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal gratificação de, no mínimo, 20% sobre o vencimento dos Vice-diretores das unidades de ensino municipais;
14. Garantir no Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal licença prêmio por assiduidade de dois meses a cada três anos de efetivo exercício na educação municipal (ORIXIMINÁ, 2008, p. 89-92).

Há de se considerar, neste conjunto de objetivos e metas, a ênfase dada ao Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público Municipal. Foram assegurados 25% de hora atividade incluída na jornada de trabalho do professor; progressão funcional baseada na titulação e na avaliação do desempenho; licença para aprimoramento profissional; ingresso exclusivo por concurso público de provas e títulos; piso salarial profissional sem perdas do direito às gratificações previstas no PCCR; gratificação de titularidade; de vice direção e licença prêmio por assiduidade. Todas essas garantias previstas no PME foram incorporadas ao PCCR aprovado em 2010, como veremos mais adiante.

2.2.2 Receitas e Despesas da Educação Básica

Os recursos financeiros utilizados para subsidiar a Educação no âmbito municipal e o pagamento da remuneração dos professores resultam da receita própria dos impostos e das transferências constitucionais de impostos. Esses recursos financeiros podem ser

complementados pela União com a transferência do FUNDEB, caso o valor médio por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente.

Para analisar a receita da Educação, no caso de Oriximiná, elaboramos a Tabela 10, por meio da qual será possível dimensionar o montante de recursos destinado a essa área, nos exercícios de 2006 a 2013.

TABELA 10 - ORIXIMINÁ - Receita da função Educação (em R\$) - (2006-2013)

Anos	Rec. Total Educação (A)	Rec. de Impostos (B)	Nº Índice %	25% Rec. Impostos (C)	C:A %	Rec. Convênios (D)	D:A %	Complet. FUNDEF/FUNDEB (E)	E:A %
2006	22.319.488	70.830.553	100	17.707.638	79,3	3.351.353	15,0	1.260.497	5,6
2007	27.460.970	70.044.082	98,9	17.511.021	63,8	2.953.948	10,8	6.996.001	25,5
2008	29.732.051	71.461.167	100,9	17.865.292	60,1	2.990.558	10,1	8.876.201	29,9
2009	32.909.527	70.047.376	98,9	17.476.927	53,1	3.581.271	10,9	11.851.329	36,0
2010	34.147.286	74.863.807	105,7	18.715.952	54,8	4.336.651	12,7	11.165.101	32,7
2011	46.442.413	88.511.540	125,0	22.127.885	47,6	4.805.659	10,3	19.508.869	42,0
2012	45.064.264	87.431.222	123,4	21.857.806	48,5	4.282.341	9,5	18.924.117	42,0
2013	41.107.073	76.529.121	108,0	19.132.280	46,5	4.015.300	9,8	17.959.492	43,7

Fonte: Oriximiná. Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREO, exercícios financeiros de 2006 a 2013. Disponíveis em: <<https://www.fnde.gov.br/siope/dadosInformadosMunicipio.do>> Acesso em: 10 ago. 2014.

Nota: Valores corrigidos a dezembro de 2013, INPC/IBGE.

A Tabela 10 mostra que a receita da função educação no município de Oriximiná é composta pela receita de impostos, receita de convênios e complementação do FUNDEF, até 2006, e do FUNDEB, a partir de 2007. Sobre a receita de impostos observamos que houve, no período de 2006 a 2013, um crescimento de 8,0%. Em consequência desse crescimento, a vinculação de 25% da receita de impostos também aumentou no mesmo percentual. No que diz respeito à receita de convênios (Salário Educação e Convênios FNDE), neste mesmo período, apresentou aumento na ordem de 19,8%, ou seja, foi superior ao crescimento da Receita de Impostos que compõem a Receita Total da educação.

No que concerne à Complementação do FUNDEF/FUNDEB, observa-se que na transição do FUNDEF para o FUNDEB, houve um aumento na ordem de 455,0%. No entanto, na vigência do FUNDEB (período de 2007 a 2013), essa complementação continuou aumentando, mas em proporções menores, ficando na ordem de 156,7%. Ao analisarmos a composição da Receita Total da Educação, verificamos que a participação dos 25% da Receita de Impostos caiu ao longo da série histórica em análise, chegando a 46,5% em 2013. A participação da Receita de Convênios também caiu, ficando na ordem de 9,8%. Porém, houve crescimento da participação da Complementação ao Fundo, na média de 43,7%. Desta feita,

podemos afirmar que a Receita Total da Educação do Município de Oriximiná é composta principalmente pelos recursos oriundos dos 25% da Receita de Impostos (46,5%), seguido da Complementação ao Fundo (43,7%). A Receita de Convênio tem a menor participação (9,8%).

No que tange especificamente às despesas com a função educação, os dados da Tabela 11, apresentam as despesas realizadas com a função educação em relação ao total de despesas liquidadas pelo município, assim como a distribuição dos recursos da educação por subfunção.

TABELA 11 – ORIXIMINÁ – Despesas da Educação por subfunção (em R\$) (2006-2013)

Ano	Despesa Total (A)	Nº Índice %	Despesas com a Função Educação (B)	Nº Índice %	B:A %	Educ. Infantil (C)	C:B %	Ens. Fund. (D)	D:B %	EJA (E)	E:B %	Vinculadas a Contribuição Social do Salário Educação
2006	123.152.426	100	32.103.225	100	26,1	2.792.269	8,7	27.954.937	87,1	1.356.019	4,2	*
2007	133.712.142	108,6	33.945.176	105,7	25,4	2.860.294	8,4	30.641.647	90,3	443.235	1,3	*
2008	131.050.447	106,4	45.309.864	141,1	34,6	3.033.247	6,7	40.973.229	90,4	*	*	1.303.389
2009	123.586.981	100,4	44.490.286	138,6	36,0	370.332	0,8	43.160.881	97,0	197.350	0,4	761.723
2010	136.651.565	111,0	44.963.437	140,1	32,9	3.581.006	8,0	40.491.183	90,1	798.740	1,8	92.509
2011	154.342.086	125,3	59.119.904	184,2	38,3	6.457.527	10,9	47.450.004	80,3	4.729.151	8,0	483.223
2012	161.185.599	130,9	64.444.657	200,7	40,0	14.293.238	22,2	46.782.543	72,6	2.149.029	3,3	1.219.847
2013	144.253.895	117,1	59.996.326	186,9	41,6	8.206.846	13,7	48.846.887	81,4	1.747.147	2,9	1.195.447

Fonte: Oriximiná. Demonstrativo da Função Educação, exercícios financeiros de 2006 a 2013. Disponíveis em:

<<https://www.fn.de.gov.br/siope/demonstrativoFuncaoEducacao.do?acao=pesquisar&pag=result&a>> Acesso em: 12 ago.2014.

Nota: Os dados referentes a Despesa total do município estão disponíveis em <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/sistn.asp> Acesso em: 12. Ago. 2014.

Valores corrigidos a dezembro de 2013, INPC/IBGE.

*Não há informações

O exame dos dados apresentados na Tabela 11 revela que a despesa total do município de Oriximiná, no período de 2006 a 2013, cresceu na ordem de 17,1%. Porém, os gastos com a função educação cresceu 86,9%, posicionando-se dessa forma acima do crescimento das despesas totais. Ao relacionarmos a despesa da função educação com a despesa total do município é possível notar que o ritmo do crescimento da despesa com a função educação fez com que em 2013 ela representasse 41,6 % do total de despesas do município.

Além disso, os dados mostram que no período em análise, a maior despesa foi consideravelmente com o Ensino Fundamental. Cabe ressaltar que em 2006, a participação percentual das despesas com esta etapa da Educação Básica em relação ao total de despesa da Função Educação, correspondeu a 87,1%. Com a transição para o FUNDEB essa situação não foi alterada, visto que o Ensino Fundamental continuou concentrando o maior volume de recursos. No que se refere às despesas com a Educação Infantil, nota-se um crescimento na ordem de 193,9%. Esse crescimento fez com que a participação percentual da Educação Infantil nas despesas aumentasse em média 13,7%. As despesas com a EJA foi a que apresentou menor participação, ficando na ordem de 2,9%.

As despesas vinculadas à contribuição Social do Salário Educação, segundo informações da contadora da Prefeitura Municipal, estão enquadradas nas ações voltadas para aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários a manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme prevê o art. 70 da LDB N.º 9394/96.

Outra informação importante para ajudar na análise do financiamento da educação no município de Oriximiná e da carreira e remuneração dos professores, diz respeito aos recursos do FUNDEF/FUNDEB.

TABELA 12 - ORIXIMINÁ - Recursos do FUNDEF/FUNDEB (em R\$) (2006-2013)

Ano	FUNDEF				FUNDEB			
	Trans. de Recursos	Trans. da Compl. da União	Aplic. Finan.	Total das Receitas	Trans. de Recursos	Trans. da Compl. da União	Aplic. Finan.	Total das Receitas
2006	14.849.154	1.260.497	0	16.109.650	*	*	*	*
2007	*	*	*	*	17.268.376	6.996.001	67.550	24.331.927
2008	*	*	*	*	19.833.989	8.876.201	68.785	28.778.975
2009	*	*	*	*	19.143.079	11.851.329	127.813	31.122.221
2010	*	*	*	*	22.543.087	11.094.683	198.663	33.836.432
2011	*	*	*	*	22.767.909	19.508.869	443.644	42.720.422
2012	*	*	*	*	24.451.372	18.924.117	0	43.375.490
2013	*	*	*	*	24.987.068	17.959.492	85.405	43.031.965

Fonte: Oriximiná. Demonstrativo FUNDEF/FUNDEB, exercícios financeiros de 2006 a 2013. Disponíveis em: <<https://www.fnnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefMunicipal>> Acesso em: 29 ago.2014.

Nota: Valores corrigidos a dezembro de 2013, INPC/IBGE.

*Sem informações em virtude da transição do FUNDEF para o FUNDEB

Como revelam os dados da Tabela 12, houve aumento da transferência de recursos recebidos pelo município na transição do FUNDEF para o FUNDEB, na ordem de 16,3%. É possível observar ainda o aumento significativo da Complementação ao Fundo, que em 2006 representava 7,8% do total das receitas do FUNDEF, passando a representar 28,7%, em 2007, e 41,7%, em 2013. Em virtude do aumento gradativo das transferências de recursos do FUNDEB, da Complementação ao Fundo e da Aplicação Financeira, a receita total do FUNDEB, no período de 2007 a 2013, aumentou para 76,9%.

Na perspectiva de analisar a aplicação dos recursos do FUNDEF e do FUNDEB, organizamos a Tabela 13.

TABELA 13 - ORIXIMINÁ - Aplicação do FUNDEF/FUNDEB (R\$) (2006-2013)

ANO	Total das Despesas do FUNDEB (A)	Remuneração dos profissionais do magistério (mínimo de 60%) (B)	B:A %	Despesas com MDE, que não remuneração do magistério (máximo de 40%) (C)	C:A %
2006	16.621.223	12.295.478	74,0	4.325.745	26,03
2007	20.882.346	16.896.902	80,9	3.985.444	19,09
2008	28.778.975	21.268.841	73,9	7.510.135	26,10
2009	31.074.412	19.203.644	61,8	11.870.767	38,20
2010	33.836.432	29.457.998	87,1	4.378.435	12,94
2011	42.720.422	32.261.315	75,5	10.459.108	24,48
2012	43.375.490	38.075.947	87,8	5.299.543	12,22
2013	42.442.679	29.109.024	68,6	13.333.656	31,42

Fonte: Oriximiná. Demonstrativo FUNDEF/FUNDEB, exercícios financeiros de 2006 a 2013, disponíveis em <<https://www.fnde.gov.br/siope/demonstrativoFundefMunicipal>> Acesso em: 29 ago.2014.

Nota: Valores corrigidos a dezembro de 2013, INPC/IBGE.

No que tange às despesas do FUNDEF/FUNDEB, os dados apresentados na Tabela 13 revelam que de 2006 a 2013 os gastos com o pagamento dos profissionais do magistério superou o mínimo de 60%, chegando a mais de 87% em 2010 e 2012. As demais despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, que não incluem a remuneração dos profissionais do magistério, não atingiu em nenhum dos anos em estudo o máximo de 40%. Essa situação é preocupante quando nos remetemos aos dados apresentados na Tabela 09 que mostram o crescimento do quantitativo de professores com formação em nível superior, uma vez que a Lei N.º 7.315/10 (PCCR) assegura aos professores que ingressaram na carreira com nível médio gratificação de escolaridade no percentual de 30 %, ao concluírem o curso de graduação. Essa situação sinaliza para possíveis dificuldades financeiras do município em manter a remuneração

dos professores, conforme disposto no Plano de Carreira, posto que na série histórica em análise, com exceção do ano de 2010 em que o município aplicou apenas 23,14%, do mínimo de 25% das receitas resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em todos os demais anos o município vem gastando para além desse percentual.⁵⁵

2.3 A Carreira do Magistério Público no município de Oriximiná

Neste tópico busca-se apresentar os principais aspectos da carreira do magistério público da rede municipal de ensino de Oriximiná a partir da Lei N.º 7.315/10, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público e dos Trabalhadores da Educação de Oriximiná.

Para tanto, elegeram-se os seguintes indicadores: 1) o contexto de elaboração do Plano; 2) formas de ingressos; 3) estrutura e progressão funcional; 4) jornada de trabalho e sua composição; 5) composição da remuneração (vencimento e vantagens); 6) licenças e incentivos para o aprimoramento profissional.

Estes indicadores foram analisados com objetivo de identificar a configuração da carreira do magistério público da rede municipal de ensino.

2.3.1 O contexto de elaboração do Plano

Para compreender o contexto de elaboração do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público e dos Trabalhadores da Educação de Oriximiná- Lei N.º 7.315/10 faz-se necessário resgatar a trajetória da organização da categoria dos servidores públicos municipais, visto que esse fenômeno foi de fundamental importância para garantir a participação dos profissionais do magistério público municipal no processo de elaboração do referido Plano.

O interesse pela organização da categoria dos servidores públicos municipais surgiu a partir da indignação de um grupo de servidores públicos com a forma como o Poder Executivo municipal conduziu o processo de elaboração do primeiro Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público – Lei N.º 6.087/98.

⁵⁵ Ver Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE – MUNICÍPIOS. Disponível em: <<https://www.fn.de.gov.br/siope/relatorioRREOMunicipal2006.do>>. Acesso em: jun. de 2014.

As exigências da LDB N.º 9.394/96, EC N.º 14/96 e da Lei N.º 9.424/96 (FUNDEF), no que se refere à obrigatoriedade dos estados e municípios elaborarem ou adequarem os Planos de Carreira do magistério público, levou o gestor municipal, em 1998, a dar início à elaboração do primeiro PCCR do magistério público municipal. Este processo se deu de forma antidemocrática, sem qualquer participação dos profissionais do magistério. Na época não havia Associação ou Sindicato que representasse esta categoria, o que dificultou a participação da categoria dos professores nesse processo.

No ano seguinte, em 1999, diante da notícia de que estaria sendo discutido o Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Município de Oriximiná, em âmbito interno da prefeitura, causou indignação em um grupo de servidores públicos que passaram a se reunir para discutir a fundação de uma Associação que pudesse representar a categoria dos servidores públicos. De imediato, pensou-se na formação de um grupo de estudo que interagisse com os técnicos da administração e das diversas secretarias municipais, para garantir a participação dos servidores públicos no processo de elaboração da minuta do Regime Jurídico Únicos dos Servidores Públicos.

Dessa forma, em 28 de outubro de 1999 foi fundada a Associação dos Servidores Públicos do Município de Oriximiná (ASPMO). De início, segundo informações de Antônio Picanço Cardoso Júnior, um dos membros fundadores e primeiro presidente oficial da ASPMO, foi composta uma Diretoria Provisória a quem foi delegada a responsabilidade de organizar o processo de implementação da ASPMO.

Entretanto, desde que foi empossada a Diretoria Provisória, não houve nenhuma reunião para tratar deste ou de outros assuntos importantes como a discussão e aprovação do Estatuto da própria Associação. Em virtude desta situação, a ASPMO não conseguiu intervir na elaboração da Lei N.º 6.116/99 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Civis do Município de Oriximiná). A referida Lei foi aprovada em 20 de dezembro de 1999 e mais uma vez os servidores públicos do município de Oriximiná ficaram de fora desse processo.

Diante de mais esse “golpe”, houve nova tentativa de organizar a categoria. Um grupo de servidores, liderado por Tirson Givone, atual secretário de Cultura do Município, convocou uma reunião na Câmara Municipal com todos os servidores para tratar de vários assuntos, entre os quais, a composição de uma Diretoria Permanente, discussão e aprovação do Estatuto da Associação e, principalmente, manifestar repúdio à atitude do Executivo que ignorou a existência de uma Associação que representava os servidores públicos, mesmo que esta ainda estivesse em fase de regulamentação.

Assim, foi realizada, em maio de 2000, uma Assembleia Geral da qual participaram pouco mais de 80 servidores. Na ocasião, foram discutidos todos os assuntos elencados anteriormente e escolhidos os membros da Diretoria Permanente, sendo eleito como Presidente Antônio Picanço Cardoso Júnior e, como vice-presidente, Tirson Picanço Givone.

Todavia, ainda segundo informações do então presidente da Associação, o fato de na época haver um número expressivo de servidores públicos contratados pela administração municipal, acabou impedindo o fortalecimento da ASPMO. Isso porque, por medo de represálias por parte do gestor municipal e de seus secretários, esses servidores deixavam de participar das Assembleias convocadas para a deliberação de assuntos relevantes para a categoria dos servidores públicos municipais. A Diretoria da ASPMO ainda conseguiu reunir com o Prefeito por várias vezes, para tratar das perdas salariais e melhoramentos nos serviços públicos, mas também não obteve êxito, uma vez que o Prefeito sempre apresentava contrapontos, obstáculo às reivindicações dos servidores. Com isso, a Diretoria da ASPMO ficou isolada e sem forças para avançar rumo às almejadas conquistas sociais e trabalhistas.

Por outro lado, crescia a indignação dos servidores públicos em relação às perdas salariais e a falta de condições de trabalho. Como consequência, crescia também a pressão dos servidores associados na ASPMO. A insatisfação com a falta de êxito desta Associação nas negociações com administração fez com que mais de um terço dos associados pedissem seu desligamento, o que a enfraqueceu ainda mais.

No entanto, a partir do início de 2009, um novo contexto começa a ser desenhado no município de Oriximiná, o que iria provocar importantes mudanças na organização dos servidores públicos municipais e no processo de organização da carreira do magistério da rede municipal de ensino.

A insatisfação, principalmente com a falta de revisão salarial anual, fez com que um grupo de servidores municipais solicitasse ao presidente da ASPMO a realização de uma Assembleia Geral com o objetivo de expor e discutir as perdas salariais dos servidores nos últimos anos. Na ocasião, o então presidente da ASPMO, Janilson Cohen Paranatinga, apresentou vários ofícios encaminhados ao Prefeito, solicitando a revisão salarial, mas que nunca foram respondidos. A Assembleia foi realizada no dia 04 de março de 2009 e na ocasião foi constituído um Grupo de Trabalho, formado por 11 (onze) integrantes, para estudo e sistematização da pauta de reivindicações dos servidores municipais. Como presidente do Grupo foi eleita a professora Vânia Oliveira. No dia 13 de outubro do mesmo ano, os membros do Grupo de Trabalho da ASPMO, em Audiência agendada para esse fim, entregaram ao gestor municipal um documento em que os servidores expuseram suas insatisfações e reivindicações.

No referido documento os servidores lembravam ao prefeito que desde 1999, seus salários eram revistos apenas com base no reajuste do salário mínimo e que essa situação piorou a partir de 2000, quando o repasse passou a ser inferior ao índice que reajustou o salário mínimo. Nos anos de 2007, 2008 e 2009, a situação se agravou, em virtude de não ter sido concedido nenhum reajuste salarial aos servidores que percebiam acima de um salário mínimo.

Além disso, os servidores denunciaram a falta de assistência à saúde do servidor, que ficavam a mercê do atendimento do Sistema Único de Saúde (SUS), tendo que recorrer a vereadores, prefeito e vice-prefeito para solicitar passagens, encaminhamentos e exames médicos, quando precisavam sair do município para tratamento de doenças; ajuda de custo, entre outros. A falta de um Programa de Formação Inicial e Continuada, treinamento e aperfeiçoamento e a não aplicabilidade da Lei N.º 6.087/98 (PCCR) também foram denunciadas no documento em questão.

Diante destas denúncias os servidores, no mesmo documento, reivindicavam:

- ✓ Com base nas perdas salariais dos anos de 2007, 2008 e 2009, pagamento de retroativo a fevereiro/2009, reajuste salarial de 12,05% (ano de 2009), assim como o reajuste de 32,23% resultantes das perdas dos anos de 2007 e 2008;
- ✓ Reajustes e Revisão salarial com base nas perdas dos últimos 10 (dez) anos - 1999 a 2008, resultando em 98,51% de perdas, conforme cálculo realizado pela Comissão e anexa ao documento;
- ✓ Criação imediata de uma Comissão Mista composta de representantes do Poder Executivo, Legislativo e de servidores municipais para estudos e encaminhamentos referentes: Plano de Cargos, Carreiras e Remuneração (PCCR) incluindo o PCCR dos servidores da educação e da Administração Tributária, Conselho de Política de Remuneração, Formação Inicial e Continuada e Aperfeiçoamento de Pessoal, Saúde do Trabalhador, Plano de Assistência ao Servidor, Sistema de Modernização da Administração Municipal;
- ✓ Criação de um Programa habitacional que contemplasse servidores que não possuíam casa própria e aqueles que possuem apenas o terreno;
- ✓ Construção de alojamentos para profissionais da educação da zona rural;
- ✓ Adesão ao Programa Nacional de Apoio à Modernização Administrativa e Fiscal dos municípios brasileiros – PNAFM.

Durante a realização dos estudos pelos membros do Grupo de Trabalho, observou-se que eram muitas as demandas dos servidores e que apenas um grupo não seria suficiente para

pressionar o gestor municipal a atender às reivindicações das categorias. Foi a partir dessa conclusão que surgiu a ideia de criar um Sindicato. Após meses de trabalho foi fundado, no dia 31 de outubro de 2009, o Sindicato dos Trabalhadores do Serviço Públicos Municipal de Oriximiná (SINDSMOR), que passou a representar as diferentes categorias dos servidores públicos municipais, entre estas as dos professores.

Enquanto os servidores públicos de Oriximiná se organizavam para reivindicar seus direitos, o Poder Executivo estava diante da necessidade de rever a Lei N.º 6.087/98 (PCCR) em virtude da substituição do FUNDEF pelo FUNDEB em 2007, da aprovação da Lei N.º 11.738/08 (PSPN) e das novas diretrizes nacionais do Conselho Nacional de Educação (Resolução CNE/CEB N.º 02/09) para elaboração dos Planos de Carreira e Remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública.

Assim sendo, preocupado com o cumprimento do prazo estabelecido na Lei N.º 11.738/08 (PSPN) para adequação dos Planos de Carreira e Remuneração do magistério público (31 de dezembro de 2009), o Poder Executivo municipal, em 2009, deu início a elaboração do Projeto de Lei que tinha por escopo, a proposta de instituição do Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do magistério público municipal. Para elaboração do referido Projeto, o prefeito municipal Luiz Gonzaga Viana Filho contratou um técnico da Secretaria Estadual de Educação (SEDUC/PA), deixando de fora deste processo o SINDSMOR.

Ao serem informados do encaminhamento do Projeto de Lei (PL) N.º 101/09, contendo a proposta do novo Plano de Cargo, Carreira e Remuneração do Magistério público Municipal, para a Câmara Municipal, os membros da diretoria do SINDSMOR solicitaram ao presidente da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara Municipal, vereador Antônio Picanço Cardoso Júnior, o agendamento urgente de uma Audiência Pública para apresentação e discussão do Projeto de Lei.

A Audiência Pública foi agendada para o dia 11 de dezembro de 2009 e o seu resultado foi assim descrito pelo vereador Antônio Picanço Cardoso Júnior em Sessão Ordinária da Câmara Municipal de Oriximiná, realizada no dia 15 de dezembro de 2010:

Foi realizada uma audiência pública no dia 11 (onze) do corrente mês, onde esteve presente funcionários da Educação, representantes do Executivo Municipal, vereadores, a Secretária Municipal de Educação, mas não foi suficiente para se chegar a um denominador comum e as discussões continuaram até o dia de ontem. No entanto, foram apresentadas inúmeras propostas pelo sindicato dos servidores públicos, onde chegamos à conclusão de que o mesmo não terá condições de ser deliberado ainda este ano, uma vez que a Câmara entrará em recesso. Mas vale ressaltar que nenhum dos interessados serão prejudicados com a não deliberação do referido projeto de lei. Portanto, o Projeto do Plano de Cargos, Carreira e

Remuneração do magistério público Municipal será deliberado no ano de 2010.
(VEREADOR ANTÔNIO PICANÇO CARDOSO JÚNIOR, Oriximiná, 2010)

Devido às inúmeras propostas do SINDSMOR, o PL N.º 101/09 foi retirado da Câmara para reelaboração. Com o objetivo de discutir o PL do governo e coletar sugestões de emendas, a coordenação do Sindicato realizou duas Audiências Públicas com os Profissionais da Educação e com os Trabalhadores em Educação. Após o Sindicato encaminhar ao Poder Executivo as inúmeras propostas de Emendas ao PL N.º 101/09, formou-se uma Comissão Mista formada por representantes do SINDSMOR, do COMEO, do Poder Executivo e do Poder Legislativo, para discutir as propostas de Emendas e o novo formato do PL. Foi a partir destas discussões que originou-se o PL N.º 081/10, que substituiu o PL N.º 101/09.

O Projeto N.º 081/10 foi encaminhado à Câmara Municipal ainda no primeiro semestre de 2010. As Comissões de Justiça, Educação e Finanças da Câmara Municipal, na Sessão Ordinária do dia 22 de junho de 2010, apresentaram parecer favoráveis à aprovação do PL em questão, que dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público e dos Trabalhadores da Educação do Município de Oriximiná, propondo apenas duas emendas modificativas e uma emenda supressiva. Postas em votação, as emendas foram aprovadas por unanimidade.

Ainda na referida Sessão, o vereador Zequinha Calderaro sugeriu ao presidente da Casa que convocasse uma Sessão Extraordinária a fim de aprovar ainda naquele dia o Projeto de Lei N.º 081/10. A sugestão foi aceita por todos os vereadores e a Sessão Extraordinária foi agendada para o horário da tarde daquele mesmo dia. Assim sendo, o Projeto de Lei N.º 081/10, ao ser posto em votação, foi votado e aprovado na Câmara Municipal também por unanimidade.

2.3.2 Formas de Ingresso na Carreira

O ingresso na carreira do magistério público municipal, para compor o Quadro Permanente de Pessoal do Magistério, ocorre por nomeação, precedido de concurso público de provas e títulos em atendimento ao estabelecido no inciso II do art. 37 da CF de 88.

A formação mínima exigida para o ingresso na carreira de professor é o curso de magistério/curso normal de nível médio. Os professores da rede municipal que possuem a formação mínima e aqueles que embora não a possuam, mas que eram servidores efetivos do município antes da aprovação da Lei N.º 7.315/10 integram o Quadro Suplementar Especial.

Cabe registrar que muito embora o PCCR admita a existência de professores com habilitação em nível médio, a oferta de vagas em concurso público para professor com esse nível de formação vem sendo mantida apenas para atuação na área rural do município.

No primeiro Concurso Público (Edital N.º 001/98), realizado em 1999, foram ofertadas 76 vagas para professor com nível superior e 238 vagas para o cargo de professor com Magistério. Neste Edital, as vagas não foram distribuídas entre área urbana e rural.

Em 2005, o município realizou o segundo Concurso Público (Edital N.º 001/2005), com o cuidado de especificar a quantidade de vagas para a área urbana e rural. Foram ofertadas 129 vagas para professor com nível superior, destas, 34 eram destinadas para área rural e 95 para a área urbana. Para professor de Magistério abriram-se 290 vagas, sendo que 80 eram destinadas à área urbana e 210 à área rural.

O terceiro concurso público foi realizado em 2008 (Edital N.º 001/2008). Neste concurso, não foram ofertadas vagas para professor com nível superior. Em relação ao professor Magistério, ofereceu-se somente 68 destinadas à área rural. O referido Edital especificou o número de vagas por comunidades da área rural.

Em 2010, ao realizar o quarto Concurso Público (Edital N.º 001/2010), o município ofertou 33 vagas para professor com nível superior, sendo todas direcionadas à área urbana. Foram também ofertadas 103 vagas para professor Magistério, sendo todas direcionadas para a área rural. Neste Edital, o número de vagas foi especificado não mais por comunidade, mas por escolas da área rural.

O fato do município insistentemente ofertar vagas para o cargo de professor com formação em nível médio para a área rural revela a dificuldade de recrutamento destes profissionais para atender a demanda de alunos que encontram-se matriculados na educação infantil e nos anos iniciais do ensino fundamental. Esta situação não deve ser diferente se considerarmos a demanda de alunos matriculados nos anos finais do ensino fundamental, etapa da educação básica para a qual se exige que o professor tenha formação em nível superior.

Em atendimento ao disposto na EC N.º 19/98, a Lei N.º 7.315/10 (PCCR), no seu art. 59, determina que o servidor do magistério, ao ser nomeado para o cargo de provimento, ficará submetido ao Estágio Probatório por um período de três anos, tempo em que seu desempenho no cargo será avaliado com base nos seguintes critérios: idoneidade moral; assiduidade; pontualidade; disciplina; produtividade; qualidade de Trabalho; e adaptação ao Trabalho (art. 59). O Parágrafo Único deste mesmo artigo dispõe que o Estágio Probatório corresponde a uma complementação do processo seletivo, devendo os Profissionais do Magistério Público ser avaliados por uma comissão designada pela Secretaria Municipal de Educação, composta por

cinco integrantes, sendo: dois representantes indicados pelo Sindicato dos Servidores Públicos Municipais; um representante indicado pelo COMEO; um representante indicado pela Diretoria de Recursos Humanos da Secretaria Municipal de Administração; e um servidor do quadro efetivo indicado pela SEMED.

A estabilidade no serviço público só se dará após os três anos de Estágio Probatório. O servidor estável, de acordo com o art. 22 da Lei N.º 6.116/ 99 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos de Oriximiná), só poderá perder o cargo mediante processo administrativo disciplinar no qual lhe seja assegurado ampla defesa, em razão de sentença judicial transitada e julgada ou mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, a ser regulamentada em lei complementar.

Para atender a demanda de alunos matriculados em sua rede de ensino, além dos professores que integram o Quadro Permanente de Pessoal do Magistério e o Quadro Suplementar Especial, o município de Oriximiná recorre ao contrato temporário de professores. Esse tipo de contrato é regulamentado pela Lei Municipal N.º 6.059/97, que dispõe sobre a admissão de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme disposto no inciso IX do art. 37 da CF de 88.

De acordo com o art. 2º da Lei N.º 6.059/97 considera-se como necessidade temporária de excepcional interesse público as seguintes situações:

Art. 2º [...]

I- Assistência a situações de calamidade pública; II- Combate a surtos endêmicos;

III- Falta ou insuficiência de pessoal para a execução dos serviços essenciais;

IV- Necessidade de implementação imediata de um novo serviço;

V- Greve dos servidores públicos, quando declarada ilegal ou abusiva pelo órgão judicial competente;

VI- Atividades relacionadas com encargos temporários de obras e serviços de engenharia, limpeza, vigilância de patrimônio e outras atividades que não estejam no plano de cargos e salários do município (ORIXIMINÁ, 1997, grifo nosso).

Assim sendo, a contratação de professores temporários se enquadra no inciso III do art. 2º da Lei N.º 6.059/97, por ser a educação um serviço essencial a ser garantido pelo poder público à população. O art. 3º da Lei em questão determina que o recrutamento do pessoal a ser contratado deverá ser feito mediante processo seletivo simplificado sujeito a ampla divulgação, prescindindo de concurso público e o art. 4º dispõe que as contratações deverão ser feitas pelo prazo máximo de 12 (doze) meses, prorrogável, no máximo, por igual período, uma única vez.

A Tabela 14 apresenta o número de professores contratados no período de 2006 a 2013.

Tabela 14 – ORIXIMINÁ – Número de professores contratados (2006-2013)

ANO	Área Urbana	Área Rural	TOTAL
2006	5	122	127
2007	5	110	115
2008	8	102	110
2009	21	148	169
2010	7	152	159
2011	0	123	123
2012	0	123	123
2013	5	150	155

Fonte: Setor de Informação e Estatística/SEMED, 2013.

Os dados da Tabela 14 revelam que o número de professores contratos, em 2013, cresceu 22% em relação a 2006. Se considerarmos os dados apresentados na Tabela 09, em 2013 os número de professores contratados representam 17,8 % do total de professores do município. Além disso, muito embora tenha sido realizado, na série histórica em análise, dois concursos públicos (2008 e 2010) com maior número de oferta de vagas destinadas à área rural, os dados da Tabela 14 mostram que o número de professores contratados para atuar na área rural é significativamente maior. Esses dados revelam que o município tem dificuldades em recrutar professores para atuar na área rural, certamente por falta de uma política de incentivo, posto que ao professor da área rural é garantido, no inciso VI do art. 99 da Lei N.º 7.315/10 (PCCR), apenas uma gratificação de auxílio Transporte no percentual de 10 % (dez por cento) incidente sobre o vencimento base, desconsiderando assim a distância e as dificuldades de acesso às diferentes comunidades do meio rural.

2.3.3 Estrutura e Progressão Funcional

A estrutura da carreira de professor, estabelecida no Plano de Carreira, precisa ser compreendida para que se possa acompanhar a progressão funcional desse profissional, assim como a evolução de sua remuneração. Para Dutra Júnior et al (2000, p. 102), “a estrutura básica da carreira corresponde à sua linha de progressão, com a definição de posicionamentos escalonados e das condições de mudanças de uma para outra dessas posições”. Porém, deve-se ter claro que não há uma única forma de estruturar a carreira. Por isso, ao se analisar Planos de Carreira, é possível identificar diferentes formas de estruturação.

De acordo com o art. 4º da Lei N.º 7.315/10, a estrutura da carreira dos profissionais do Magistério Público e dos trabalhadores da Educação Municipal é composta de cargos do

Quadro Permanente e cargos do Quadro Suplementar Especial. Integram o Quadro Permanente os ocupantes dos cargos de Docente, Especialista em Educação, Assessor Técnico Pedagógico, Agente Educacional e Auxiliar Educacional. O Quadro Suplementar Especial é composto pelos cargos de monitor de creche, professor com nível fundamental incompleto, professor com nível fundamental completo, professor com nível médio incompleto e professor com nível médio completo.

O Quadro Permanente de Pessoal do Magistério Público Municipal, conforme inscrito no art. 15 da Lei N.º 7.315/10 (PCCR), é constituído por duas classes de carreira: 1) classe de Docência e 2) classe de Suporte Pedagógico. Cada classe é composta de cargos efetivos, referentes a uma determinada atividade profissional, para a qual se exige formação específica em conformidade com a legislação federal.

O Quadro 04 apresenta os cargos que compõem as referidas classes, assim como a formação exigida e a área de atuação para tais cargos.

QUADRO 04 - ORIXIMINÁ - Quadro Permanente de Pessoal do Magistério Público Municipal

CLASSES	CARGOS	CATEGORIAS	FORMAÇÃO/ ATUAÇÃO
Docência	Professor de Educação Municipal (PEM)	PEM – I	Nível Médio com habilitação específica em Magistério ou Normal, para atuar na Educ. Infantil e anos iniciais do Ens. Fundamental.
	Professor de Educação Municipal (PEM)	PEM – II	Licenciatura Plena em Pedagogia ou curso Normal Superior, para atuar na Educ. Infantil e nos anos iniciais do Ens. Fundamental
		PEM – III	Licenciatura Plena em Pedagogia ou curso Normal Superior ou Licenciatura Plena e Pós-graduação em nível de <i>lato sensu</i> , para atuar na Educ. Infantil, Ens. Fundamental, EJA e Educ. Especial.
		PEM – IV	Licenciatura Plena em Pedagogia ou curso Normal Superior ou Licenciatura Plena e Pós-graduação em nível de mestrado, para atuar na Educ. Infantil, Ens. Fundamental, EJA e Educ. Especial.
		PEM – V	Licenciatura Plena em Pedagogia ou curso Normal Superior ou Licenciatura Plena e Pós-graduação em nível de doutorado, para atuar na Educ. Infantil, Ens. Fundamental, EJA e Educ. Especial.
Suporte Pedagógico	Especialistas em Educação (ED)	ED – I	Licenciatura Plena em Pedagogia
		ED – II	Licenciatura Plena em Pedagogia com Pós-graduação, em nível de Especialização.
		ED – III	Licenciatura Plena em Pedagogia com Pós-graduação, em nível de Mestrado.
		ED – IV	Licenciatura Plena em Pedagogia com Pós-graduação, em nível de Doutorado.

Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei N.º 7.315/10.

Observa-se, a partir das informações sistematizadas no Quadro 04, que a classe docente é composta pelo cargo de Professor de Educação Municipal com formação no curso de

Magistério ou Normal (nível médio), que corresponde à categoria PEM I e pelo cargo de Professor de Educação Municipal com formação em nível superior, que por sua vez corresponde a quatro categorias: PEM II (Licenciado), PEM III (Especialista), PEM IV (Mestre), PEM V (Doutor).

Além das classes e das categorias, a estrutura da carreira do magistério público de Oriximiná apresenta 11 (onze) Níveis, indicados por letras do alfabeto (A, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K). De acordo com a definição inscritas no inciso XIV do art. 1º da Lei em questão, Nível, corresponde ao indicativo de cada posição em que o servidor poderá estar enquadrado na carreira, de acordo com critérios de desempenho, de formação inicial e continuada.

Desta forma, a estrutura da carreira do magistério da rede pública municipal de Oriximiná, a partir da Lei N.º 7.315/10, apresenta a seguinte configuração:

QUADRO 05 – ORIXIMINÁ - Estrutura da carreira do magistério público da rede municipal

CLASSE	CARGOS	FORMAÇÃO	CATEGORIAS	NÍVEL (A – K)
DOCENTES	Professor de Educação Municipal	Magistério médio	PEM-I	A a K
	Professor de Educação Municipal	Licenciado	PEM-II	A a K
		Especialização	PEM-III	A a K
		Mestre	PEM-IV	A a K
		Doutor	PEM-V	A a K

Fonte: Elaborada pelo autor com base na Lei N.º 7.315/10.

Os professores concursados ingressam na carreira no cargo para o qual pleitearam a vaga, no Nível A, o nível inicial da carreira, podendo a cada três anos avançar para os demais níveis da carreira. Após cumprirem os três anos de estágio probatório tornam-se estáveis e podem progredir na carreira.

Abreu e Balzano (2001) definem progressão funcional como sendo qualquer mudança de posição na carreira. Segundo explicação das autoras, quando esse movimento implica mudança de classe, ocorre uma forma de progressão conhecida como promoção. Considerando que na estrutura da carreira do magistério público de Oriximiná há uma única classe de professor formada por dois cargos, iremos considerar para efeito de análise o conceito de progressão e promoção contidos no PCCR.

A promoção funcional é garantida ao trabalhador da educação municipal no art. 32 da Lei N.º 7.315/10 (PCCR). No art. 34, a promoção funcional é definida como sendo a passagem

do servidor estável de seu padrão de vencimento para outro imediatamente superior, dentro da mesma classe. Dessa forma, a promoção funcional pode se dar por meio de duas vias: 1) promoção vertical e 2) promoção horizontal.

Conforme inscrito no art. 39 da Lei N.º 7.315/10, a Promoção Vertical consiste na mudança do servidor estável, integrante das classes de Docentes PEM-II, Especialistas em Educação, Gestores Técnicos-administrativos e Assessores Técnicos Especializados para a faixa imediatamente superior, dentro da mesma classe. Trata-se especificamente daqueles profissionais que ingressaram na carreira com nível superior e que após apresentarem títulos de especialização, mestrado ou doutorado podem requerer promoção para outra categoria dentro da mesma classe. Isso significa que o professor que ingressar na carreira apenas com formação em nível médio não poderá progredir verticalmente. Para usufruir deste direito, o servidor deverá fazer novo concurso público para o cargo de Professor de Educação Municipal de nível superior.

A Progressão Vertical garante acréscimo na remuneração por meio da Gratificação de Titularidade, na proporção de 10% (dez por cento) para os detentores de curso de Especialização, com carga horária mínima de 360 (trezentas e sessenta) horas; 20% (vinte por cento), para os detentores de curso de Mestrado; e 30% (trinta por cento), para os detentores de curso de Doutorado. Para além dos títulos são considerados ainda os interstícios e percentuais (3% a cada três anos), a obtenção de no mínimo sete pontos na média das avaliações de desempenho ocorridas no interstício. Estará habilitado à promoção vertical o servidor do magistério estável, que não estiver respondendo a processo de natureza disciplinar; que não sofreu pena disciplinar, nos últimos três anos; e que cumprir as exigências descritas anteriormente (§ 5º do art. 39).

A Promoção Horizontal, de acordo com art. 160 da Lei N.º 7.315/10, “é a elevação do servidor à referência imediatamente superior à que pertence, dentro da mesma categoria funcional, obedecendo a um percentual de três por cento entre si” (ORIXIMINÁ, 2010). Para o professor fazer jus à promoção horizontal, é considerado: os interstícios e percentuais previstos na tabela de vencimentos; a obtenção de no mínimo sete pontos na média das avaliações de desempenho ocorridas no interstício; a participação em cursos de formação continuada afins ao cargo que ocupa; que o servidor não tenha ausência injustificada no período, nem sofrido falta ou penalidade disciplinar. O professor pode progredir horizontalmente a cada três anos, tendo um acréscimo de três por cento contados em seu vencimento.

De acordo com o art. 102 da Lei N.º 7.315/10, a avaliação de desempenho para fins de promoção horizontal e vertical será realizada anualmente por uma Comissão de Avaliação

Funcional (CAF). Esta comissão, conforme consta no art. 103 da lei em questão, alterado pela Lei N.º 7.325/2010, a qual deveria ser designada por ato do Prefeito Municipal, cujos membros teriam mandato de três anos.

As competências da CAF estão assim estabelecidas no art. 104 da Lei N.º 7.315/10:

Art. 104 [...]

I- Incentivar, coordenar e acompanhar a criação dos conselhos de avaliação funcional dentro das unidades escolares que terá a seguinte composição:

- a) Diretor ou equivalente;
 - b) Especialista em Educação;
 - c) Docente efetivo e estável indicado pela categoria;
 - d) Servidor do Quadro Suplementar Especial de Pessoal indicado pela categoria;
- II- Appreciar assuntos concernentes ao desenvolvimento dos profissionais da educação na carreira, compreendendo as promoções;

III- Desenvolver estudos e análises que auxiliem informações para fixação, aperfeiçoamento e modificação da política de pessoal;

IV- Planejar, organizar e coordenar o sistema de avaliação de desempenho dos servidores alcançados por esta Lei observando os seguintes critérios:

- a) produtividade qualidade de trabalho;
- b) idoneidade profissional;
- c) zelo por equipamentos e materiais;
- d) procedimento profissional;
- e) presença no trabalho.

V – acompanhar o enquadramento dos servidores da educação nas tabelas de vencimentos de que trata esta lei;

VI – coletar dados e informações e promover a realização de análises especiais, que possam servir de subsídios as suas atividades;

VII – responder às consultas relativas as matérias de sua competência;

VIII – outras atribuições que lhe forem conferidas pelos órgãos competentes, ou decorrentes de Leis ou regulamentos (ORIXIMINÁ, 2010).

Além de definir quais as competências da CAF, a Lei N.º 7.315/10, no art. 105, também define que esta deve ter composição paritária entre representantes da prefeitura municipal e dos servidores do Magistério Público e dos trabalhadores da educação básica do município, a saber: seis membros do SINDSMOR, representativo dos servidores do Magistério Público e dos trabalhadores da educação básica do município; três representantes da SEMED; três representantes da Secretaria Municipal de Administração; dois representantes do COMEO, ressalvado a indicação de um representante da categoria dos docentes.

Por fim, no art. 106, foi estabelecido que a organização e funcionamento da CAF seriam regulamentados por Decreto do Prefeito Municipal, no prazo de noventa dias contados a partir da aprovação da Lei N.º 7.315/10. Desta forma, para cumprir com o disposto nos artigos citados, foram nomeados por meio do Decreto N.º 327/10, de 01 de dezembro de 2010, os membros da CAF para os primeiros três anos de mandato.

Apesar disso, a CAF até os dias atuais não saiu do papel por nunca ter atuado. Por esse motivo, a promoção funcional dos profissionais do magistério, considerando os critérios

estabelecidos na Lei N.º 7.315/10, ainda não foi efetivada. Na prática, a promoção vertical é concedida ao PEM II, após este concluir o estágio probatório, a qualquer tempo, bastando para isso apresentar comprovante de conclusão de cursos de especialização, mestrado ou doutorado. A promoção horizontal, que deveria ter sido feita no mês de agosto de 2013, ano em que a Lei N.º 7.315/10 completou três anos, foi concedida aos professores e demais servidores em 2014, por ser uma das demandas da pauta de reivindicações da primeira greve geral dos servidores públicos municipais, realizada em junho de 2014. Para tanto, foi considerado apenas o cumprimento do estágio probatório e o tempo de serviço.

2.3.4 Jornadas de Trabalho e sua composição

A Jornada de Trabalho é a carga horária que o servidor deve dedicar ao exercício de suas atribuições. Para regulamentar a jornada de trabalho dos profissionais do magistério, a Lei N.º 7.315/10 (PCCR) estabelece:

Art. 17. [...]

I – vinte e quarenta horas semanais, para os docentes que atuam na educação infantil e nos anos/séries iniciais do ensino fundamental, obedecendo ao limite de 25% (vinte e cinco por cento) de horas suplementares;

II – trinta horas semanais para o especialista em educação;

III – vinte, trinta e quarenta horas/aula semanais para os docentes que atuam nos anos/séries finais do ensino fundamental e educação de jovens e adultos (ORIXIMINÁ, 2010).

O inciso I do artigo citado chama atenção por assegurar ao professor da educação infantil e dos anos iniciais do ensino fundamental, 25% de horas suplementares. A referida Lei não explica o que significa essa hora suplementar. Porém, o §1º do artigo 17 assegura ao professor na função docente o direito a 25% da carga horária destinada à hora pedagógica.

De acordo o inciso XXVII do artigo 3º da Lei N.º 7.315/10 (PCCR), a hora pedagógica é o tempo destinado ao professor para o desenvolvimento de atividades relacionadas à preparação de aulas, avaliação da produção dos alunos, reuniões escolares, contatos com a comunidade, formação continuada e cumprimento de outras atividades de acordo com a proposta pedagógica da escola. Em tese isso significa que a composição da jornada de trabalho do professor constitui-se de horas aula, trabalhadas diretamente com os alunos e; horas pedagógicas, aquelas reservadas a atividades extraclasse.

O Quadro 06 apresenta a composição da jornada de trabalho distribuída entre horas/aula e horas/pedagógica.

QUADRO 06 – ORIXIMINÁ -Composição da Jornada de Trabalho do professor – Lei N.º 7.315/10

Jornada de Trabalho Semanal (h)	Composição da Jornada Semanal (h)	
	Horas/Aula (75%)	Horas/Pedagógica (25%)
20	15	5
30	22,5	7,5
40	30	10

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Lei N.º 7.315/10.

Contudo, apesar da Lei N.º 7.315/10 (PCCR) estabelecer o percentual de 25% da Jornada de Trabalho reservado às horas/pedagógicas, isso não vem sendo cumprido na prática, uma vez que os professores são lotados com toda a jornada de trabalho na sala de aula. Contrariando o § 1º do artigo 17 da Lei N.º 7.315/10 (PCCR), o município de Oriximiná optou por pagar as horas/pedagógica em forma de gratificação, no percentual de 25% calculada sobre o vencimento.

A opção do município, assim como o artigo da Lei N.º 7.315/10 (PCCR) que dispõe sobre a composição da Jornada de Trabalho do professor, não está de acordo com o § 4º do artigo 2º da Lei N.º 11.738/08 (PSPN) que determina o limite de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos, reservando assim 1/3 para o desenvolvimento de atribuições sem os alunos.

Cabe ressaltar que a garantia de 1/3 da Jornada de Trabalho para atividades fora da sala de aula foi um dos pontos específicos que levaram cinco governadores a entrarem com a Ação Direta de Inconstitucionalidade contra a Lei do Piso no Supremo Tribunal Federal (STF). Em 2011, o STF julgou a Lei do Piso constitucional na íntegra, mas apesar dessa decisão a questão continua sendo polêmica e muitos estados e municípios, como ocorre com Oriximiná, ainda não cumprem esse dispositivo legal.

Com o objetivo de disciplinar em todo território nacional a aplicabilidade da composição da jornada de trabalho dos professores definida na Lei do Piso, o CNE/CEB elaborou o Parecer N.º 18/2012 em consenso com a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE), União Nacional dos Dirigentes Municipais em Educação (UNDIME), Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e representantes do MEC. O referido Parecer foi homologado pelo ministro da educação, Aloizio Mercadante, em 31 de julho de 2013, sendo publicado no D.O.U. de 1º/8/2013.

Para defender a carga horária destinada às atividades extraclasse, garantidas na Lei do Piso, o Parecer se remete aos artigos 13 e 14 da LDB N.º 9.394/96 que trata das atribuições docentes e ressalta a importância da participação do professor na elaboração do Projeto Político

Pedagógico da escola, uma das atividades inerentes ao trabalho docente. Apoiado neste argumento, o Parecer considera legítima as horas destinadas ao trabalho pedagógico coletivo com a participação do professor, por meio do qual será possível a interação destes com seus pares e com outros seguimentos da comunidade escolar.

Para orientar a organização da jornada de trabalho do professor destinada às atividades extraclasse, o Parecer explica que os professores são contratados para trabalhar com quantidades de horas diferentes de acordo com a necessidade de cada sistema ou rede de ensino. Por isso, é perfeitamente compreensível o fato de os professores possuírem carga horária de trabalho diferenciada, desde que não ultrapasse o limite máximo de 40 (quarenta) horas semanais, como previsto no artigo 2º, parágrafo primeiro da Lei do Piso.

Desta forma, para que todos os sistemas e redes de ensino possam ter uma referência para compor corretamente a jornada de trabalho de seus professores, o Parecer N.º 18/2012 apresenta o seguinte quadro:

QUADRO 07 - Composição da Jornada de Trabalho do professor

Duração total da jornada	Interação com estudantes	Atividades extraclasse
40	26,66 (*)	13,33
39	26,00	13,00
38	25,33	12,66
37	24,66	12,33
36	24,00	12,00
35	23,33	11,66
34	22,66	11,33
33	22,00	11,00
32	21,33	10,66
31	20,66	10,33
30	20,00	10,00
29	19,33	9,66
28	18,66	9,33
27	18,00	9,00
26	17,33	8,66
25	16,66	8,33
24	16,00	8,00
23	15,33	7,66
22	14,66	7,33
21	14,00	7,00

20	13,33	6,66
19	12,66	6,33
18	12,00	6,00
17	11,33	5,66
16	10,66	5,33
15	10,00	5,00
14	9,33	4,66
13	8,66	4,33
12	8,00	4,00

Fonte: Parecer CNE/CEB N.º 18/2012(*) Observe-se que são **26,66 unidades**, de acordo com a duração definida pelo sistema ou rede de ensino (60 minutos, 50 minutos, 45 minutos ou qualquer outra que o sistema ou rede tenha decidido).

Sobre essa peculiaridade relacionada às horas/pedagógicas em Oriximiná, importa frisar que a incorporação das mesmas na composição da Jornada de Trabalho do professor é uma reivindicação dos integrantes do magistério, representados pelo SINDSMOR, há algum tempo. No entanto, a gestão municipal resiste em não atender a essa demanda alegando que se incorporar 1/3 de hora pedagógica na composição da Jornada de Trabalho do professor precisará contratar mais professores, o que implicará no aumento de gasto com pagamento de pessoal.

Além disso, o gestor municipal argumenta que essa decisão irá esbarrar na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovada em 2000, que estabelece, na alínea b do inciso III do art. 20, o percentual de 54 % como limite máximo de gasto com pessoal pelo Poder Executivo municipal. A esse respeito, cabe destacar que, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 3º quadrimestre de 2013 (até dezembro), fornecido pelo Secretário Municipal de Finanças, o total de despesa com pessoal atingiu 55,34% da receita corrente líquida do município, estando portanto acima do limite máximo estabelecido pela LRF.

2.3.5 Composição da Remuneração (vencimento e vantagens)

De acordo com a Lei N.º 7.315/10 (PCCR), a remuneração dos servidores que integram o Quadro Permanente de Pessoal do Magistério Público Municipal e o Quadro Suplementar Especial de Pessoal é composta pelo vencimento acrescido das demais vantagens pessoais estabelecidas em Lei. Desta forma, a remuneração é calculada com base na Jornada de Trabalho do servidor, de acordo com a classe a que pertence e os níveis de referência que compõem a estrutura da carreira.

Na perspectiva de analisar o vencimento dos servidores de acordo com o cargo e a jornada básica de trabalho apresentamos na Tabela 15 os Padrões de Vencimento do Quadro Permanente de Pessoal do Magistério Municipal.

TABELA 15 –ORIXIMINÁ - Padrões de Vencimento do Quadro Permanente de Pessoal do Magistério Municipal – 2013

CATEG	GT	CH	PADRÕES DE VENCIMENTO										
			0 a 3 anos	3 a 5 anos	5 a 8 anos	8 a 12 anos	12 a 15 anos	15 a 18 anos	18 a 21 anos	21 a 24 anos	24 a 27 anos	27 a 30 anos	30 anos
			0,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
			A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
			R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	R\$	
PEM-I		20	783,5	807,01	831,22	856,15	881,84	908,29	935,54	963,61	992,51	1.022,29	1.052,96
			7,83	8,07	8,31	8,56	8,81	9,08	9,35	9,63	9,92	10,22	10,52
PEM-II		20	934,65	962,69	991,57	1.021,32	1.051,96	1.083,52	1.116,02	1.149,50	1.183,99	1.219,51	1.256,09
PEM-III	10%	20	934,65	962,69	991,57	1.021,32	1.051,96	1.083,52	1.116,02	1.149,50	1.183,99	1.219,51	1.256,09
PEM-IV	20%	20	934,65	962,69	991,57	1.021,32	1.051,96	1.083,52	1.116,02	1.149,50	1.183,99	1.219,51	1.256,09
PEM-V	30%	20	934,65	962,69	991,57	1.021,32	1.051,96	1.083,52	1.116,02	1.149,50	1.183,99	1.219,51	1.256,09
			9,34	9,62	9,91	10,21	10,51	10,83	11,16	11,49	11,83	12,19	12,56
ED-I		30	1.401,97	1.444,03	1.487,35	1.531,97	1.577,93	1.625,27	1.674,03	1.724,25	1.775,97	1.829,25	1.884,13
ED-II	10%	30	1.401,97	1.444,03	1.487,35	1.531,97	1.577,93	1.625,27	1.674,03	1.724,25	1.775,97	1.829,25	1.884,13
ED-III	20%	30	1.401,97	1.444,03	1.487,35	1.531,97	1.577,93	1.625,27	1.674,03	1.724,25	1.775,97	1.829,25	1.884,13
ED-IV	30%	30	1.401,97	1.444,03	1.487,35	1.531,97	1.577,93	1.625,27	1.674,03	1.724,25	1.775,97	1.829,25	1.884,13
			46,73	48,13	49,57	51,06	52,59	54,17	55,8	57,47	59,19	60,97	62,8

Fonte: Tabela Salarial. Ato:2420/2013, fornecida pela Prefeitura Municipal de Oriximiná.

Os padrões de vencimentos, conforme mostra a Tabela 15, são calculados de acordo com os cargos, com a jornada básica de trabalho e nível em que o servidor estiver enquadrado. O professor PEM-I (Magistério) em início de carreira, lotado com 20h semanais de trabalho, tem como vencimento R\$ 783,50. Esse valor é proporcional ao Piso Salarial Profissional Nacional (40h/semanal – R\$ 1.567,00) definido para 2013. Sobre o Vencimento do professor PEM-I é importante destacar que desde 2011 o município paga o Piso Salarial Profissional Nacional.

A diferença/proporção entre os padrões de vencimento é calculada de acordo com a formação do servidor. A diferença entre o vencimento do professor PEM-I (Magistério) e o professor PEM-II (com Licenciatura) é de 19,3%. Não há diferença de vencimento entre os professores das categorias PEM- III, PEM –IV e PME-V. Como forma de incentivo à formação, é assegurado ao professor PEM-III (com Especialização) 10% de Gratificação de Titularidade, calculado sobre o vencimento. Para o professor PME-IV (com Mestrado), a referida gratificação é de 20%, para o professor PEM-V (com Doutorado), de 30%. Como é possível observar na Tabela 15, os Especialistas em Educação têm maior vencimento. Porém, essa classe possui uma Jornada de Trabalho de 30h semanais. Como forma de incentivo à formação, é garantido aos grupos AD-II (com Especialização), AD-III (com Mestrado) e AD-IV (com Doutorado), a Gratificação de Titularidade, nas mesmas proporções e condições previstas para os professores.

Os Professores e os Especialistas em Educação podem obter a promoção horizontalmente na carreira a cada 03 (três) anos. Para evoluir do Nível A para o Nível B devem ter 03 (três) anos de exercício das atribuições próprias do seu cargo e ter sido aprovado no Estágio Probatório. Do Nível B para o Nível C, devem ter 05 (cinco) anos completos de trabalho e ter obtido no mínimo sete pontos na média das avaliações de desempenho ocorridas no interstício. Para os demais Níveis (D, E, F, G, H, I, J e K) segue a soma de três anos de experiência em relação ao nível anterior e o mínimo de sete pontos na média das avaliações de desempenho ocorridas no interstício. A cada Nível o professor tem um acréscimo de 3,0 % (três por cento) sobre seu vencimento.

Além do vencimento, de acordo com o art. 98 da Lei N.º 7.315/10 (PCCR), poderão ser pagas ao servidor as seguintes vantagens: **gratificações, indenizações e adicionais**. Para estabelecer a diferença entre esses três tipos de vantagens, recorreremos a Dutra Júnior et al. (2000) que define **gratificações** como vantagens pagas aos servidores que estejam prestando serviços próprios da função em condições anormais, ou concedidas aos servidores que apresentem encargos pessoais ou situações individuais que a lei especifica. As **indenizações** são os valores atribuídos aos servidores em razão de deslocamentos ou viagens a serviço, como

por exemplo, ajuda de custo, de transporte e diárias. Os **adicionais** são aquelas vantagens pagas em função do tempo de exercício, como por exemplo, o adicional por tempo de serviço; ou em face da natureza peculiar de determinada função que requer conhecimento especializado ou regime próprio de trabalho, como por exemplo, o adicional por dedicação exclusiva ao sistema de ensino e adicional por titulação.

No que concerne às gratificações, é assegurado aos integrantes do Quadro Permanente de Pessoal do magistério Público e da Educação Municipal:

Art. 99 [...]

I- Gratificação de Escolaridade Nível Superior: no percentual de oitenta por cento, incidente sobre o vencimento base dos docentes PEM-II e dos especialistas em educação ED-I;

II- Gratificação de Magistério: no percentual de dez por cento, incidente sobre o vencimento base do respectivo padrão e classe ocupada pelo professor no cargo nível médio – PEM-I;

III- Gratificação de Escolaridade: no percentual de trinta por cento, incidente sobre o vencimento base do respectivo padrão e classe ocupado pelo professor no cargo nível – PEM – I com habilitação em licenciatura plena;

V- Gratificação de Ensino Especial: no percentual de vinte por cento, incidente sobre o vencimento base do docente em regência de classe, e em atendimento pedagógico exclusivo aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais, nos centros especializados ou nas unidades de ensino da Secretaria Municipal da Educação ou conveniadas;

VI- Gratificação de Auxílio Transporte: no percentual de dez por cento, incidente sobre o vencimento básico do respectivo padrão e classe ocupado pelo trabalhador em educação, que atuar na zona rural do município;

X - Gratificação de Titulação: incidente sobre o vencimento base dos docentes PEM –III, PEM – IV e PEM – V e dos especialistas em educação ED-II, ED – III e ED- IV em efetivo exercício, na seguinte proporção:

- a) Dez por cento, para os detentores de curso de Especialização, com carga horária mínima de trezentos e sessenta horas;
- b) Vinte por cento, para os detentores de curso de Mestrado;
- c) Trinta por cento, para os detentores de curso de Doutorado (ORIXIMINÁ, 2010).

Além dessas gratificações, é assegurado, no art. 101 o adicional por Insalubridade, no percentual de 10%, pago ao professor em efetivo exercício de sala de aula, que trabalhe em contato permanente com substâncias tóxicas ou substâncias danosas à saúde (giz). Apesar de fazer referência às indenizações, o Plano não dispõe sobre as mesmas.

O Quadro 08 sintetiza as vantagens asseguradas aos professores na Lei N.º 7.315/10 (PCCR).

QUADRO 08 -Vantagens asseguradas ao Professor na Lei N.º 7.315/10 (PCCR)

Vantagens	Percentual (%)
Gratificação de Magistério	10%
Gratificação de Escolaridade	30%
Gratificação de Escolaridade Nível Superior	80%
Gratificação de Ensino Especial	20%
Gratificação de Auxílio Transporte	10 %
Gratificação de Titularidade	10%, 20% e 30%
Adicional por Insalubridade	10%

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei N.º 7.315/10.

Ao professor que ingressar na carreira com formação em nível médio (professor PEM I) é garantido a gratificação de 10% sobre o vencimento. Caso esse professor adquira habilitação em Licenciatura Plena, este fará jus a uma gratificação de 30%. Ao professor que ingressar na carreira com Licenciatura Plena (professor PEM II), além de ter vencimento maior em relação ao professor PEM-I, tem direito a Gratificação de Escolaridade Nível Superior, no percentual de 80%.

A Gratificação de Ensino Especial é garantida aos professores que atendem exclusivamente alunos com necessidades educacionais especiais. A Gratificação de Auxílio Transporte é garantida aos profissionais lotados na área rural do município em virtude da necessidade de deslocamento. A Gratificação de Titularidade, por sua vez, é concedida aos profissionais que cursam Especialização, Mestrado ou Doutorado. O Adicional de Insalubridade, apesar da maioria das escolas do município ter substituído o quadro de giz por quadro magnético, continua sendo pago aos professores.

2.3.6 Licença para o aprimoramento profissional

Para estimular a formação, a Lei N.º 7.315/10 (PCCR) prevê Licença para aprimoramento profissional. No entanto, esse benefício não se estende a todos os servidores da educação, somente é concedido aos Professores e Especialistas em Educação.

Estes profissionais podem afastar-se de sua atividade normais para:

Art. 95. [...]

- I- Frequentar cursos de formação inicial;
- II- Frequentar cursos de formação continuada e aperfeiçoamento;

- III- Frequentar cursos de especialização, mestrado ou doutorado, com ou sem ônus para o Município, relacionados com a função exercida e que atendam ao interesse do ensino municipal;
- IV- Participar de congressos, simpósios ou outros eventos similares, afins à área educacional no país ou no exterior;
- V- Integrar comissão especial ou grupo de trabalho, estudo ou pesquisa para desenvolvimento de projetos específicos da área educacional;
- VI- Ministrar cursos que atendam à programação do sistema municipal de educação;
- VII- Frequentar estágio curricular em cursos de nível superior, quando este tiver estreita relação com a educação (ORIXIMINÁ, 2010).

A Licença para Aprimoramento Profissional é concedida desde que os cursos e atividades constantes nos incisos do art. 95, estejam relacionados a assuntos ou temas referentes à educação. É exigido comprovante da inscrição e comprovação de frequência. Para os cursos de formação inicial (Graduação) é concedido afastamento de 04 (quatro) anos, para curso de Especialização, até 02 (dois) anos; Mestrado, 02 (dois) anos; e Doutorado, 04 (quatro) anos. No ato do afastamento é assegurada ao Professor ou ao Especialista em Educação a carga horária referente à última lotação. A prorrogação destes prazos está condicionada a avaliação da solicitação pela SEMED.

No caso da Licença para Aprimoramento Profissional ser concedida com ônus para o município, o Professor ou Especialista em Educação, após conclusão do curso, fica obrigado a prestar serviços condizentes com a nova habilitação no município, durante o mesmo período que ficou afastado. Caso contrário, deverá devolver aos cofres públicos os valores das despesas efetuadas.

Outros mecanismos de estímulo à formação, presente na Lei N.º 7.315/10 (PCCR), é a Gratificação de Titularidade e as formas de Promoção Vertical e Horizontal na carreira. Isso porque, para fazer jus à Gratificação de Titularidade, é preciso que o Professor e o Especialista em Educação comprovem qualificação em cursos de pós-graduação em nível de Especialização, Mestrado ou Doutorado. Para ter direito à Promoção Horizontal, estes profissionais precisam participar de cursos de formação continuada afins aos cargos que ocupam, e à Promoção Vertical, como mencionado anteriormente, é concedida mediante a aquisição de título de Especialista, Mestrado e Doutorado.

A descrição destes aspectos da carreira do magistério público da rede municipal de ensino do município de Oriximiná permitiu evidenciar sua configuração a partir da Lei N.º 7.315/10. Para analisar as possíveis contribuições desta Lei na melhoria da atratividade da carreira, elegeu-se como eixos temáticos: (i) a configuração da carreira; e (ii) atratividade da carreira.

CAPÍTULO III

A CARREIRA DO MAGISTÉRIO PÚBLICO DA REDE MUNICIPAL DE ENSINO DE ORIXIMINÁ: Atrativa ou falta de opção?

Na perspectiva de discutir a atratividade da carreira do magistério público da rede municipal de ensino de Oriximiná, elegemos, a partir dos indicadores considerados na descrição da referida carreira, dois eixos temáticos, a saber: (i) a configuração da carreira; e (ii) atratividade da carreira. Tal seleção justifica-se pelo fato de possibilitar a identificação do tipo de carreira da rede municipal e por permitir analisar melhorias na atratividade da carreira oferecida aos profissionais do magistério.

3.1 A configuração da carreira do magistério público de Oriximiná

Apesar de a Carreira do Magistério em cada sistema de ensino revelar um desenho ou configuração específica, as diferentes carreiras do magistério público da educação básica no Brasil apresentam algumas características comuns. Isso não poderia ser diferente, visto que a organização das mesmas deve partir das determinações inscritas na legislação nacional que, como vimos no primeiro capítulo, foram alteradas a partir dos anos 1990 para atender aos objetivos do Projeto de Reforma do Estado brasileiro e das políticas públicas implementadas na área da educação.

Todavia, como bem explica Espínola (2002), as políticas definidas pelo Estado são modificadas à medida que fazem seu percurso por dentro dos diferentes sistemas de ensino, posto que cada agência e agentes fazem sua própria interpretação das políticas e as transformam de acordo com os seus interesses e necessidades. Como consequência desse processo, por exemplo, surgem as especificidades que caracterizam as diferentes configurações de carreira do magistério público em nosso país.

Em Oriximiná, como vimos nos capítulos anteriores, a regulamentação e as alterações na carreira do magistério público da rede municipal seguiram os respectivos cenários de reformas de ensino e diretrizes nacionais inscritas na LDB N.º 9.394/96; na Lei do FUNDEF, substituída posteriormente pela Lei do FUNDEB; na Resolução CNE/CEB N.º 03/97, substituída pela Resolução CNE/CEB N.º 02/09; e na Lei N.º 11.738/08 (PSPN). Atualmente, a carreira é regulamentada pela Lei N.º 7.315/10, que modificou a configuração da carreira até então em vigor no município.

Em virtude das exigências de habilitação para ingresso na carreira por concurso público, cuja formação para o exercício do magistério na educação básica está prevista na LDB N.º 9.394/96⁵⁶, extinguiu-se no novo PCCR os cargos de professor com formação em níveis intermediários, adicionais e licenciatura curta, previstos no parágrafo único do art. 16 da Lei N.º 6.087/98 (PCCR de 98). Com isso, a classe de docência passou a ser constituída apenas por dois cargos, quais sejam: professor PEM I (com formação em nível médio) e PEM II (com formação em nível superior em cursos de licenciatura plena).

Além disso, foi introduzido na estrutura da carreira onze níveis de progressão, o que possibilitou ao professor, a cada três anos, mudar de posição na carreira e aumentar seu vencimento. Esta forma de progressão na carreira é denominada na Lei N.º 7.315/10 (PCCR de 2010) de promoção horizontal. Para que ela seja concedida ao professor, são considerados vários fatores, dentre os quais o resultado da avaliação de desempenho.

Sobre o fator progressão no contexto da Carreira, as observações de Dutra Júnior et al. (2000) permitem fazermos algumas reflexões:

Uma carreira pressupõe a articulação entre desenvolvimento profissional e progressão. **Não existe carreira se as variações de remuneração são decorrentes apenas do tempo de serviço**, privilegiando-se a antiguidade, ou de certificados adquiridos em atividades de capacitação, sem a correspondente melhoria da atuação profissional, apenas associadas à satisfação pessoal de aquisição de conhecimentos. **A necessária articulação entre profissionalização e progressão é o que diferencia um plano de carreira de um simples plano de cargos e salários, que não contemple melhoria na remuneração em decorrência de melhor desempenho** (DUTRA JÚNIOR et al., 2000, p. 107, grifo nosso).

Ao considerarmos a afirmação de que *não existe carreira se as variações de remuneração forem decorrentes apenas do fator tempo de serviço*, podemos então inferir que o PCCR de 1998, de Oriximiná, não era um Plano de Carreira, mas simplesmente um Plano de Cargos e Salários, visto que o *tempo de serviço* era o principal fator de diferenciação da remuneração dos professores que ocupavam o mesmo cargo. Neste caso, segundo Morduchowicz (2003), trata-se de uma carreira calcada em concepções tradicionais, devido ao tempo de serviço e a titulação serem os principais fatores de progressão.

O referido autor explica que este tipo de carreira vem sendo alvo de críticas, principalmente a partir das reformas educativas empreendidas nos países da América Latina nos anos 1990, pelo fato da estrutura salarial não ter vínculo com os resultados de aprendizagem

⁵⁶A LDB N.º 9.394/96, no art. 62, admite formação mínima de nível médio na modalidade normal para os professores que ensinam na educação infantil e anos iniciais do ensino fundamental e formação em nível superior, em cursos de licenciatura, para atuar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

que os professores produziam. Diante desta crítica, e com o objetivo de superar os mecanismos tradicionais de remuneração que encontravam-se em decadência por não atenderem às necessidades organizacionais e aos processo de trabalho para o desenvolvimento de escolas eficazes, surgiram outras propostas de organização da carreira docente e de sua estrutura salarial, fazendo com que a ideia de pagamento por antiguidade passasse a ser cada vez mais abandonada, tornando-se mais frequente a utilização e a aplicação de conceitos como pagamento por competência, por conhecimento, por perícia, por desempenho, entre outros.

Apesar disso, as carreiras tradicionais persistem em virtude da dificuldade de substituí-las por mecanismos capazes de manter suas principais vantagens, quais sejam:

são objetivas e, por tanto, infensas à discricionariedade de qualquer autoridade; (b) que o salário é previsível, já que, desde o início da carreira, pode-se saber quanto se vai perceber no futuro; (c) que sua administração e compreensão por parte dos docentes é fácil e; (d) que reduzem – quando não eliminam – a concorrência entre docentes (apesar de também ser verdade que não fornecem mecanismos que promovam a cooperação entre eles) (MORDUCHOWICZ, 2003, p.11).

Todavia, Morduchowicz (2003) também destaca que as carreiras tradicionais possuem desvantagens, de onde se origina a corrente gerada em torno de suas transformações, são elas:

Algumas das mais relevantes se referem ao fato de que professores medíocres tenham a mesma remuneração que outros com melhor qualificação, preparação e compromisso com seus trabalhos; que professores com títulos vinculados à docência, de maior graduação que a de magistério, recebam o mesmo pagamento que aquelas que não prosseguem em estudos superiores; que professores com maior experiência não sejam aproveitados – nem remunerados por isto – em trabalhos mais desafiadores, difíceis de serem realizados com sucesso por professores menos preparados ou com tempo de serviço; que o regime de remuneração esteja desvinculado das atividades desenvolvidas nas escolas; e que a escala salarial vigente pague o mesmo por esforços e aptidões diferentes (MORDUCHOWICZ, 2003, p.12).

Dessa forma, depreende-se que a inclusão no PCCR de 2010 dos diferentes níveis de progressão na carreira e da avaliação de desempenho, como um dos principais critérios de progressão na carreira, constitui-se uma tentativa de superar a concepção tradicional de carreira e de atender o disposto na legislação referente aos planos de carreira do magistério público do país. Em tese, o tempo de serviço deixaria de ser utilizado como único elemento para se conceder aumento na remuneração, tornando-se apenas mais um requisito necessário para a ascensão na carreira.

Em razão destas alterações, a configuração da carreira do magistério público passou a se aproximar de outro tipo de carreira, denominada por Morduchowicz (2003) de *carreira escalonada*. Segundo o autor, uma carreira escalonada é

um plano que provê incentivos e aumentos salariais para os professores que decidirem avançar em sua carreira profissional sem terem de abandonar, seja as salas de aulas, seja a profissão. Trata-se de uma das propostas da década de 1980 com o objetivo similar aos de todas as tentativas de reforma das estruturas salariais docentes: melhorar os resultados de aprendizagem dos estudantes atraindo os docentes mais qualificados para as salas de aula, e retendo-os ali. O instrumento implica modificações na maneira de avaliar e compensar os professores, alterando a tradicional estrutura piramidal, credencialista e de tempo de serviço (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 27).

Além disso, esse tipo de carreira

compreende uma série de posições em níveis distintos de dificuldades, desde uma etapa inicial até o completo desenvolvimento e o desempenho almejado. O docente conhece os requisitos para sua promoção (capacitação continuada, atestado fidedigno de sua experiência, etc.). Em cada estágio, por sua vez, tais requisitos são relacionados com as qualificações e responsabilidades no exercício do cargo e com o nível de trabalho necessário para desempenhar as tarefas de uma posição mais elevada. Fatores de desempenho e tempo de serviço no cargo determinam a seleção do docente para promoção ao nível subsequente. O processo de avaliação consiste na aprovação ou rejeição do grau alcançado e no cumprimento das etapas necessárias para acesso à nova posição (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 27).

Embora não tenha todas as características de uma carreira escalonada, conforme as definições de Morduchowicz (idem), a carreira do magistério público de Oriximiná, a partir da Lei N.º 7.315/10, apresenta-se como uma variação desse tipo de carreira, na medida em que o tempo de serviço deixa de ser o único fator a ser considerado para conceder ao professor progressão e pela introdução da avaliação de desempenho, considerada por Abreu e Balzano (2001) mais adequada para mensurar a dedicação e a competência dos professores.

Assim sendo, para analisar a configuração da carreira do magistério público de Oriximiná, a partir Lei N.º 7.315/10, iremos nos debruçar em apenas dois aspectos da carreira, quais sejam: *progressão funcional* e *remuneração*. Tal opção pode ser justificada porque foram nestes aspectos que identificamos as maiores mudanças, e porque estes elementos irão nos ajudar a analisar a atratividade dessa carreira profissional no município.

3.1.1 A Progressão Funcional na carreira

A estrutura básica de uma carreira profissional pressupõe a definição de sua linha de progressão, onde devem estar definidos os posicionamentos escalonados, assim como as condições de mudança de uma posição para outra na carreira. Assim, o termo *progressão* indica a evolução na carreira e, segundo explicação de Dutra Júnior et al. (2000), esta pode ocorrer tanto pela mudança do valor do vencimento, dentro da mesma classe, quanto por promoção, que consiste na mudança para classe superior do mesmo cargo. Estas duas

formas de progressão na carreira recebem, em geral, a denominação de progressão horizontal e vertical, respectivamente. No entanto, segundo os autores, é possível também encontrar nos diferentes Planos de Carreira o uso inverso desses termos.

Por ser caracterizada como uma forma de valorização do profissional do magistério, a progressão funcional na carreira, em Oriximiná, foi assegurada tanto na Lei N.º 6.087/98 como na Lei N.º 7.315/10. No primeiro PCCR, a progressão era definida, no art. 96, como sendo a elevação da referência funcional devido a obtenção de nova qualificação. No art. 97 da Lei em questão foi garantido ao professor promoção a cada dois anos, mediante critério de antiguidade e merecimento, cujas normas deveriam constar em regulamento específico. Contudo, este dispositivo legal não foi cumprido, visto que nunca foi sequer regulamentado. O que vigorou durante todo o período em que a carreira do magistério público foi regulamentada pela Lei N.º 6.087/98 foi o acréscimo de 1% no vencimento a cada ano de efetivo trabalho, conforme consta no art. 67 da Lei N.º 6.116/99 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais).

Com a aprovação da Lei N.º 7.315/10, a promoção horizontal e vertical na carreira foi garantida ao professor de acordo com critérios estabelecidos na própria Lei (interstício de três anos, avaliação de desempenho, formação continuada, entre outros). A promoção horizontal é assegurada a todos os professores a cada três anos e consiste na mudança do servidor do seu nível de vencimento para outro imediatamente superior. A promoção vertical, por sua vez, é assegurada apenas aos professores com formação em nível superior e consiste na passagem do servidor para a faixa imediatamente superior, dentro da carreira. A promoção horizontal implica acréscimo no vencimento e a promoção vertical não altera o vencimento do professor, apenas lhe assegura a gratificação de titularidade, conforme descrito no segundo capítulo.

Quando analisamos os critérios para progressão na carreira, estabelecidos no PCCR do Magistério Público de Oriximiná, observamos que houve, por parte dos sujeitos que participaram do processo de elaboração da referida Lei, a preocupação de combinar diferentes critérios, de modo a fazer com que a progressão não fosse concedida ao professor de forma automática ou somente pelo fator tempo de serviço. Assim sendo, por ter sido inserido a avaliação de desempenho como um dos critérios para fins de promoção horizontal e vertical foi instalada a CAF. No entanto, como vimos no segundo capítulo, esta nunca foi efetivada no município.

Com isso, a promoção horizontal na carreira, que deveria ser concedida aos professores aptos, após os três primeiros anos da aprovação da Lei N.º 7.315/10, ou seja, em 2013, não se efetivou. Esse foi mais um motivo que mobilizou a categoria a grevar em 2014. Por ter sido incluída na Pauta das Reivindicações, foi formado um grupo de trabalho do qual participaram

membros do SINDSMOR, da SEMED e da Administração Municipal para fazer a promoção horizontal na carreira. Para tanto foi considerado exclusivamente o cumprimento do estágio probatório e o interstício de três anos.

A promoção vertical também não está sendo concedida de acordo com o disposto no art. 39 da Lei N.º 7.315/10, pois além da apresentação das titulações (especialização, mestrado e doutorado) estabelece como requisito o interstício de três anos e a obtenção de no mínimo sete pontos na média das avaliações de desempenho ocorridas no interstício. Na prática, a promoção vertical é concedida de forma automática, sendo considerado como único requisito a apresentação da titulação pelo professor. Este tipo de promoção não implica aumento no vencimento, uma vez que a mesma é paga em forma de “gratificação de titulação” (10% para especialistas, 20% para mestrado e 30% para doutorado), o que também estava garantido no período de vigência do PCCR de 1998.

Ao que tudo indica, apesar das sucessivas tentativas de implementar outros critérios para conceder a promoção na carreira, o que tem prevalecido em Oriximiná como principal fator de promoção ainda é o tempo de serviço. Neste aspecto, estudos realizados por Gatti (2012) revelaram que a avaliação de desempenho docente consta em muitos Planos de Carreira de estados brasileiros, mas não há evidências de que essa avaliação seja realizada na maioria deles. Com isso, percebe-se a dificuldade de se efetivar a avaliação de desempenho na prática, pois não basta incluir esse tipo de avaliação nos Planos de Carreira, é preciso que se criem condições concretas para sua efetivação.

Reifschneider (2008) define a avaliação de desempenho como o processo sistemático de coleta de dados, orientado por critérios pré-definidos e conhecidos por aqueles que serão avaliados, o que possibilita a formação de um julgamento de valor baseado em evidências e a tomada de decisões relativas ao desenvolvimento pessoal e ao planejamento. Neste processo, segundo a autora, é importante a participação dos funcionários na elaboração de indicadores e na coleta de dados que demonstrem seu desempenho.

Ao propor a avaliação de desempenho como incentivo de progressão na carreira, a Resolução CNE/CEB N.º 02/09, no inciso XVI do art. 5º, sugere a objetividade na escolha de requisitos que possibilitem a análise de indicadores qualitativos e quantitativos, e a transparência no processo, como forma de assegurar que o resultado da avaliação possa ser analisado por quem foi avaliado e pelos avaliadores, com vista à superação das dificuldades que implicam no desenvolvimento profissional ou do sistema. Esse processo deve estar pautado nos princípios de participação democrática dos profissionais do magistério e de amplitude, de modo que a avaliação incida sobre todas as áreas de atuação do sistema de ensino.

Além disso, a avaliação de desempenho deve

reconhecer a interdependência entre trabalho profissional do magistério e o funcionamento geral do sistema de ensino, e, portanto, ser compreendida como um processo global e permanente de análise de atividades, a fim de proporcionar ao profissional do magistério um momento de aprofundar a análise de sua prática, percebendo seus pontos positivos e visualizando caminhos para a superação de suas finalidades, possibilitando, dessa forma, seu crescimento profissional e, ao sistema de ensino, indicadores que permitam o aprimoramento do processo educativo (BRASIL, 2009).

Como é possível observar, a inserção da avaliação de desempenho como critério para progressão na carreira é um processo complexo que certamente exige tempo, estudo, discussão e acima de tudo compromisso com a transparência e com a participação democrática. Considerando que os sistemas de ensino têm características próprias, Reifschneider (2008) sugere que se evitem as importações de processos de avaliação, pois raramente esse procedimento funciona de forma satisfatória.

A inclusão da avaliação de desempenho no novo PCCR foi, portanto, uma tentativa de atender as determinações da LDB N.º 9.394/96 e às orientações da Resolução CNE/CEB N.º 02/09. Entretanto, não podemos deixar também de ressaltar que essa determinação é inspirada em orientações de Organismos Internacionais, os quais pensam melhorias para a área da educação com menor gasto possível, ideia que está refletida nas políticas de ajuste fiscal.

Com base em uma avaliação comparativa do desempenho da educação no Brasil durante os últimos quinze anos, o Banco Mundial, no documento intitulado “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: Próximos Passos”, apresenta quatro desafios principais para a educação brasileira de 2010-2020, quais sejam: melhorar a qualidade dos professores; garantir o desenvolvimento infantil das crianças mais vulneráveis; construir um sistema de ensino médio de classe mundial; e maximizar o impacto das políticas federais de educação básica aproveitando o “laboratório de ação educacional” brasileiro. No que concerne à melhoria da qualidade dos professores, o Banco Mundial recomenda: i) o recrutamento de indivíduos de mais alta capacidade; ii) o apoio ao melhoramento contínuo da prática, e iii) a recompensa pelo desempenho.

De acordo com o documento em questão, existe um consenso na literatura quanto à ideia de que o padrão geral de progressão salarial, achatada na carreira docente, e as políticas de promoção rigidamente ligadas à credenciais formais ou senioridade criam incentivos fracos e inibem a performance dos professores, posto que

[...] não se pode esperar que professores – assim como qualquer trabalhador – trabalhem intensamente no desenvolvimento e aplicação de suas habilidades a não ser que seus esforços sejam recompensados. Há um número considerável de evidências internacionais demonstrando que professores respondem a vários tipos de incentivos, incluindo muitos incentivos não monetários (motivação intrínseca, crescimento profissional, respostas dos alunos, reconhecimento e prestígio) em adição aos salários, pensões e outros incentivos pecuniários (BANCO MUNDIAL, 2010, p. 63).

Nesse sentido, para melhorar a performance do professor, o Banco Mundial recomenda a implementação de programas do tipo “pagando por desempenho”, que recompensam professores com um bônus anual baseado em seu desempenho profissional. Neste aspecto, ainda segundo o documento do Banco Mundial, o Brasil vem se destacando, entre outros fatores, em razão de pelo menos sete sistemas estaduais e municipais terem lançado programas de bônus para professores, ligados às medidas de desempenho do IDEB.

Sobre esse tipo de “recompensa”, Vieira (2013) chama atenção para o que pode está implícito:

Os profissionais da educação sempre tiveram responsabilidade central na educação escolar. Com o advento do neoliberalismo, passaram a ser responsabilizados, quase que exclusivamente, pelo sucesso ou fracasso escolar. Nesse sentido, a avaliação de desempenho profissional passou a ser foco dos organismos financeiros e das políticas discutidas com base nos acordos comerciais e de serviços. A essas avaliações correspondem, também, políticas de incentivos salariais não incorporáveis às carreiras. São prêmios para destacar que a disposição, o trabalho e o ânimo dos profissionais da educação estão acima das políticas governamentais, dos limites orçamentários, das condições de trabalho e da estrutura das escolas (VIEIRA, 2013, p. 56).

A preocupação da autora nos permite compreender a preocupação e resistência de alguns Sindicatos no que se refere à incorporação da avaliação de desempenho como fator de progressão na carreira, visto que esta poderia se caracterizar como uma forma de desqualificar o professor, responsabilizando-o pelo fracasso do processo educativo.

3.1.2 A remuneração dos professores da rede municipal de ensino

No tocante à remuneração, vimos, no segundo capítulo, que no atual PCCR a mesma é composta pelo vencimento, que é a parte fixa, e por várias vantagens pecuniárias (gratificações e adicionais), que constituem a parte variável. Para definir este tipo de sistema remuneratório do servidor público, Gemaque (2013) recorre a Di Pietro (2002), o qual a denomina de tradicional. Segundo ela, esta se difere de outra forma de retribuição prevista no parágrafo 4º do art. 39 da CF de 1988, denominada de subsídio, que é constituída por uma parte parcela única na qual é vetado o acréscimo de vantagens.

Ao analisar a forma de retribuição pecuniária dos professores da educação básica dos 12 estados que compõe a amostra da pesquisa “Remuneração de professores de escolas públicas da educação básica: configurações, impactos, impasses e perspectivas” (*Edital nº 001/2008 da CAPES/INEP/SECAD*), Gemaque (2013) constatou que o sistema remuneratório tradicional é o que prevalece entre os estados. Cabe registrar que dentre os estados da amostra, o sistema de subsídio foi adotado apenas pelos estados de Mato Grosso e de Minas Gerais⁵⁷.

No caso do município de Oriximiná, o sistema remuneratório tradicional foi o que prevaleceu tanto no PCCR de 1998 como no atualmente em vigor. Com o objetivo de analisar as alterações no vencimento dos professores em início de carreira, no período de 2006 a 2013, reunimos na Tabela 16 informações sobre o vencimento dos professores, na perspectiva de verificar se houve aumento no vencimento dos professores PEM I e PEM II. Para ampliar as discussões, inserimos informações sobre os valores do salário mínimo e do piso salarial profissional nacional, para efeito de comparação. Em relação ao valor do piso, cabe ressaltar que pelo fato de o regime de trabalho no município ser de 20 h/semanais, foi necessário estabelecer a proporção do vencimento do professor PEM I para 40h/semanais, conforme disposto na Lei do PSPN.

TABELA 16 - Vencimento dos professores PEM I e PEM II da rede municipal de ensino de Oriximiná, em início de carreira, no período de 2006 a 2013 (em R\$)

VENCIMENTO					
ANO	Professor PEM I				Professor PEM II (20h/semanais)
	Vencimento (20h/semanais)	Valor do Salário Mínimo	Vencimento (proporcional a 40h/semanais)	Valor do PSPN definido pelo MEC	
2006	519,8	519,8	-	-	1.214,8
2007	538,6	538,6	-	-	1.159,3
2008	548,6	548,6	1.097,3	1.255,9	1.081,4
2009	590,2	590,2	1.180,3	1.205,7	1.038,2
2010	706,0	706,0	1.220,3	1.225,9	978,6
2011	668,7	614,1	1.337,5	1.420,8	921,7
2012	771,5	661,5	1.543,1	1.543,1	993,9
2013	789,1	682,9	1.578,3	1578,3	941,4
Cresc. 2006/2013	51,8%	31,4%	43,8%	25,7%	- 22,5%

Fonte: Tabelas de Vencimentos – Prefeitura Municipal de Oriximiná, Valor do PSPN – Ministério da Educação.

*Para calcular a proporcionalidade, multiplicou-se o vencimento correspondente a 20h por 02 (dois).

Nota: Valores corrigidos a dezembro de 2013, INPC/IBGE.

⁵⁷ Ver artigo intitulado “Remuneração dos (as) professores (as) da educação básica em Mato Grosso: sua evolução no contexto da lei de carreira e os desafios da valorização do magistério” (RIBEIRO, Josete Maria; GONÇALVES, Regis Queiroz); e artigo intitulado “Plano de carreira profissional da educação básica em Minas Gerais: valorização profissional?” (BRITO, Vera Lúcia Ferreira de), que compõem o Dossiê sobre Carreiras de Docentes da Educação Básica do Brasil: aportes de pesquisa. Disponível em: <<http://www.uemg.br/openjournal/index.php/educacaoemfoco/issue/view/18>>. Acesso em: 19 jan. de 2014.

Os dados da Tabela 16 evidenciam que até 2010, ano de aprovação da Lei N.º 7.315/2010 (PCCR), o vencimento do professor com formação em nível médio, com carga horária de 20h /semanais, correspondia ao valor de um salário mínimo. Quando considerado sua proporcionalidade em relação a 40h/semanais, observa-se que de 2008 a 2011 o vencimento não atingiu o valor do PSPN praticado pelo MEC. No entanto, a partir de 2012, após a Lei do Piso ter sido considerada constitucional na íntegra pelo STF, pode-se observar que está sendo efetivado o pagamento do valor do piso proporcional a 20h/semanais. Contudo, é preciso ressaltar que o pagamento do PSPN aos professores com formação em nível médio era uma das reivindicações do SINDSMOR por ocasião da elaboração do PCCR, atualmente em vigor, e que após o julgamento final da ADIn N.º 4167, o gestor municipal ficou sem argumento para não pagar o valor do piso.

Em relação ao vencimento do professor PEM II, não houve revisão e nem reajuste no vencimento de 2007 a 2011. Como consequência da falta de revisão anual do vencimento dos professores PEM II, a diferença entre o vencimento do professor PEM I e PEM II, que em 2006 era de 133,7 %, passou a ser de 37,8%, em 2011. Mesmo com o reajuste do vencimento do professor PEM II, em 2012, a diferença continuou apresentando decréscimo, ficando em 28,8%, em 2012, e, no ano seguinte, em 19,3%. Isso representa uma queda no poder aquisitivo do professor PEM II e revela que a política do PSPN, em Oriximiná, vem na direção de desvalorizar este profissional com formação em nível superior.

Ao analisar a remuneração dos professores que atuam nas escolas públicas da rede estadual de ensino do estado do Pará e na rede municipal de Belém, Gemaque (2013) constatou que o vencimento inicial dos professores com formação em Magistério, no período de 1996 a 2010, apresentou um crescimento de 90,4% na rede estadual e de 112,6 % na rede municipal de Belém. No que tange ao vencimento inicial dos professores com Licenciatura, no mesmo período analisado, pode-se dizer que este cresceu 43,6% na rede estadual e 66,4% na rede municipal de Belém. Estes dados revelam que, assim como ocorre em Oriximiná, o crescimento no vencimento inicial do professor com formação em nível superior foi inferior ao crescimento do vencimento inicial do professor com formação em nível médio.

Desta feita, torna-se evidente a adoção de uma política salarial que prioriza o professor com formação em nível médio. Essa tendência tem relação direta com as políticas de ajuste

fiscal implementadas a partir da reforma do Estado, por priorizar o aumento do vencimento do professor com formação em nível médio, em detrimento do professor com formação em nível superior, revelando assim uma das características da política educacional neoliberal apontada por Neves (2002), qual seja, a focalização.

A esse respeito, convém ainda ressaltar que a falta de revisão/reajuste no vencimento não atingia exclusivamente o professor PEM II, mas todos os servidores que percebiam a gratificação de 80% de nível superior. O gestor municipal alegava que os professores PEM II, por terem direito à gratificação de 80% de nível superior, tinham uma remuneração alta e que se fosse concedido reajuste anual do vencimento, na mesma proporção do salário mínimo ou do Piso, o município não teria condições financeiras de efetuar o pagamento dos professores.

Cabe ainda ressaltar que o reajuste de 14,3% no vencimento do professor PEM II, concedido em 2012, também foi resultado de forte pressão do SINDSMOR. Em 2013 e 2014, novamente não houve revisão do vencimento desses professores e dos demais servidores públicos com formação em nível superior, o que motivou os servidores públicos municipais a deflagarem a primeira greve geral do município. Como resultado das negociações entre a gestão municipal e o SINDSMOR, foi concedido a revisão do vencimento dos servidores públicos municipais, com formação em nível superior, no percentual de 18%, que foi pago aos servidores de forma parcelada. O fato da Lei do PSPN não contemplar os professores com formação em nível superior, torna mais difícil a luta pela revisão anual do vencimento dos professores com essa formação.

Desta feita, podemos afirmar que no período de 2006 a 2013, o vencimento dos professores PEM I, com 20 h/semanais, aumentou em 51,8 %, ficando, portanto, acima do crescimento do salário mínimo que foi de 31,4 %. Quando comparamos o vencimento deste mesmo profissional, proporcional a 40 h/semanais, com o valor o PSPN definido pelo MEC a partir de 2008, observamos que o crescimento do vencimento do professor PME I também foi superior, ficando na ordem de 43,8%. Porém, não se pode dizer o mesmo em relação ao vencimento dos professores PEM II, que neste mesmo período apresentou um crescimento de apenas 22,5 %.

Sobre este aspecto, importa analisar o disposto no inciso X do art. 37 da CF de 1988, a saber:

Art. 37 [...]

X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixado ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privada em cada caso, assegurada revisão anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices (BRASIL, 1988).

Como podemos observar, a Constituição determina que a remuneração ou subsídio dos servidores públicos devem ser fixados ou alterados por leis específicas, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Contudo, garante a revisão anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices. Além disso, a revisão anual foi incorporada ao inciso VI do art. 5º da Resolução N.º 02/09, que orienta os diferentes entes federados a “assegurar revisão salarial anual dos vencimentos ou salários iniciais e das remunerações da carreira, de modo a preservar o poder aquisitivo dos educandos, nos termos do inciso X do artigo 37 da Constituição Federal”.

Mesmo assim, ainda que a revisão anual seja um direito do servidor garantido constitucionalmente, o gestor municipal pode alegar, como ocorre em Oriximiná, que o município não possui recursos para assegurar o aumento no vencimento dos professores. Com isso, depreende-se que o congelamento do vencimento dos professores PEM II, em Oriximiná, configura-se como uma estratégia do gestor municipal para garantir o ajuste fiscal, ou seja, a contenção dos gastos em educação.

Todavia, essa estratégia não foi suficiente, como foi possível observar nas Tabela 11 e 13, visto que no período de 2006 a 2009, os gastos com a função educação aumentou 86,9 % e os gastos com a remuneração dos profissionais do magistério, em todos os anos do período analisado, ultrapassou o percentual mínimo de 60%, conforme disposto na Lei do FUNDEB. Além disso, os dados da Tabela 02 revelam que a receita total de Oriximiná, de 2006 a 2013, aumentou apenas 17,3% e a receita própria 58,5%. Diante disso, é possível afirmar que os percentuais de aumento no vencimento inicial do professor PMI e PEM II também não acompanharam a ampliação relativa ocorrida nas receitas orçamentárias.

Por outro lado, o tratamento diferenciado do professor PEM I em relação ao professor PEM II pela gestão municipal repercute negativamente na organização da categoria, posto que a mesma fica dividida e conseqüentemente fragilizada, haja vista que os professores PEM I, por serem beneficiados com a Lei do PSPN, não se sentem motivados a participar das assembleias convocadas pelo SINDSMOR com o objetivo de discutir a situação do professores PEM II.

Além das alterações no vencimento, também se faz necessário analisar as alterações na composição da remuneração dos professores. Estudo realizado por Abreu (2011) sobre a Carreira Docente no Brasil revelou que a remuneração dos professores, em geral, é composta por vários tipos de gratificações, e estas foram superdimensionadas em seus valores como uma estratégia para compensar o baixo vencimento destes profissionais.

Sobre essa questão, Arelaro (2007) explica que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional orientam os países que optam por um ajuste fiscal rigoroso, como foi o caso do Brasil, a conceder benefícios salariais por meio de gratificações, ficando pré-estabelecido que as mesmas não devam ser incorporadas aos salários. Esta orientação, segundo Arelaro, foi incorporada no FUNDEF, visto que na maioria dos municípios, inclusive naqueles com maior capacidade financeira, esta “regra” foi cumprida. Com isso, as gratificações deixaram de ser pagas como recompensa pelo exercício profissional em situações particulares e passaram a ser incorporadas à remuneração do magistério (DUTRA JÚNIOR. et al., 2000).

Na perspectiva de visualizar quais as vantagens que compõem a remuneração dos professores no PCCR de 1998 e no PCCR de 2010, elaboramos o Quadro 09.

QUADRO 09 - Vantagens que compõem a remuneração dos professores da rede municipal de ensino de Oriximiná no PCCR de 1998 e no PCCR de 2010

PCCR (1998)	PCCR (2010)
Gratificação de Escolaridade (10% para o professor nível médio com habilitação em Magistério, 20% para o professor com outros cursos superiores; 30% para os professores com habilitação em licenciatura plena).	Gratificação de Escolaridade Nível Superior (80% sobre o vencimento dos professores PEM II) e Gratificação de Magistério (10% para o professor PEM I, 30% para o professor PME I que ingressou na carreira com nível médio, mas posteriormente comprovou ter concluído curso de licenciatura plena).
Gratificação de Regência de Classe ou Pó de giz (10%)	Adicional por Insalubridade (10%)
Gratificação de Regência de classe na Educação Especial (30%)	Gratificação de Ensino Especial (20%)
Gratificação de regência de classe fora da sede do município (20%)	Gratificação de Auxílio Transporte (10%)
Gratificação de Titularidade (10% para especialistas, 20% para mestres, 30% para doutores).	Gratificação de Titulação (10% para especialistas, 20% para mestres, 30% para doutores).
Gratificação adicional por tempo de serviço (2% sobre o vencimento ou remuneração a cada bienio).	Adicional por tempo de serviço (1% por ano de serviço público efetivo conforme inscrito no art. 67 da Lei nº 6.116/99).

Fonte: Elaborado pela autora com base na Lei N.º 6.087/98 e na Lei N.º 7.315/10.

O Quadro 09 mostra que tanto no PCCR de 1998 como no que está atualmente em vigor, a quantidade de gratificações que compõem a remuneração dos professores é significativa. Esta situação é preocupante visto que as gratificações, segundo Meirelles (1990), são de natureza transitória e não se incorporam automaticamente ao vencimento, nem geram direito subjetivo à continuidade de sua percepção na aposentadoria. Além das gratificações, observa-se nos dois PCCRs, a existência de outro tipo de vantagem, os adicionais. Estes, diferentemente das gratificações, aderem ao vencimento e, por isso, possuem caráter permanente (MEIRELLES, 1990). Contudo, segundo Gemaque (2013), com base em explicações apresentadas por Di Pietro (2002), as definições de gratificações e adicionais não

devem ser entendidas como regras. Tudo dependerá da forma como as mesmas estão definidas nas leis específicas.

Quando comparamos as vantagens asseguradas nos dois PCCRs, identificamos algumas alterações que julgamos importante destacar. Em relação à gratificação de escolaridade, notamos que no PCCR de 2010, foi suprimida a gratificação de 20% concedida aos professores com formação em outros cursos superiores; garantiu-se aos professores que ingressaram na carreira com nível médio, mas que posteriormente concluíram Cursos de Licenciatura Plena, a gratificação de 30%; e, por fim, corrigiu-se o percentual de gratificação de nível superior de 30% para 80%⁵⁸.

Este percentual de 80%, como mencionado no segundo capítulo, está previsto no Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos do Município de Oriximiná, aprovado em 1999, o qual foi inspirado no Estatuto do Magistério do Estado e da capital Belém, todos elaborados em um contexto em que ter curso superior era raro. Certamente, manter esse percentual de gratificação de nível superior é temeroso para o orçamento, haja vista que a tendência é aumentar o número de professores com esse nível de formação, em virtude da interiorização das universidades, da expansão do ensino privado e da implementação do Plano Nacional de Formação dos Professores (PARFOR).

A gratificação de Regência de Classe, ou pó de giz, segundo Dutra Júnior et al. (2000), não corresponde ao conceito de gratificação, “por constituir pagamento a mais pelo exercício de atribuições próprias do cargo para o qual o servidor prestou concurso público” (p. 118). Esta vantagem, garantida no PCCR de 1998, era na verdade um mecanismo usado pela administração para incentivar a permanência do professor na sala de aula e assim minimizar ou evitar o desvio de função ou a cedência do professor para outros setores. No PCCR de 2010, a referida gratificação foi suprimida e, em sua substituição, foi garantido aos docentes o Adicional por Insalubridade⁵⁹, no percentual de 10%, pago ao docente em efetivo exercício de sala aula, em virtude de seu contato com o giz.

A gratificação de Educação Especial, presente nos dois PCCRs, teve o percentual reduzido de 30% para 20% no PCCR de 2010. Esta gratificação está corretamente assegurada, uma vez que o exercício da docência nesta modalidade de ensino requer conhecimentos especializados e condições distintas de trabalho. A referida gratificação é assegurada no inciso

⁵⁸ Apesar do PCCR de 1998 ter definido o percentual de 30% de gratificação de nível superior, o município, desde 2000, passou a pagar 80%, em virtude de ser este o percentual previsto na Lei N.º 6.116/1999 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos de Oriximiná).

⁵⁹ O Adicional de Insalubridade é assegurado no art. 101 da Lei N.º 7.315/10 (PCCR) aos docentes que trabalham em contato permanente com substâncias tóxicas ou danosas à saúde.

V do art. 99 da Lei N.º 7.315/10 apenas aos professores em regência de classe, e em atendimento pedagógico exclusivo aos alunos portadores de necessidades educacionais especiais, nos centros especializados ou nas unidades de ensino da SEMED.

Todavia, na CF de 1988 (inciso III do art. 208,) e na LDB N.º 9.394/96 (inciso III do art. 4º, e art. 58), está estabelecido que o atendimento educacional especializado deve ocorrer preferencialmente na rede regular de ensino, podendo ser oferecido em classes, escolas ou serviços especializados, sempre que houver condições específicas dos alunos. A expressão *preferencialmente na rede regular de ensino*, segundo Carneiro (2014), tem a ver com a ideia de educação inclusiva, fundamentada no princípio de que todas as crianças, sempre que possível, devem aprender juntas, independentemente de suas dificuldades e diferenças. Desta forma, pelo fato de haver no município 186 (cento e oitenta e seis) alunos⁶⁰ com necessidades educacionais especiais, distribuídos em 6 (seis) escolas da rede municipal, e de todos estarem inseridos em classes comuns, consideramos oportuno pensar na possibilidade de estender a gratificação de educação especial a todos os professores que atendem alunos especiais.

Neste sentido, Dutra Júnior et al. (2000) contribui ao afirmar:

Ao contrário do que tradicionalmente acontece, a gratificação de educação especial deve ser prevista para esses diferentes tipos de atendimento especializado (classes, escolas ou serviços especializados), e não apenas para classes ou escolas especiais. Em primeiro lugar, é necessário reconhecer o esforço adicional do professor que atende, em classes regulares, por exemplo, a educandos com deficiência auditiva, visual, de locomoção ou motricidade. Esse esforço adicional decorre não só das necessidades específicas que se verificam no processo ensino-aprendizagem, mas também da atenção que o professor precisa despender para o processo de inclusão social e psicológica desses educandos no grupo de colegas.

Em segundo lugar, a extensão da gratificação aos professores de classes regulares com educandos portadores de necessidades especiais contribuirá para essa integração, eliminando-se resistência que poderiam contrapor-se a esse objetivo (DUTRA JÚNIOR. et al., 2000, p. 122).

Outro aspecto importante a observar na composição da remuneração dos professores está relacionado à gratificação de Auxílio Transporte. Mesmo esta sendo nomeada de maneira diferente, está prevista nos dois PCCRs. Tal gratificação foi reduzida de 20% para 10%, sendo calculada sobre o vencimento do professor que atua na área rural do município. Neste caso, não é considerado o critério “distância”, ou seja, os professores que trabalham em uma comunidade próxima à sede do município recebem o mesmo percentual de gratificação daqueles que trabalham em comunidades mais distantes. Não considerar o fator “distância”, ao nosso ver,

⁶⁰ Informações fornecidas pela Subcoordenação do Setor de Atendimento Educacional Especializado da SEMED.

dificulta o recrutamento de professores para atuar em escolas localizadas nas comunidades rurais mais distantes.

A Gratificação de Titulação é garantida nos dois PCCRs com os mesmos percentuais. Porém, no PCCR de 2010, a apresentação dos títulos de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado), constitui-se apenas como um dos critérios para a obtenção da promoção vertical na carreira que, por sua vez, não altera o vencimento, garante apenas a gratificação de titulação.

Outra vantagem que compõe a remuneração dos professores de Oriximiná e está presente nos dois PCCRs é a gratificação por tempo de serviço. Sua denominação no primeiro PCCR revela que a mesma era considerada como gratificação e adicional ao mesmo tempo, talvez por não se ter clara a diferença entre estes dois termos. Contudo, no PCCR em vigor, essa vantagem passou a ser denominada de adicional.

O adicional por tempo de serviço é uma vantagem pecuniária, concedida de forma automática ao servidor público a cada número de anos de efetivo exercício (DUTRA JÚNIOR et al., 2000). Este adicional é assegurado como direito dos servidores integrantes do Quadro Permanente de Pessoal do Magistério Público Municipal e do Quadro Especial de Pessoal, no art. 81 da Lei N.º 7.315/10 (PCCR de 2010). O referido PCCR não dispõe sobre a periodicidade desse adicional, devido ele ser considerado para todos os servidores públicos municipais com o acréscimo de 1% por ano de serviço público efetivo, conforme inscrito no art. 67 da Lei N.º 6.116/99 (Regime Jurídico Único dos Servidores Públicos Municipais).

Segundo Morduchowicz (2003), o adicional por tempo de serviço é uma forma tradicional de remunerar a experiência do professor em países da América Latina e é um dos itens que sempre aparece com maior peso na remuneração desses profissionais. Porém, frisa o autor que essa maneira de compensar a experiência profissional pelo tempo de serviço de modo automático tem sido alvo de críticas por não ter relação com a qualidade do trabalho desenvolvido pelo professor e por colidir com a política de incentivo à profissionalização do magistério e aprimoramento do ensino.

A Resolução N.º 02/09, que fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica, nos incisos V e VI do art. 4º, incentiva a permanência desse tipo de adicional na remuneração dos professores, mas apenas como um dos critérios de progressão na carreira. Dessa forma, além de assegurar o direito ao adicional de tempo de serviço anualmente, o PCCR em vigor acatou as orientações da Resolução N.º 02/09, ao definir, nos arts. 34 e 39, o interstício de 3 anos como um dos critérios para conceder ao professor promoção horizontal e vertical na carreira.

Para identificar o peso das vantagens gerais, asseguradas a todos os professores, iremos analisar a composição da remuneração do professor PEM I e do professor PEM II no início da carreira. Para tanto, consideramos os valores praticados no ano de 2013.

TABELA 17 - ORIXIMINÁ - Remuneração do Professor PEM I e PEM II/ CH: 100h mensal – (2013)

COMPONENTES DA REMUNERAÇÃO	Professor PEM I	Professor PEM II
Vencimento Inicial	783,5	934,7
Gratificação de Magistério (30%)	235,05	-
Gratificação de Nível Superior (80%)	-	747,7
Adicional de Insalubridade (10%)	78,4	93,5
Hora Pedagógica (25%)*	195,9	233,7
Remuneração Total (valor bruto)	1.292,8	2.009,5
% das Vantagens/Remuneração	39,4%	53,5%

Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei N.º 7.315/10, na Tabela de Vencimentos/2013 e nas Folhas de Pagamento do mês de outubro dos anos de 2010, 2011 e 2012 em que foi possível confirmar o pagamento das gratificações previstas no PCCR em vigor.

Nota: * A Hora Pedagógica foi incluída em virtude da mesma ser paga ao professor em forma de gratificação.

Com base nos valores apresentados na Tabela 17 é possível constatar que, em relação ao professor PEM I, as vantagens correspondem a 39,4% da remuneração, e em relação aos professores PEM II, as mesmas representam 53,5%. Portanto, é possível afirmar que as vantagens asseguradas aos professores PEM II possuem maior peso na remuneração, se comparada ao professor PEM I. A gratificação de Nível Superior (80%) é a grande responsável pelo significativo peso das vantagens na remuneração do professor PEM II.

Isto significa que se de um lado o professor PEM II tem prejuízo por não ter aumento em seus vencimentos na mesma proporção do professor PEM I, por outro, ele possui a seu favor a gratificação de nível superior que praticamente dobra seu vencimento. Certamente este aspecto da Carreira do Magistério Público de Oriziminá é um importante fator de atratividade, pelo menos enquanto o professor estiver na ativa, visto que as vantagens não são mantidas na aposentadoria.

Sobre esta questão, cabe registrar que o fato de o município não dispor de Regime Próprio de Previdência (RPP) e dos servidores públicos municipais estarem submetidos ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS), faz com que a remuneração dos professores, ao final da carreira, não seja a mesma na aposentadoria. Isso acontece, de acordo com a

Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE)⁶¹, pelo fato do RGPS não garantir a integralidade e a paridade entre os proventos dos trabalhadores ativos e aposentados. Além disso, este contém o famigerado fator previdenciário, o qual possui a responsabilidade de manter o equilíbrio financeiro do regime. Sobre o fator previdenciário, convém lembrar que o mesmo foi instituído a partir da Reforma da Previdência N.º 20, de 1998. Sua lógica consiste em atrelar os valores dos proventos à idade, à expectativa de sobrevida e à contribuição dos filiados. Dessa forma, “cumprido o requisito do tempo de contribuição, quanto mais jovem se aposentar o trabalhador, menor será seu provento, pois maior é sua expectativa de sobrevida e, conseqüentemente, de recebimento da aposentadoria” (CNTE, 2009, p.11).

A esse respeito a Secretária de Administração do município de Oriximiná explica:

Diante da regra de aposentadoria do Instituto de Previdência Social, qual é o papel do setor de Recursos Humanos da Prefeitura? Preparar o processo. Em que consiste esse processo? Reunir toda a documentação do servidor (ficha funcional, histórico funcional, certidão de tempo de serviço ou contribuição) e encaminhar para o INSS. O INSS vai protocolar o benefício e analisá-lo. Depois da análise, se o servidor estiver apto, será encaminhado para o Dataprev. O Dataprev vai conferir todas as contribuições e verificar quais foram as 80 maiores contribuições, destas irão tirar a média que será multiplicada pelo fator previdenciário. A partir daí que o benefício será fixado. A Prefeitura não tem acesso a esse processo, isso é responsabilidade do Dataprev. (SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL, Oriximiná, 2013).

Quando questionada sobre como os servidores recebem o retorno do INSS com o valor do benefício, a Secretária esclarece:

O INSS informa por meio de uma carta, uma correspondência encaminhada ao servidor contendo as informações. Se a pessoa estiver apta, for concedido, ele vai mandar a memória de cálculo, que atualmente é de julho de 1994 até o último dia que o servidor contribuiu. O servidor atualmente tem que ter, no mínimo, 180 contribuições. É desse total de contribuições que será calculado 80% dos maiores salários. [...] É essa média que irá para o fator previdenciário. Aí sim, tem a redução, que vai ser calculada pelo Dataprev de acordo com a expectativa de vida do servidor. [...] O INSS não vai considerar o vencimento ou a remuneração do servidor e sim seu teto de contribuição. (SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL, Oriximiná, 2013).

A Secretária citou alguns exemplos de professores que passaram ou estão passando pelo processo de aposentadoria. Quando questionada se havia algum caso em que não houve perdas, a mesma respondeu:

⁶¹ Trata-se de uma publicação disponível no site da CNTE, em que não há identificação de autores. Disponível em: <<http://cnte.org.br/index.php/publica%C3%A7%C3%B5es/revistas/2396-como-vivem-os-trabalhadores-aposentados-da-educacao>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

Não. Não tem. Queres ver um exemplo? Porque a professora Maria não quis se aposentar pela Previdência até hoje? Por que ela não aceita o valor fixado, por achar injusto. Atualmente ela recebe aproximadamente sete mil reais. Quanto foi o valor fixado? Três mil e pouco. Mas a regra é a mesma para todos os servidores e não vai mudar por causa da professora Maria. É regra! (SECRETÁRIA DE ADMINISTRAÇÃO DA PREFEITURA MUNICIPAL, Oriximiná, 2013).

É possível perceber na fala da Secretária de Administração do município como o processo de aposentadoria dos professores da rede municipal de ensino acontece na prática. Esta situação, de acordo com Souza et al. (2011), é mais um reflexo da Reforma do Estado e das Reformas Educacionais ocorridas a partir dos anos de 1990 no Brasil, que induziram à reestruturação do trabalho, levando os professores a permanecerem mais tempo na ativa, e muitas vezes forçando-os a voltar à ativa, mesmo depois de aposentados, em virtude dos baixos proventos.

3.2 A atratividade da carreira do magistério público da rede municipal de Oriximiná a partir da Lei N.º 7.315/10: o que melhorou?

Em uma sociedade capitalista como a nossa, a escolha de uma carreira profissional faz toda diferença quando se pretende assegurar progresso econômico e *status* social. Nesta perspectiva, o nível de remuneração de uma determinada profissão é um aspecto fundamental para tornar uma carreira profissional atrativa. Apesar disso, a remuneração “não cerca todas as questões que envolvem a atratividade de uma profissão. Outros elementos, tanto de ordem individual como contextual, também compõem a motivação, interesses e expectativas, interferindo nas escolhas de trabalho” (TARTUCE et al., 2009, p. 9).

Desta forma, a escolha de uma profissão

é resultado de fatores extrínsecos e intrínsecos, que se combinam e interagem de diferentes formas, ou seja, o jovem, tendo em vista suas circunstâncias de vida, é envolvido por aspectos situacionais e de sua formação, e, outros, como as perspectivas de empregabilidade, renda, taxa de retorno, status associado à carreira ou vocação, bem como identificação, autoconceito, interesses, habilidades, maturidade, valores, traços de personalidade e expectativas com relação ao futuro (TARTUCE et al., 2009, p. 9).

Assim, uma carreira profissional pode ser tornar atrativa por diferentes fatores. No caso específico da carreira do magistério público, embora haja muita discussão em torno das questões referentes à sua atratividade, ainda são poucos os estudos que nos ajudam a identificar os fatores que levam os jovens a optar ou não por esta carreira profissional.

Em âmbito internacional, como exemplo de pesquisas nessa direção, podemos citar o Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2006), intitulado “Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes”. O referido relatório, por meio de um conjunto de dados da realidade de diferentes países, apresenta duas grandes inquietações relacionadas à carreira docente: a primeira diz respeito à escassez de professores, especialmente em algumas áreas, e a segunda refere-se à qualidade, isto é, ao perfil do profissional em termos de gênero, *background* acadêmico, conhecimentos e habilidades. Além disso, verificou-se que entre as nações existe a preocupação não só de atrair, mas também de manter os professores na carreira do magistério.

No Brasil, pesquisa realizada por Gatti e Barreto (2009) revela que as inquietações apresentadas no Relatório da OCDE (2006) também permeiam nosso cenário educacional. De acordo com os dados analisados pelas autoras há, no Brasil, uma diminuição pela procura dos cursos de formação de professores. Esta constatação apresenta-se como um problema, se considerarmos a expansão das matrículas projetadas para a educação infantil e ensino médio nos próximos anos, o que evidentemente irá demandar o recrutamento de mais professores.

A preocupação com o fato da docência está deixando de ser uma opção profissional feita pelos jovens, assim como o problema da escassez de professores para atuar em algumas disciplinas dos anos finais do ensino fundamental e do ensino médio, motivou o desenvolvimento da pesquisa intitulada “Atratividade da Carreira Docente no Brasil”⁶², realizada sob a ótica dos alunos concluintes do ensino médio, com o intuito de investigar quais fatores interferem na escolha dessa profissão em âmbito nacional.

De acordo com o Relatório Preliminar da Pesquisa⁶³, os fatores que mais influenciam os jovens na escolha de uma carreira profissional estão relacionados

à realização pessoal ligada ao prazer e ao desejo de exercer a profissão (41%), à identificação profissional que abrange a reflexão sobre o que ele conhece da profissão e projeção de uma afinidade com a carreira (29 %). Também constitui critério de escolha profissional a remuneração e a possibilidade de retorno financeiro (22%), seguido da identificação pessoal, entendida como uma disposição de características pessoais denominadas pelos participantes como talento, vocação, habilidade, aptidão e dom (19 %), e das oportunidades no mercado de trabalho, especialmente em relação às demandas, à concorrência e à valorização da área (14%). Os fatores como concorrência no vestibular, influência da família e dos professores foram citados em proporções menos significativas (RELATÓRIO PRELIMINAR DA PESQUISA, 2009, p. 31-32).

⁶²A pesquisa em questão foi desenvolvida no ano de 2009 pela Fundação Carlos Chagas, por demanda da Fundação Victor Civita, sob coordenação de Gisela Tartuce, Marina Nunes e Patrícia Almeida, com assessoria geral de Bernadete Gatti.

⁶³Disponível em: www.fvc.org.br/estudos. Acesso em: 30 jan. 2014.

Importa ressaltar que a sistematização destes fatores foi realizada a partir dos questionários respondidos por 1.501 jovens. As informações provenientes dos grupos de discussão, técnica utilizada na pesquisa para obtenção de dados de natureza qualitativa, confirmaram parte destas tendências, tais como a identificação profissional e pessoal, o gosto e o desejo em fazer determinado curso. No entanto, o fator econômico, com o objetivo de conquistar estabilidade financeira no futuro, foi o aspecto que apareceu com maior ênfase, tanto entre os alunos das escolas públicas quanto das particulares.

Outro aspecto que nos chama atenção nesta pesquisa diz respeito à percepção dos jovens sobre “ser professor” e os aspectos que eles destacaram para justificar a atração ou não pela carreira docente. A maioria dos jovens pesquisados, apesar de reconhecer a importância da profissão docente para a formação do indivíduo, consideram a profissão complexa e, em geral, para estes jovens “ser professor” significa trabalhar muito, ser mal remunerado e ter nenhum ou quase nenhum reconhecimento social.

De acordo com o questionário aplicado, dentre os cursos escolhidos para prestar vestibular, apenas 2% indicaram, como primeira opção de ingresso à faculdade, o curso de Pedagogia ou de alguma outra licenciatura; 9% dos alunos, sem explicitar “licenciatura”, indicaram ter interesse por cursos relacionados às disciplinas da escola básica (História, Física, Química, Matemática, Letras, Música, Filosofia, Sociologia, Geografia, Artes Plásticas e Educação Física), e 6% não responderam a essa questão. Isto significa que a maioria, correspondente a 83% dos alunos, optou por carreiras sem vínculo com a atividade docente. Todavia, foi consideravelmente superior o percentual de alunos (32%) que, no questionário, responderam ter pensado em algum momento em ser professor. Isso indica que a ideia de ser professor foi sendo abandonada pelos alunos ao longo dos anos escolares.

Ao escreverem sobre as razões para ser professor, a *possibilidade de ensinar e transmitir conhecimentos* apareceu como sendo o fator mais atraente para a escolha da carreira do magistério; o fator *remuneração* foi citado em casos isolados, não apresentado expressividade. Contudo, quando os alunos escrevem sobre suas razões para não serem professores, a *questão salarial* aparece como segundo fator mais citado para não escolher o magistério como profissão. A *falta de identificação pessoal* com a profissão foi mais mencionado pelos alunos para justificar sua pouca atração pela docência.

Além destas, foram também citadas a falta de identificação profissional, a desvalorização social da profissão, a exigência de desenvolvimento pessoal na profissão, o desinteresse e o desrespeito dos alunos e as condições de trabalho. De toda forma, mesmo que os resultados da pesquisa não possam ser generalizados, em virtude de sua amostra não

representar a heterogeneidade do Brasil, eles revelam que a remuneração está entre os fatores que desmotivam os jovens a escolherem a carreira docente como profissão.

Assim, em meio aos diferentes fatores que contribuem para tornar uma carreira profissional atrativa, destacamos a *progressão funcional* e a *remuneração*. É a partir destes indicadores que nos propomos a analisar a atratividade da carreira do magistério público de Oriximiná, uma vez que a progressão funcional na carreira está intimamente relacionada ao aumento da remuneração.

3.2.1 A Progressão Funcional como elemento de atratividade

A Progressão Funcional, de acordo com Tartuce et al. (2009), é mais um fator que deve ser pensado na perspectiva de motivar e valorizar, e muito, a permanência do professor na sala de aula. Esta motivação possui relação direta com o aumento da remuneração que, como sabemos, é um dos elementos que contribui para a baixa atratividade da carreira de professor.

Como vimos no segundo capítulo, a progressão vertical na carreira do magistério público de Oriximiná não permite passar automaticamente do cargo de professor PEM I para PEM II, o que só é possível caso o professor PEM I consiga ser aprovado em concurso público para o cargo de professor PEM II. Segundo explicação de Dutra Júnior et al. (2000), até a promulgação da CF de 1988, era permitido a mudança de cargo, mesmo em carreira diversa daquela que o servidor pertencia. Esta possibilidade, para os autores, serviu como mecanismo para burlar o princípio constitucional do concurso público⁶⁴, na medida em que qualquer servidor podia ser promovido em qualquer cargo, obviamente de vencimento superior ao que percebia, bastando, para isso, atender aos requisitos mínimos, como por exemplo, a conclusão de novo nível de escolaridade ou a aprovação em concurso interno. Porém, com a redação introduzida no inciso II do art. 37 da CF de 1988, esta possibilidade foi afastada, passando-se a exigir o concurso público para a investidura em cargo ou emprego público.

Deste modo, entende-se que

foram vedadas as formas de provimento derivado, como a ascensão (ou acesso), a transferência (reenquadramento em cargo distinto, com mudanças de atribuições) e o aproveitamento (mudança para outra carreira, sem o concurso público), que são formas de ingresso em carreira diversa daquela para a qual o servidor público ingressou por concurso (DUTRA JÚNIOR. et al., 2000, p. 213).

⁶⁴ A CF de 1969 (art. 97, parágrafo 1º).

Contudo, o fato da Constituição não permitir mudanças de cargos, não impede que se garanta aos professores, que permanecerem na carreira apenas com habilitação em nível médio, a progressão funcional. Como exemplo, podemos citar a forma de progressão vertical na carreira do magistério público do estado de Santa Catarina. Segundo análise feita por Bassi et al. (2012), no artigo intitulado “Carreira e remuneração do magistério público da educação básica no sistema de ensino estadual de Santa Catarina”, que compõe o “Dossiê sobre Carreiras de Docentes da Educação Básica do Brasil: aportes de pesquisa”, diferentemente de como acontece em Oriximiná, a progressão funcional é permitida dentro da mesma habilitação e com a incorporação de novas habilitações.

Assim, o professor que ingressar na carreira do magistério público estadual, com formação em nível médio, poderá movimentar-se nos diferentes níveis e referências da carreira. Além disso, pode reivindicar sua progressão vertical, a qualquer tempo, bastando para isso apresentar documento comprovando sua nova habilitação. De toda forma, a mudança de nível e de referência na carreira garante acréscimo em seu vencimento.

Outro aspecto da progressão vertical na carreira do magistério público de Oriximiná, que se contrapõe a de Santa Catarina, diz respeito à diferença no vencimento dos professores por nível de formação. Em Oriximiná, há diferença apenas entre o vencimento dos professores PEM I e PEM II. O Professor PEM II que obtiver o título de especialista, mestre ou doutor, permanecerá com o mesmo vencimento, apenas lhe será concedido a gratificação de titulação no percentual de 10%, para os especialistas; de 20% para os que comprovarem ter título de mestre; e de 30%, para os doutores. Em Santa Catarina, de acordo com tabela apresentada no artigo de Bassi et al. (2012)⁶⁵, a progressão vertical na carreira garante acréscimo no vencimento em todos os níveis de habilitação (licenciatura, especialização, mestrado e doutorado).

A esse respeito, convém lembrar que a Resolução N.º 03/97 fixava a diferença da remuneração entre o nível médio e superior não deveria ser superior a 50%, e não fazia referência à pós-graduação. A Resolução N.º 02/06, por sua vez, não dispõe sobre percentuais, mas determina que as carreiras devem prever diferenciação dos vencimentos iniciais entre habilitados em nível médio, superior e pós-graduação *lato sensu* (especialização), e “percentuais compatíveis” entre estes últimos e os detentores de cursos de mestrado e doutorado (inciso V do art. 5º).

Para o magistério da educação básica, segundo explicação de Abreu (2011), o mestrado e doutorado não se constituem como formação inicial, mas sim como formação

⁶⁵ Ver Tabela 3, na página 66.

continuada, o que implica tratamento diferenciado, conforme inscrito na Resolução N.º 02/09: adicionais ou fatores para progressão na carreira. No caso de serem considerados como adicionais, a autora sugere para a especialização adicional de 10% em relação à licenciatura plena, 20% para o mestrado e 30% para o doutorado, não sendo percebíveis cumulativamente.

Assim, depreende-se que a carreira do magistério público do município de Oriximiná, no que concerne à forma de promoção vertical, não é atrativa, na medida em que não garante a progressão do professor PEM I para PEM II e a continuidade da formação acadêmica não é considerada para efeito de acréscimo no vencimento do professor.

Por outro lado, a promoção horizontal, da forma como está desenhada no atual PCCR, tornou a carreira do magistério público em Oriximiná mais atrativa, haja vista que ao estabelecer os diferentes níveis de progressão, concedeu ao professor a possibilidade de melhorar sua remuneração ao longo de sua carreira profissional, o que não acontecia no período em que a carreira do magistério público foi regulamentada pelo PCCR de 1998.

Ao elaborar um Plano de Carreira, de acordo com Dutra Júnior. et al. (2002, p. 131), uma das questões mais importantes é a definição da dispersão salarial, entendida 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”. Partindo desta definição, mas aplicando-a apenas ao vencimento, e não à remuneração, apresentamos na Tabela 18 a dispersão entre os vencimentos, em um mesmo cargo, assim como entre os dois cargos que compõem a classe de docência do município de Oriximiná.

TABELA 18 - Vencimento do Quadro Efetivo do Magistério Público da Educação Básica do município de Oriximiná – PA - 20h/semanais - (2013)

	CARGOS	PROFESSOR	N.º ÍNDICE	PROFESSOR	N.º ÍNDICE
	→	MAGISTÉRIO	%	NÍVEL SUPERIOR	%
NÍVEIS/VENCIMENTO	A	783,1	100	934,7	100
	B	807,0	103,1	962,7	103,0
	C	831,2	106,2	991,6	106,1
	D	856,2	109,3	1021,3	109,3
	E	881,8	112,6	1052,0	112,6
	F	908,3	116	1083,5	115,9
	G	935,5	119,5	1116,0	119,4
	H	963,6	123,1	1149,5	123,0
	I	992,5	126,7	1184,0	126,7
	J	1022,3	130,6	1219,5	130,5
	K	1052,0	134,5	1256,1	134,4

Fonte: Tabela Salarial. Ato: 2420/2013, fornecida pela Prefeitura Municipal de Oriximiná.

De acordo com os valores apresentados na Tabela 18, a diferença percentual entre o vencimento inicial e o vencimento final na carreira do magistério público é de 34%, nos dois

cargos. Todavia, quando calculamos a diferença entre o vencimento inicial do Professor Magistério (Nível A) e o vencimento no topo da carreira do Professor com formação em Nível Superior (Nível K), a variação é de 60,4%. Esta proporção é significativamente superior à dispersão dos vencimentos dos mesmos cargos, o que parece indicar um estímulo à titulação.

De toda forma, o professor, na melhor das hipóteses, conseguirá chegar ao topo da carreira após 30 anos de magistério. Em relação a esse período de tempo na carreira, importa lembrar que o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) ⁶⁶ garante ao professor regime especial de aposentadoria, com redução de 5 anos de contribuição e 5 anos de idade para receber o benefício. Com isso, a aposentadoria voluntária pode ser solicitada pelos professores, após 30 anos de serviço e 55 anos de idade, e pelas professoras após 25 anos de serviço e 50 anos de idade, sendo que a aposentadoria compulsória dar-se-á aos 70 anos de idade.

Além disso, num Plano de Carreira, segundo Minhoto (2012), é desejável que o número de classes (no caso de Oriximiná, Níveis) e o interstício para promoção sejam definidos a partir da possibilidade de uma parcela considerável dos professores alcançarem os níveis finais da carreira, sem, entretanto, possibilitar que atinjam o topo da carreira muito rapidamente, para impedir que parte de sua vida profissional torne-se desestimulante. Considerando esta preocupação, o número de níveis “deve ser compatível com a expectativa de duração da vida do profissional do magistério, com interstícios que garantam o cumprimento, com qualidade, dos requisitos exigidos para a promoção” (p. 211).

Assim sendo, percebe-se que os sujeitos que participaram da elaboração do PCCR levaram em consideração tanto a expectativa de duração da vida do profissional do magistério, como os requisitos do regime especial de aposentadoria oferecido pelo INSS ao professor, uma vez que o município não possui Regime de Previdência Próprio.

Esta forma de organização da carreira do magistério em Níveis, de acordo com Morduchowicz (2003), é uma característica comum nos países da América Latina, onde

[...] em geral, a carreira divide-se em níveis (entre quatro e sete) nos quais se avança de forma automática, ou pelo simples transcurso do tempo, ou por alguma combinação de fatores (antiguidade, capacitação, méritos, etc.) que gerem uma pontuação que habilite à promoção (MORDUCHOWICZ, 2003, p. 18).

O estudo de Morduchowicz (2003) sobre carreira docente na América Latina também revelou que a maioria dos países mantém estruturas de carreira, em que o incentivo ao desempenho é muito escasso ou simplesmente não existe. O fator *tempo de serviço* é o que

⁶⁶ Ver INSTRUÇÃO NORMATIVA INSS/PRES N.º 45, de 06 de agosto de 2010. Disponível em: <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/38/inss-pres/2010/45_1.htm> Acesso em: 08 dez. 2014.

prevalece para concessão de aumentos de salários ou promoções. Em todos os países estudados, não há incentivo para o professor continuar na carreira, sendo a saída para funções técnicas ou cargos de direção a única alternativa de progresso, o que leva o professor a abandonar a sala de aula.

Ao analisar a carreira docente no Brasil, Abreu (2011) constatou que o *tempo de serviço*, assim como revelou o estudo de Morduchowicz (2003), tem sido excessivamente valorizado na composição da remuneração dos professores, se comparados a fatores de progressão na carreira, relacionados à qualidade do ensino, como a avaliação do desempenho profissional; verificou que há vários tipos de gratificações e estas foram superdimensionadas em seus valores como uma estratégia para compensar o baixo vencimento dos professores; e que apesar da LDB N.º. 9.394/96 e da Resolução N.º 02/09 preverem a progressão na carreira baseada na avaliação de desempenho profissional, ainda são poucas as experiências nesse sentido.

Todavia, resultados de pesquisas bem mais recentes, sistematizados por Gutierrez et al. (2013) no Relatório da Força Tarefa sobre Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério⁶⁷, que faz parte da pesquisa nacional “Remuneração de Professores de Escolas Públicas de Educação Básica: configurações, impasses, impactos e perspectivas”, revelaram que nos 12 estados analisados o *tempo de serviço* e a *avaliação de desempenho* se apresentam como os dois principais critérios para a movimentação na carreira no sentido horizontal, sendo que o tempo de serviço aparece em 100% dos estados e a avaliação de desempenho em 83,3% deles. Esta situação, segundo os autores, pode ser reflexo das dificuldades de sistematizar outros mecanismos capazes de substituir ou reduzir o *tempo de serviço* como principal fator de progressão na carreira.

3.2.2 A remuneração é um fator que atrai profissionais do magistério para atuar na rede municipal de ensino de Oriximiná?

⁶⁷A Força-Tarefa sobre Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério (FT-PCCR), formada por um grupo de professores pesquisadores (Dalva Valente Guimarães Gutierrez /UFPA, Fabrício Aarão Freire Carvalho /UFPA, Márcia Aparecida Jacomini/ UNIFESP, Vera Lúcia Ferreira Alves de Brito /UFMG), analisou um dos quatro eixos da pesquisa nacional: Planos de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério. Seu objetivo foi analisar os principais aspectos da configuração da carreira docente nos 12 estados e respectivas capitais envolvidos na pesquisa, considerando a política de fundos (FUNDEF e FUNDEB) adotada nacionalmente a partir de 1998 e as implicações dessas configurações para a remuneração do magistério.

Estudos realizados por Alves e Pinto (2011) sobre a remuneração e características do trabalho docente no Brasil revelaram que em um ranking socioeconômico, em que foi considerado o nível de rendimento mensal domiciliar *per capita* de 32 profissionais das ciências e das artes, os professores da educação básica ocupam o 27º lugar, ficando à frente de profissões como assistentes sociais e economistas domésticos; decoradores de interiores e cenógrafos; desenhistas industriais-designer, escultores, pintores e afins; locutores e comentaristas; ministros de cultos religiosos, missionários e afins. As profissões que ocuparam os primeiros lugares da lista foram aquelas que, segundo os autores, historicamente possuem certo *status* social e reconhecimento econômico na sociedade brasileira, quais sejam: médicos, cirurgiões dentistas, advogados, engenheiros, professores de ensino superior, engenheiros e arquitetos.

Algumas destas profissões, que ficaram nos primeiros lugares, também aparecem entre as carreiras mais citadas pelos alunos para prestar vestibular na pesquisa coordenada por Tartuce et al. (2009). Assim, os estudos de Alves e Pinto (2011) reforçam a tese de que a remuneração é um dos principais fatores de atratividade de uma carreira profissional e de certa forma confirmam o baixo retorno financeiro da profissão docente.

A comparação da remuneração dos professores da educação básica com outros profissionais que possuem o mesmo nível de formação, segundo os mesmos autores, é fundamental para analisar se o professor ganha bem ou mal. Assim sendo, para analisar a atratividade da carreira do magistério público da rede municipal de Oriximiná, no que concerne à remuneração, iremos inicialmente, a partir de um quadro comparativo, analisar o vencimento de alguns servidores públicos municipais. Para tanto, considerou-se nível de formação e a carga horária de trabalho dos profissionais.

QUADRO 10 - Vencimento mensal de servidores públicos municipais de Oriximiná, com vencimento em nível médio e superior (2013)

Nível de Formação	Profissionais	Carga Horária (Semanal)	Vencimento (Início de carreira)
Médio	Professor	40	1.567,00
	Técnico em Enfermagem	40	913,31
	Técnico em Laboratório	40	913,31
	Técnico em Contabilidade	40	913,31
	Fiscal de Tributos	30	913,31
	Operador de Raio-X	40	913,31
Superior	Professor	30	1.401,97
	Sociólogo	30	1.684,10
	Enfermeiro	30	1.684,10
	Nutricionista	30	1.684,10
	Advogado	30	1.684,10
	Médico Clínico-Geral	20	5.721,00

Fonte: Tabela de Vencimentos/2013 fornecida pela Prefeitura Municipal de Oriximiná

Os dados do Quadro 10 mostram que o vencimento dos professores com formação em nível médio, para uma jornada de trabalho correspondente a 40h/semanais, é 41,7 % maior quando comparado ao vencimento dos demais servidores públicos municipais de nível médio considerados na amostra. Nota-se que apesar de haver diferença na jornada de trabalho desses servidores, o vencimento é o mesmo, com exceção do vencimento do professor. Com isso, podemos inferir que o vencimento do professor com formação em nível médio, em relação aos demais servidores do quadro efetivo com o mesmo nível de formação, é bem mais atrativo.

Quando comparamos o vencimento do professor de nível superior, que possui uma jornada de trabalho correspondente a 30h/semanais, com o vencimento de outros servidores públicos municipais com a mesma carga horária de trabalho e com o mesmo nível de formação, é possível observar que este é 20,1 % menor. Esta constatação revela que, em Oriximiná, o vencimento do professor PEM II, em relação ao vencimento de outros profissionais com o mesmo nível de formação, não apresenta-se como um fator de atratividade.

Todavia, quando comparamos o vencimento do professor PEM II com o vencimento do médico clínico geral, profissão considerada nobre pela sociedade, constatamos que o vencimento do médico é 308,1 % maior, sendo que o vencimento do médico é definido para uma carga horária de 20h/semanais. O que explica tamanha diferença de vencimento para profissionais com o mesmo nível de formação? Certamente, a explicação encontra-se na dificuldade de atrair médicos para atuar em cidades do interior do país e na própria valorização da profissão de médico pela sociedade.

Apesar do vencimento do professor PEM I ter se apresentado como um elemento de atratividade para a escolha da profissão no município de Oriximiná, se compararmos tanto o vencimento do professor PEM I como do professor PEM II, em início de carreira, com o valor do salário mínimo necessário⁶⁸ para suprir as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, calculado pelo Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômico (DIEESE), para o mês de janeiro de todos os anos que compõem a série histórica em análise, iremos verificar que o vencimento dos professores, está aquém do valor estimado pelo DIEESE.

⁶⁸ O DIEESE divulga mensalmente o valor do salário mínimo necessário com base no preço dos produtos da cesta básica. O cálculo feito pela referida instituição se baseia tanto na Constituição, que diz que o salário mínimo deve ser capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família (moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social) e ter reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, como no Decreto N.º 399/38, que estabelece que o gasto com alimentação de um trabalhador adulto não pode ser inferior ao custo da Cesta Básica Nacional.

TABELA 19 - Salário Mínimo Necessário /DIEESE, Valor do Salário Mínimo, Vencimento do professor PEM I e PEM II com uma jornada de trabalho de 20 h/semanais (2006- 2013)

ANO	Valor do Salário Mínimo DIEESE (A)	Valor do Salário Mínimo (B)	B:A %	Venc. do Professor PEM I (C)	C:A %	Venc. do Professor PEM II (D)	D:A %
2006	1.496,6	350,0	23,4	350,0	23,4	818,0	54,7
2007	1.565,6	380,0	24,3	380,0	24,3	818,0	52,2
2008	1.924,6	415,0	21,6	415,0	21,6	818,0	42,5
2009	2.077,2	465,0	22,4	465,0	22,4	818,0	39,4
2010	1.987,3	510,0	25,7	510,0	25,7	818,0	41,2
2011	2.194,8	540,0	24,6	593,5	27,0	818,0	37,3
2012	2.398,9	622,0	25,9	725,5	30,2	934,7	39,0
2013	2.674,9	678,0	25,3	783,5	29,3	934,7	34,9

Fonte: <http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html#2006>. Tabela de Vencimento (2006-2013).

Os dados da Tabela 20 mostram que em 2006 o salário mínimo correspondia a 23,4 % do salário mínimo necessário calculado pelo DIEESE. Como o vencimento do PEM I até 2010 equivalia ao valor do salário mínimo, observamos os mesmos percentuais em relação ao salário do DIEESE. Mesmo com o aumento do vencimento destes profissionais a partir de 2012, nota-se que essa situação não é alterada de forma expressiva. Quando analisamos o vencimento do professor PEM II, observamos que no início da série histórica este correspondia a 54,7% do salário mínimo do DIEESE, mas ao longo do período analisado esse percentual decresceu, em virtude do congelamento do vencimento desses profissionais.

De toda forma, a distância entre o vencimento pago aos professores PEM I e PEM II e o valor do salário mínimo necessário, calculado pelo DIEESE, permite afirmar que apesar do vencimento dos professores se destacar em âmbito municipal, este é insuficiente para atender às necessidades básicas dos professores. Entretanto, quando passamos a analisar a composição da remuneração dos profissionais do magistério em relação a outros profissionais do município, observamos outra situação. É o que nos mostra a Tabela 21.

TABELA 20 - Remuneração de servidores públicos municipais em início de carreira (2013)

Nível de Formação	Profissões	Venc. inicial	VANTAGENS				Remuneração (Valor bruto)
			Grat. Magistério (30%)	Grat. Nível Superior (80%)	Adicional Insalubridade (10%)	Grat. Hora Pedagógica (20%)	
	Professor	1.567,00	470,10	-	156,70	391,75	2.585,55
	Téc. em Enfermagem	913,31	-	-	91,33	-	1.004,64

Médio	Téc. em Laboratório	913,31	-	-	91,33	-	1.004,64
	Fiscal de Tributos	913,31	-	-	-	-	913,31
	Operador de Raio-X	913,31	-	-	91,33	-	1.004,64
Superior	Professor	1.401,97	-	1.121,57	140,19	350,49	3.014,22
	Fisioterapeuta	1.684,10	-	1.347,28	168,41	-	3.199,79
	Enfermeiro	1.684,10	-	1.347,28	168,41	-	3.199,79
	Nutricionista	1.684,10	-	1.347,28	-	-	3.031,38
	Sociólogo	1.684,10	-	1.347,28	-	-	3.031,38

Fonte: Tabela de Vencimento/2013, Lei N.º 6.116/99 e Lei N.º 7.315/10.

Os dados da Tabela 20 informam que a remuneração do professor PEM I torna-se ainda mais atrativa em relação aos demais servidores, por conta das diferentes vantagens que lhe são asseguradas em Lei. No que concerne ao professor PEM II, nota-se que sua remuneração é 6,1% menor em relação aos profissionais da amostra com maior remuneração. Isso revela que as vantagens assegurada a este profissional não são suficientes para torná-la mais atrativa.

Contudo, tais vantagens funcionam como incentivo à docência, posto que, com exceção da gratificação de nível superior, são suprimidas da composição da remuneração, caso o professor saia da sala de aula para assumir outra função, como por exemplo, a de direção ou coordenação pedagógica. Esta característica da carreira do magistério público de Oriximiná afasta-se das constatações de Morduchowicz (2003) em seu estudo sobre a carreira, incentivos e estruturas salariais dos professores na América Latina. Nesse estudo, o autor observou que a estrutura salarial da carreira magisterial não estimula os professores a permanecerem em seus cargos, levando-os a buscarem outros postos para obter maior remuneração.

Por outro lado, sabe-se que a política de “gratificações”, assim como a de “prêmios” e “bônus” é uma forma de recompensar uma baixa remuneração e pode implicar no não reajuste efetivo do vencimento, como acontece em Oriximiná, no caso do vencimento dos professores com formação em nível superior. Como explicado anteriormente, estas gratificações também não são incorporadas aos proventos da aposentadoria, o que faz cair significadamente a remuneração destes profissionais.

Além disso, o excesso de gratificações pode ser usado como argumento pelos gestores públicos para justificar as elevadas despesas com o pagamento de pessoal e problemas com os limites de gastos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Foi o que aconteceu em Oriximiná, quando por meio do Decreto N.º 174, de 7 de agosto de

2013, o Prefeito Luiz Gonzaga Viana Filho, determinou a redução de gastos com pessoal nas respectivas secretarias municipais em até 20% (vinte por cento) dos valores correspondentes à folha de pagamento do mês de junho de 2013. Dentre as diferentes recomendações previstas no referido Decreto, constava a supressão da gratificação da Hora Pedagógica e do Adicional de Insalubridade.

No Decreto N.º 174/13 estava definido o prazo de até 20 de agosto daquele ano para que as Secretarias Municipais encaminhassem à Administração Municipal as medidas adotadas para o cumprimento do Decreto. Diante desta determinação, a SEMED encaminhou a todas as escolas municipais cópia do Decreto para que os professores tomassem ciência. A repercussão destas medidas deu-se de imediato entre a categoria dos professores, os quais recorreram ao SINDSMOR para que fossem tomadas as devidas providências. A coordenação do SINDSMOR, no dia seguinte à divulgação do Decreto N.º 174/13, convocou toda a categoria dos professores para se fazer presente no prédio da Câmara Municipal e posteriormente na sede da Prefeitura, onde foi solicitando ao Prefeito que o Decreto em questão fosse imediatamente revogado. Devido à forte pressão, o Decreto N.º 174/13 foi revogado por meio do Decreto N.º 181/13.

Diante desta situação, foi criada, por meio do Decreto N.º 186/13, uma Comissão Especial, formada por representantes do Poder Executivo, Legislativo e dos servidores municipais, com o objetivo de realizar estudos e propor soluções para manter o controle da despesa geral com pessoal, dentro dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Esse fato ocorrido em Oriximiná revela que, ao mesmo tempo em que as gratificações tornam a carreira do magistério público da rede municipal mais atrativa, elas também são motivo de preocupação, posto que por ato do Chefe do Poder Executivo elas podem vir a ser reduzidas ou até mesmo suprimidas da remuneração dos servidores.

Assim, esta forma de composição da remuneração dos professores apresenta-se como um tema que precisa ser amplamente discutido no município, pois entende-se que “a incorporação de gratificações ao salário base são avanços positivos em direção a uma melhor remuneração, visto que só assim o docente tem a garantia da manutenção desses valores em seus vencimentos ou salários, quando estiver na ativa ou aposentado” (NASCIMENTO et al., 2013, p. 176). Além disso, faz-se urgente, em Oriximiná, o estudo e debate acerca da criação de um Regime Próprio de Previdência que garanta ao professor aposentado uma remuneração compatível com os valores pagos aos professores que encontram-se na ativa.

Considerações Finais

O estudo teve como objetivo principal analisar a carreira do magistério público da rede municipal de ensino do município de Oriximiná, a partir da Lei N.º 7.315/10 (PCCR), na perspectiva de compreender sua configuração e atratividade.

Para nortear o processo investigativo, definiu-se as seguintes questões: Qual a configuração da carreira do magistério público da rede municipal de ensino de Oriximiná? A configuração da carreira do magistério público municipal, a partir da Lei N.º 7315/10, é atrativa no que concerne à remuneração e à progressão na carreira? Nesse novo contexto, houve aumento no vencimento e alterações nos componentes da remuneração dos professores? A progressão na carreira, prevista na Lei N.º 7315/10, apresenta-se como estímulo para melhoria na remuneração e permanência na carreira do magistério?

No que concerne à primeira questão norteadora, a estrutura da carreira do magistério desenhada na Lei N.º 7.315/10 revela que a classe docente é composta pelo cargo de professor PEM I (com formação em nível médio) e professor PEM II (com formação em nível superior). A carreira possui 11(onze) níveis de promoção que permite ao professor movimentar-se no sentido horizontal. O direito a esse tipo de progressão na carreira dá-se a cada três anos e garante ao professor o acréscimo de 3% calculado sobre o vencimento. Ao professor ocupante do cargo PEM I não é permitida a progressão vertical na carreira. Esta é assegurada apenas ao professor PEM II, mas isso não implica aumento no vencimento, apenas garante a gratificação de titularidade (10% para os especialistas, 20 % para os mestres e 30% para os doutores).

É importante destacar que a atual configuração da carreira do magistério público de Oriximiná avança em relação ao primeiro PCCR do município por introduzir os diferentes níveis de promoção e por extinguir os cargos de professor com formação em níveis intermediários (Estudos Adicionais e Licenciatura Curta), atendendo assim às exigências de formação preconizadas no art. 62 da LDB N.º 9394/96.

Quanto ao questionamento referente à atratividade da carreira, no que concerne à remuneração e progressão, os dados apresentados no segundo capítulo, assim como as discussões levantadas, neste capítulo, revelam que tanto o vencimento do professor PEM I quanto sua remuneração são mais atrativos, quando cotejados com as de outros profissionais do município que possuem os mesmos níveis de formação. Contudo, o mesmo não ocorre quando analisamos o vencimento e remuneração dos professores PEM II, que

apresenta-se abaixo dos demais servidores com formação em nível superior.

A promoção na carreira, por sua vez, apresenta-se como elemento de atratividade ao permitir que ao longo da carreira os professores possam movimentar-se no sentido horizontal e, com isso, melhorar seu vencimento e conseqüentemente sua remuneração. Contudo, quando focamos especificamente a promoção vertical, constatamos que pelo fato desta não ser garantida ao professor PEM I, torna a carreira menos atrativa para este profissional, posto que mesmo depois de ter concluído o curso de licenciatura, ele não terá seu vencimento equiparado ao do professor PEM II e não fará jus à gratificação de 80% de nível superior.

Outro aspecto da promoção vertical na carreira do município de Oriximiná que, ao nosso ver, compromete a atratividade está relacionado ao fato de não serem estabelecidos vencimentos diferenciados para os professores com formação em nível de pós-graduação, haja vista que todas as vantagens asseguradas em Lei incidem sobre o vencimento.

Com relação ao aumento no vencimento e alterações nos componentes da remuneração, vimos que a institucionalização do PSPN possibilitou o aumento expressivo do vencimento dos professores PEM I. Todavia, esse aumento não se estendeu aos professores PEM II, os quais tiveram seus vencimentos completamente congelados de 2006 a 2011. Este fato, ao nosso ver, é consequência de uma política deliberada e de uma estratégia do Poder Executivo para conter os gastos com pagamento de professores.

Quanto à composição da remuneração, constatamos que, assim como no PCCR de 1998, esta continua sendo constituída pelo vencimento, que é a parte fixa, e pelas vantagens pecuniárias, que variam de acordo com as especificidades de cada professor. Além disso, foi possível verificar que as vantagens possuem maior peso na composição da remuneração, principalmente na dos professores PEM II, em virtude da gratificação de 80% de nível superior.

Esta característica da carreira do magistério, no caso de Oriximiná, é preocupante pelo fato destas vantagens não serem incorporadas à aposentadoria, uma vez que o município não possui Regime Próprio de Previdência, estando, portanto, o servidor submetido às regras do Regime Geral da Previdência Social. O mais inquietante é que a maioria dos professores não sabe disso, o que torna urgente a discussão desta matéria no âmbito municipal.

Como se não bastasse, a quantidade de vantagens que compõem a remuneração

dos professores também trazem inseguranças, visto que o gestor municipal, sob o discurso de gastos excessivos e problemas de arrecadação, pode determinar a redução ou mesmo a supressão de algumas vantagens. Todos esses fatores podem comprometer a atratividade da carreira.

Por outro lado, as vantagens asseguradas ao professor, pelo menos enquanto este profissional estiver na ativa, apresentam-se como estímulo para melhoria na remuneração e permanência na carreira do magistério, posto que estas não são garantidas aos professores que são levados a sair da sala de aula para assumir outras funções.

As respostas às questões que nortearam o desenvolvimento deste estudo nos permitem afirmar que a configuração da carreira do magistério público de Oriximiná, a partir da aprovação da Lei N.º 7.315/10, possui elementos que a torna atrativa. Contudo, há aspectos da carreira que precisam ser revistos para que a mesma possa despertar interesse entre os jovens que estão diante da difícil tarefa da escolha profissional.

Apesar disso, são inegáveis os avanços na organização da carreira do magistério público introduzidos a partir da Lei N.º 7.315/10. Neste aspecto, destaca-se a contribuição do SINDSMOR, sindicato que representa, entre outras, a categoria dos profissionais do magistério e que teve importante papel no processo de elaboração, aprovação e implementação do PCCR atualmente em vigor.

Todavia, embora os resultados da pesquisa tenham revelado um cenário positivo em relação à atratividade da carreira do magistério em Oriximiná, importa destacar que este município está enfrentando dificuldades para manter todos os elementos de atratividade identificados neste estudo. Como vimos no segundo capítulo, a Receita Total do município, na série histórica em análise, cresceu 17,3%, mas, apesar de ter apresentado um crescimento de 58,5% na Receita Própria, sobrevive de transferência de recursos de outras esferas do governo que, em 2013, representava 86,0% da Receita Total do município.

Quando analisamos especificamente a receita da Função Educação, vimos que seu crescimento foi de 84,2% e que a mesma é composta principalmente pelos recursos oriundos dos 25% de impostos (46,5%), seguido da Complementação do FUNDEB (43,7%) e da receita de Convênios (Salário Educação e Convênios FNDE), que tem menor peso (9,8%). Estes dados revelam que mesmo sendo o 12º maior PIB do estado, Oriximiná dificilmente teria condições de garantir, com recursos próprios, o pagamento da remuneração dos professores que atuam na rede municipal de ensino.

Além disso, o município, em 2013, gastou para além do mínimo de 60% dos

recursos do FUNDEB destinados a remuneração dos profissionais do magistério em efetivo exercício, também ultrapassou o mínimo de 25%, ao aplicar 29,86% das receitas de impostos e transferências vinculadas à educação em MDE, e ultrapassou o limite máximo de 54% da receita corrente líquida, estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, com pagamento de pessoal.

Com isso, podemos afirmar que Oriximiná é mais um exemplo de como é difícil garantir uma carreira atrativa, diante das restrições dos recursos financeiros disponibilizados para a educação e de que o FUNDEB e o PSPN, enquanto políticas de financiamento da educação, não garantem recursos suficientes para viabilizar Planos de Carreira comprometidos com a valorização do professor. Assim, concluímos que apesar dos avanços rumo a uma carreira mais atrativa, ainda restam passos importantes a serem tomados no município de Oriximiná.

REFERÊNCIAS

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós- Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995; p. 9-28.

ABREU, Mariza e BALZANO, Sonia. *Progressão na Carreira do Magistério e Avaliação de Desempenho*. In: Guia de Consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação – PRASEM III/ Organização por Maristela Marques Rodrigues e Mônica Giágio. Brasília: MEC/FUNDESCOLA, 2001.

ABREU, Mariza. *Carreira do Professor*. Agosto de 2011. Mimeo.

ABRUCIO, Fernando Luiz. *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (Orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso: 16 ago. 2014.

ALVES, Thiago; PINTO, José Marcelino de Rezende. *Remuneração e Características do Trabalho Docente no Brasil: Um Aporte*. Cadernos de Pesquisa. v.41, n.143, Maio/Ago. 2011.

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

ANDRÉ, Marli E. D. de. *Estudo de caso em pesquisa e avaliação educacional*. Brasília: Liber, 2005. (Série Pesquisa, 13).

ANDRÉ, Marli E. D. de. *Etnografia da prática escolar*. Campinas, SP: Papyrus, 1995. (Série Prática Pedagógica).

ARELARO, Lisete Regina Gomes. *FUNDEF: Uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação*. ANPED, 2007.

BASSI, Marcos Edgar. et al. *Carreira e remuneração do magistério público da educação básica no sistema de ensino estadual de Santa Catarina*. In: Educação em Foco, Belo Horizonte, ano 15, n. 19, p. 57-79, jun. 2012.

BENEVIDES, Maria Vitória. A construção da democracia no Brasil pós-ditadura militar. In: FÁVERO, Osmar & SEMERARO, Giovanni. (orgs.) *Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

BOGDAN, Robert; BIKLEN, Sari. *Investigação Qualitativa em Educação: uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora, 1994.

BORON, Atílio A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós- Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. 4ª.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995; p. 63-118.

BORON, Atílio A. *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*. Tradução Emir Sader. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 08 ago. 2013.

_____. *Emenda Constitucional n. 14*, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc14.htm>. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. *Emenda Constitucional n. 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. Brasília, 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. *Lei n. 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, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei no 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nos 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004, e dá outras providências. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. *Lei n. 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. Brasília, 2008. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 15 ago. 2013.

_____. *Lei n. 9.394*, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 08 ago. 2013.

_____. *Lei n. 9.424*, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Brasília, 1996. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9424.htm>. Acesso em: 12 ago. 2013.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 2, de 28 de maio de 2009. *Fixa as Diretrizes Nacionais para os Planos de Carreira e Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica Pública*. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/dmdocuments/resolucao_cne_ceb002_2009.pdf> Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. Ministério da Educação. Conselho Nacional de Educação. Resolução CNE/CEB nº 3, de 8 de outubro de 1997. *Fixa as Diretrizes para Novos planos de Carreira e de Remuneração para o Magistério dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*.. Disponível em: < <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>> Acesso em: 10 ago. 2013.

_____. Ministério da Educação. *Plano Nacional de Educação, 2001*. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 10 de nov. 2013.

_____. *Lei n.7.990*, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/17990.htm>. Acesso em: 16 jun. 2014.

BREMAEKER, François E. J. de. *Os municípios brasileiros*. Disponível em:
<http://www.informacoesmunicipais.com.br/abre_documento.cfm?arquivo=_repositorio/_oim/_documentos/27579BCE-A635-5659-A5C26A4FB7AC913F22092014102432.pdf&i=2540> Acesso em: 10 mai. 2013.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *A Reforma do Estado nos anos 90. Lógica e Mecanismos de Controle*. Disponível em:

<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/seges/PUB_Seges_Mare_caderno01.PDF>

BRUNS, B.; EVANS, D.; LUQUE, J. *Achieving World-Class Education in Brazil: The Next Agenda*. World Bank Publications, 2011. Disponível em : <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2383/656590REPLACEMENT0achieving0World0Class0.pdf?sequence=1>> . Acesso em: 20 dez. 2014.

CÂNCIO, Raimundo Nonato de Pádua. *Uraxamina: memória histórica, conflitos e identidades*. Belém, 2014. Mimeo.

CANO, Wilson. *América Latina: notas sobre a crise atual*. In: *Economia e Sociedade*, v.18, n.3(37), p.603-621, dez. 2009.

CARNEIRO, Moaci Alves. *LDB fácil: leitura crítico-compreensiva, artigo a artigo*. 22. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2014.

CARNOY, Martin. *Estado e Teoria Política*. 3. Ed. Campinas, SP: Papiros, 1990.

CASTRO, Jorge Abrahão de. *Financiamento da Educação Pública no Brasil: evolução dos gastos*. In: In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (Orgs). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso: 16 ago. 2014.

CAVALCANTI, Cacilda Rodrigues. *Modelo Federativo Brasileiro e suas implicações no Campo das Políticas Educacionais*. Disponível em: http://www.anpae.org.br/iberoamericano2012/Trabalhos/CacildaRodriguesCavalcanti_res_int_GT7.pdf. Acesso: 05 set. 2014.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES EM EDUCAÇÃO (CNTE). *Como vivem os Trabalhadores Aposentados da Educação?* Disponível em: <<http://cnte.org.br/index.php/publica%C3%A7%C3%B5es/revistas/2396-como-vivem-os-trabalhadores-aposentados-da-educacao>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. *A democracia na batalha das ideias e nas lutas políticas do Brasil de hoje*. IN: FÁVERO, Osmar & SEMERARO, Giovanni. (orgs.) *Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Federalismo e Financiamento da Educação: a política do*

FNDE em debate. IN: GOUVEIA, Andréa Barbosa *et al* (Orgs). Federalismo e políticas educacionais do direito à educação no Brasil. Brasília: Ipea, 2011.

CRUZ, Rosana Evangelista da. *Os recursos federais para o financiamento da educação básica*. In: PINTO, José Marcelino e SOUZA, Silvana Aparecida de (Orgs.). Para onde vai o dinheiro?: caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014.

CURY, C. R. J. A questão federativa e a educação escolar. IN: *A dinâmica federativa da educação brasileira: diagnóstico e propostas de aperfeiçoamento*. In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (Orgs). Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>>. Acesso: 10 ago. 2014.

DINIZ, Eli. *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90*. In: DINIZ, Eli. AZEVEDO, Sérgio (Orgs.). Reforma do Estado e Democracia no Brasil. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1997.

DINIZ, Eli. *O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010)*. In: DADOS- Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol.54, nº 4, 2011, pp. 493 a 531.

DUTRA, J. S. *Administração de carreira: uma proposta para repensar a gestão de pessoas*. São Paulo: Atlas, 1996.

DUTRA JÚNIOR. Adhemar F. et al. *Plano de carreira e remuneração do Magistério Público: LDB, FUNDEF, diretrizes nacionais e nova concepção de carreira*. Brasília: MEC, FUNDESCOLA, 2000. 234 p.

EDNIR, Mazda; BASSI, Marcos. *Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira*. São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

ESPÍNOLA. Viola. Comentários. In: *Equidade e Financiamento da Educação na América Latina*. Brasília: UNESCO, IPE – Buenos Aires, 2002.

FARENZENA, Nalú. *Panorama do gasto público em educação na esfera estadual*. In: PINTO, José Marcelino e SOUZA, Silvana Aparecida de (Orgs.). Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014.

FIGUEIRA, Antonio Wanzeller. *Oriximiná*. Editora BRASIL – AMÉRICA. Rio de Janeiro, 1994.

FIORI, José Luis. *O Vôo da Coruja: para reler o desenvolvimentismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GAMBOA, Silvio Ancízar Sancher. *A Dialética na perspectiva em Educação: elementos de contexto*. In: FAZENDA, Ivani (Or). Metodologia da pesquisa educacional. São Paulo: Cortez, 1989. (Biblioteca da educação. Série 1. Escola; v.11).

GATTI, B.; BARRETO, E. S. de S. *Professores do Brasil: impasses e desafios*. Brasília: UNESCO, 2009.

GATTI, B. A. et al. Atratividade da carreira docente no Brasil. In: Fundação Victor Civita. *Estudos e pesquisas educacionais*. São Paulo: FVC, 2010, v. 1, n. 1. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000230&pid=S0100-1574201000020000800012&lng=en>. Acesso em: 18 dez. 2014.

GEMAQUE, Rosana Maria Oliveira et al. *A configuração da carreira do magistério público do Estado do Pará a partir do Estatuto do Magistério*. In: Educação em Foco, Belo Horizonte, ano 15, n. 19, p. 229-256, jun. 2012.

_____, Rosana Maria Oliveira. *Financiamento da educação, o FUNDEF no Estado do Pará: feitos e fetiches*. 2004. Tese (Doutorado em Educação), Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo, [s.n.], 2004.

_____, Rosana Maria Oliveira. *Política de financiamento e direito à educação básica: o Fundef e o Fundeb*. In: SER Social, Brasília, v.13, n. 29, p. 90 – 112, jul./dez. 2011.

_____, Rosana Maria Oliveira. *Relatório do Estágio Pós-Doutoral*. 2013. Mimeo.

_____, Rosana Maria Oliveira. *Relatório da Pesquisa Financiamento da Educação: atendimento às matrículas e capacidade de financiamento de municípios paraenses*. 2007. Mimeo.

GOUVEIA, Andréa Barbosa e SOUZA, Ângelo Ricardo de. *Desafios atuais para o financiamento de uma educação de qualidade*. In: PINTO, José Marcelino e SOUZA, Silvana Aparecida de (Orgs.). Para onde vai o dinheiro?: caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014.

- GUTIERRES, D. V. G. et al. *Relatório da Força Tarefa sobre Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério*. 2013. mimeo.
- LÜDKE, Menga; ANDRÉ, Marli E. D. Afonso de. *Pesquisa em Educação: Abordagens Qualitativas*. São Paulo: EPU, 1986.
- MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. *Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisa, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados*. São Paulo: Atlas, 1986.
- MINHOTO, Angélica Pedra. *Plano de cargos, carreira e remuneração em Boa Vista (RR): análise da valorização do trabalho docente*. In: Revista Educação em Foco. Belo Horizonte, Ano 15, n.º 19, 2012, p. 189 -228.
- MORDUCHOWICZ, Alejandro. Carreiras, incentivos e estruturas salariais docentes. Documentos PREAL, Washington, n. 23, p. 1-60, jun. 2003. Disponível em: http://www.oei.es/docentes/articulos/carreras_incentivos_salariales_docentes_morduchowicz_portugues.pdf. Acesso em: ago. de 2014.
- MULLER, Pierre; SUREL Yves. *A análise das Políticas Públicas*. Tradução: Agemir Bavaresco e Alceu R. Ferraro. Pelotas: Educat, 2002.
- NEVES, Lúcia Maria Wanderley. *As massas trabalhadoras começam a participar do banquete, mas o cardápio é escolhido à sua revelia, ou a democracia e educação escolar nos anos iniciais do século XXI*. IN: FÁVERO, Osmar & SEMERARO, Giovanni. (orgs.) *Democracia e Construção do Público no pensamento educacional brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 2002.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de; SOUSA, Sandra Zakia. O Federalismo e sua relação com a educação no Brasil. In: OLIVEIRA, Romualdo P. SANTANA, Wagner (Orgs). *Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade*. Brasília: UNESCO, 2010. Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001873/187336por.pdf>. Acesso: 16 ago. 2014.
- OLIVEIRA, Romualdo Portela de. *O financiamento da Educação*. IN: OLIVEIRA, Romualdo Portela de; ADRIÃO, Teresa (orgs). *Gestão, financiamento e direito à educação*. 3º ed. São Paulo: Xamã, 2007.
- ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). *Professores são importantes: atraindo, desenvolvendo e retendo professores eficazes*. São Paulo: Moderna, 2006. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000242&pid=S0100-1574201000020000800018&lng=en>. Acesso em: 10 nov. 2014.

ORIXIMINÁ. *Lei Municipal n.º 6.072, de 17 de dezembro de 1997*. Cria o Conselho Municipal de Educação de Oriximiná e dá outras providências. Oriximiná: [S.n.], [1997?].

_____. *Lei Municipal n.º 6.955, de 21 de dezembro 2006*. Disciplina a organização do Sistema de Ensino do Município de Oriximiná, e dá outras providências. Oriximiná: [S.n.], [2006?].

_____. *Lei Municipal n.º 6.087, de 16 de novembro de 1998*. Dispõe sobre o Plano de Carreira e Remuneração do Magistério Público do Município de Oriximiná e dá outras providências. Oriximiná: [S.n.], 1998.

_____. *Lei Municipal n.º 7.315, de 12 de agosto de 2010*. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério Público e dos Trabalhadores da Educação do Município de Oriximiná, e dá outras providências. Oriximiná: [S.n.], 2010.

_____. *Lei Orgânica do Município de Oriximiná*, promulgada em 25 de junho de 2003. Oriximiná: [S.n.], 2003.

_____. *Lei Municipal n.º 6.116, de 20 de dezembro de 1999*. Dispõe sobre o Regime Jurídico Único dos servidores públicos de Oriximiná e dá outras providências. Oriximiná (PA): [S.n.], 1999.

SADER, Emir. *A hegemonía neoliberal na América Latina*. In: SADER, Emir; BORÓN, Atilio (org.). *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. 4º Ed. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

TARTUCE Gisela Lobo B. P.; et al. *Alunos do ensino médio e atratividade da carreira docente no Brasil*. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-15742010000200008&script=sci_arttext> Acesso em: 18 dez. 2014.

PAULINO, Cassiano Lobato. JUSTINA, Eloísa Elena Della. *Análise e discussão do uso do Plano Diretor no município de Oriximiná – Pará*. Disponível em: <http://www.simpurb2013.com.br/wp-content/uploads/2013/11/GT07_Cassiano-e-Eloisa.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2014

PÁDUA, Elizabete Matallo M. de. *Metodologia da Pesquisa: abordagem teórico-prática*. 10ª Ed. Campinas, SP: Papirus, 2004.

Perfil do Município de Oriximiná/ Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil/2013 – PNUD.

PINTO, J. M. R. *Remuneração adequada do professor: desafio à educação brasileira*. Revista Retratos da Escola, Brasília: CNTE, v. 3. N.4, p. 51-69, jan-jun/2009.

SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*. 4ª ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

SEVERINO, Antônio Joaquim. *Metodologia do trabalho científico*. 23 ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, Christine Oliveira Peter da. *A Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: Uma Análise Panorâmica*. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Reforma%20Administrativa.htm> Acesso em: 30 out. 2014.

SILVA, Eldra Carvalho da. *A Política Salarial Para os Professores da Educação Básica da Rede Municipal no Contexto do Fundeb nos Municípios de Óbidos e Oriximiná-Pará*. Dissertação de Mestrado. Instituto de Educação. Universidade Federal do Pará, 2010.

SOUZA, Celina. *Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*. HOCHMAN, Gilberto. ARRETCHE, Marta. MARQUES, Eduardo. (Orgs). *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. et al. *Os trabalhadores docentes da educação básica no Brasil em uma leitura possível das políticas educacionais*. Arquivos analíticos de políticas educativas, vol. 19, n.º 35, 2011.

STAKE. R. E. *A Arte de investigação com Estudos de Caso*. Trad. Ana Maria Chaves. Fundação Calouste. 2ª ed. Lisboa, 2009.

TAVARES, J. W. *Inventário Cultural, Social, Político e Econômico de Oriximiná*. Gráfica e Editora Andrade, 2006.

VIANA, Heraldo Marelím. *Metodologia da observação*. In: *Pesquisa em Educação – a observação*. Brasília: Plano Editora, 2003.

VIEIRA, Juçara Dutra. *Piso salarial para os educadores brasileiros: quem toma partido?* Campinas, SP: Autores Associados, 2013.

XIMENES, Salomão Barros (Coord. Editorial). *A lei do piso salarial no STF – debates sobre a valorização do magistério e o direito à Educação*. In: Em Questão. São Paulo. Ação Educativa e Campanha Nacional pelo Direito à Educação, nº 7, 2011.

YIN, Robert K trad. Danhiel Grassi. *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2005. 212 p.